

NAÇÃO E DEFESA

*ANO XXII – N.º 81 – Publicação Trimestral
Janeiro-Março 1997*

REVISTA DE ASSUNTOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS, CIENTÍFICOS E MILITARES

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

ISSN 0870-757X

Depósito Legal n.º 54 801/92

DIRECTOR

Nuno Severiano Teixeira - *Director do Instituto da Defesa Nacional*

COORDENADOR REDACTORIAL

Nuno Mira Vaz

CHEFE DE REDACÇÃO

Helena Barreira

ADJUNTO DO COORDENADOR REDACTORIAL

Cristina Cardoso

CONSELHO REDACTORIAL

Armando Marques Guedes, Nuno Mira Vaz, Victor Marques dos Santos, Isabel Ferreira Nunes, Leonor Madeira

ASSINATURA ANUAL (quatro números):

Portugal

Instituições	3 000\$00
Individuais	2 000\$00
Estudantes	1 200\$00

Outros países (Via aérea) US\$26.00

Propriedade, Redacção e Administração:

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Calçada das Necessidades, 5 - 1350 LISBOA

Tel.: (351-1) 392 46 00

Fax: (351-1) 392 46 58

ÍNDICE

Nota da Redacção	7
Uma questão de espaços	9
<i>Eduardo Zúquete</i>	
O poder e o processo de decisão política: equilíbrios, capacidades e percepções.....	33
<i>Nuno Mira Vaz</i>	
O poder aerospacial e a defesa global	57
<i>António Almeida Tomé</i>	
Da cimeira da NATO de Madrid, em Julho próximo	81
<i>Virgílio de Carvalho</i>	
Descentralização e Regionalização	
Autonomia regional e coesão nacional	105
<i>Isilda Branquinho</i>	
A coesão nacional e o desenvolvimento sócio-económico face à instituição das regiões	121
<i>Vasco Mascarenhas Grade</i>	
O Municipalismo factor de coesão nacional	133
<i>Arménio da Assunção Pereira</i>	
Autonomia financeira das Autarquias Locais: subsídios para uma abordagem sistémica	147
<i>Alfredo Silva Freitas</i>	
Bibliografia de apoio disponível na Biblioteca do IDN	167

NOTAS SOBRE OS AUTORES

EDUARDO ZÚQUETE: Auditor do Curso de Defesa Nacional 96. Engenheiro civil e mestre em Investigação Operacional pelo Instituto Superior Técnico. Foi Vice-Presidente da JAE e subsecretário de Estado dos Transportes do IV Governo Provisório. Desempenhou as funções de Director-Geral do Equipamento Escolar do MEIC e de Chefe de Gabinete do ministro do Planeamento e da Administração do Território. Pertence aos quadros da CP; é professor da Academia Militar e colaborador do IDN desde 1978.

NUNO MIRA VAZ: Coronel do Exército. Mestre em Estratégia pelo ISCSP da Universidade Técnica de Lisboa. Auditor do curso de Defesa Nacional 87. Assessor, Conferencista e Coordenador da Área de Relações Internacionais, Estratégia e Geoestratégia no IDN. Coordenador redactorial da revista Nação e Defesa.

ANTÓNIO ALMEIDA TOMÉ: Coronel Tirocinado Piloto Aviador. Auditor do Curso de Defesa Nacional. Professor Universitário de Geoestratégia e Relações Internacionais e de Diplomacia e Relações Externas. Mestre em Estratégia pelo ISCSP. Conferencista em Institutos, Universidades e articulista em revistas e jornais diários. Analista e comentador da Situação Internacional na Rádio Antena 1, RTP1, RTP2, RTP Internacional e TVI.

VIRGÍLIO DE CARVALHO: Membro do Conselho Consultivo do Núcleo de Relações Internacionais da Universidade Católica Portuguesa, Professor associado e investigador convidado da Universidade Portucalense (respectivamente de Relações Internacionais e de assuntos africanos e orientais) e professor catedrático convidado do Instituto Superior de Matemática e Gestão (aguardando decisão ministerial para a sua nova designação de Universidade Lusófona).

ISILDA BRANQUINHO: Auditora do Curso de Defesa Nacional 96. Licenciada em Economia, Vice-Presidente e Presidente da Junta Nacional das Frutas. Presidente da Comissão de Liquidação dos Organismos de Coordenação Económica; Administradora da RDP e Vice-Presidente do IEFP. Docente no INP e no ISE da Universidade Técnica de Lisboa. Consultoria Económica e Financeira a empresas.

VASCO MASCARENHAS GRADE: Auditor do Curso de Defesa Nacional 96. Jornalista do Diário de Notícias. Membro da Assembleia de Representantes da Associação dos Jornalistas Portugueses. Fundador e secretário-geral do Instituto Cívico do Algarve.

ARMÉNIO ASSUNÇÃO PEREIRA: Auditor do Curso de Defesa Nacional 96. Autarca desde 1977; Presidente da Câmara Municipal de Paços de Ferreira. Presidente do Conselho de Agrupamento de Municípios do Vale do Sousa. Presidente da Direcção da ADER-SOUSA. Membro do Conselho Internacional da Federação Mundial das Cidades Unidas.

ALFREDO SILVA FREITAS: Auditor do Curso de Defesa Nacional 96. Inspector de Finanças chefe, desempenhando funções na área das Autarquias Locais com especial incidência na vertente administrativo-financeira. Administrador não executivo e sócio de empresas no ramo dos transportes e distribuição de combustíveis.

AS OPINIÕES EXPRESSAS PELOS AUTORES SÃO DA SUA RESPONSABILIDADE

NOTA REDACTORIAL

A circunstância de se encontrar disponível para publicação um conjunto de trabalhos dos Auditores do CDN/96, relacionados com a temática da regionalização, permitiu ensaiar, neste número, o esboço duma modalidade que se pretende ver repetida com regularidade no futuro: o «dossier» temático.

Deve-se todavia esclarecer que a inclusão destes trabalhos no n.º 81 da Nação e Defesa responde apenas a considerações de oportunidade, não tendo qualquer correspondência com uma intenção pré-existente. Não se busque, pois, no assim chamado «dossier», a coerência e a amplitude de informação que só uma abordagem sistemática poderia proporcionar.

Pensou-se, não obstante, que a actualidade do tema justificava, por si só, este ensaio. E, tratando-se de pontos de vista não concertados e oriundos de sectores sociais diversos, sobre uma questão que divide transversalmente a sociedade portuguesa, ficam asseguradas outras condições fundamentais, como sejam a pluralidade e a independência, atributos tradicionais das publicações do Instituto da Defesa Nacional.

A importância do tema e a extensão da fractura introduzida na comunidade pela sua discussão, justificavam por certo um outro rigor na análise e uma reflexão mais aprofundada – características que se pretende ver presentes em «dossier» futuros. Para tanto, está a ser preparada uma significativa reestruturação da Revista, a qual visa não só melhorar a qualidade das respostas dadas aos problemas do mundo moderno, como também ampliar à Universidade – e em especial à sua juventude – o universo tradicional de leitores e colaboradores. Mas na falta dela, pensou-se que o agrupamento dos artigos, ainda que não alinhados por qualquer orientação disciplinadora, seria preferível à sua publicação de forma desgarrada e dilatada no tempo.

Uma questão de espaços

Eduardo Zúquete

Resumo

Na primeira parte do trabalho evoca-se, muito rapidamente, a Segunda Guerra Mundial para recordar alguns momentos e actuações decisivas que se considera terem produzido profundas modificações do espaço, numa acepção alargada do conceito; e enuncia-se uma conjectura, como proposta de modelo de raciocínio; em geral, as grandes modificações do curso da guerra e que produziram alterações irreversíveis – as tais modificações de «espaço» – foram limitadas em tempo, em espaço, em efectivos, em recursos e em perdas mas tiveram consequências muito importantes no decurso do conflito e até no após-guerra – pelas alterações de conceitos, de doutrina e de procedimentos que criaram ou promoveram.

Na segunda parte do trabalho transpõe-se esta conjectura para a vida actual e procura-se, por analogia, aplicar este método de reflexão a quatro problemas da actualidade, referidos a título de exemplo: a circulação, a administração, a conservação e a telecomunicação.

Conclui-se sugerindo que a Defesa Nacional também se pode considerar um espaço de natureza particular, analisável de um modo semelhante ao que se usa na Geometria Descritiva – onde o espaço se define e se avalia pelo recurso a elementos mais simples, como o ponto, a recta e o plano.

*A todos aqueles
que dedicaram a sua vida
à descoberta de novos espaços*

Sun Tzu disse:
«... 16 - Os elementos da arte da guerra são: primeiro, a
noção de espaço; segundo, a apreciação das quantidades;
terceiro, os cálculos; quarto, as comparações;
e quinto, as possibilidades de vitória...»

Sun Tzu, *A Arte da Guerra*

1. FALANDO DE ESPAÇOS

A II Guerra Mundial foi uma grande lição sobre espaços.

De início, pela sua própria eclosão. A potência central requeria espaço para a sua expansão, uma vez que a anexação do Território dos Sudetas, da Boémia e da Morávia não lhe teriam trazido o espaço requerido – porque era menor e porque era outro; era, fundamentalmente, um espaço finito. Daí, o arranque para Leste, para a Polónia, ante-câmara de um espaço quase-infinito – tornado, por acordo diplomático, finito quando houve que acautelar a existência de um conflito na área, que não interessava na altura.

A entrada da França em cena foi uma transição de espaço fora da oportunidade própria. O conflito existe quando o espaço de soluções é menor que o espaço de intenções e do lado poente da Europa, não havendo intenções, não poderia haver conflito. Mas a arte diplomática, pelo sistema de alianças, reduziu o espaço de soluções – e o conflito nasceu, tão artificial e deslocado que logo ganhou, dos franceses, o cognome de *la drôle de guerre* – cuja tradução, do outro lado do canal era *the phony war*.

2. O CASO MAGINOT

A linha Maginot é um exemplo inesquecível nestas questões de espaço. Era, no essencial, uma peça notável no espaço de soluções de uma estratégia rigorosamente defensiva; e era também um monumento assinalável da arte de fortificação militar – uma instalação prodigiosa, complexa, dispendiosa, gigantesca⁽¹⁾. Mas a linha Maginot, que marcou uma época, estava criando, fora do tempo próprio, a consolidação solene de um modelo ultrapassado – a guerra das trincheiras. O espaço de batalha linear, regulamentado em ordem unida, estava associado à espingarda de recarga demorada; foi ameaçado pela arma de repetição e definitivamente liquidado pela metralhadora⁽²⁾. Quando a *phony war* acabou e começou a batalha de França, os blindados de Guderian, formatados em nova arma, portanto com novíssima concepção de espaço – especial valor acrescentado que, segundo o próprio Guderian, não foi fácil implantar⁽³⁾ – passaram à volta e atacaram um espaço não defendido; a linha Maginot quedou-se a defender um espaço não atacado. A diferença que decidiu a batalha foi que o primeiro espaço era elástico e ignorado, o segundo era rígido e conhecido de toda a gente.

Um novo material gera sempre uma nova estética, uma nova geração tem sempre uma nova linguagem, uma nova arma gera sempre uma nova doutrina de emprego. Pouco importava que a França tivesse, na altura, o exército mais poderoso do mundo; os espaços de intervenção não eram os mesmos, tinham datas diferentes e o adversário pudera escolher o que lhe era mais vantajoso.

Outro ensinamento se colhe deste desastre: o erro mais fácil de ocorrer em processos de investimento, comum a ricos e a pobres e a todos os tempos, é gastar no modo certo mas na época errada; com a aceleração prodigiosa da vida actual, este erro corre o risco, por desatenção ou lapso de cultura, de se tornar quase trivial.

(1) CARTIER, R., *A Segunda Guerra Mundial*, I vol., p. 29.

(2) GALBRAITH, J. K., *A Era da Incerteza*, p. 126.

(3) GUDERIAN, H., *Panzer Líder*, p. 21.

3. «NUNCA, NA HISTÓRIA DOS CONFLITOS HUMANOS...»

Consumado o conflito possível, porque se consumira o espaço plausível, a guerra parou outra vez. Para que pudesse aparecer um novo quadro de intervenção, era necessário um espaço que a prolongasse, porque ao contrário do que acontecera com os franceses, Wiston Churchill irá negar o armistício, reduzir a nada o espaço de atendimento, e recortar, no mapa da sua ilha, os espaços de confronto⁽⁴⁾:

«(...) we shall not flag or fail. We shall go on to the end. We shall fight in France, we shall fight in the seas and oceans, we shall fight with growing confidence and growing strength in the air; we shall defend our Island, whatever the cost may be. We shall fight in the beaches, we shall fight on the landing grounds, we shall fight in the fields and in the streets, we shall fight in the hills; we shall never surrender; (...)»

O exército alemão atingiu a orla costeira e não tinha experiência nem doutrina para operações anfíbias; a força principal da Grã-Bretanha residia na sua histórica marinha de guerra, porque o exército, em recuperação, deixara a maior parte do seu material em Dunquerque. Só restavam, para continuar o conflito, o espaço aéreo, único espaço comum, e o Atlântico, onde a arma submarina vai manter um enorme e prolongado espaço de conflito com o poder aeronaval da Grã-Bretanha e mais tarde, das potências aliadas. Winston Churchill anunciou a abertura do novo teatro de operações, da maneira que só ele sabia fazer⁽⁵⁾:

«(...) the battle of France is over. I expect the Battle of Britain is about to begin. (...)»

Na batalha de Inglaterra, os espaços de cada lado são desiguais e uma vez mais a diferença vai ser determinante: para os ingleses e graças ao radar o espaço de conflito é muito menor e garante-lhes, pela redução, a supremacia aérea. Além da bravura, da qualidade do material, da superior organização e da vantagem de combaterem sobre o território nacional, para os

(4) EYEWITNESS, *History of World War II*, I vol. p. 198.

(5) EYEWITNESS, *History of World War II*, II vol. p. 10.

ingleses foi decisiva a redução ao extremo do espaço-tempo de intervenção. Na circunstância, o radar foi muito mais que um instrumento científico ao serviço da guerra; foi uma arma indirecta que modificou o espaço de confronto em benefício de um dos contendores – que dele soube tirar real partido⁽⁶⁾. Tal como sucedera um século antes com o caminho de ferro, uma descoberta científica, associada a uma linha de produção industrial e a uma vontade política, modificaram em conjunto o espaço subjacente.

No imenso Atlântico Norte, a administração do espaço também era fundamental. A iniciativa do almirante Dœnitz de mudar a tática de emprego dos submarinos, que passaram a atacar em «alcateia», reduziu muitíssimo o espaço de liberdade dos comboios mercantes aliados, comboios esses que já eram uma particular organização do espaço que visava a maior capacidade de defesa. O grupo de submarinos reunia à chamada da primeira unidade que avistasse o comboio e acompanhava-o durante vários dias, atacando de noite à superfície e mergulhando de dia, para retemperar forças e ocultar-se⁽⁷⁾. O mesmo almirante Dœnitz promoveu, por sua vez, uma interessante alteração de espaço quando mudou o comando da arma submarina de Lorient para Angers e, mais tarde, para Paris; nesta última cidade estava mais bem colocado no espaço das rádio-comunicações e, para o comando remoto da sua armada, o bom acesso a este último era mais importante que a presença física no litoral⁽⁸⁾.

Na Inglaterra das horas amargas mas de moral elevado, pessoas com um assinalável sentido de oportunidade e uma capacidade de discernimento fora do comum descobriram um novo espaço científico de intervenção – ramo fecundo do pensamento e da acção que permitiu apoiar as operações militares com os resultados do labor de equipas de cientistas de formações variadas. Essa nova arte ou técnica ou ramo de ciência foi logo baptizado de *Operational Research*, talvez para mostrar a sua natureza intercalar entre a investigação pura e a operação militar; o seguimento iria mostrar que era também um novo, imenso e fértil espaço que se abria. Dois dos primeiros problemas que lhes foram apresentados diziam respeito justamente à distribuição óptima dos postos de radar e à determinação dos modelos de

(6) PRICE, A., *A Batalha do Radar*.

(7) PEILLARD, L., *A Batalha do Atlântico*, I vol., p. 149.

(8) MORDAL, J., *25 Siècles de Guerre sur Mer*, p. 184.

protecção mais adequados para os comboios que atravessavam o Atlântico^(*).

Os novos espaços do pensamento e da investigação iam ao encontro dos novos espaços de conflito.

4. A GUERRA NO DESERTO

Terminada a batalha de Inglaterra, o conflito desloca-se novamente; o novo teatro de operações vai situar-se agora no Mediterrâneo e no Norte de África, onde irão ocorrer duas novas lições de espaço – no deserto e no mar adjacente.

No deserto, a posse do terreno e a estabilização da frente eram virtualmente irrelevantes – porque não havia, quase, populações nem era significativa a ocupação do território. O blindado funcionava como um navio no imenso e árido areal e a quadrícula de ocupação reduzia-se à faixa costeira, acompanhando a importante via de comunicação longitudinal. Ambos os lados ignoraram quase totalmente o interior, onde a dispersão de forças seria absurda e dispendiosa; apenas algumas operações audaciosas e românticas do *Long Range Desert Group*, apreciáveis mas sem significativo efeito de escala, foram excepção assinalável a este quadro. Havia, sim, que garantir as fundamentalíssimas tomadas logísticas – como o porto de Tobruque, que foi disputado a palmo – porque tudo vinha de fora. E por esta razão simples, os aspectos tácticos cederam prioridade aos aspectos logísticos – porque mais do que da bravura dos combatentes, da qualidade do material ou da genialidade da manobra, a batalha do deserto iria depender das linhas de reabastecimento, no Mediterrâneo.

5. O ESPAÇO AERONAVAL

Os reduzidos efectivos aéreos e navais e a distância à base de operação constituíam, no seu conjunto, um quadro muito desfavorável aos ingleses.

(*) FAURE, R., *Précis de Recherche Opérationnelle*, p. 1.; e WADDINGTON, C. H., *OR in World War 2*.

Basta lembrar que a sacrificada e heróica ilha de Malta, peça fundamental em qualquer estratégia de interrupção do fluxo de reabastecimentos das tropas ítalo-alemãs no norte de África, dispunha apenas, no início do conflito, de três aviões *Gladiator* crismados, pelos locais, de *Fé, Esperança e Caridade...*⁽¹⁰⁾. Mas o génio do almirante Cunningham soube modificar radicalmente o quadro e em Tarento abriu-se uma nova espécie de espaço de combate – o aeronaval – numa experiência memorável que seria mais tarde consolidada na batalha do cabo Matapão, onde a combinação «espaço aeronaval – espaço de radar» foi usada de forma exemplar⁽¹¹⁾.

Esta extraordinária invenção do espaço aeronaval foi retomada mais tarde, com notável desenvolvimento, nas batalhas do mar do Coral e de Midway. O almirante Nimitz, confrontado com o aniquilamento da frota de couraçados em Pearl Harbor, criou por seu turno uma nova versão: o espaço aeronaval por medida, com as Forças Tarefa, que dispensavam os extintos couraçados. Para trás, ficava o tempo, o espaço e a doutrina das grandes batalhas exclusivamente navais, com gigantescas esquadras em confronto, agora definitivamente encerrado em Maio de 1916, nas águas da Jutlândia⁽¹²⁾. Nas novas batalhas navais as forças adversárias não se avistavam, por vezes nem sequer trocavam um tiro e funcionavam mais como plataformas móveis armadas, sedes de poder aeronaval, ofensivo e defensivo, de comando, de informação e de reaprovisionamento.

Em Midway, a utilização otimizada por parte dos norte-americanos dos espaços que lhes eram possíveis – espaço de informação, espaço de decisão, espaço de intervenção – e os enormes erros de administração de espaço do lado japonês – excessiva dispersão no espaço estratégico, excessiva concentração no espaço tático e diminuto espaço de informação – inverteu a relação de forças em presença de tal sorte que determinou uma indiscutível e definitiva vitória norte-americana⁽¹³⁾. A este respeito, o historiador Henri Bernard comenta⁽¹⁴⁾: «*Midway constitue un exemple rarement rencontré dans l'Histoire d'une victoire à caractère décisif remportée avec des*

⁽¹⁰⁾ MORDAL, J., *25 Siècles de Guerre sur Mer*, p. 155.

⁽¹¹⁾ MORDAL, J., *25 Siècles de Guerre sur Mer*, p. 164.

⁽¹²⁾ HARPER, *A Batalha da Jutlândia*, e MORDAL, J., *25 Siècles de Guerres sur Mer*, p. 90.

⁽¹³⁾ Além das outras referências, ver ainda BOSCHESI, B., *As Grandes Batalhas Navais da II Guerra Mundial*, p. 119.

⁽¹⁴⁾ BERNARD, H., CHEVALLAZ, G. A., GHEYSENS, R. & LAUNAY, J. de, *Les Dossiers de la Seconde Guerre Mondiale*, p. 74.

moyens nettement inférieurs à ceux de l'adversaire». Cartier, por seu lado, conclui a sua minuciosa descrição da batalha de Midway em termos ainda mais dramáticos: «A 4 de Junho, de manhã, o Japão era invencível. A 4 de Junho à noite, o Japão é [está] vencido. Nunca a longa história movimentada das guerras registou uma alteração mais brutal e mais total.»⁽¹⁵⁾

Toda a campanha do Pacífico se desenrolou sob o signo de uma prodigiosa concepção de espaço, que ditou a estratégia do *salto de rã*, administrada com refinada coordenação: o espaço de conflito era sobriamente limitado às ilhas cuja posse fosse necessária e suficiente para garantir o apoio aéreo na caminhada descontínua para o arquipélago nipónico. Esta estratégia de redução do espaço ao mínimo indispensável ao cumprimento da missão traduziu-se numa grande economia de intervenções, de baixas, de recursos mobilizados e de tempo de combate, além de constituir uma extraordinária lição metodológica. Meses depois da guerra acabar, ainda existiam guarnições japonesas vivendo num espaço imaginário – preparados para defender a sua ilha de um invasor que jamais pensara ocupá-la.

6. ESPAÇO DE SEGURANÇA

Mais do que um factor objectivo, a segurança – ou melhor, a sua presumível inexistência, portanto, a insegurança – é um factor subjectivo, quantas vezes criado, aumentado ou fantasiado para instalar o desânimo ou o temor no adversário, argumento militarmente muito poderoso. Os mestres da guerra sabiam disso e sabiam o poder que a opinião pública tem nesse domínio. Quando, numa guinada estratégica muito criticada, a aviação alemã deixou de atacar o dispositivo aéreo britânico, com o objectivo de o aniquilar para permitir o suposto desembarque, e deu início aos bombardeamentos sobre Londres, a resposta dos ingleses foi imediata e localizada: oitenta aviões descolaram da ilha para atacar Berlim de noite. Pouco importou que metade dos aparelhos não tivesse alcançado o objectivo e que os estragos na capital alemã tivessem sido insignificantes; os berlinenses, apavorados, concluíram que a magnífica declaração do Marechal Gøring, chefe todo poderoso da

⁽¹⁵⁾ CARTIER, R., *A Segunda Guerra Mundial*, II vol., p. 135.

Luftwaffe – «Estou disposto a que me chamem Hermann Meier se um só avião inglês conseguir voar sobre território alemão» – era apenas uma arrogância de mau gosto⁽¹⁶⁾.

No Pacífico e na altura própria, a cena repetiu-se – com o presidente Roosevelt a sugerir que, como represália do bombardeamento de Pearl Harbor, se atacasse Tóquio pelo ar. Com os constrangimentos que existiam ao tempo, a operação era quase impossível e só a determinação e o entendimento entre dois extraordinários chefes – o tenente-coronel aviador Doolittle e o almirante William Halsey – permitiram, conjugando esforços e audácias, que 16 bombardeiros B-25, que descolaram de noite de um porta-aviões a que não voltariam, fizessem uma passagem meteórica mas psicologicamente arrasadora sobre a capital nipónica⁽¹⁷⁾.

7. ESPAÇO PARA A VITÓRIA E PARA A DERROTA

Enfim, duas últimas histórias sobre os espaços da II Guerra Mundial – das muitas que ela sugere e que ficam por lembrar: a prioridade de intervenção e a rendição incondicional. No princípio de 1942, pouco depois da entrada dos Estados Unidos na guerra, o presidente Roosevelt tomou uma corajosa atitude quando definiu, sem ambiguidade, que a prioridade em todo o conflito deveria ser dada à destruição e derrota da Alemanha, só depois vindo o Japão. Esta escolha estratégica valeu-lhe inúmeros opositores no seu próprio país, onde o cidadão comum estava infinitamente mais irritado com a traição japonesa de Pearl Harbor do que com a formal declaração de guerra que a Alemanha apresentara aos Estados Unidos – gesto político do qual não decorrera qualquer significativa actividade bélica e que tinha apenas um carácter de solidariedade com o seu aliado do outro lado do mundo. Solidariedade que, o futuro viria em breve a demonstrá-lo, se traduziu, para a Alemanha, por um desnecessário e contraproducente alargamento do espaço de conflito.

A decisão acabou revelando-se acertada, porque o império japonês «era

⁽¹⁶⁾ As transcrições desta famosa frase diferem com os autores. A escolhida está referida na Grande Crónica da Segunda Guerra Mundial, vol. I, p. 213.

⁽¹⁷⁾ CARTIER, R., *A Segunda Guerra Mundial*, II vol., p. 118.

um gigante com os pés de barro» e a verdadeira ameaça vinha do lado da Europa; e foi cumprida à risca, não obstante o desagrado de alguns chefes militares, como Douglas MacArthur, que contestavam a subalternidade conferida ao teatro de operações do Pacífico. A redução do espaço de conflito, tornado ajustado a capacidade de intervenção, constituiu uma notável decisão política⁽¹⁸⁾.

Em Casablanca, em Janeiro de 1943, o mesmo presidente Roosevelt e o *premier* Churchill anunciaram, com uma certa surpresa, a sua intenção de obrigar o inimigo a uma rendição incondicional, atitude que, limitando drasticamente o espaço de decisão do inimigo, teve uma influencia nítida, não só no seguimento das operações, mas também nas modificações posteriormente verificadas no plano psicológico – enfraquecimento da resistência interna alemã, radicalização da luta terminal em solo alemão, endurecimento e frustração das negociações no final da guerra⁽¹⁹⁾.

8. OS ESPAÇOS DO QUOTIDIANO

Os exemplos sumariamente transcritos da Segunda Guerra Mundial, permitem imaginar que a evolução do conflito poderia ser modelada por uma sucessão animada de espaços, como se de um gigantesco teatro se tratasse. O pano levanta com uns actores em palco, outros vão entrando e ficando em cena, assumindo protagonismo e desempenho, enquanto os anteriores se retiram, ultrapassados pelo enredo ou com os papéis esgotados. No final da tragédia, o elenco é outro e a renovação prevaleceu; só por este espantoso mecanismo se poderá explicar o que não é explicável por nenhuma outra razão – a fúria, o entusiasmo, a competência com que os países destruídos se entregaram a reconstrução das suas pátrias depois da mais devastadora de todas as guerras, da mais sangrenta de todas as hecatombes.

Podemos então retirar a seguinte conjectura: as fases mais importantes, mais significativas e mais decisivas na história do conflito corresponderam a modificações profundas no inventário ou na geometria dos respectivos espaços – por extinção, criação ou modificação da estrutura dos espaços

⁽¹⁸⁾ CARTIER, R., *A Segunda Guerra Mundial*, I vol., p. 81.

⁽¹⁹⁾ LAUNAY, J. de, *Segredos Diplomáticos 1939-45*, p. 101.

precedentes. Esses pontos singulares não foram em geral muito sangrentos, nem de complexa ou demorada evolução, nem foram, pelo número de baixas ou pela área destruída, os mais relevantes. Ocorreram pela acção isolada ou combinada da necessidade, do talento, da oportunidade ou do acaso; tiveram ou não autor conhecido a eles associado; por via de regra, modificaram o quadro antecedente de forma irreversível. E foi esse o seu principal atributo, porque a irreversibilidade é a mais consistente das características do desenvolvimento.

A guerra é uma forma de evolução convulsiva, acelerada, turbulenta que decorre da necessidade de ajustamentos rápidos nos espaços económico, social ou político. Em geral, esta mesma transformação é feita de uma maneira mais tranquila, mais progressiva e menos gravosa pela via reformista, que, dentro dos próprios processos e sistemas, cria, gere e anula gradientes de evolução. O quotidiano está para a guerra como a combustão lenta para a explosão.

A vida actual comporta, todavia, tal aceleração que quase se poderia considerar, com patente exagero, um estado de pseudo-guerra, dada a forma como ocorrem, se propagam, se entrecruzam e se influenciam reciprocamente todas as transformações. De modo rápido, embora não turbulento, registam-se constantemente inúmeras modificações de toda a natureza – materiais e imateriais, controláveis ou não controláveis, de âmbito universal ou apenas local, saudáveis ou indesejáveis, independentes ou relacionadas.

A este ritmo e nestas condições, afigura-se impossível proceder a uma leitura universal e analítica desta multidão de factos, fenómenos, números, circunstâncias e hipóteses e daí extrair uma opinião sintética e consistente sobre o quadro actual e sobre as respectivas linhas de tendência. Com este propósito, a descoberta de analogias e o recurso a modelos poderão ser vias mais frutuosas de pesquisa.

Voltando ao exemplo; aceitando como válida a conjectura proposta, seria interessante tentar entender a derivada do momento que passa inquirindo sobre espaços – os espaços que temos, os espaços que poderemos vir a ter, os espaços que devemos ou teremos de encerrar; em que espaços tradicionais ocorreram ou estão ocorrendo modificações significativas ou irreversíveis; em que espaços estamos, provavelmente, insistindo noutras enormes «linhas Maginot», dispendiosas, ultrapassadas e pouco úteis; em que espaços se podem adivinhar os actuais «Tarentos», diagonais de génio que encurtem

processos de reequilíbrio e actualização; em que espaços poderíamos, com vantagem, deixar afundar «a frota de couraçados».

Sem dúvida, o assunto é vasto e muito complexo e excede largamente o âmbito regulamentar do presente trabalho. Limitaremos o estudo a este enunciado e ilustraremos eventuais seguimentos, bordando algumas muito breves considerações sobre quatro exemplos, que temos por relevantes. Fica a sugestão para que se retome a ideia com uma análise mais profunda, mais demorada e mais consistente, que parece pertinente e poderá ser fecunda.

9. ESPAÇO URBANO

Na cidade, no conceito tomado no sentido lato, há dois grupos de espaços – os espaços de ocupação e os espaços de circulação. Nos primeiros, temos os locais de residência, os locais de trabalho, os locais de ensino, os locais de cultura e lazer, edificados ou ao ar livre; os segundos ligam entre si os primeiros, permitindo a conjugação das diversas áreas de actividade que, por razões de organização compreensíveis, se apresentam geralmente disjuntas no espaço respectivo.

O espaço restante não é urbano: campos, florestas, desertos, montanhas, oceanos, ravinas, são locais onde a presença humana é acidental e não-continuada. Estes últimos espaços agrupam-se numa classificação recente de reservas – reserva agrícola, reserva ecológica, etc. – que parece ser designação avisada, porque limita a presença humana permanente e desejada aos espaços anteriores.

Até ao advento da circulação acelerada, nada de especial ocorreu neste ordenamento que mereça referência. O alcance da deslocação normal da grande maioria das pessoas era reduzido; poucas eram as pessoas que se deslocavam, e a frequência e extensão das deslocações também eram, em geral, pequenas. Era uma civilização predominantemente estática e daí o custo elevadíssimo das mercadorias que dependiam do transporte para estar presentes no consumo.

A circulação acelerada começou com o caminho de ferro – o qual, porque tem um espaço próprio, deforma o espaço real por ele servido sem nele sem incorporar. Por esta específica razão, o caminho de ferro vai ser, na origem, o principal promotor da circulação rodoviária: ele criou e alimentou a

necessidade da viagem e do transporte e favoreceu a distribuição e o encaminhamento – portanto a indústria – sem atingir contudo a totalidade do espaço servido, porque a isso a sua tecnologia se opunha.

Assim, porque o novo espaço de intenções não era coberto pelo espaço ferroviário, tornou-se inevitável a expansão rodoviária⁽²⁰⁾, que vai ser, todavia, mais uma questão de avanço conjugado do que uma relevante inovação, como fora o caminho de ferro. Neste, verificou-se um facto sem precedentes: pela primeira vez produziu-se e administrou-se energia de uma forma apenas dependente da vontade humana, sem sujeição a marés, ventos ou correntes. O vapor permitiu a criação da indústria; em paralelo foi inventado o caminho de ferro, que ira distribuir o produto industrial e encaminhar para melhores locais as matérias-primas, consolidando e alargando o campo de intervenção da actividade industrial. Sem transporte, o processo industrial teria tido uma evolução mais lenta e, provavelmente, muito diferente.

Progressivamente e de uma forma satisfatoriamente paralela, foram aparecendo as inovações técnicas nas viaturas, os aperfeiçoamentos do processo industrial, as cadeias de montagem e as técnicas de fabricação maciça e acelerada, as redes rodoviárias e as melhorias nos revestimentos das estradas, as cadeias de abastecimento de combustíveis e de distribuição de sobressalentes, o novo conceito de estação de serviço, o restaurante rodoviário, o motel, mais tarde, a área de serviço e a área de repouso; enfim, a formação, por todas as vias e em todos os azimutes, de uma nova forma de cultura – a cultura rodoviária – na utilização, na apreciação, na reparação, na compra, na venda, no desporto, na comunicação, na arte, etc.

Este enorme esforço conjugado, que foi interferindo de uma forma cada vez mais decisiva no espaço de circulação, encontrou uma cidade que não alterara o seu padrão tradicional de crescimento e de organização, no que respeita aos espaços de ocupação. O nascimento e o crescimento das cidades têm continuado a ser feitos da mesma maneira milenar como aconteceu até aqui – e os poucos exemplos de cidades construídas do nada por voluntarismo

⁽²⁰⁾ O que permite a seguinte reflexão: nunca podendo haver correspondência integral entre os espaços do caminho de ferro e da rodovia, como hoje é bem patente, o espaço de relação entre os dois modos era, predominantemente, de complementaridade e não de concorrência, real ou administrativa. Abona esta conjectura a verificação que os países do mundo com mais elevadas taxas de motorização são os que apresentam os melhores sistemas ferroviários, o que, em espaço de concorrência, não teria sentido.

político não deixaram marca de continuidade. As melhorias verificadas nos instrumentos de circulação foram até interpretadas num sentido inverso – sugerindo e fomentando a criação de bairros especializados no alargamento ordenado da cidade clássica, onde a mancha correspondente ao crescimento era sucessiva e desordenadamente acrescentado a cidade anterior. E assim apareceram os bairros residenciais, os bairros industriais, os bairros comerciais, as cidades universitárias, os complexos desportivos – consolidando uma forma de ordenamento urbano que requeria, naturalmente, viação acelerada para materializar no terreno as transições de ocupação da vida quotidiana. No plano mais amplo, a cidade ganhou entretanto uma enorme mobilidade. Apareceram os fins de semana de longa duração, as férias pagas, as migrações para a praia, para a serra, para o campo, para o estrangeiro. A viação acelerada criava e alimentava o fenómeno turístico que realimentava, por seu turno e em retorno, os sistemas e meios de transporte. Era um crescimento ordenado, monótono, previsível, conforme.

Todavia, nos últimos anos algo começou a não funcionar de forma satisfatória, pelo menos a luz das ideias convencionais. A evolução da mobilidade foi-se realizando persistentemente no triplo sentido de uma maior quantidade, de uma melhor qualidade e de uma mais alargada utilização: muito mais viaturas, com níveis de desempenho inexistentes algumas décadas atrás, e conduzidas por pessoas de todas as classes sociais, idades e profissões começaram a percorrer em todos os sentidos, com grande frequência e de um modo maciço, a cidade. A quantidade e a qualidade de prestação do transporte cresceram de tal modo que se alteraram completamente as características primitivas do processo: tinha surgido, assim, e apenas por efeito de escala no seguimento do desenvolvimento intrínseco e autónomo do sistema, um novo espaço – o espaço automóvel – que ultrapassou a escala de mero serviço ou utensílio de apoio para materializar uma nova entidade, um espaço próprio. Esta nova situação modificou o quadro urbano por completo; não se pode falar mais da cidade, sim ou não, com o automóvel mas da evolução possível de dois espaços de personalidade e geometria próprias, a preservar.

Por esta singela mas fortíssima razão, todas as soluções de compromisso que tentem compatibilizar o automóvel e a cidade, continuando todavia a entendê-lo da antiga maneira puramente instrumental, estarão inevitavelmente condenadas. O automóvel e a rede de vias de circulação de que ele carece

mas que ele ocupa e domina são, no seu conjunto, um espaço real de especial cultura e dimensão que se tem de fazer coexistir com o antigo espaço urbano – na engenharia, no urbanismo, na legislação, no ensino, no quotidiano. Continuar a modificar pesadamente a cidade com novos e custosos empreendimentos que a descaracterizam e lhe reduzem a qualidade nuclear – ser ponto de encontro e de residência permanente, sem alternativa – para ensaiar arremedos de bons espaços de circulação, parece ser uma direcção errada para orientar o progresso. A cidade não é, certamente, o local mais indicado para o outro espaço exhibir o seu mais dourado atributo – a velocidade – porque as variáveis de encanto na cidade serão sempre outras.

O único espaço de entendimento que se vislumbra entre uma cidade com um poder enorme, que decorre do seu valor acrescentado acumulado durante séculos, enorme construção insusceptível de ser profundamente alterada ou reinventada, e um espaço de circulação que ganhou autonomia, expressão, autoridade e volume, com o incremento e o aumento de velocidade da viação acelerada, está numa muito clara e rigorosa estrutura de prioridades, a definir por via legislativa e sujeita a regras de demarcação de territórios muito claras, discretizando o que tende a ser um contínuo – devendo toda a gente ter de vir a saber, sem sombra de dúvida ou hesitação, e desde tenra idade, de preferência, onde a cidade tem prioridade, onde o espaço móvel tem prioridade e onde este atributo tem de ser judiciosa e milimetricamente repartido.

Parece claro que a justificação para o elevado nível de sinistralidade, que infelizmente continuamos a ter, não está no traçado das nossas estradas nem na qualidade das viaturas que nelas anda, como durante tanto tempo se acreditou; nem melhorou substancialmente com o aumento abrupto das penas⁽²¹⁾. Provavelmente a muito correcta definição da fronteira entre estes dois espaços – de que todos, sem excepção, somos habitantes em tempos diferentes – ajudará a melhorar este preocupante estado de coisas. E não será uma questão difícil de resolver, porque não depende da técnica nem carece de verba: basta tão somente a assunção do conceito.

Seria interessante que o próximo Código da Estrada fosse concebido

(²¹) No jornal APN de 29 de Agosto de 1996 e num artigo da primeira página intitulado «Road deaths pile up: we're now 2nd worst in world», pode-se ler o seguinte: «It appears that the new Highway Code, in which the monetary value of all fines were increased and a points system introduced, has not had the intended effect of lowering the accident rate.»

tendo em atenção estas observações; e que, na concepção da sinalização rodoviária, que do código é face visível, operacional e importante, estivesse presente a ideia que ela, a sinalização, tem de ser clara, unívoca, sóbria e fria – porque só deste modo ajudará a concretizar a disjunção que se preconiza.

10. O ESPAÇO DE ADMINISTRAÇÃO

A fórmula «Menos estado, melhor estado» é moderna, é bem intencionada mas não corresponde a uma correcta apreciação do espaço correspondente. O espaço ocupado pelo Estado, pelas estruturas administrativas e pelos respectivos funcionários tem crescido incessantemente. Esta situação não é particularidade nossa, nem é conotável com qualquer tipo de regime ou de modelo político. René Rémond, que cita vários exemplos quando se refere ao tema, escreve: «Todos os países conheceram uma progressão semelhante»; e, mais adiante, depois de analisar o aumento do número de funcionários nos Estados Unidos e em França, conclui: «E por toda a parte se regista tal aumento»⁽²²⁾.

O espaço de administração, de gestão ou de comando é um espaço arborescente, como os populares organigramas indicam, mas o espaço que eles pretendem modelar e enquadrar é matricial – porque o enorme acesso à cultura e à informação, e a mobilidade generalizada permitem agora, e cada vez mais, todas as relações possíveis entre os elementos do conjunto. Entretanto e classicamente articuladas, porque não se conhece outra maneira, múltiplas estruturas arborescentes enquadram, de uma forma cada vez mais perfeita, o polivalente cidadão, sujeito de todas as orações – tido como contribuinte para as finanças, como passageiro para os transportes, como aluno para a educação, como paciente para a saúde, como espectador para o desporto, como cliente para o comércio, como consumidor para a indústria, como inquilino para a habitação, como turista para o turismo, como peão para o condutor.

Esta polivalência, que envolve também uma multidão de prazos, todos diferentes, e que todos temos, por lei, de conhecer de cor, permite ao cidadão compreender, sem dificuldade, que todas as estruturas, respeitando embora ao

(22) RÉMOND, R., *Introdução a História do Nosso Tempo*, p. 194.

mesmo Estado, tem rotinas, processos, culturas e logotipos diferentes, como se de diferentes países ou galáxias se tratasse; que rivalizam entre si na procura, para elas próprias, de uma maior fatia de atenção e de tempo por parte dos utilizadores; e, ainda, que todas as questões intersticiais – ou seja, aquelas que dependem de duas ou mais das arborescências, que entre si têm de estender estruturas auxiliares de coordenação, para o efeito – são sempre as enteadas do processo e revelam muito menores predicados de desenvolvimento e qualidade. A endémica falta de coordenação de que tantos se queixam com tanta frequência não é resultado de inépcia ou de desleixo inelutáveis mas antes uma deficiência intrínseca do espaço de administração existente.

Este problema deve ser certamente daqueles de mais árdua resolução, mas os valores em jogo justificam uma aproximação metodológica, que tarda. Até lá, irá aumentando – sem qualquer sombra de dúvida – o número de organismos públicos, de agências governamentais, de diplomas publicados, de agentes e de instalações para os poderes central, regional ou local, de prazos a registar, a decorar e a cumprir – não obstante a ocorrência de alguns votos piedosos que recordarão a todos, de vez em quando, a necessidade de desburocratizar, de simplificar e de aligeirar a estrutura, os efectivos e a despesa da administração pública – que todos pagamos.

11. O ESPAÇO DA CONSERVAÇÃO

Uma das maneiras pelas quais se revela a complexidade do mundo actual é pelo fenómeno da conservação. Os produtos industriais carecem, como aliás também sucede com os produtos naturais ou artesanais, de uma assistência efectiva durante a sua vida útil. Essa função de assistência – designação aqui escolhida – pode tomar vários aspectos: observação, controlo de funcionamento, manutenção preventiva, revisão, pequena reparação, grande reparação, reconstrução.

A escolha do escalão de intervenção depende da idade do equipamento, do tipo de disfunção verificada, do grau de raridade do equipamento de substituição, da sua maior ou menor prontidão no local requerido, da rotina de acompanhamento preconizada pelo fabricante, dos custos comparados, do preço e disponibilidade da mão de obra competente. É uma função profunda-

mente estudada e as instituições ou organizações que lidam ou que dependem do bom desempenho dos equipamentos, como as forças armadas ou empresas de transportes de grande porte, têm uma sólida experiência neste campo, que se reflecte na dimensão que as estruturas reservadas à função conservação têm relativamente ao total de efectivos e de instalações.

Mas a função conservação também se alarga a outros domínios, onde não transparecem benefícios económicos imediatos, como ocorre com as empresas de transportes, nem exigências de operacionalidade e de prontidão, que são requeridas às forças armadas, às forças de segurança ou às corporações de bombeiros. Temos o caso dos equipamentos pesados e não amovíveis, como as estradas ou as redes de esgotos; o caso das estruturas naturais insubstituíveis e de forte valor económico, directo, como os fundos da plataforma continental, ou indirecto, como as praias; o caso das estruturas naturais cujo mau funcionamento ou natural envelhecimento pode causar estragos de elevadas proporções, inclusivamente com risco de vidas humanas, como acontece com as ribeiras não limpas, com as arribas não consolidadas ou com as florestas não aceiradas; o caso dos espaços intercalares entre o espaço-cidade e o espaço-circulação, como os jardins ou os parques; o caso dos inúmeros monumentos de toda a natureza que documentam o nosso passado e que não são susceptíveis de reedição.

Grande parte das necessidades de conservação decorre do nosso elevado e exigente grau de conforto, de consumo e de apetrechamento. Um povo primitivo que exerça uma agricultura de captura ou de baixa tecnologia tem um período de estacionamento num local da ordem dos poucos anos, findos os quais a terra esgota e a peregrinação recomeça.

Por via disso, a sua habitação não deve durar nem mais nem menos que o período de vida útil do terreno, o que não estimula o desenvolvimento de habitações ou equipamentos sociais duradouros.

A cidade em si mesmo, pela sua natureza fixa e inamovível, que se pretende perene, e pela quantidade de equipamentos e sistemas de toda a espécie que a guarnecem, é uma fórmula avançada de civilização e, portanto, é, necessariamente, um alto consumidor da função conservação.

Para um país de reduzidos meios financeiros, a função de previsão e de manutenção preventiva nos domínios assinalados é uma enorme fonte de riqueza, porque permite encaminhar para áreas mais reprodutivas os recursos consideráveis que são delapidados sem benefício nas catástrofes evitáveis ou

na reconstrução por deficiente e oportuna conservação. Mas, muitas vezes, a dificuldade de conservação não se põe no plano dos custos mas na organização dos sistemas de manutenção, questão delicada, ou no preconceito a remover de que a atitude moderna e correcta é deitar fora e comprar ou construir novo, questão ainda mais delicada.

O espaço de conservação é um ónus de toda a nossa cultura, que tem de ser assumido colectivamente com voluntarismo e intenção – porque tem custos não dispiciendos, absorve consideráveis recursos humanos, exige apurada organização, requer formação adequada, reduz a competitividade global e exige dos restantes participantes consideração e entendimento; é um espaço que tem de ser administrado com atenção e rigor.

Há que fazer qualquer coisa na área. Continuar a investir fortemente na nova construção dispensando as correlativas estruturas de conservação, para poupar efectivos, é uma perspectiva demasiadamente estreita do futuro que, a prazo, atingirá negativamente uma função de nível superior – a qualidade de vida.

12. O ESPAÇO DA TELECOMUNICAÇÃO

Deixou-se para o fim o espaço da telecomunicação, sem dúvida o mais curioso e prometedor. Num salto extraordinário de desenvolvimento, o telefone portátil – o popular telemóvel – tomou de assalto o utilizador português. Este fenómeno não é, de resto, inédito: a agilidade dos portugueses na apropriação do uso do cartão bancário ou do código postal, por exemplo, foi tida na altura como surpreendente mas provavelmente corresponde a uma qualquer característica do nosso povo ainda não completamente analisada mas já evidenciada. De tal modo o telemóvel se integrou na nossa vida quotidiana – mercê, sem dúvida, de uma publicidade inteligente e bem dirigida, mas especialmente pelas suas vantagens intrínsecas – que o seu uso roçou o abuso e algumas vozes questionaram publicamente excessos notórios de utilização, que entravam no campo da comodidade alheia ou do respeito devido por funções ou lugares, reclamando legislação que enquadrasse a sua conveniente utilização.

Certo é que o telemóvel começou por entrar no nosso espaço tradicional como adereço útil e hoje já criou um espaço próprio, fortemente implantado

na população e com tendência para aumentar. A utilização em pleno do espaço de telecomunicação individual, desligado de redes locais, pode vir a modificar totalmente rotinas e procedimentos habituais pela prontidão que confere a todas as funções onde for determinante a gestão em tempo real – generalizando a muitas outras funções e actividades o sistema já usado e consolidado pelos rádio-taxis, e que agora, pela redução de preços e aligeiramento de equipamentos e rotinas, pode ser individualizado. Associado a outras redes de prestação de serviços, a utilização do espaço de telecomunicação pode reduzir ou mesmo anular deslocações para pagamentos de bens e serviços, muitas vezes de custo desproporcionado com o valor a que respeitam, diminuindo assim a carga no tráfego urbano – que tem de ser reduzido e, de preferência, por vias indirectas.

No limite, a gestão integrada de todas as valências do tele-espaço contribuirá fortemente para a desmaterialização do sector terciário e para um profundo reordenamento, que terá de ser estudado, da cidade e das funções de deslocação. Por sua vez, a utilização conjunta do tele-espaço e da navegação por satélite poderá ser, a prazo não muito distante, do maior interesse na gestão das redes públicas de transportes; a regulação do tráfego pela minuciosa e frequente tele-informação estará por certo presente no complexo sistema de deslocações que nos espera no futuro – quando já não for possível construir novas estradas nem sequer aumentar o número de vias das actuais e todo o *hardware* da função transporte se confine à conservação.

E atente-se na influencia cruzada: o uso clarividente do novo espaço de telecomunicação e de tele-operação terá profundas repercussões no espaço urbano e no espaço de administração, e em segunda linha, no espaço de conservação. Os exemplos aqui apresentados não são disjuntos – e cada vez menos espaços o serão; quanto mais cedo nos apercebermos desta especial circunstância, melhor será.

Julga-se poder concluir que o telemóvel é muito mais que um negócio de grande interesse ou uma nova tecnologia de eficaz apoio ao cidadão; está, sim, criando um novo espaço de contornos ainda não definidos e de surpreendente textura, que carece de ser administrado a preceito.

Recordem-se, a propósito, as referências anteriores, feitas ao caminho de ferro e ao radar, e muito provavelmente concluiremos poder estar numa situação muito semelhante.

13. DEFESA NACIONAL: TAMBÉM UM ESPAÇO

O conceito alargado de Defesa Nacional pode considerar-se um especialíssimo espaço, que lembra remotamente a banda de Möbius⁽²³⁾ – com duas faces, potencialidades e vulnerabilidades, que se opõem mas que se ligam e se prolongam, porque se referem a uma mesma realidade.

Encarar, segundo esta perspectiva, os problemas relacionados com a defesa nacional é enfrentar um espaço global e em permanente mutação, porque essa é a natureza do mundo actual. Num universo complicado e que promete sê-lo cada vez mais, este modelo simplifica a análise, é cómodo de operar, facilita a transmissão e não é redutor.

Na nossa formação ao longo do tempo, duas fases serão sempre distintas – a analítica e a sintética. Se a fase analítica nos ensina minuciosamente os alfabetos do ponto, da recta e do plano, como sucedia na difícil iniciação nessa ciência deslumbrante e completa que se chama Geometria Descritiva, a fase sintética reclama que se tenha, em resposta à aprendizagem anterior, um correcto entendimento de espaço – porque é essa a intenção última da mesma ciência: representar espaço a partir de outras formas geométricas mais elementares.

A Defesa Nacional pode ser imaginada do mesmo modo – porque a partir de outros pontos, de outras rectas e de outros planos, na acepção figurada dos termos, se pede igualmente a concepção e o entendimento de um espaço – um espaço complexo, facetado, multiforme, rico de eventos e de cambiantes, variável no modo e no tempo, que se pode entender ou sentir, limitado mas infinito, como a superfície de uma esfera.

Em breve e para terminar, fica o apontamento, a sugestão, o tema para reflexão: Defesa Nacional – uma questão de espaços.

Eduardo Zúquete

⁽²³⁾ A banda de Möbius, assim chamada do nome do matemático alemão do século XIX que primeiro estudou as suas propriedades, obtém-se tomando uma tira de papel, dando a uma das extremidades meia volta e unindo de novo os extremos da tira. Esta superfície tem, entre outras, a propriedade seguinte: partindo de um ponto qualquer e percorrendo a tira no sentido do comprimento atinge-se o ponto correspondente da outra face da tira sem ter passado por nenhum dos bordos da superfície. É, em Portugal, logotipo de um estabelecimento bancário. Ver, por exemplo, M. Denis-Papin, *Colles et Astuces Mathématiques*, p. 114.

BIBLIOGRAFIA

BERNARD, H., CHEVALLAZ, G. A., GHEYSENS, R. & LAUNAY, J. de, *Les Dossiers de la Seconde Guerre Mondiale*, col. Marabout Université, ed. Gerard & C°, Verviers, 1964.

BOSCHESI, B., *As Grandes Batalhas Navais da II Guerra Mundial*, ed. da trad. port. Editora Ulisseia, Lisboa, 1971.

CARTIER, R., *A Segunda Guerra Mundial*, ed. da trad. port. Círculo de Leitores, Lisboa, 1984.

DENIS-PAPIN, M., *Colles et Astuces Mathématiques*, ed. A. Blanchard, Paris, 1972.

Eyewitness History of World War II, col. Bantam Gallery, ed. Bantam Books Inc., New York, N. Y., 1962.

FAURE, R., *Précis de Recherche Opérationnelle*, col. Dunod Décision, ed. Dunod, Paris, 1979.

GALBRAITH, J. K., *A Era da Incerteza*, ed. da trad. port. Moraes Editores, col. Mundo Imediato, Lisboa, 1980.

GILBERT, M., *A Segunda Guerra Mundial*, ed. da trad. port. Publicações Dom Quixote, Lisboa.

Grande Crónica da Segunda Guerra Mundial, ed. Selecções do Reader's Digest (Portugal), Lisboa, 1975.

GUDERIAN, H., *Panzer Líder*, ed. da trad. bras. Biblioteca do Exército, Rio de Janeiro, 1966.

HARPER, *A Batalha da Jutlândia*, ed. da trad. port. Editorial Enciclopédia, Lisboa.

HUGHES, *Histoire de l'Europe Contemporaine*, col. Marabout Université, ed. Gerard & C°, Verviers, 1961.

LAUNAY, J. de, *Segredos Diplomáticos 1939-45*, ed. da trad. port. Livraria Bertrand, col. Documentos de Todos os Tempos, Lisboa.

MORDAL, J., *25 Siècles de Guerre sur Mer*, col. Marabout Université, ed. Gerard & C°, Verviers, 1959.

PEILLARD, L., *A Batalha do Atlântico*, ed. da trad. port. Publicações Europa-América, col. Ventos de Guerra, Mem Martins, 1989.

PRICE, A., *A Batalha do Radar*, ed. da trad. port. Livros do Brasil, col. Vida e Aventura, Lisboa.

RÉMOND, R., *Introdução à História do Nosso Tempo*, ed. da trad. port. Gradiva, Lisboa, 1994.

SUN TZU, *A Arte da Guerra*, ed. da trad. port. Publicações Europa-América, col. Grandes Obras, Mem Martins, 1993, p. 70.

WADDINGTON, C. H., *O. R. in World War 2*, ed. Paul Elek (Scientific Books), Ltd., Londres, 1973.

***O poder e o processo de decisão política:
equilíbrios, capacidades e percepções***

Nuno Mira Vaz

Resumo

As opções políticas dos estados são inevitavelmente condicionadas pelas relações de poder que se estabelecem em cada situação concreta.

Contudo, a avaliação dos poderes relativos, que devia resultar duma análise objectiva, está por sua vez fortemente vinculada a factores de natureza subjectiva, induzidos por percepções desligadas da realidade, as quais afectam de forma irremediável todo o processo de decisão política.

Existe na opinião pública o fundado sentimento de que os indivíduos e os grupos buscam o poder como forma de alcançar objectivos. E é igualmente sabido que o poder é um ingrediente indispensável do processo de decisão política, porque é através da análise das relações de poder que os responsáveis políticos optam por estratégias de confronto ou de acomodação. Esta percepção, todavia, não nos permite visualizar a natureza profunda do poder, nem nos fornece justificação para certas acções empreendidas, como não afasta a suspeita de que, em muitas ocasiões, o único propósito do exercício do poder é o próprio poder. Onde tal se verifica, isto é, onde o poder constitui um fim em si mesmo, «(...) estamos perante aquilo a que Toynbee chama uma enormidade. Portanto, tratar do poder fora do contexto específico de finalidades e propósitos que ele deve servir, retira-lhe qualquer racionalidade e torna impossível saber se é adequado à situação (...)»⁽¹⁾.

A conhecida definição de Max Weber (*Poder é a probabilidade de que um actor envolvido numa determinada relação social, se coloque em posição de exercer a sua vontade, a despeito das resistências, e independentemente das bases em que se apoie tal probabilidade*), dadas as suas claríssimas referências sociológicas, não permite uma extrapolação automática do conceito para o domínio das relações internacionais; contudo, na medida em que lhe desvenda a *natureza dúplice*, permite-nos conhecer um pouco melhor a sua complexa estrutura: por um lado temos o poder entendido como *capacidade para atingir certos objectivos*; por outro, temos o poder como *relação entre duas partes* que desejam influenciar-se mutuamente. Isto é, o poder refere-se em simultâneo à *capacidade para produzir um efeito* – e nessa acepção espera-se que ele assuma a conexão entre causa e efeito – e aos *constrangimentos ou aos conflitos de vontades* que marcam as relações entre as unidades políticas – e neste caso assume-se como atributo de relações entre partes.

Na realidade, entre as unidades políticas que procuram manter as suas **soberania e integridade territorial** no seio do sistema internacional, originam-se com frequência situações em que a incompatibilidade de interesses e de vontades conduz ao emprego da força, militar ou outra.

(1) Wolfers, 1969, p. 176

Esta **força** é constituída pelos *meios, recursos e capacidades de toda a natureza, militares, económicos, humanos, organizacionais e psicológicos de que um actor político pode lançar mão ou tirar partido para alcançar os seus objectivos,*⁽²⁾ e não deve confundir-se com **poder**, pois a força é sempre imediatamente mensurável, enquanto o poder é aferido a cada situação específica, podendo ter um valor diferente em cada uma delas.

Para o general Abel Couto, **poder** é o *conjunto de forças de qualquer natureza, morais e materiais, que um actor pode utilizar, em circunstâncias determinadas, em apoio da sua estratégia*⁽³⁾. Arnold Wolfers prefere defini-lo como a resultante de dois fenómenos concomitantes: a *«política de poder»* e a *«luta pelo poder»*, com o significado preciso de *capacidade para coagir ou, mais precisamente, para infligir privações a outro actor*⁽⁴⁾. E para Kissinger, poder é muito cruamente a *habilidade para ocupar o papel central nos conflitos e remover todos os obstáculos*.

Jack C. Plano afirma que o exercício do poder político tem sido o ingrediente principal do sistema de estados desde a emergência do conceito de soberania e define o poder nacional – entendido como representando em simultâneo os meios utilizados e o objectivo visado por cada parte – como a influência ou controlo exercido por uma nação sobre outra ou outras.

Os autores da escola realista insistem em considerar que num sistema internacional com a configuração do actual se torna inevitável, mais cedo ou mais tarde e verificadas certas circunstâncias, que um ou outro estado se deixe tentar pelo uso da força; e essa contingência obriga a que todos se preparem militarmente, sob pena de virem a ser dominados pelos estados perturbadores. Entre nações – dizem –, o estado natural é o de guerra. Não no sentido de que o estado de guerra é permanente, mas no de que, uma vez que cada unidade política age de motu próprio, ela pode eclodir a qualquer momento:

«(...) A política interna dos estados é o reino da autoridade, da lei e da administração, ao passo que a política internacional é o domínio do poder, da luta e da acomodação compulsiva. Por outras palavras: enquanto o estado é descrito como hierárquico, vertical, centralizado, heterogéneo e dirigido, o sistema internacional é de natureza anárquica, horizontal, descentralizada, homogénea e não-dirigida.

⁽²⁾ Couto, 1988, p. 40

⁽³⁾ Idem, p. 241

⁽⁴⁾ Wolfers, 1969, p. 175

A força é considerada a *ultima ratio* da política. Na ordem internacional ela é não só a última ratio mas também, e em permanência, a primeira. Para evitar que a força seja de facto a última ratio da política, seria necessário, como nos diz Ortega e Gasset, que 'ela se submetesse previamente aos critérios da razão' (...)»⁽⁵⁾.

Embora o pessimismo da escola realista seja compreensível, porque fundado numa apreciação objectiva da história do mundo, deve todavia ter-se em conta que a própria existência da força (entendida aqui como militar) também pode servir a causa da paz, uma vez que a eventualidade da sua utilização por um possível adversário modera muitas exigências e incentiva a resolução pacífica dos conflitos. Todo o actor consciente das consequências dum conflito armado tem tendência a ponderar se os ganhos a obter dele poderão justificar os riscos que se correm.

Esta ponderação está na origem do conceito de «balance of power», uma abstracção que pode ser designada em português por **equilíbrio de poderes**, e que pretende descrever a «forma como os estados procuram assegurar a sua própria segurança num contexto muito fluido de alianças e alinhamentos». Tem naturalmente uma vocação conjuntural e pode ser expressa em termos de equação do poder, de acordo com a qual os factores (os estados) podem encontrar-se numa situação de equilíbrio aproximado, ou então um deles dispõe de uma preponderância temporária sobre os outros. Uma vez que os estados são soberanos e procuram maximizar os seus interesses individuais, a relação de poderes está em permanente fluxo, pois as unidades políticas tendem a mudar de campo sempre que for conveniente reconstituir um equilíbrio rompido.

«Equilíbrio de poderes» refere-se portanto a um modelo relativamente estabilizado do relacionamento entre estados, que aparece com frequência associado à situação concreta da política intra-europeia dos últimos 150 anos. «(...) Estruturalmente, o sistema é visto como um conjunto de estados, unidades autónomas de poder com políticas próprias, envolvidas num inter-relacionamento muito íntimo e inevitável; não dispõe de um órgão político central encarregado da supervisão e controlo das relações entre os diversos intervenientes. A regra básica consiste em não aceitar que qualquer um dos estados se coloque em posição de exercer o seu poder em detrimento dos

(5) Idem, pp. 25 e 26

restantes, considerando-se que o poder assumido por forma irrestrita no interior do sistema constitui uma ameaça à segurança das outras unidades políticas envolvidas. Além disso, subentende-se que o antídoto adequado contra o poder é o próprio poder. E assim sendo, a estabilidade nas relações internacionais requer equilíbrio; sempre que o poder de um estado ou coligação é contrabalançado por um poder de valor aproximado no interior do sistema, as acções agressivas são improváveis, ou pelo menos têm sucesso duvidoso. Nestes termos, um sistema de «equilíbrio de poderes» tem a função essencial de estabelecer e manter o equilíbrio entre diversas unidades políticas (...)(⁶).

Para Arnold Toynbee, «balance of power» é um sistema de dinâmica política que pretende reger a coexistência pacífica dos poderes dum colectivo de estados independentes. «(...) Num mundo assim, o Equilíbrio de Poderes encarrega-se de manter em nível moderado o poder político de cada estado envolvido. (...) E qualquer estado que pretenda ultrapassar o nível estipulado torna-se automaticamente em alvo da pressão de todos os outros; e esta pressão é mais intensa no centro do grupo de estados e mais moderada na periferia (...)(⁷).

Segundo Morton A. Kaplan, a existência dum «balance of power», implica que o comportamento dos diversos actores incluídos no sistema se submeta a um conjunto de regras não explícitas que a todos obriga”(⁸):

- os actores agem, sempre que o considerem oportuno, para maximizar as suas capacidades, mas preferem negociar a combater;
- todavia, preferem combater a deixar fugir uma oportunidade de atingir os seus objectivos;
- porém, se verificam que a luta conduz à eliminação dum actor essencial ao equilíbrio do sistema, preferem por-lhe termo;
- os actores opõem-se activamente a qualquer coligação ou actor individual que pretenda assumir posição de predominância relativamente aos outros;
- os actores agem para obrigar os outros actores a respeitar os princípios de organização supranacionais que respeitam a todos e a cada um;

(⁶) Inis L. Claude, Jr. in Art, 1985, p. 112

(⁷) Idem p. 113

(⁸) Morton A. Kaplan, cit. em Waltz, 1979, p. 51

- os actores essenciais ao sistema, ainda quando derrotados, são instigados a reintegrar o sistema como parceiros de parte inteira.

A eventual contribuição do «equilíbrio de poderes» para a prevenção da guerra é objecto de controvérsia entre os especialistas. Uns, embora admitindo que o «balance of power» não está verdadeiramente vocacionado para conservar a paz, acham que ele contribui ainda assim para salvaguardar a independência de cada estado e para garantir que o sistema não deslizará para a hegemonia universal. Outros porém não hesitam em considerar que a guerra é intrínseca ao próprio sistema e como tal inevitável: «(...) a guerra não só não está excluída pela aplicação das regras do equilíbrio de poderes, como é na realidade considerada o método final de preservar o equilíbrio do próprio sistema (...)»⁽⁹⁾.

A controvérsia entre os que consideram o «balance of power» como um instrumento que pode contribuir para a manutenção da paz e os que pensam que, com ele ou sem ele, a guerra dificilmente deixará de eclodir, é sintetizada desta forma por Wright: «(...) 'o equilíbrio de poderes é um sistema desenhado para apoiar a contínua convicção, em cada estado, de que qualquer tentativa de agressão deparará com a invencível combinação dos restantes.' A guerra tanto pode ser requerida para o equilíbrio como ser evitada pelo mesmo equilíbrio (...)»⁽¹⁰⁾.

A noção de que a perspectiva de confrontação com um poder de nível semelhante poderá demover eventuais atitudes agressivas, é relativamente consensual. «(...) A guerra é iniciada na expectativa de ser ganha; se o poder que se opõe ao perturbador da paz é de idêntica grandeza, este não pode ter a certeza de ganhar. De facto, a igualdade joga tradicionalmente a favor da defesa, porque qualquer estadista responsável hesitará antes de perturbar, pela violência, uma situação de equilíbrio.

Contudo, se a situação de equilíbrio significa que qualquer actor pode perder a guerra, significa igualmente que qualquer actor a pode ganhar. (...) Certos estadistas podem não exigir mais do que uma magra chance de vitória; se bem que evitem jogar contra adversários muito fortes, podem não hesitar quando a situação parecer razoavelmente equilibrada; e nestas

⁽⁹⁾ Idem. p. 116

⁽¹⁰⁾ Ibidem

circunstâncias, o equilíbrio pode realmente constituir um fraco dissuasor (...)»⁽¹¹⁾.

Muitas vezes pensa-se no «balance of power» como um sistema multipolar, em que o poder real se encontra repartido por um número substancial de potências. Contudo, o que acontece com mais frequência é que uma única potência ocupe a posição de supervisor do equilíbrio colectivo, contribuindo para a estabilidade do sistema através da sucessiva adaptação da sua própria política as alterações que vão ocorrendo nas múltiplas relações de poder que se estabelecem entre todos os estados membros.

Estas mudanças, sobretudo no que respeita aos estados preocupados com as ameaças à sua segurança, assumirão quase sempre a forma de alianças, onde as suas capacidades possam ser valorizadas. Todavia, na hora de darem início à cooperação, aqueles que se sentirem realmente inseguros poderão inquietar-se a respeito da futura repartição dos ganhos obtidos, perguntando-se: ‘será que, ao unirmo-nos, ganharemos ambos?’ «(...) Se se espera repartir um determinado ganho, digamos na proporção de dois para um, pode acontecer que o que mais ganha sinta tentações de utilizar esse ganho, na circunstância desproporcionado, para exercer represálias sobre o outro. E enquanto cada um recear que o outro venha a utilizar contra si capacidades entretanto acrescidas, a cooperação entre ambos está comprometida (...)»⁽¹²⁾.

Além disso, não existe um consenso firme sobre a eficácia das alianças, havendo um número significativo de especialistas convictos de que as alianças, contra o que seria de esperar, não ajudam na realidade a manter o equilíbrio do poder, porque possuem uma lógica bipolar que induz à guerra. É aquilo que se designa por **paradoxo da segurança-insegurança**: quando um estado, para aumentar o seu grau de segurança, ingressa numa dada aliança, os eventuais adversários, sentindo que a sua segurança diminuiu, procuram inverter a situação através do ingresso noutra aliança tendencialmente adversa da primeira.

Esta reflexão conduz-nos em linha recta ao conceito, muito difundido mas por vezes deficientemente entendido, de **vazio do poder** e das implicações que lhe estão associadas.

⁽¹¹⁾ Ibidem, p. 117

⁽¹²⁾ Waltz, in Art. 1985, p. 21

A maioria dos analistas considera que o «vazio do poder» corresponde à situação em que a influência dum país dominante em determinada região declina substancialmente. E nestas circunstâncias «(...) pelo menos uma das restantes unidades políticas, até aí condicionadas pela antiga hegemonia, consciente de que é preciso aproveitar a oportunidade entretanto criada, procurará inevitavelmente expandir de forma rápida e intencional o seu poder. Trata-se dum movimento unilateral, que os estados vizinhos não apoiam. E se bem que os objectivos declarados do movimento possam ser de natureza económica, diplomática ou cultural, o seu objectivo real é seguramente um incremento rápido de capacidades que permitam ao estado apresentar em seguida, aos países vizinhos, exigências de natureza política (...)»⁽¹⁾.

Na sua essência, a existência dum vazio de poder significa que uma força natural impele uma nova hegemonia a tomar o lugar duma velha. O novo poder dominante pode não ser tão forte como o antigo no seu zénite, mas é seguramente o mais forte no âmbito regional naquele momento. A nova hegemonia não assume necessariamente a sua proeminência política através da subjugação militar dos vizinhos. Contudo, para 'ocupar a função, tem de tomar a seu cargo pelo menos algumas das tarefas que o "destituído" desempenhava no espaço regional: patrocinar e impor regras para o comércio internacional e directivas para a actividade diplomática; proporcionar segurança aos aliados; mediar os conflitos intra-regionais; proteger a actividade comercial dos países da região em águas e espaços internacionais; e punir os estados que transgridam as regras estabelecidas pela nova ordem.

A metáfora do 'vazio' implica que um estado ou outro tem que desempenhar em permanência um papel dominante em cada região. Isto é: se uma antiga potência desfalece, outra ocupar-lhe-á inevitavelmente o lugar. Um raciocínio nem sempre rigorosamente verdadeiro, visto que se pode imaginar uma situação em que os estados de determinada região estejam solidariamente interessados em manter o statu quo, ou então que acordem entre si na implementação dum novo regime.

Parece pois mais apropriado conceber o vazio de poder (há quem prefira designá-lo, talvez de uma forma mais expressiva, por «vazio de segurança») como algo que só ocorre em determinadas circunstâncias. De facto, os vazios de poder consubstanciam-se em função das vontades dos

⁽¹⁾ Roy, 1995, pp. 45 e 46

estados intervenientes, e estas nem sempre visam, como vimos, a ocupação dum lugar deixado vago em circunstâncias específicas. Para um melhor entendimento da questão, Denny Roy propõe-nos que averiguemos como é que no passado as potências emergentes, com grande potencial de afirmação estratégica, reagiram à revelação de vazios de poder. Quanto a ele, os EUA e o Japão do período entre as duas Grandes Guerras são dois casos paradigmáticos. Começa por lembrar que o Reino Unido, indiscutivelmente a potência dominante do século XIX (em 1860 a sua produção industrial era superior a 50% da produção mundial), viu o seu poder declinante ser repartido entre diversas potências europeias e os EUA, sobretudo estes, que em 1919 atingiram o estatuto de maior potência mundial. Contudo, na altura, «(...) o povo americano decidiu rejeitar o papel de líder político mundial, retirando-se deliberadamente do palco diplomático (...)»⁽¹⁴⁾. E ao fazê-lo, o país declinou claramente a oportunidade de liderança internacional aberta com o declínio britânico. No caso do Japão, as circunstâncias em que ocorreu o desgaste da liderança britânica foram apercebidas por Tóquio como uma ameaça à ordem regional e mundial, e foi esta avaliação que ditou a política agressiva do país nos anos 30 e 40. Na verdade, a partir de 1929 (ano do crack na bolsa de Nova Iorque), há uma percepção generalizada de que as políticas liberais inspiradas por Wilson já não servem os interesses dos países. E, no Japão, muitos políticos concluem que o proteccionismo económico, a concentração de poderes no governo e algum protagonismo militar são os meios mais adequados para assegurar a sobrevivência das nações. Além disso, uma vez que os EUA se recusavam a ocupar o lugar deixado vago pelo Reino Unido, deixava de haver potência dominante na Ásia e no mundo. Do ponto de vista japonês, ao predomínio britânico tinha sucedido um período de incerteza, e a política do Japão devia ser orientada no sentido de pôr um fim a essa incerteza. Trata-se, segundo Roy, de dois casos extremos e exemplares: para os EUA, a vulnerabilidade do sistema é apercebida como muito fraca, e portanto a ocupação do papel de potência dominante não se justifica. Para o Japão, pelo contrário, a vulnerabilidade é julgada muito alta; logo, é urgente preencher o vazio do poder, pelo menos na área regional em que se insere. Para o autor, ambas as posições são muito pouco prováveis no mundo de hoje, conhecidas que

⁽¹⁴⁾ Paul Kennedy, cit. Roy, p. 47

são a nova estruturação do sistema internacional e a interdependência dos diversos poderes.

Os estados que aspiram à hegemonia possuem dois bons motivos para se expandirem. O primeiro consiste na possibilidade de virem a orientar e a controlar o subsistema a que pertencem, através da fixação de regras para a actividade dum grupo de estados que lhe ficam automaticamente «subordinados» nos domínios político, militar, económico e cultural. O segundo é ainda mais evidente: na medida em que um determinado estado ocupar o vazio criado, impede outros de o fazer.

Por outro lado, também podem enunciar-se razões que desaconselham estes movimentos expansionistas. Em primeiro lugar, é preciso evitar que um comportamento demasiadamente agressivo leve o conjunto dos outros estados a adoptar medidas cautelares, que podem ir até à formação de coligações defensivas, prejudiciais para a expansão pretendida; na verdade, sempre que um poder emergente se torna ameaçador, os restantes estados tendem a unir-se contra ele, formando uma coligação cujo poder militar excede o do «provocador». Em segundo lugar, a maioria dos estados modernos está consciente de que a interdependência económica, que muitos estudiosos acreditam ser a base imprescindível a uma cooperação mutuamente frutuosa no domínio do comércio internacional, faculta a todos os intervenientes uma «fatia do bolo» em pé de relativa igualdade. E finalmente o livre fluxo de capitais, bens e serviços, exige um enquadramento político estável, o qual seria seguramente perturbado por uma hegemonia não desejada ou imposta pela força. Assim, se a nova potência dominante, após consolidar as suas posições, se preocupar apenas em ganhar acesso privilegiado a certos mercados e fontes de matérias primas, «(...) acabará fatalmente por descobrir que as suas oportunidades no comércio global diminuirão em vez de aumentarem. Isto é, os custos da hegemonia acabam por suplantar os seus benefícios (...)»⁽¹⁵⁾.

A forma como a questão do «vazio de poder» se vai comportar no futuro é vista de diferentes maneiras pelas escolas realista e neo-liberal. Para os últimos – que enfatizam o decréscimo do papel da força militar na cena internacional –, a crescente importância do vector económico na formação do poder dos estados, os ganhos de capacidade das normas do direito internacional, e o papel desempenhado pelos organismos e pelas conexões económicas

⁽¹⁵⁾ Roy, 1995, p. 50

internacionais no desencorajamento de comportamentos agressivos, acabarão por desincentivar os sonhos expansionistas em qualquer região do mundo. Os realistas, porém, insistem em que os incentivos à ocupação dos vazios de poder são irresistíveis, porque os responsáveis políticos receiam acima de tudo que, na ausência duma hegemonia que imponha regras de conduta, as instituições multilaterais se revelem totalmente ineficazes. Além disso, afirmam que a interdependência económica não evita os conflitos, que a força militar continua a ser indispensável na política internacional, e que a maior parte dos governos acabará provavelmente por achar a “dominação” preferível a cooperação.

Ultimamente, porém, esta querela tem vindo a desvalorizar-se, visto que a actual configuração do poder no mundo impôs a um conjunto de novos actores novas regras de comportamento, moldadas pela prevalência da economia e doutros factores não militares num contexto de interdependências múltiplas, no qual o anterior protagonismo dos estados aparece algo desgastado.

Esta sensibilidade, que começou a ser formulada nos anos 60, é conhecida por *transnacionalismo*, e assenta na convicção de que o «(...) paradigma estatal imposto por Morgenthau não permite uma análise global e compreensiva das relações internacionais, uma vez que estas ultrapassam em muito o quadro estreito da acção inter-estados. (...) A sociedade internacional não se esgota na mera coexistência de estados dotados de interesses específicos e homogéneos; ela inclui igualmente o conjunto das relações que se estabelecem entre os homens, as ideias e as organizações, sem qualquer sujeição às fronteiras dos estados, e é animada pela multiplicidade dos interesses individuais e colectivos. (...) A sociedade internacional não é na verdade internacional, mas sim trans-nacional (...)»⁽¹⁶⁾.

A este visãõ contrapõe Waltz – um defensor do realismo pragmático – «(...) que as relações trans-estatais sempre existiram e jamais impediram a predominância incontestável dos estados no domínio das relações internacionais, uma vez que a actividade diplomática e o uso da força sempre constituíram seu monopólio; além disso, o sistema internacional sempre gravitou em torno da acção das grandes potências, as quais não são minimamente afectadas pelos movimentos transnacionais ou pelos actores não estatais (...)»⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Huntzinger, 1987, p. 91

⁽¹⁷⁾ Idem, p. 93

Huntzinger sistematiza assim o desacordo entre clássicos e modernistas: «(...) para os primeiros, a sociedade internacional continua a ser determinada pela acção e pela influência dos estados, as relações de poder e o risco de guerra; para os segundos, a sociedade transnacional transformou-se num sistema mundial de interdependências, de trocas e de influências recíprocas no qual os estados e os governos detêm um papel cada vez menos importante, ao passo que os indivíduos e as organizações adquiriram a capacidade de influenciar não só o próprio estado, como também os governos estrangeiros e a sua opinião pública (...)»⁽¹⁸⁾.

Neste contexto, o poder pode pois ser definido como a «(...) *capacidade que um determinado estado possui para controlar os comportamentos de outros estados*», e esta capacidade pode ser vista de diversas maneiras⁽¹⁹⁾:

- como *influência*, visto constituir, na sua essência, um meio para atingir determinadas finalidades; embora alguns responsáveis políticos utilizem a influência de que dispõem para seu próprio benefício, para a maioria ela será meramente instrumental.
- como *capacidade*, entendida como um instrumento ou qualidade capaz de induzir, persuadir, gratificar, ameaçar ou punir comportamentos de outros estados.
- como *relacionamento ou processo*, visto que trata das relações entre duas ou mais unidades políticas.
- como *quantidade*, pois se A pode forçar B a proceder de determinada maneira, *é porque* o poder de A é superior ao de B.

O processo político internacional inicia-se quando um estado A procura, através de acções ou simples sinais, influenciar, seja no sentido de o modificar ou de o sustentar, o comportamento – imagens, actos ou políticas – doutras unidades políticas. A intenta influenciar B porque estabeleceu certos objectivos que não podem ser alcançados a menos que B – e eventualmente outros estados – procedam de determinada maneira.

Segundo Holsti, o poder na ordem internacional pode ser decomposto em três elementos: as *acções* destinadas a influenciar terceiros, as *capacidades*

⁽¹⁸⁾ Ibidem, p 94

⁽¹⁹⁾ Holsti, 1977, pp. 165 e 166

utilizadas para assegurar o sucesso dessas acções, e as *reações* às referidas acções. Para o autor, o estudo da problemática das capacidades e das reacções, aconselha a que se proceda primeiro que tudo à análise tanto dos padrões de comportamento como das intenções que podem estar presentes em qualquer relacionamento internacional. Primeiro, o exercício da influência de A não se destina forçosamente a modificar o comportamento de B; pode também visar a sua continuação ou reforço, por ser isso que mais interessa a A. Segundo, o facto de B se deixar influenciar por A não exclui a possibilidade de, em função disso, A modificar igualmente o seu comportamento, porventura num sentido mais favorável aos interesses de B. Terceiro, pode acontecer que B, antecipando-se a uma provável punição ou gratificação vindas de A, adopte o comportamento desejado por A. A teoria da *dissuasão* reflecte claramente a situação em que B – considerado potencial agressor – não atacará A por saber ou recear que a reacção ao ataque se concretize num nível inaceitável para si próprio. Quarto, há que distinguir entre uma avaliação rigorosa dos poderes e das capacidades efectuada segundo critérios científicos, da *percepção* que a opinião pública e os responsáveis políticos têm delas, e ainda da forma como elas são lidas pela parte adversa. Finalmente, há que considerar a situação – designada por alguns como *poder negativo* – em que A pretende apenas que B se abstenha de praticar certas acções⁽²⁰⁾.

Na fase de concepção da política externa, procede-se necessariamente à inventariação e análise das acções alternativas àquela que está em curso. Um cálculo destes requer: *informação* sobre a situação, *conhecimento substantivo das relações causa-efeito* da cada uma das opções disponíveis e um método de aplicação dos *valores e interesses* em jogo, por forma a avaliar qual é a melhor opção. Contudo, na maior parte das vezes, a decisão tomada é fruto dum circunstancialismo bem mais complexo, relacionado com

(20) Idem, pp. 167 a 169.

O actor que pretende influenciar o comportamento doutro, pode utilizar 6 táticas diferentes:

- a persuasão
- a oferta de recompensas
- a garantia de recompensas
- a ameaça de punição
- a concretização de punição não violenta
- o uso da força

os chamados problemas do *valor-complexidade* e da *incerteza*. O primeiro resulta da presença de valores e interesses múltiplos e competitivos em cada problema singular, enquanto que a incerteza reflecte a eventual inadequação do conhecimento necessário à tomada de decisão. São questões incontornáveis, porque colocam o decisor perante a contingência de proceder a escolhas sem uma base firme de confiança no seu próprio julgamento.

Naturalmente, dizer que os estados têm políticas é uma abstracção, uma vez que os estados não são entidades concretas e tanto as acções como o processo de decisão política são obra de indivíduos. «(...) Nalguns casos, a presunção de que o estado é um actor unitário que age de forma racional, pode revelar-se útil como base de raciocínio. Mas uma tal perspectiva (...) não permite apreender a realidade política na sua integralidade e, pior do que isso, pode dar origem a graves erros de julgamento, tais como sobrevalorizar a influência de factores externos na configuração do poder nacional, desvalorizando em contrapartida o impacte que nele têm as problemáticas, os aparelhos burocráticos e as personalidades nacionais (...)»⁽²¹⁾.

O papel desempenhado pelos responsáveis políticos nacionais merece por tudo isto uma apreciação atenta. Na verdade, ainda que as decisões possam parecer o resultado da sua exclusiva vontade, muito raramente o responsável político decidirá por ele mesmo. «(...) Na maior parte das vezes só decidirá depois de trocar impressões com diplomatas e líderes políticos estrangeiros e também com os seus conselheiros, e sempre com base em informação fornecida pela burocracia estatal. (...) Esta, por sua vez, actuará de acordo com 'procedimentos operacionais normalizados' que afectam inevitavelmente as opções sugeridas e que limitam o alcance das acções a empreender, (visto que...) as responsabilidades que estas pessoas têm e o treino a que foram sujeitas influenciam o modo como vêem os problemas. Como disse lord Salisbury no século XIX, 'se se acredita nos médicos, ninguém é saudável; se se crê nos teólogos, ninguém é inocente; se se dá crédito aos soldados, nada está seguro' (...)»⁽²²⁾.

A verdade é que os estadistas, tal e qual como os cidadãos comuns, raramente tomam decisões de acordo com as regras da estrita racionalidade, porque «(...) não examinam toda a informação, não procuram todas as

⁽²¹⁾ Art. 1985, p 434

⁽²²⁾ Idem

alternativas possíveis, não tomam em consideração, de uma forma exaustiva, o modo como as diversas políticas podem afectar a obtenção dos objectivos, e em consequência só ocasionalmente adoptam as políticas adequadas à maximização dos ganhos. Num mundo demasiadamente complexo para os nossos cérebros limitados, a solução é simplificar, é permitir que quadros de referência pessoais recolham, assimilem e processem todo um complexo manancial de informação suficientemente ambígua para ser apreciada num sentido ou noutro, de tal modo que o mais natural é que duas pessoas vejam o mesmo acontecimento de maneira diversa. Neste contexto, as convicções pré-existentes desempenham um papel importantíssimo. E ainda que estas possam efectivamente regenerar-se quando confrontadas com informação suficientemente persuasiva, a verdade é que semelhante inflexão só muito raramente se verifica (...)»⁽²³⁾.

O que normalmente se constata é uma tendência dos responsáveis políticos dos estados para desenvolver uma imagem peculiar dos outros e das suas intenções, a qual infelizmente não inclui apenas conhecimentos objectivos acerca do antagonista, porque os pré-conceitos não se dispensam de marcar uma presença muito significativa. Se esta tendência para antecipar os comportamentos dos restantes actores envolvidos e o modo como as acções empreendidas poderão influenciar-se reciprocamente não for contrariada, os actores correm o risco de, ao procurar determinar a melhor forma de agir, basear a sua decisão numa imagem que se pode revelar desajustada da realidade.

Na verdade, tanto a psicologia como a História contêm evidência bastante para se concluir que a maioria dos decisores políticos tende a compatibilizar a informação recebida com as suas próprias imagens e teorias. Em boa verdade, estas determinam já em grande parte a substância da informação que recolhem. Isto faz com que cada actor tenda a aperceber-se mais facilmente dos factos compatíveis com as suas expectativas, e tem como consequência que o reconhecimento de fenómenos inesperados exija informação mais abundante e mais detalhada do que a relativa aos fenómenos esperados. Além disso, porque resistem a alterar convicções pré-existentes, os decisores políticos propendem a estabelecer teorias e expectativas de forma prematura – o que aliás nem sempre será inconveniente,

⁽²³⁾ Ibidem, p 437

dada a reconhecida urgência política de algumas medidas concretas, havendo mesmo quem rejeite as informações que contradigam pontos de vista pré-concebidos.

A informação ao dispor dos decisores políticos permite pois numerosas interpretações; e é por isso que se justifica, da parte de quem decide, um comportamento cuidadoso, que permita minimizar os erros de avaliação. As medidas cautelares mais importantes consistem basicamente no seguinte:

- acima de tudo, como orientação geral e permanente, evitar a tendência para ajustar a informação recolhida a interpretações pré-concebidas;
- depois, à medida que se vão confirmando pontos de vista sobre questões nucleares, averiguar se cada uma das convicções interiorizadas tem suporte lógico e consistente, capaz de resistir a raciocínios contraditórios;
- assegurar-se também de que, ao transmitir convicções e predições, tanto a aliados como a contendores, elas sejam tão explícitas quanto possível, sob risco de provocarem deslizamentos indesejáveis em relação ao que seria o normal desenvolvimento das acções planeadas ou já em curso; além disso, é preciso também ter presente que, se as acções desencadeadas com a finalidade de transmitir a outrem uma determinada mensagem não decorrerem conforme planeado, o efeito produzido pode não ser o desejado;
- a informação disponível deve ser analisada segundo ângulos diversos, inclusive segundo aqueles que pareçam menos conformes às expectativas dos decisores, pois essa é a única forma de garantir que as opções tomadas resultam de interpretações racionais e sistémicas;
- deve por fim evitar-se a todo o custo a tendência para ver nos outros actores um grau de hostilidade superior ao real, porque essa é sem qualquer dúvida uma importante fonte de mal entendidos que pode conduzir a situações de conflitualidade incontrolável.

Todavia, não acabam aqui as dificuldades, pois como é do conhecimento geral, a maioria dos actores deixa-se influenciar por aquilo que aprendeu ou experimentou. «(...) Para que um actor possa classificar outro em determinada categoria, tem que desenvolver um conceito específico para essa categoria. E existem três níveis relacionados com a presença, ou não, do

referido conceito. Em primeiro lugar, pode acontecer que o conceito esteja totalmente ausente; é o que se passa quando a estrutura cognitiva do actor é incapaz de se identificar com o fenómeno considerado (veja-se a imagem que a China tinha do Ocidente em meados de século passado, ou a dificuldade de compreensão do ocidental face à violência actual do integrismo religioso). Depois, o actor pode ter conhecimento de determinado conceito, mas não acreditar que ela represente a realidade (durante a guerra fria, os responsáveis políticos dum e doutro lado não acreditavam nas explicações dadas pelos seus contrários sobre o funcionamento dos respectivos sistemas; as elites comunistas, em especial, afirmavam não haver qualquer correspondência entre a descrição que as democracias davam de si próprias e a realidade). Por fim, é frequente que um dado actor detenha um conceito e pense não existir outro qualquer actor a quem possa aplicá-lo (...)⁽²⁴⁾.

As dificuldades que resultam, para uma análise objectiva, das circunstâncias descritas, bastariam para explicar a razão por que é muito difícil perspectivar o sucesso das acções destinadas a influenciar comportamentos alheios. Mas, infelizmente, haverá ainda que acrescentar aos factores de «empastelamento», questões como a personalidade e as amizades dos protagonistas, as percepções recíprocas ou a tradição, que são variáveis de difícil avaliação e com potencialidades para alterar as relações de poder estabelecidas. Segundo Holsti, as *condições* ou *variáveis* que é preciso considerar são as seguintes⁽²⁵⁾:

- *a distinção entre as capacidades efectivas dum estado e as percepções que os outros têm dessas capacidades.*

Uma força nuclear, por exemplo, é geralmente vista como um “argumento supremo”, capaz de multiplicar seriamente a capacidade de influência diplomática de quem a possui. Todavia, o aspecto mais relevante da capacidade nuclear não é a sua posse, mas sim a vontade de a utilizar se necessário, bem como a habilidade para assinalar correctamente essa vontade às partes adversas. Os outros governos devem ser convencidos de que a referida capacidade não é meramente simbólica.

⁽²⁴⁾ Art 1995, p. 306

⁽²⁵⁾ Holsti, pp. 171 a 179

- a *extensão das necessidades recíprocas entre as partes litigantes.*

Em geral, quando um país necessita de qualquer coisa que outro possui, coloca-se numa posição de vulnerabilidade relativa.

Tomemos o caso de dois países A e B, em que A é muito mais poderoso que B. Se acontecer que B possua matérias primas críticas (petróleo, minerais raros) indispensáveis à economia de A, este, apesar do diferencial de poderes lhe ser favorável, fica em certa medida dependente de B; e esta conclusão continua a ser verdadeira para materiais não críticos. Embora se atenua a dependência, a verdade é que uma simples falha no abastecimento de trigo pode dar origem em A a convulsões de natureza social e política.

- a *influência que o orgulho, a teimosia, a amizade e outras características humanas projectam sobre as relações de poder.*

Um governo pode ser fortemente dependente do governo doutro estado, e no entanto resistir às suas exigências, sujeitando-se a toda a sorte de privações – inclusive a destruição física ou a perda da independência – em nome do orgulho nacional. O governo do Vietname do Norte recusou durante a guerra do Vietname fazer qualquer tipo de concessão aos EUA, declarando-se para tal disposto a suportar um alto nível de destruição dos seus recursos humanos e materiais.

- a *adequação ou a previsibilidade das reacções às acções desencadeadas.*

A Bélgica, por exemplo, seria sempre mais receptiva às necessidades da política inglesa do que a Albânia, por razões óbvias.

O essencial, afirmam os adeptos do realismo político, é entender que *a política internacional, como toda e qualquer política, mais não é que uma luta pelo poder. Seja qual for o objectivo final duma dada política externa, o seu objectivo imediato é sempre o poder. Os estadistas e os povos podem almejar liberdade, segurança ou prosperidade. Podem fixar os seus objectivos em função de ideais religiosos, filósofos, económicos ou sociais... Mas sempre que alguém recorre à política internacional como instrumento na dura luta para alcançar estes objectivos, está na realidade a lutar por poder*⁽²⁶⁾.

(26) Morencos, 1981, p. 296

Essencial é igualmente entender que o poder real só se define *em acto*; até lá, é meramente *potencial*, e não é raro que as expectativas criadas em relação a um determinado poder saiam frustradas na altura da concretização.

Efectivamente, o poder das unidades políticas só tem significado quando comparado com o poder das outras, de tal sorte que o que interessa verdadeiramente em termos operacionais é o *diferencial do poder*. Além disso, o poder concretiza-se em relação a uma determinada situação, e só em relação a ela. Depois, há que considerar a sua subjectividade, isto é, a forma como ele é avaliado pelos outros, porque essa avaliação vai influenciar as opções estratégicas dos eventuais oponentes. A História está na verdade cheia de exemplos ilustrativos desta característica. Um deles, bem recente, está patente na reacção iraquiana ao ataque desencadeado em 1991 pela coligação liderada pelos EUA. A começar pela Força Aérea – que não se viu – e a terminar nas famosas Divisões da Guarda – que só esporadicamente honraram a fama de que gozavam –, o poder militar de Sadam Hussein revelou-se substancialmente mais fraco do que se temia, e em todo o caso desproporcionadamente abaixo do poderio avassalador da máquina coligada. Todavia, o que importa reter, é que o *poder apercebido* das Forças Armadas iraquianas obrigou à montagem duma máquina militar muito mais forte do que se revelou necessário. E não é difícil avaliar o quanto as dificuldades de natureza logística e operacional agravaram a dificuldade original das acções empreendidas. Há a considerar também a personalização, visto que o exercício do poder varia, e muito, com o carácter e a personalidade do respectivo utilizador. Um temperamento combativo ou apaixonado propende muito mais para a luta do que um contemplativo, que preferirá por norma soluções de apaziguamento. Outra característica importantíssima é a infungibilidade, a qual significa que as forças que sustentam o poder não são fungíveis, isto é, não possuem a capacidade de se substituírem umas às outras. Na verdade, a disponibilidade financeira dum estado só por acaso poderá transformar-se, *de imediato*, em aviões ou navios, e a inversa é igualmente verdadeira. Da mesma forma, uma determinada estrutura político-administrativa jamais poderá ser substituída por um vector de natureza cultural. Desta maneira, um excesso num determinado recurso não pode compensar a falta de outro. A multidimensionalidade é outra característica inquestionável, visto que o poder assenta em forças de diversa graduação e natureza. Inquestionável é

também a sua temporalidade, uma vez que o poder se avalia sempre em relação a um dado período de tempo. E por fim, há que destacar a circunstância de o poder constituir um instrumento para alcançar determinados objectivos, e nunca um fim em si mesmo. Embora se saiba que, num número significativo de casos, o poder é perseguido por ele mesmo, a verdade é que quando isso acontece estamos perante uma perversão, um desvio pelo qual se deve responsabilizar o que de pior contém a natureza humana, incapaz de resistir ao fascínio que o exercício do poder sempre é capaz de acender.

O poder sobre que assenta o processo político na ordem internacional possui pois características próprias, que permitem distingui-lo doutras realidades afins. Efectivamente, se um diferencial de poder positivo não concede controlo total sobre potenciais adversários ou antagonistas, oferece pelo menos quatro vantagens: primeiro, proporciona a quem o possui a possibilidade de manter um determinado grau de autonomia face ao poder detido por outros; segundo, um poder superior permite aumentar o raio de acção relativo no interior do sistema ; terceiro, o poder superior dispõe de margens de segurança mais dilatadas sempre que lida com poderes inferiores, tendo além disso «voto de qualidade» no estabelecimento das regras do jogo; e por fim, a uma maior quantidade de poder corresponde uma maior capacidade para agir em prol da sua segurança.

Uma última nota se impõe: o poder nacional não deve ser considerado um simples produto da reunião de todos os recursos de que dispõe a Nação, mas sim uma integração de meios que agem como um todo uno e indivisível, de forma síncrona e sistémica, ainda que os seus efeitos possam ser predominantemente desta ou daquela natureza.

Nuno Mira Vaz

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Políbio Valente de, *Do Poder do Pequeno Estado*, I.S.C.S.P., Lisboa, 1990

ART, Robert J., *International Politics: Anarchy, Force, Political Economy, and Decision-Making*, 2ª ed., Little, Brown and Company, Boston, 1985

BARATA, Óscar Soares, *Demografia e Poder*, Revista do I.S.C.S.P., Lisboa, 1989.

BARRY, Brian, *Power and Political Theory*, John Wiley and Sons, London, 1976

CLINE, *Avaliação do Poder Mundial*, I.D.N., Lisboa, 1991, in Defesa Nacional, Ano LXVII, MAR/ABR, pp. 59 a 71

CLINE, Ray s., *Metastrategy: National Security Memorandum for the President*, Crane Russak and Company, New York, 1988

COUTO, Abel Cabral, *Elementos de Estratégia*, I.A.E.M., Lisboa, 1988

Enciclopedia Internacional da las Ciencias Sociales, ed. Aguilar S.A., Madrid, 1968

GALBRAITH, John Kenneth, *The Anatomy of Power*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1983

GOLDMAN, Kjell e SJOSTEDT, Gunnar, *Power, Capabilities, Interdependence*, Sage Publications, London, 1979

HABEEB, William Mark, *Power and Tactics in International Negotiation*, John Hopkins University Press, 1988

HOLSTI, K. J., *International Politics – A Framework for Analysis*, 3ª ed., Prentice-Hall Inc., New Jersey, 1977

HUNTZINGER, Jacques, *Introdução às Relações Internacionais*, Éditions du Seuil, Paris, 1987

JERVIS, Robert, *Hypotheses on Misperception*, in James Rosenau, the Free Press, New York, 1969

- KISSINGER, Henry A., *On the Concepts of Politics and Power*, in James Rosenau, the Free Press, New York, 1969
- KNORR, Klaus, *Power, Strategy and Security*, ed. Klaus Knorr, Princeton University Press, New Jersey, 1983
- MALTEZ, José Adelino, *Ensaio sobre o Problema do Estado*, Academia Internacional de Cultura Portuguesa, Lisboa, 1991
- McELROY, Robert W., *The Role of Ethics in International Affairs*, in «Morality and American Foreign Policy», Princeton University Press, New Jersey, 1989
- MILLER, Lynn H., *Global Power*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1985
- MOREIRA, Adriano, *Poder Funcional – Poder Errático*, N/D nº12, 1979
- IDEM, *Hierarquia das Potências: Dependência e Alienação*, N/D nº 30, 1984
- MORENCOS, Fernando de Bordeje, *Diccionario Militar Estratégico y Político*, ed. San Martin, Madrid, 1981
- MORGENTHAU, Hans J., *Politics Among Nations*, Alfred A. Knopf inc., New York, 1978
- OLSON, William Clinton, *The Theory and Practice of International Relations*, Simon and Schuster, New Jersey, 1991
- PAULING, Linus, *World Enciclopedia of Peace*, Pergamon Press, 1989
- PLANO, Jack C. e OLTON, Roy, *The International Dictionary*, Clio Press, Ltd., Oxford, 1982
- QUEIROZ, alm. Magalhães, *O Carácter Multidisciplinar da Defesa Nacional e a Articulação Interministerial*, Trabalho Individual para o CDN/94
- ROBINSON, Thomas W., *National Interest in James Rosenau*, the Free Press, New York, 1969
- ROY, Denny, *Assessing the Asia-Pacific «Power Vacuum»*, Survival, vol. 37, nº 3, Autumn 1995, p. 45 a 60

SCHRODER, Paul, *Historical Realism vs. Neo-realist Theory*, International Security vol. 19, nº 1 (Summer 1994) pag. 108 a 148

WALTZ, Kenneth N., *International Structure, National Force, and the Balance of World Power*, in James Rosenau, the Free Press, New York, 1969

WALTZ, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Addison-Wesley Publishing Company, Reading, Massachusetts, 1979

WOLFERS, Arnold, *The Pole of Power and the Pole of Indifference*, in ROSENAU, James (ed.), «International Politics and Foreign Policy – a reader in research and theory», The Free Press, New York, 1969

WRIGHT. Quincy, *A Study of War*, University of Chicago Press, 1971

O poder aeroespacial e a defesa global

António Almeida Tomé

Resumo

A exploração das potencialidades do Espaço, nomeadamente como Multiplicador de Forças dentro da área político-militar, constitui na época actual uma realidade em progresso, daí resultando o Poder Aeroespacial como expressão máxima da projecção da Força integrando os factores militar, tecnológico, científico e económico, combinando trabalho especializado de universidades e de centros científicos de pesquisa e desenvolvimento em novas tecnologias com os extraordinários avanços conseguidos nas áreas dos computadores, do conhecimento e da informação.

No futuro, o poder mundial será fortemente influenciado pelos novos sistemas de armas que integram o Poder Aeroespacial o qual se afirmará como componente decisiva de afirmação e projecção dos centros de decisão internacionais.

1. INTRODUÇÃO

Na época actual, constitui doutrina generalizada que os efeitos da globalização são irreversíveis num sistema mundial em marcha acelerada para a planetização da grande sociedade universal.

Mas em muitas regiões a expansão da modernidade encontra-se em processo de estagnação ou mesmo em fase de retrocesso em relação ao tempo histórico.

Esta situação, que ameaça degenerar em causa nuclear de futuros desequilíbrios em regiões extremamente sensíveis, tem vindo a ocorrer de forma nem sempre visível, nomeadamente em regimes políticos fechados ou de formação radicalizada, onde a liberdade de informação se encontra fortemente cerceada. Um pouco por toda a parte na prematuramente designada «aldeia global», as forças da globalização, apoiadas pelos media electrónicos, encontram-se em choque com os sistemas culturais locais, através da forçada imposição dos valores das cidades ou das metrópoles de regiões civilizacionais mais avançadas às mais remotas áreas rurais.

Como actual campo de acção destas forças reactivas, o Afeganistão constitui exemplo paradigmático pois ali, contrariamente à marcha da História, o interior retrógrado parece determinado em esmagar a cidade.

Este realismo, por oposição às utopias e voluntarismos, resulta de confrontos violentos entre sistemas antagónicos e facções opostas onde se entrecrocaram diferentes práticas ou visões ideológicas, sociais, religiosas e culturais exacerbadas, com o deflagrar por todo o mundo de brutais erupções conflituais de frequência e intensidade crescentes.

A constatação real desta situação tem vindo a condicionar a fuga para a frente dos mais optimistas, actuando por acção voluntarista na busca da paz perpétua. Assim, e de acordo com perspectivas mais concretas face às condicionantes que se perfilam, procuram mais razoavelmente fazer actuar os instrumentos possíveis para a gestão continuada da paz precária.

Confirmada por largo consenso parece então estabelecer-se uma situação, alicerçada em bases reais, em que os conflitos vão configurando de facto o sistema internacional, a sua estabilidade ou instabilidade, o seu equilíbrio ou

desequilíbrio, pois influenciam as formas ou os padrões de relacionamento entre os centros de decisão e de poder, através do condicionamento ou estímulo que podem provocar, da diversificada intensidade de interacção e da sua activa responsabilidade na erosão desse mesmo poder.

A convicção mais generalizada entre os grandes decisores da cena internacional pressupõe igualmente que as mudanças em curso no respectivo sistema poderão ser, na sua essência, a origem nuclear de situações conflituais, apesar dos esforços em sentido contrário dos decisores políticos mais responsáveis e que, de facto, «comandam» os acontecimentos mundiais.

Esta constatação tem a sua racional na análise conflitual do mundo contemporâneo pois, em vez da paz definitiva que os mais optimistas preconizaram com o término da guerra fria, o que se verifica na prática é o deflagrar de conflitos de natureza vária, alguns dos quais tem vindo a eclodir em consequência directa do desaparecimento do equilíbrio bipolar. E a noção de conflito traz implícita a possibilidade do uso da força como elemento de dissuasão preventiva, de contenção, ou como instrumento de realização, conforme se encontre em jogo a natureza, os interesses em causa e a relação de poder entre os actores envolvidos.

Mas nem toda a relação entre poderes é mensurável, porque não existe coincidência entre poder e força. Empregue genericamente, a expressão Força significa concretizar e dimensionar quantitativa e qualitativamente os recursos à disposição da vontade política do actor envolvido. Por sua vez a expressão Poder designa a capacidade para influenciar a conduta de outrem, nomeadamente a sua submissão e é largamente abrangente. Não sendo exclusivamente militar, abarca o largo espectro das várias capacidades de uma Unidade Política como a económica, financeira, ideológica, cultural e, no limite, a vontade nacional.

Este conjunto de interacções implica que, ao ser elevado o patamar de actuação e do confronto de vontades, o uso da força constituirá uma subida aos extremos do uso do poder.

Ao nível da actual situação mundial e da expressão multifacetada do poder surge o Poder Aeroespacial⁽¹⁾, exercendo profundo impacto na Estratégia e sofrendo por seu turno a evolução imprevisível de um mundo em mudança.

(¹) Combinação do Poder Aéreo com o Poder Espacial, este funcionando como Multiplicador de Forças e de Apoio às Forças Aéreas e de Superfície.

Nesta complexa conjuntura, a sociedade moderna poderá considerar-se de conflitual, evidenciando grande indefinição e uma aceleração sem precedentes na História, prevalecendo notoriamente a falta de conjugação entre o conciliar da cadência de ritmo e a escalada das sucessivas alterações da cena mundial.

Estas profundas mudanças no sistema internacional contemporâneo são potenciadas pelos avanços tecnológico e científico, que conferem à nova dimensão da resolução militar dos conflitos a possibilidade de utilização de armas de crescente sofisticação, incluindo a aplicação da inteligência artificial e da robótica, o que vem introduzindo na violência organizada características predominantemente tecnológicas. A ciência e as tecnologias emergentes condicionarão fortemente o futuro da humanidade e irão exercer considerável peso na política e no equilíbrio de poderes, na condução da Estratégia⁽²⁾ e certamente na Terra e no Espaço.

Destas considerações sobressai, como mais relevante, a acção decisiva e o extraordinário impacto multidimensional do Poder Aeroespacial e seu enquadramento na actual conjuntura do poder mundial, com particular incidência nos novos dados estratégicos, nos desafios emergentes, nas ameaças não-tradicionais e nas características mutacionais da guerra moderna e futura.

2. O PODER E A FORÇA

Nas relações internacionais, entrando referencialmente com as reais desigualdades entre os Estados e com a natureza dos sistemas diplomáticos que vigoram, cada unidade política é detentora de uma força própria e de interesses nacionais que lhe são inerentes, os quais condicionam e orientam de maneira específica a sua actuação no interior do sistema internacional.⁽³⁾

As relações interactuantes em acção na cena mundial obrigam a que Estados de diferentes recursos se enfrentem e daí sobreleva a necessidade de análise das suas diferentes capacidades.

⁽²⁾ Couto, Abel Cabral, *Elementos de Estratégia*.

⁽³⁾ Aron, Raymond *Paix et Guerre entre les Nations*.

Ao procurar assegurar a sua própria sobrevivência e organizar para esse fim a sua segurança física e material, cada Estado visa atingir, como objectivo primário, a preservação do interesse nacional. Neste particular da sua actuação desenvolve determinadas linhas de acção, em que procura reagir à actividade de outros Estados os quais, directa ou indirectamente, entram em colisão com a sua segurança política, económica ou cultural, tendo como objectivo assegurar a garantia última da sua sobrevivência.

Simultaneamente, um Estado procura sobrepor-se aos diferentes competidores para o cumprimento de outros objectivos que não se relacionam primariamente com a sua própria sobrevivência, podendo ser levado a impor a sua vontade aos Estados vizinhos e rivais, a procurar influenciar o destino da humanidade e o futuro da civilização, ou a agir em ordem a alcançar a supremacia e a glória através de acções de prestígio e de vitórias absolutas.

Nestas complexas e diversificadas lutas, cujos resultados se materializam pela ampliação e conquista de mais espaço e pela submissão de populações que propendam para o seu domínio, de lutas por ideias propondo-se fins culturais e de mais vantagens económicas, os Estados envolvidos visam como fim último a procura do poder.

Donde se reveste de crucial importância a permanente necessidade de conhecer profundamente e de interpretar os diferentes sinais e os mecanismos do poder que moldam e regulam uma determinada sociedade regional ou globalizante. Esta necessidade prende-se com o facto de a sociedade internacional constituir e compreender uma estrutura política composta por uma multiplicidade de Estados, uma seriada hierarquização de poderes e um sistema diplomático de natureza muito diversificada.

Mas a sociedade internacional compreende também uma base estrutural económica, que assenta na relação entre o sistema económico mundial e as diferentes economias nacionais, e ainda uma estrutura social onde coabitam, ou se confrontam, a interdependência entre os diversos actores internacionais e a permanência da realidade nacional de cada Estado.

Assim, as unidades políticas revelam entre elas um Poder diferente, o qual será sempre avaliado em função de cada situação estratégica.⁽⁴⁾

O conceito de Poder constitui portanto o núcleo de todo o fenómeno político e traduz a capacidade de um actor impor a sua vontade a um outro,

(4) Moreira, Adriano, *Teoria das Relações Internacionais*, 1996.

mediante sanções ou pela coacção. Integra o conjunto de forças de qualquer natureza, morais e materiais, que um Estado podera utilizar em apoio da sua estratégia em determinadas circunstâncias.

Mas o Poder, para se afirmar, pressupõe a existência da Força que se traduz nos meios, recursos ou nas capacidades militares, económicas, humanas, organizacionais, psicológicas e outras, as quais o actor político utilizará para obter vantagens ou alcançar os seus objectivos.

O Poder resultará então da consciência que se tem, ou outros têm, da própria Força, da forma como é explorada e dos objectivos visados. Estas condicionantes irão em conjunto influenciar o emprego ou a aplicação dessas forças, daí resultando que uma Unidade Política mais fraca não será inevitavelmente obrigada a ceder perante a vontade de outra muito mais forte, desde que esta não se encontre em condições de empregar efectivamente toda a força de que dispõe, devido à existência de condicionantes temporárias.⁽⁵⁾

No sistema internacional as gradações do Poder reconhecem-se na hierarquia das unidades políticas com o implícito reconhecimento da existência de grandes e médias potências e de superpotências, conforme o respectivo impacto exercido sobre outras nações no domínio das relações internacionais através do seu poder nacional.

Na prática, o Poder encontra-se intimamente conjugado com a política, pois esta envolve sempre uma luta pela conquista, conservação e pela ampliação da posição do poder. No cenário internacional, a política de poder obriga a um choque de vontades entre os Estados que pretendem afirmar-se livremente e sem restrições na consecução dos seus objectivos.

Esta continua a ser a essência da política do Poder e que domina o relacionamento entre os vários Estados, os quais empregam os meios de que dispõem com desígnios e finalidades vitais, fazendo predominar o direito da força sempre que a existência desses mesmos objectivos vitais se encontrarem ameaçados. As relações de poder revelam-se então extremamente sensíveis e muito importantes, pois expressam quem pode ou não influenciar outrem em cada momento conjuntural e no interior do sistema internacional.

(5) Moreira, Adriano «*Poderes Funcional e Errático*», 12/1979.

Na prática, o poder real apenas se define quando efectivamente actua pois, até ser atingido esse momento crucial, ele apresentar-se-á como meramente potencial, não coincidindo normalmente com aquele, por os recursos do poder aplicáveis numa específica contingência não serem igualmente utilizáveis ou transferíveis em todas as situações. Donde se infere que, quando se avalia o poder, se terão sempre de calcular as probabilidades de conversão do poder potencial em poder real.

Também se verifica serem interdependentes o Poder e o Potencial⁽⁶⁾. Este envolve os meios provenientes de todos os sectores do Estado que irão materializar as suas possibilidades e que serão empregues em apoio da sua estratégia.

A constatação desta realidade conduz à noção de Potencial de Guerra, o qual traduz a força de uma unidade política e cuja revelação em acção, com vista à conquista de objectivos pré-determinados, irá demonstrar a efectividade de todo o seu Poder.

Este é exercido tendo em vista alcançar, entre outros, os objectivos últimos ou teológicos da política ou seja, aqueles que determinam a essência do que é político e que englobam a segurança, o progresso e o bem-estar da comunidade, a que se poderão associar episodicamente o prestígio e o triunfo de uma linha de actuação.

Os objectivos a alcançar pela política, em cada momento, são de múltipla e diversificada natureza, de variada importância e de diferente dimensão temporal, para além de assumirem outros aspectos multidimensionais que se traduzem, por exemplo, em garantir a soberania do espaço aéreo nacional, evitar a expansão de uma potência rival numa área geográfica crítica, alcançar uma capacidade de dissuasão em relação a determinada ameaça, em garantir a inviolabilidade e integridade do território, ou em defender o livre acesso ao Espaço.

Porque o sistema internacional contemporâneo se revela progressivamente complexo e instável, após o fim do anterior sistema bipolar,⁽⁷⁾ tendendo para a fragmentação dos centros de decisão e para a proliferação das entidades geradoras de poder, e ainda pelo aparecimento de novas e

(6) Couto, Abel Cabral, *Elementos de Estratégia*.

(7) Moreira, Adriano, *Política Internacional*, 1967 e *Teoria das Relações Internacionais*, 1966.

imprevisíveis ameaças potencialmente provocadoras de danos inaceitáveis em caso de conflito, os países influenciadores da paz e da ordem mundial têm vindo a testar em modelos de simulação a integração eficaz das estratégias mais aptas a garantir as condições de segurança aos níveis mundial e regional. Dessa acção integradora, tem adquirido sólida relevância e assumido crescente impacto a denominada estratégia genética.

Dentro desta perspectiva e face ao progressivo evoluir da situação do poder mundial e às recentes alterações geoestratégicas, surge revitalizado e como elemento decisivo o Poder Aeroespacial, resultante final das tecnologias mais evolutivas e das últimas descobertas científicas, exercendo o seu peso determinante na política e na estratégia total e, por projecção multidimensional, na Terra e no Espaço.

3. O PODER AEROESPACIAL

O aparecimento, evolução e consolidação do Poder Aeroespacial, afirmando-se como a componente esmagadora e de maior expressão para a decisão política-estratégica global e do campo de batalha, veio exercer forte influência e provocar sensíveis transformações nas doutrinas e nos métodos, no perfil das operações e no aproveitamento inicial e definitivo do Espaço como área privilegiada de emprego de novas armas e dos novos sistemas multiplicadores de forças.

Para além da crescente aceleração tecnológica imprimida aos vectores transportadores e aos emergentes sistemas de armas, sobressai a importância abrangente do Poder Aéreo,^(*) em conjunto com um evolutivo Poder Aeroespacial de expressão global, o qual constitui factor determinante para a segurança e para a nova ordem mundial.

Com efeito, o mundo actual já não representa um conjunto de áreas mais ou menos estanques, onde acontecimentos que ocorrem no seio dos Estados se confinam ao interior das suas fronteiras.

Já durante a primeira metade do século XX os progressos tecnológicos alcançados iriam provocar a gradual mundialização dos teatros estratégicos,

(*) Sversky, Alexander, *Air Power key to Survival*, 1950.

o aparecimento de um inovador conceito de guerra e uma nova perspectiva do inimigo, factores extensivos a todas as sociedades e comunidades envolvidas, e em que o objectivo final consistiria na inviabilização do próprio Estado.

O catalisador materializou-se na génese e aplicação do Poder Aéreo e na sua capacidade de projectar força militar com a utilização atmosférica da terceira dimensão. Do seu emprego essencialmente ofensivo, surgiu a acção aérea estratégica em que a aplicação da componente aérea se destina a produzir efeitos na condução geral da guerra, sem relação imediata e directa com as acções em curso num dado Teatro de Operações. Esta acção é conduzida normalmente num espaço exterior ao Teatro e encontra-se associada em regra ao bombardeamento aéreo no interior do território inimigo.

Com o advento do nuclear, a humanidade encontrou-se perante a evidência de um «risco maior» e da potencial possibilidade do seu aniquilamento total, tendo sido conferida à forma violenta de conflito uma dimensão virtualmente existencial.

Actualmente, a profundidade e extensão das alterações verificadas no contexto internacional bem como a dimensão globalizante dos seus efeitos interactuantes, constituem indicadores de que as sociedades e as unidades políticas não se encontram apenas perante o fim da antiga ordem internacional, mas concretamente no dealbar de uma nova era de transição de contornos indefinidos e onde os Estados se irão confrontar com emergentes e complexos problemas geoestratégicos.

Contudo, ao permanecer latente a ameaça do emprego de armas nucleares, mantém-se actual e de projecção futura o modelo de sistema internacional de equilíbrio através da dissuasão⁽⁹⁾. Mas, como reflexo da existência deste factor condicionante de guerras maiores, os conflitos locais e regionais têm vindo a manifestar-se numa escala crescente e a assumir maior grau de perigosidade, devido ao eventual descontrolo da Ordem.

Desta instabilidade tem resultado uma espiral de violência onde se confrontam forças desagregadoras da moral e do direito, se acentua a acção subversiva traduzida por guerras inter-étnicas e de fraccionismo religioso e explodem manifestações exacerbadas de nacionalismos, verificada que foi a impraticabilidade do deflagrar de conflitos maiores que possam aproximar-se perigosamente da situação de emprego de armas nucleares.

(9) «Military Space», in *Brassey's Air Power*, pp 54-55.

Nesta conjuntura, a amplificação de três importantes e recentes fenómenos estratégicos tem vindo a moldar os cenários futuros mais prováveis em que as Forças Aéreas e Espaciais irão operar e que serão condicionadores da liberdade de acção.⁽¹⁰⁾

O primeiro abrange a tendência geoestratégica denominada globalização. A rápida difusão da tecnologia, a revolução operada nos computadores, a vertiginosa aquisição e tratamento da informação e a instantaneidade das comunicações, traduz-se numa crescente interdependência resultante da integração política e económica em permanente expansão ao nível mundial.

Mas, enquanto a globalização conduz as nações, de forma progressiva e abrangente, para um caminho e um destino comum redutor dos riscos de guerra, a crescente desintegração demográfica abre fissuras no tecido social com o impacto provocado pela confluência de mais conscientes e interpenetrantes formas culturais, as súbitas migrações de povos, o grave problema dos refugiados e o agudizado «conflito Norte-Sul», todos geradores de grandes tensões que se irão projectar no futuro.

Simultaneamente, tornou-se uma preocupante realidade a proliferação das armas de destruição de massa e dos respectivos vectores transportadores, hoje acessíveis a países governados por ditaduras fanáticas ou irresponsáveis e extremamente difíceis de detectar e de controlar, tudo agravado pela disponibilidade de recrutamento de centenas de cientistas nucleares e químicos oriundos da implosão de alianças constituídas durante a Guerra Fria.

Esta previsível situação terá reflexos nas análises geopolíticas e geoestratégicas presentes e futuras, por acção de factores que resultam da interacção relacional entre grupos humanos coexistindo dentro de determinados espaços.

Ao nível multidisciplinar da Geopolítica,⁽¹¹⁾ continuam válidos os princípios desta ciência política, com base na combinação de uma esquematização geográfica das relações diplomáticas com a análise geográfico-económica dos recursos, permitindo seleccionar os objectivos do Estado e a linha política mais adequada à sua consecução. Não se tendo modificado os factores estáveis, são os factores variáveis associados aos designados factores evolutivos que têm vindo a adquirir importância adicional, pela descoberta de novos recursos, pelo aumento da qualidade da população nos campos técnico

⁽¹⁰⁾ Linhard, Robert, *Strategic Review*, 1993.

⁽¹¹⁾ Celerier, Pierre, *Geopolitique et Geostrategie*, p. 109.

e científico e pela concretização de novos meios tecnológicos, centros de comunicações e sistemas de armas.

Quanto à Geoestratégia, integra o relacionamento dos factores geopolíticos e geográficos com o poder militar e os problemas gerais estratégicos, com a introdução adicional das mais modernas tácticas, tendo por finalidade atingir os objectivos e os fins últimos da política.

Ao nível do Poder Aeroespacial, alguns factores variáveis irão sofrer alterações importantes sendo de evidenciar a perda de importância das bases ultramarinas, já prevista por Sversky, e o impacto que se irá sentir aos níveis geopolítico e geoestratégico quando do Espaço forem posicionadas armas contra a Terra.

Com a transposição da exosfera as civilizações entraram definitivamente na era espacial, iniciando-se assim um novo ciclo com a projecção para o Espaço do poder aéreo e a concretização progressiva do Poder Aeroespacial operando na denominada quarta dimensão.

Dentro das actuais e diversificadas situações estratégicas evolutivas, as forças aeroespaciais irão adquirir maior capacidade de reacção aos actuais tipos de crises ao integrar crescentes características de projecção e de operação a longas distâncias das suas bases, para o que serão dotadas da possibilidade de actuação autónoma em qualquer parte do mundo através do emprego selectivo dos vários sistemas de armas interoperantes. Estas forças incluem sistemas baseados no Espaço, aviões de superioridade aérea e caça-bombardeiros de penetração táctico-estratégica, bombardeiros estratégicos de grande raio de acção e mísseis de cruzeiro de médio alcance e intercontinentais, em conjugação com as técnicas «stealth» e os «drones»⁽¹²⁾ equipados com munições de guiamento terminal de alta precisão via electro-óptica, laser e radar.

O Espaço, a «quarta dimensão», tende a consolidar-se como factor preponderante de situação estratégica na formulação e implementação de uma nova e correspondente doutrina e como influenciador da táctica hodierna, porque multiplicador da força e sede de projecção dessa mesma força e do Poder Aeroespacial.

⁽¹²⁾ Técnicas e meios que conferem invisibilidade aos radares, e aeronaves de observação, vigilância e de ataque telecomandadas, integrando meios de Televisão e electro-ópticos.

Este emergente Poder poderá então ser definido como o conjunto de um novo sistema de armas, integrando meios totalmente espaciais como satélites, naves de apoio logístico, meios espaciais ofensivos e defensivos, espelhos orbitais de apoio aos sistemas de defesa-ataque e estações ou postos de comando posicionados em órbitas baixas. Completarão o sistema a corrente panóplia de armas que constituem uma Força Aérea moderna englobando todo o tipo de aeronaves, mísseis de cruzeiro e drones, mísseis e anti-mísseis, canhões anti-aéreos, meios de detecção tático-estratégicos, Centros de comando, controlo, comunicações e de Intelligence-informática (C4I2), meios aeronavais, radares e todas as infraestruturas aeronáuticas militares e civis.

Contudo e conforme demonstrado na recente Guerra do Golfo, o poder puramente espacial necessita de ser profundamente estudado e reformulado através de uma nova filosofia de exploração do Espaço que permita uma eficaz concretização e seu pleno emprego no apoio directo às forças de superfície, traduzido na sua aplicação às operações táticas e ao ambiente de guerra do campo de batalha. Esta nova concepção doutrinária encontra-se em fase de avançada implementação e destina-se a suprir os antigos programas espaciais, porque desactualizados, os quais foram concebidos para fazer face a situações de condução de guerras estratégicas e à escala planetária, travadas instantaneamente e à distância.

No âmbito da anterior e desactualizada concepção, os problemas inerentes ao Teatro de Operações eram sistematicamente relegados para segundo plano. Face a actual e mais realista problemática da conjuntura mundial, haverá que estabelecer o indispensável «interface» entre as informações de natureza tática do teatro e a infraestrutura espacial existente, receptora e interpretativa da respectiva informação estratégica, por forma a harmonizar e a rentabilizar, no limite, a grande estratégia a escala global com o ambiente operacional do campo de batalha.⁽¹⁾

Simultaneamente, desenvolvem-se medidas tendentes a conseguir a necessária convergência de mentalidades tão díspares como as inerentes aos «pilotos de guerra», vocacionados para a acção, com as de visão global estratégica que são inerentes aos «especialistas das operações espaciais», através de acções conjugadas que visam conseguir compatibilidades sinérgicas dos sistemas espaciais com a resolução dos problemas táticos do Teatro.

(1) TAMIR, Eshel, in «Military Technology», 4/1991.

Pelas suas características, a guerra moderna poderá não ser imediatamente visível ao comum dos cidadãos por a resolução dos interesses em jogo se apresentar mais compensadora através de intervenções militares por via indirecta do tipo guerrilha, terrorismo, subversão ou de levantamentos nacionalistas e religiosos exacerbados.

Também contemporaneamente e face às sensíveis alterações dos cenários e da situação mundial, as ameaças diversificaram-se apresentando-se multidireccionais, multiformes e multifacetadas. A imprevisibilidade, multiplicidade e natureza dos riscos tornou-se uma constante, agravada pela proliferação da tecnologia armamentista e das armas de destruição massiva.

Dentro das realidades inerentes à guerra moderna, terão de ser equacionadas e enquadradas nos conflitos violentos as previsíveis características e as biotipologias mais salientes e fundamentais que assumem no tempo e se projectarão no futuro as modalidades de acção mais evolutivas, apoiadas numa avançada tecnologia, culminando todo o processo na transposição para o Espaço dos futuros sistemas de armas.

A nova conjuntura, para além da aplicação de estratégias inovadoras, obrigará a um maior emprego e aproveitamento do Espaço no campo táctico. Tendo por objectivo último a satisfação das revolucionárias exigências do Poder Aeroespacial, a síntese final visará a integração da situação estratégica global com as situações tácticas particulares das operações no teatro, procurando assim responder rapidamente às novas exigências.

Com a moderna estratégia pretende-se desvitalizar o opositor, levando-o à paralisação e à perda da vontade de combater face à desproporção tecnológica e ao diferencial verificado na eficácia e na potência de fogo dos sistemas de armas em acção.

Esta situação de supremacia absoluta foi conseguida de forma conclusiva no decorrer da Operação Desert Storm e virá a ser fortemente ampliada no futuro recorrendo a dois «campos» de forças que se conjugam e interpenetram: uma elevada e continuamente renovada tecnologia e o domínio do Espaço no conjunto das áreas civil e militar.

Na área tecnológica, as denominadas tecnologias críticas irão proporcionar em tempo real uma informação de grande amplitude e rigor, o que irá permitir uma muito mais rápida tomada de decisão. Quanto aos sistemas de armas, a genética irá imprimir maior precisão e eficiência, principalmente na área da fase terminal de guiamento e de aquisição pontual microcirúrgica da

arma, assumindo crescente importância a condução e o perfil das operações através do estabelecimento de uma situação aérea favorável, apoiada na contribuição da componente espacial, detentora de capacidade de resposta a múltiplas ameaças, e onde o binómio interceptação versus penetração se revelara crítico.

A guerra paradigmática do futuro assumirá formas e tipos de condução táctico-estratégicos sensivelmente diferentes, pois serão introduzidos novos conceitos de manobra estratégica pela modificação do efeito surpresa e pela predominante ampliação da natureza científica da estratégia militar com o recurso intensivo a automatização e ao emprego de meios robóticos.

Os vectores aeroespaciais irão centrar-se nos mísseis de interceptação exoatmosféricos e endoatmosféricos, em novo tipo de transportador logístico orbital de ligação Terra-Espaço, e em novos tipos de aviões de ataque, ágeis e furtivos, capazes de penetrar pela surpresa e em profundidade no espaço aéreo adversário, materializados nos actuais caça-bombardeiro de penetração F-117 e no bombardeiro estratégico B-2.

O núcleo do Poder Aeroespacial, de que os meios mencionados constituirão especificamente a componente reactiva, englobará um sistema de defesa estratégica a ser transposto para o Espaço escalonadamente e por módulos, onde será centralizada a defesa global a este nível, e a partir do qual será apoiado e dirigido um sistema de defesa anti-míssil de Teatro contra-ataques limitados (GPALS), com capacidade de intervenção vectorial defesa-ataque para operações tácticas e táctico-estratégicas.

Quanto à estrutura operacional do Sistema,⁽¹⁴⁾ esta residirá na actuação de satélites, sensores, espelhos orbitais de apoio aos laser, e de sistemas interceptores integrando armas de energia dirigida, canhões electromagnéticos de hipervelocidade «Rail Guns», sistemas «Brilliant Pebbles»⁽¹⁵⁾ de impacto cinético e meios baseados na superfície terrestre, estes incorporando mísseis interceptores e anti-mísseis e canhões de elevadíssima cadência de tiro de defesa pontual terminal.⁽¹⁶⁾

⁽¹⁴⁾ Gottfried, Kurt, «Weapons in Space» in *Daedalus*, 1985.

⁽¹⁵⁾ Sistemas de interceptação espaciais, autodirigidos ao alvo para impacto directo e destruição.

⁽¹⁶⁾ Tomé, Almeida, in *Revista Mais Alto*, 1987.

A condução da guerra aeroespacial e espacial-superfície incidirá nas seguintes áreas que constituirão outros tantos possíveis cenários futuros: a implementação de postos de comando espaciais operando como multiplicadores das forças envolvidas em operações aéreas, navais e terrestres; a condução multiforme da luta anti-satélite para protecção destes; o aumento da servidão do Espaço pelas próprias forças e sua negação àquelas do adversário; implementação e activação operacional de sistemas orbitais destinados a anular a acção de mísseis balísticos intercontinentais e de alcance intermédio superfície-superfície; e a concretização da capacidade de intervenção futura contra objectivos-alvo estacionados ou em movimento à superfície da Terra ou na sua atmosfera a partir do Espaço, incluindo mísseis de cruzeiro, aeronaves e esquadras aeronavais.

Nesta arquitectura aeroespacial as áreas operacionais de controlo e exploração espacial revelar-se-ão decisivas dado que, em situação de conflito, terão de ser desenvolvidas simultaneamente acções ofensivas e defensivas espaciais bem como acções de apoio directo às forças aéreas, aeronavais, anfíbias e terrestres em operações à superfície, numa complexa combinação sinérgica que actuará como multiplicador do potencial de combate, permitindo simultaneamente uma menor atrição e uma ponderada melhoria na sustentação desse mesmo potencial.

O posto de comando espacial, de início completamente automático e reportando ao centro de decisão em Terra, constituirá o centro fulcral de todo o Sistema de Alerta e de aviso antecipado AEW⁽¹⁷⁾, ofensivo e defensivo, o qual procederá à integração de todos os dados e irá calcular a evolução tendencial da envolvente do cenário de luta a superfície, na atmosfera e no espaço exterior.

A finalidade operacional do Sistema será a de impedir que qualquer forma de governo mais extremista possa desencadear uma ataque indiscriminado causador de danos inaceitáveis, ou uma catástrofe termonuclear que eventualmente possa vir a colocar em risco o sistema civilizacional mundial.

O aproveitamento científico-militar do Espaço revela-se, no momento actual, como uma realidade em constante progresso e expressa uma intensa competição tecnológica entre as maiores potências. O Poder Aeroespacial

(17) AEW – Airborne Early Warning

engloba os factores militar, tecnológico, científico e económico, integrando ainda o produto final proveniente da área de investigação e desenvolvimento de universidades, laboratórios científicos, e centros de pesquisa e de aperfeiçoamento de novas tecnologias.

A complexidade crescente das relações internacionais, com a progressiva multiplicação dos centros de decisão e da acção de novas forças interactuantes, aliada à proliferação das tecnologias armamentistas e das armas de destruição de massa, conduzirá inevitavelmente a cenários de grande imprevisibilidade. Esta constatação e os acentuados cortes orçamentais na área da defesa dos países democráticos obrigou à reformulação da concepção inicial da doutrina de defesa estratégica quanto à sua implementação, e a sua reorientação para níveis menos abrangentes de globalidade traduzidos, na prática, pela adopção de uma mais adequada doutrina de Defesa Contra Ataques Limitados (Sistemas GPALS e THAAD)⁽¹⁸⁾.

Com esta doutrina mais evolutiva e flexível a projecção do poder aéreo pelas grandes potências será fortemente ampliada e virá a assumir formas de acção multidimensionais e inovadoras. Em consequência, a estratégia aeroespacial passará a constituir a via privilegiada para a concretização dos grandes objectivos fixados pelo poder político, conforme já amplamente demonstrado na guerra do golfo, numa era em que a contínua instabilidade e maior complexidade das relações internacionais se transformaram numa ameaça permanente à ordem mundial e se tornou vital, para a segurança das comunidades democráticas e seus aliados, a implementação de um sistema de vigilância e de controlo dos novos riscos e ameaças.

4. CONCLUSÕES

A projecção do Poder Aéreo pelas potências será, decretoriamente e pelas razões expostas, fortemente expandido no futuro, revestindo expressão de grande magnitude a implementação operacional da Estratégia Aeroespacial,

(18) GPALS – Global Protection Against Limited Strikes : Gertz, Bill, in «The Son of Star Wars» *Air Force Magazine*, 1994.

THAAD: Theater High Altitude Air Defense.

apoiada na correspondente estratégia genética, a qual se transformará na via privilegiada para a concretização dos grandes objectivos fixados pelos ditames da política.

Pela exposição e análise das considerações formuladas, verifica-se que o Poder Aeroespacial, assumindo tal forma relevante e projectando tamanho impacto na Estratégia global, actual e futura constituirá, por si só, a maior expressão da decisão conflitual e da vitória final, sobressaindo em toda a conjuntura a componente tecnológica, o perfil e o conduzir das operações e o elemento humano altamente especializado.

A par da dissuasão nuclear, que se mantém actual e que tem constituído a base do sistema de contenção e de contra-poder entre as grandes potências, também os países que intervêm directamente na ordem internacional terão de manter um permanente equilíbrio estratégico de poderes através do domínio balanceado do Espaço e de uma presença mutuamente controlada na gestão dos sistemas de armas à superfície e na atmosfera.

Os sistemas de segurança mais sensíveis e críticos dos Estados Unidos e da Rússia encontram-se já em grande parte posicionados no Espaço através de satélites militares e civis e de sensores, incluindo estações orbitais tripuladas como a MIR deste segundo país, cumprindo as respectivas missões para fins científicos e político-militares e, no conjunto, concorrendo para o aumento da coesão e da estabilidade internacional. Os primeiros contribuem para a segurança através dos seus sistemas de visão e de escuta mecânicos e electro-ópticos cobrindo todo o globo e prevenindo qualquer potencial ameaça; os segundos, criando um sentido universal de grande aproximação e comunidade, pelos benefícios comuns proporcionados, nomeadamente no campo da valorização da Geofísica e da Meteorologia.

A transposição para o Espaço dos sistemas C4I2 da futura defesa estratégica e de teatro será conjugada com a colocação em órbita de poderosos meios ofensivos e defensivos e a concretização de uma nova «mentalidade estratégica», relacionada intimamente com o aumento do poder, englobando a capacidade de um actor político em impor a sua vontade a um outro através da Força, esta abarcando os meios, os recursos e as capacidades militares, económicas, físicas, humanas e culturais de uma Unidade Política.

Mas Poder significa também «conhecer». Aquele país que conseguir liderar a revolução operada na Informação/Intelligence será, em princípio,

mais poderoso do que qualquer outro, o que se encontra confirmado pela aparente força e liderança demonstrada pelos Estados Unidos nas áreas do poder militar e da produção económica. Com efeito, esta superpotência tem vindo a dominar as importantes tecnologias inerentes ao processamento da informação e dos meios de comunicação, assim como tem conseguido obter uma rápida integração dos complexos sistemas de informações.

Esta vantagem no campo da Informação contribui para impedir ou mesmo anular múltiplas ameaças militares tradicionais a um custo relativamente baixo. Mas esta supremacia no campo da Informação torna-se igualmente importante como multiplicador de força da acção diplomática das potências, nomeadamente dos Estados Unidos, ao utilizar o monopólio da informação em conferências de segurança face à Rússia e à China e evitando assim que possam vir a tornar-se hostis ou, em conflitos regionais, em confronto com o Irão e o Iraque impedindo que estes Estados se venham a tornar excessivamente poderosos.

Na avaliação do Poder em plena era da Informação, constata-se a crescente importância que assumem o aumento da tecnologia, da formação educativa e cultural, e da flexibilidade institucional. Mas, ao negligenciar a Informação, serão projectados imediatos reflexos na estrutura da balança de poderes mundial, cuja base de equilíbrio poderá falhar por não terem sido previstos os desenvolvimentos críticos internacionais ocorridos na última década, como a queda da União Soviética e a continuação da situação de proeminência dos EUA.

A revolução na área da Informação, ainda no seu desenvolvimento inicial, deixa entretanto perspectivar que o patamar imediato envolverá a convergência e integração de tecnologias-chave já testadas em laboratório como a digitalização, os supercomputadores, os telefones de fibras ópticas, as televisões integrais ou de imagem virtual, a contínua miniaturização e os Sistemas de posição global de precisão GPS.

Actualmente, a liderança de uma potência manifesta-se pela revolução operada e pelos desenvolvimentos conseguidos em diversas tecnologias de ponta e ainda pela capacidade em integrar todos os desenvolvimentos auferidos na formulação e implementação de doutrinas estratégias e táticas que lhe permitam obter o máximo rendimento e de vantagens político-militares do seu potencial técnico e crescente desenvolvimento.

A exploração conjugada da Informação/Intelligence adquirida e da

observação e do reconhecimento estratégico, em simultâneo com o exercício ao mais alto nível de Comando, Controlo, Comunicações e de processamento instantâneo em Computador C4I2⁽¹⁹⁾, permitiu que na Operação Desert Storm fosse empregue, com elevada precisão, o máximo potencial de fogo selectivo na destruição de alvos pontuais, desencadeando violência concentrada no tempo, maior velocidade reactiva na ofensiva e ataques cirúrgicos a maiores distâncias. Ficou assim concretamente demonstrada a elevada flexibilidade e capacidade de reacção das Forças Aéreas a uma crise face a todas as outras forças, tendo os aviões de combate atingido a zona de operações em menos de 15 horas, prontos para missões de defesa-ataque e logo após ter sido emitida a ordem de avanço para a região pelo supremo decisor político.

Em simultâneo, a acção conjugada de sensores aliada à capacidade tecnológica de instantânea selecção, integração e processamento da inúmera Intelligence recebida, proporcionará ao conjunto de forças da potência envolvida e leader tecnológico ao nível internacional uma panóplia de conhecimentos globais e em constante progresso sobre o campo de batalha e o Teatro, independentemente das sucessivas mutações dos cenários à superfície.

Este avanço tecnológico na área do conhecimento e utilizando a máxima rentabilidade e capacidade de exploração dos Sistemas C4I2 irá proporcionar a transferência em tempo oportuno de informação real, incluindo imagens digitalizadas e computadorizadas e outros dados complementares provenientes dos sensores, satélites e dos apropriados meios de visualização e reconhecimento colocados em órbita ou na atmosfera, directamente para as forças envolvidas em operações, em moldes que permitam a sua recepção, interpretação, difusão e utilização imediata.

Nomeadamente para os vários Comandantes e Decisores Políticos envolvidos, esta imediata visualização da situação operacional permitirá uma quase imediata tomada de decisão e a emissão das correspondentes ordens, o que se reveste de importância decisiva numa conjuntura de conflito iminente onde o factor tempo será crucial.

Do exposto sobressai a evidência de que, numa óptica de Defesa Global e para além da defesa em termos estritamente militares, o Poder Aeroespacial

(¹⁹) C4I2 – Comando, Controlo, Comunicações, Computadores, Intelligence e Informática.

incide sobre um âmbito muito mais vasto do Poder abrangendo sectores tão diversificados como o ambiente, os ecossistemas, a poluição, o narcotráfico, o fenómeno das mafias internacionais e o terrorismo urbano.

Estas «ameaças não-tradicionais»⁽²¹⁾ e as correntes ameaças clássicas determinam a necessidade do conhecimento e do estudo aprofundado da nova envolvente Aeroespacial e do seu impacto na estratégia geral e nas particulares, no tipo de comportamento das comunidades organizadas, nas suas repercussões ao nível dos vários tipos de poderes e das grandes potências que influenciam a política internacional, no sistema da balança de poderes ao nível global, nos confrontos geoestratégicos e no sistema de relações interestaduais.

Surge então o imperativo de relacionar e enquadrar a Força e os novos sistemas de armas que integram o Poder Aeroespacial com a múltipla situação do Poder Mundial, esta incidindo sobre os problemas estratégicos mais complexos, os imprevisíveis desafios emergentes, as mais recentes e multifacetadas ameaças não-tradicionais e sobre as características evolutivas da guerra contemporânea e futura.

As profundas alterações que se verificam no sistema internacional, potenciadas pelos avanços tecnológicos e científicos, permitem então concluir que o Poder Aeroespacial, expressão última do fenómeno guerra, será determinante para a tomada de decisão política e para a concretização da vitória da potência que liderar o domínio e a exploração da «última fronteira», o Espaço, no que este representa na entrada de uma nova Era e na procura de novas perspectivas para o futuro da Humanidade.

António Almeida Tomé

⁽²¹⁾ Kennedy, Paul, *Desafios para o Século XXI*.

LISTA DE SIGLAS

- ABM – Anti-Ballistic Missile (System)
AEGIS – Airborne Early Warning Ground Environment Integration System (NATO)
AEW – Airborne Early Warning
ATBM – Anti-Tactical Ballistic Missile
AWACS – Airborne Warning and Control System
BMDO – Ballistic Missile Defense Organization
C3I – Command, Control, Communications and Intelligence
C4I2 – Idem, Consultation and Informatic
CMT – Critical Mobile Targets
CORPS SAM – Surface to Air Missile Army Corps
ERINT – Extended Range Intercept Technology
FOFAs – Forward Follow-On Forces Attack
GPALS – Global Protection Against Limited Strikes
GPS – Global Positioning System (Navstar)
ICBM – Intercontinental Ballistic Missile
JOINT STARS – Joint Surveillance and Target Attack Radar System
JTIDS – Joint Tactical Information Distribution System
LEAP – Lightweight Exo-Atmospheric Projectile
LPAR – Large Phased Array Radar
MAD – Mutual Assured Destruction
MARV – Manoeuvring Reentry Vehicle
MIRV – Multiple Independently Targetable Reentry Vehicle
MHV – Miniature Homming Vehicle
NADGE – NATO Air Defense Ground Environment
NST – Nuclear and Space Talks (Treaty)
NU – Nações Unidas
SALT – Strategic Arms Limitation Talks (I e II)
SAM – Surface to Air Missile
SDAE – Sistema de Defesa Aeroespacial
SDI – Strategic Defense Initiative
SDIO – Idem, Organization
SDS – Strategic Defense System
SEAD – Suppression of Enemy Air Defences

SHORAD – Short Range Air Defense
SLBM – Submarine Sea Launched Ballistic Missile
START – Strategic Arms Reduction Talks
THAAD – Theater High-Altitude Area Defense (System)
TMD – Theater Missile Defense

BIBLIOGRAFIA

- ABRAHMNSSON, Bengt, *SDI program-military professionalization and political power*.
- ARON, Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, 1962.
- ALMEIDA, Políbio Valente, *Do poder do pequeno Estado: enquadramento geopolítico da hierarquia das potências*, ISCSP.
- BEAUFRE, *Introduction à la stratégie*, Librairie Armand Colin, 1965.
- COUTO, Cabral, *Elementos de estratégia*, IAEM, 1988.
- GALBRAITH, J. K., *The anatomy of power*, Houghton Mifflin Company Boston, 1983.
- GUMMETT, Philip ed., *The relations between defense and civil technologies*, Kluwer Academic Publishers, 1988.
- HOBBS, David, *Armas de guerra. Guerra no espaço*.
- HUNTINGTON, Samuel, «The clash of civilizations» in *Foreign Affairs*, 1993.
- MOREIRA, Adriano, *Política internacional*.
- MOREIRA, Adriano, *Teoria das relações internacionais*, Almedina, 1996.
- MALUTICH, Steve, *Space. The fourth military arena*.
- MARTINS, Raul François, «Geopolítica e geoestratégia», in *Nação e Defesa*, n.º 78, 1996, pp. 21-78.
- SEVERSKY, A.P., *Air power, key to survival*.
- RYCROFT, Michael, *Space*, Cambridge University.
- TOMÉ, A. Almeida, *O poder aeroespacial. Seu impacto na estratégia*.

*Da Cimeira da NATO de Madrid,
em Julho próximo*

Virgílio de Carvalho

Resumo

Considerações sobre a problemática da evolução da NATO no concernente à sua expansão para leste, aos seus comandos para as áreas mediterrânica e ibero-atlântica, particularmente no que poderá traduzir-se em inconvenientes para Portugal, e apresentação de propostas para a melhoria da cultura estratégica no País, visando identificar vulnerabilidades nacionais susceptíveis de se transformarem em riscos que haverá a ter em consideração atempadamente.

Como é do conhecimento geral, a NATO tem dois problemas muito sensíveis em mãos, para além do seu difícil envolvimento na Bósnia, empreendido a solicitação da ONU:

- o da sua expansão para leste, até à fronteira do que pode vir a ser a Comunidade de Estados Independentes (CEI), com a qual, como é sabido, a Rússia espera reunir o espaço territorial da ex-URSS, de maneira democrática;
- o dos seus comandos regionais, particularmente para o Sul e para o Sudoeste da Europa.

Problemas esses que, julga-se, serão os principais a abordar, eventualmente a resolver, na Cimeira da NATO agendada para os dias 8 e 9 de Julho próximo, em Madrid. Um local que pode constituir uma facilidade para o seu actual Secretário Geral, o espanhol Javier Solana Madariaga que, conforme foi na altura largamente relatado, os EUA preferiram a outros candidatos por que se bateram países aliados europeus, à semelhança do que aconteceu quanto ao novo Secretário Geral da ONU, o ganês Kofi Annan. O que dá a ideia de que Washington pode ter preocupações muito especiais, não só quanto ao Mediterrâneo e às suas aproximações ocidentais, mas também quanto à África ao Sul do Sará que atravessa grave e perigosa crise de estabilidade.

* * *

Quanto à África, há principalmente o problema do fulcral e potencialmente fragmentário Zaire, que pode ter graves repercussões no equilíbrio e na estabilidade da região, e também a notória vontade da França e da África do Sul de intervirem neste e noutros problemas africanos e extra-africanos, o que poderá estar a merecer de Washington atenções muito especiais, pela perturbação que entenderá que isso possa vir a ter na ordem internacional que pretende basear em equilíbrio geopolítico global.

E isto porque, entre outras coisas, os EUA parecem continuar receando que possa vir a acontecer uma superpotência euro-africana com base no projecto pan-regional da escola de pensamento geopolítico continental euro-

peu⁽¹⁾). A qual, a interpor-se entre as duas clássicas superpotências, dividindo consequentemente o campo marítimo, arriscaria desequilibrar o mundo favoravelmente ao campo continental. E a verdade é que na imprensa dos EUA vão aparecendo artigos algo contundentes, por vezes mesmo pouco polidos, quanto ao Chefe de Estado francês⁽²⁾, a par doutros falando de ambições globais da França⁽³⁾.

E quanto à África do Sul, o Presidente Nelson Mandela já se declarou disposto a ajudar a paz em Angola⁽⁴⁾, e a vender material bélico à Síria. E, ante a reacção negativa dos EUA quanto a este último caso, declarou recusar sujeitar-se a um «diktat» norte-americano em matéria de relações externas⁽⁵⁾. Para não falar da emigração de centenas de famílias «boers» para países vizinhos (nomeadamente Moçambique, onde a língua inglesa tem arraiais assentes de há muito), parecendo confirmar o sonho de mercado comum para a África Austral, liderado por Pretória.

* * *

No que toca ao Sul e ao Sudoeste da Europa, convirá prestar atenção ao novo livro do conhecido pensador Samuel Huntington⁽⁶⁾, onde se aventa, entre outras coisas a não menosprezar que, no próximo século, o Ocidente pode vir a ter de se confrontar com o resto do mundo – islâmico, japonês, chinês, cristão ortodoxo – e se afirma que as outras civilizações, mesmo que possam a vir modernizar-se, não se ocidentalizarão. O que, no seu entender, aconselha os EUA a preservar a «unidade transatlântica» que, diga-se, tem constituído para o pensamento geostratégico norte-americano (possivelmente de acordo com teses do geógrafo inglês Mackinder e do professor de Relações Internacionais americano Spykman), a trave mestra do equilíbrio geopolítico global.

* * *

(1) Um artigo de Roy Deman, ex-representante da então CEE em Washington, publicado no "I, Herald Tribune" de 16.1.97, intitulado "Yes America, a Single Currency For the Coming Superpower". parece sugerir realmente tal hipótese.

(2) "Peacemaker, or Troublemaker?", Time, 4.11.96.

(3) "I, Herald Tribune", 10.4.96.

(4) "Diário de Notícias", 9.1.97.

(5) "Diário de Notícias", 16.1.97.

(6) "The Clash of Civilizations, and the Remaking of World Order".

A EXTENSÃO DA NATO AO LESTE EUROPEU

A lógica da extensão da NATO aos países europeus do leste pretendida pela Administração Clinton, para além de corresponder a desejo já formulado por alguns deles, decorre da própria filosofia da Aliança, muito provavelmente inspirada nas supracitadas teorias geopolíticas de Mackinder, produzidas ainda antes do fim da II Guerra Mundial. Nas quais se aventava a possibilidade de uma extensão da área de influência da URSS à Europa do Leste, que não fosse prontamente compensada por um acoplamento estratégico América do Norte-Europa através do Atlântico, poder vir a produzir um desequilíbrio geopolítico global capaz de dar lugar ao início da caminhada irreversível daquela imensa superpotência, (que, é preciso não esquecer, é euro-asiática), para a hegemonia mundial.

Tal extensão da NATO, para além de receios ocidentais e russos de poder provocar grave crise interna na Federação Russa, depara ainda com a conhecida oposição de militares russos, já exuberantemente manifestada aquando da reunificação da Alemanha e consequente ingresso da antiga Alemanha do Leste na Aliança. Reservas essas agravadas por receios de Moscovo quanto a uma NATO instalada na fronteira do seu projecto de CEI poder provocar em Repúblicas como a Ucrânia e a Bielo-Rússia (que tem como vitais para tal projecto), e também nos periféricos Países Bálticos (Estónia, Letónia e Lituânia), tentações de procurar defender a independência recentemente conseguida aderindo à NATO. O que, para além de poder inviabilizar a concretização efectiva da CEI, poderia ainda:

- dificultar o vital acesso da Rússia ao Mar Negro e, consequentemente, também ao Mediterrâneo, Canal do Suez, Índico e ao seu muito importante litoral do Pacífico, o «Mar do Futuro» (onde o vasto e quase fechado Mar de Okhotsk funciona também como santuário de submarinos lança-mísseis balísticos da sua segunda capacidade de retaliação nuclear); e, ainda, tornar mais difícil a sua presença naval no Mediterrâneo, destinada a «contracenar» com as suas congéneres norte-americanas (a 6.^a Esquadra) e francesa;
- perder um acesso mais fácil e directo ao Oceano Atlântico via Mar Báltico e, eventualmente, isolar as comunidades russas e russófonas existentes em tais países costeiros;

- provocar quebra na venda de armas convencionais (e respectivos sobressalentes), de que a Rússia é já líder mundial.



FIGURA 1

* * *

Trata-se de importante questão que, nomeadamente, esteve transparentemente presente na recente cimeira da OSCE (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa), em Lisboa, na oposição de Moscovo à missão da NATO (primorosamente caracterizada por Lord Ismay nos anos 50 como «manter a Alemanha sob controlo, os EUA na Europa e na URSS fora dela»), com o que dá a ideia de poder ser o seu próprio objectivo: manter à mesma a Alemanha sob controlo, a Rússia na Europa e os EUA fora dela.

O que, se for mesmo assim, corresponderá afinal a prolongamento da Guerra Fria por uma espécie de Guerra Frígida, ou Gelada (mais pacífica e menos perigosa par a paz mundial), em que o alvo em disputa pelas superpotências, que na Guerra Fria era a Europa Ocidental, passou a ser agora a Europa de Leste. Mas bem difícil de gerir, se for verdade que Paris poderá querer, como Moscovo, evitar a hegemonia dos EUA na Europa.

* * *

É um problema que tende naturalmente a complicar-se ainda mais para Washington com a Rússia e a China associando-se contra a tal «diktat» da chamada superpotência única através duma «parceria estratégica» já anunciada⁽⁷⁾, dada a conveniência que o Ocidente tem de fazer da China um parceiro do Mundo Marítimo a que ela aliás pertence geográfica, histórica e economicamente (dada a sua necessidade de recorrer ao mar para sustentar o seu grande crescimento demográfico e económico), para fins de preservação do equilíbrio geopolítico global.

Trata-se de evolução que já levou a que os EUA reafirmassem, para lhe fazer face, que a Europa continua a estar entre as primeiras prioridades da sua política externa. O que está em sintonia com a recomendação de Samuel Huntington no seu supracitado livro⁽⁸⁾, e com a Declaração Transatlântica de 22.11.90 da CEE e dos EUA, que instituiu um quadro de consulta e cooperação permanente entre ambas as partes, em que não haverá separação dos assuntos económicos, políticos e de segurança⁽⁸⁾. Intenção essa reforçada no ano transacto por França, Espanha e Alemanha com proposta

(7) "Diário de Notícias". 29.12.96.

(8) Livro do Autor "O Lugar da Europa e de Portugal no Mundo", pág. 100.

quanto a uma Comunidade Transatlântica, em autentica profissão de fé atlantista. O que é de surpreender quanto a Espanha e França, que não têm querido estar integradas na estrutura militar da Aliança Atlântica. Mas já não tanto quanto a Alemanha porque, para esta, tal poderá ter por objectivo (de acordo coma atrás citada caracterização da NATO por Lord Ismay) tornar a expansão da Aliança, e da sua própria influência, menos receada por países do Leste Europeu e pela Rússia.

Comunidade Transatlântica (CT) essa que é, salienta-se, da maior conveniência e, simultaneamente, de grandes riscos para Portugal, como tivemos oportunidade de referir em nosso mais recente livro⁽⁹⁾. E isto porque, a par de poder favorecer o País por o fazer passar de periférico na UE, a central na CT (facilitando a sua solidariedade e a sua coesão interterritorial), poderá criar-lhe no entanto ainda maiores problemas de soberania quanto aos aliados vizinhos França e Espanha, que tendem a ver no espaço marítimo (e no aéreo a ele sobreposto) do descontínuo conjunto territorial português como que uma espécie de solução de continuidade para o deles, que é simultaneamente atlântico e mediterrânico. Riscos que poderão tender a aumentar se Portugal se virar mais para o Mediterrâneo e para o Sul da Europa, e a Espanha mais para o Atlântico, como prometeu o seu actual Primeiro Ministro na campanha eleitoral que o levou a tal cargo⁽¹⁰⁾. Uma Espanha que, relembra-se, conta com um cidadão seu como Secretário Geral da NATO por vontade de Washington, e com um poder aeronaval de que avultam um importante Grupo de Combate centrado num porta-aéreos (cuja escolta vai ser muito modernizada por grandes fragatas F-100 de quase 6000 toneladas de deslocamento⁽¹¹⁾), e um Grupo de Assalto Anfíbio que é o maior da NATO depois dos EUA, em efectivos humanos e navais.

* * *

De salientar ainda que, aquando do encontro do Secretário General da NATO com o Ministro dos Negócios Estrangeiros da Rússia E Primakov

⁽⁹⁾ "Riscos da Regionalização do Continente e da NATO para Portugal - Uma Simultaneidade Preocupante".

⁽¹⁰⁾ Promessa de "close, very close relations with the United States".

⁽¹¹⁾ "Naval Forces", 5/96.

para, entre outras coisas, se lembrar a este que a Rússia não pode impedir a extensão da NATO para leste, mas que na Aliança se compreendem de forma sérias as apreensões de Moscovo com ela, surgiu uma carta assinada por oficiais da mais alta patente da Esquadra russa do Mar Negro, exigindo a B. Ieltsin que não reduzisse o potencial nuclear dissuasor do país⁽¹²⁾. Como quem diz que cooperação entre Washington e Moscovo, mesmo numa parceria, só com um olho bem aberto, parafraseando o comentário chistoso de Ralph A. Cossa aparecido na Imprensa norte-americana quanto à anunciada «parceria estratégica» russo-chinesa⁽¹³⁾ atrás referida.

Tudo podendo ter a ver com dissuasão de hipotéticas tentações de intervenção da NATO em eventuais conflitos fora da sua área geográfica, por exemplo na Ucrânia, ou na Bielo-Rússia, ou mesmo nos Países Bálticos, a solicitação da ONU, de que é precedente o caso da Bósnia.

O PROBLEMA DO COMANDO NATO NA MEDITERRÂNEO

De há muito que a França, desde a Guerra Fria, mantém os seus dois porta-aviões no «fechado Mediterrâneo», que transferiu da base naval de Brest, no Atlântico, para a de Toulon, com o objectivo declarado de proporcionar à Europa uma presença naval ao nível das que ali mantinham os «exteriores»EUA e ex-URSS, para «contracenar» com elas. O que, parecendo surpreendente, por tais navios capitais serem particularmente vulneráveis em mares fechados a mísseis anti-navio de submarinos, aviões, vedetas rápidas e sistemas de defesa de costa, não o é contudo à luz dos objectivos da estratégia naval para tempo de paz, de que o primeiro é precisamente a «presença naval», visando mostrar claro interesse por uma região, dar ânimo a aliados e amigos ribeirinhos dela, exhibir poder militar e científico-tecnológico, mostrar determinação de intervir. E a verdade é que os porta-aviões, pela sua imponência e pela variedade e quantidade de aviões de vários tipos que ostentam, prestam-se soberbamente ao «clássico «Show the Flag», ou «Política da Canhoeira».

* * *

⁽¹²⁾ “Diário de Notícias”, 22.1.97.

⁽¹³⁾ “I, Herald Tribune”, 14.1.97.

A França, particularmente após a subida ao poder do seu actual Presidente, passou a dar claro apoio a uma evolução da NATO para Comunidade Transatlântica. O que, para além de corresponder a uma atitude correcta do ponto de vista do equilíbrio geopolítico, da estabilidade e da paz global, lhe serve decerto para, captando a confiança dos EUA, avançar com a tese, igualmente correcta em termos de equilíbrio transatlântico, da promoção dum pilar europeu da NATO que seja autenticamente par do pilar norte-americano (EUA-Canadá) dela, desde que não pretenda substituir aquela Aliança na Europa, por exemplo com uma UEO reformulada para o efeito.

Só que os EUA, reconhecendo terem responsabilidades globais (que até lhe exigem que cumpra por ser «superpotência única») não desconhecirão que o que acontecer no Mediterrâneo «Mar da História» pode ter reflexos importantes de âmbito mundial (não apenas regional ou europeu); e poderão não esquecer a existência do atrás lembrado projecto continentalista europeu do tipo Euro-África (projecto pan-regional de associações norte-sul), e também a do projecto centralista-federalista da UE susceptível de levar à tentação da construção duma terceira superpotência a interpor entre as duas clássicas, o que, na sua opinião, poderá perturbar o equilíbrio geopolítico global num sentido favorável ao campo continental assente na Rússia, ou na CEI. Razões por que não se tem mostrado de acordo em entregar o comando da área NATO do Mediterrâneo a um europeu. Postura para a qual se admite que possa também concorrer a intensificação da intervenção da França em África (que está a dar lugar a atritos entre Paris e Washington) e o apoio da Alemanha à pretensão francesa quanto ao Mediterrâneo.

* * *

Mas a proposta francesa não teve reacção negativa apenas dos EUA. Têm-na tido igualmente de sectores mais radicais do Norte de África. Os quais, reconhecendo ser a NATO, na sua qualidade de acoplamento goestratégico euro-americano, pilar fundamental de nova ordem internacional que os EUA pretendem fazer aceitar para preservar o equilíbrio geopolítico global, e ao verem potências Europeias com passado intervencionista no Norte de África a baterem-se por um comando europeu da Aliança no Sul da Europa, começaram já a apelidar tal nova ordem internacional de «nova

Cruzada», e a falar de lhe contrapor uma «nova ordem islâmica» mundial. E ainda a ameaçar países europeus com ataques de mísseis (como foi oportunamente divulgado nos «mídia» internacionais), e a França com acções terroristas a que já terão dado início, o que levou este país ao extremo de recorrer a elementos da «Legião Estrangeira»⁽¹⁴⁾ (celebrizada, até em filmes comerciais, por suas «lendárias» acções no passado no Norte de África) para policiar o «Metro» de Paris. Ao que há a acrescentar que a postura dos EUA quanto a não pôr a sua 6.ª Esquadra sob um comando alheio, se deve certamente ao facto de a sua presença no Mediterrâneo visar também mostrar interesse por áreas não-NATO, como o Norte de África e o Médio Oriente, e arbitrar eventuais conflitos entre membros da Aliança desavindos (como pode ainda vir a ser o caso entre a Grécia e a Turquia por causa de Chipre e do Mar Egeu), e com os ainda complicados Balcãs, onde persistem problemas muito graves na Albânia, na Macedónia, no Kossovo e na Bósnia, para além doutros que podem estar a despontar, onde a Europa se tem mostrado incapaz de ser decisiva só por si. Para não falar da conveniência de não se contribuir para a coesão global do Islão, para o que muito conviria aos ideólogos dela o poderem falar numa ameaça comum. E o caso é que, para além numa China que já diz ver na expansão da NATO para leste também uma medida de contenção dirigida a si⁽¹⁵⁾, o Iraque diz-se, por seu turno, «farto da NATO», a propósito a manutenção da força aliada no Norte do país⁽¹⁶⁾. O que, a par doutras reacções desfavoráveis, já visíveis, de muçulmanos bósnios contra ela, poderia ser susceptível de poder vir a dar lugar a uma onda do tipo «NATO GO HOME».

O PROBLEMA DA ÁREA ÍBERO-ATLÂNTICA (IBERLANT)

A área IBERLANT tem objectiva, e fundamentalmente, a ver com o funcionamento desimpedido do acoplamento geoestratégico euro-americano (que constitui o cerne da Aliança Atlântica) particularmente através da protecção à muito intensa navegação comercial aliada, e também à de

⁽¹⁴⁾ «I, Herald Tribune», 9.1.97.

⁽¹⁵⁾ «I, Herald Tribune», 20.1.97.

⁽¹⁶⁾ «Diário de Notícias», 7.12.96.

reforço dos EUA à Europa que a História mostra ser decisivo para a posterior e definitiva decisão vitoriosa em terra da causa democrática do Mundo Marítimo. E tem ainda a ver com a natural protecção a países aliados ribeirinhos dela contra acções (bélicas e não-bélicas) a partir do seu mar e do espaço aéreo que lhe está sobreposto. Entre eles, para além do euro-atlântico Portugal, as atlântico-mediterrânicas Espanha e França. O que, fazendo do IBERLANT uma área de crucial importância estratégica, a tornam naturalmente num alvo de interesse para estes dois países aliados e vizinhos, nomeadamente para fins de aumento de influência e prestígio internacional, que lhes será mais fácil de conseguir se Portugal lhes der azo a que possam alegar não estarem devidamente acautelados os seus interesses e a sua segurança nela. E basta ver o mapa da Figura 2, elaborado com base em estudos do departamento oficial espanhol de investigação estratégica CESEDEN, para se ver com a França e a Espanha e, bem assim, os EUA (que persistem em manter os Açores em área operacional NATO do seu comando) poderão tender a interessar-se pelo usufruto de potencialidades do que é património legítimo português. O que mostra como uma importante potencialidade nacional pode transformar-se em grave vulnerabilidade, no caso de o poder militar e o discurso geopolítico nacional não serem os mais adequados ao território e ao interesse nacional.

* * *

Não surpreenderia então que um comando compartilhado entre Portugal e um, ou mesmo os dois referidos vizinhos aliados europeus, para o IBERLANT, possa ocorrer à NATO como moeda de troca para satisfazer interesses de França e Espanha que os EUA entendam não poderem satisfazer no Mediterrâneo, alegadamente para evitarem ferir desnecessariamente sensibilidades importantes de países do Norte da África.

E o caso é que as novas lideranças de Paris e Madrid, como atrás se frisou, têm feito ultimamente calorosas profissões de fé atlantista, e o Secretário Geral da NATO, embora já tenha dito que o Quartel-General do IBERLANT irá permanecer em Portugal (Oeiras), jamais adiantou fosse o que fosse quanto à nacionalidade do seu comandante. Pelo que se entendeu ser muito apropriado e conveniente falar claro, e abertamente, (como aliás é timbre entre membros da democrática NATO), quanto à hipótese aventada,

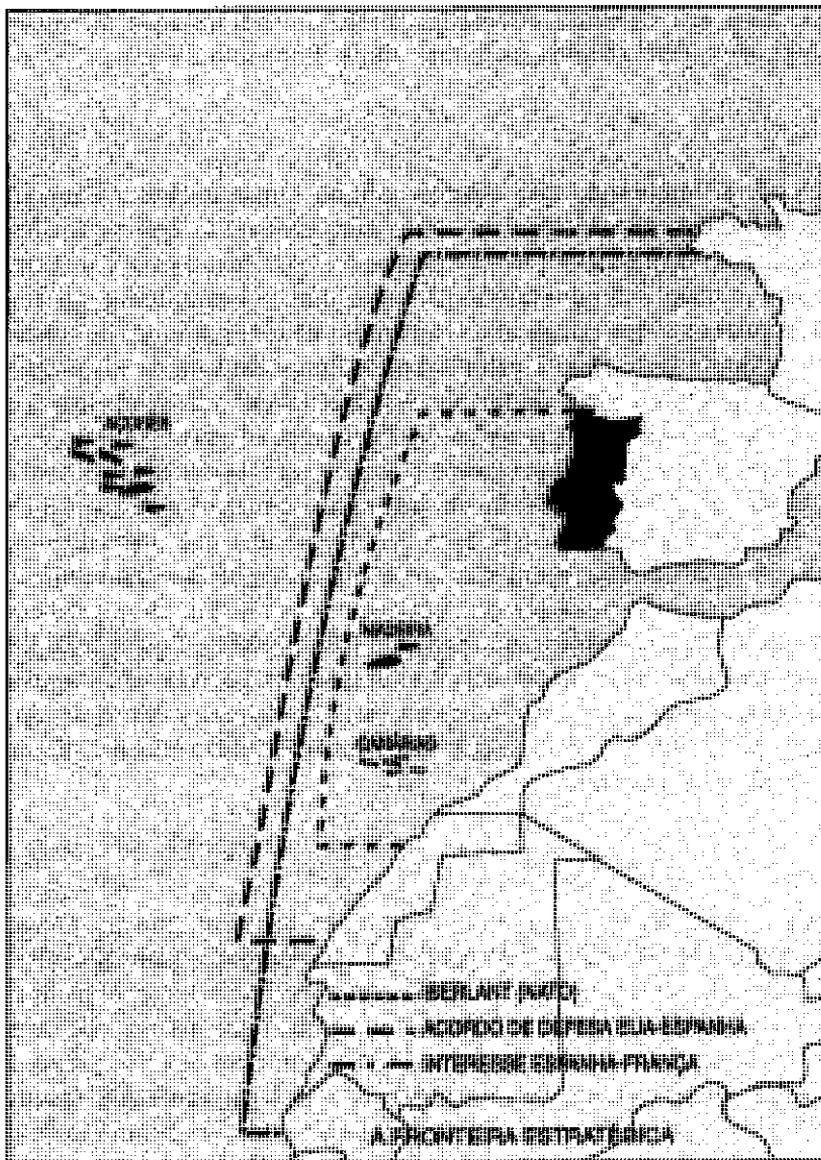


FIGURA 2
(Do livro do autor «Riscos da Regionalização do continente e da NATO
para Portugal», p. 100)

porque uma sua eventual concretização feriria demasiados interesses de Portugal, não apenas legítimos, como vitais. Enquanto é tempo.

* * *

Desde já lembrando que aliados como a Dinamarca e o Canadá, por razões de ordem geográfica e histórica semelhantes às que se invocam – ambos, como Portugal, com fronteira terrestre só com um país, e no caminho dele para o mar – tendo talvez presente que o geopolítico francês Célérier sustentou que países assim haveriam de ter problemas de soberania, têm mantido de facto aquele valor em bem alta prioridade da sua política de defesa. O que, para além de até ser útil à Aliança, por os obrigar a ter o mínimo de material de guerra de sofisticação adequada à eficácia e à credibilidade de tal prioridade, tem a compreensão da sua opinião pública, a qual, devida e descomplexadamente informada quanto à questão, tem mostrado entender melhor tal justificação para o país se armar que a de ameaças externas à Aliança, que agora não vê. E o caso é que isso não tem sequer afectado as preciosas relações de confiança inter-aliadas. Bem pelo contrário, como aconteceu também no tempo do frontal Rei de Portugal D. João II que, exactamente desse modo (segundo opinião do historiador Jorge Borges de Macedo, expressa em suas lições no Instituto Superior Naval de Guerra) conseguiu as melhores, mais respeitadas e mais fecundas relações de sempre entre Portugal e Espanha.

* * *

Além do referido, convirá ter presente também que as áreas dos comandos da NATO são construções de certo modo artificiais, servindo principalmente para, em tempo de paz, satisfazer de facto objectivos de prestígio e de influência, que são os que estão mais ao real alcance das potências menores que as comandam. Porque, em caso de crise grave, ou de guerra, tais áreas podem ser empecilho para a «superpotência única», os EUA (líder da NATO), que precisa de jogar à vontade, em benefício de todos os seus aliados, com os princípios fundamentais da Estratégia, particularmente com os da Concentração, da Mobilidade de Forças, da Surpresa e da Segurança. Como se tem aliás verificado em recentes operações de pacifi-

cação em nome da ONU, em que Washington não gosta de pôr forças suas sob comando que não seja o seu próprio. O que torna ainda menos entendível que um país como Portugal (que, ao contrário da Espanha, foi convidado para ser membro fundador da NATO, quando nenhum deles era sequer democracia pluralista), possa ser agora afectado num seu tão importante e legítimo interesse, relacionado com o seu Objectivo Nacional Permanente, histórico, de solidariedade e coesão entre as três parcelas do seu descontínuo conjunto territorial, quando as suas posições, e apenas elas, mostraram ser mais que suficientes para ajudar a fazer passar desimpedidamente pela região os reforços dos EUA à Europa nas I e II Guerras Mundiais.

* * *

E a verdade é que na Área Íbero-Atlântica, como na do Mediterrâneo, se jogam interesses de ordem global (não apenas europeus, muito menos regionais) dado que, como atrás se salientou, o acoplamento geoestratégico euro-americano é trave mestra do equilíbrio geopolítico global numa nova ordem que vise substituir violência por diálogo e confrontação por cooperação. Razão por que, inclusivamente, convém manter a sua transparência transatlântica não maculada por interesses de países aliados que a verdade e as circunstâncias obrigam a lembrar que têm problemas ou conflitos latentes com importantes sectores de países do Norte de África que, no caso de não se acautelar tal pureza, poderão de facto passar a olhar a NATO como elemento basilar numa «nova Cruzada, como atrás se referiu.

O que não quer dizer que se concorde inteiramente com o pessimismo de Samuel Huntington que transparece do seu mais recente livro⁽⁶⁾. E isso porque há um certo número de casos mostrando ser possível entendimento entre civilizações e religiões distintas, e até conflituais, quando se lhe sobrepõem interesses comuns verdadeiramente importantes em jogo. Como é o caso da Turquia, onde a sua actual coligação governamental entre ocidentalizados «atarúquicos» e islâmicos, a ter sucesso (o que é ainda muito problemático), pode ser de facto bom exemplo para o Norte de África e para outras regiões e países do Globo, entre eles a própria Indonésia de islamismo dito dos mais capazes de evoluir para democracia, o que seria muito esperançoso para solucionar o drama de Timor. E também o da Bósnia, onde a confederação croato-muçulmana engendrada pelos EUA já levou aos ainda

também esperançosos Acordos de Dayton. Para não falar da crise do Golfo, em que funcionou uma aliança militar de conveniência entre países ocidentais e árabes irmanados no objectivo de libertar um país árabe – Kueit – da ocupação de outro país árabe – o Iraque – o que pode ainda vir a mostrar ter sido passo muito importante para o clima de confiança que é indispensável ao avanço efectivo do conturbado processo de paz para o Médio Oriente.

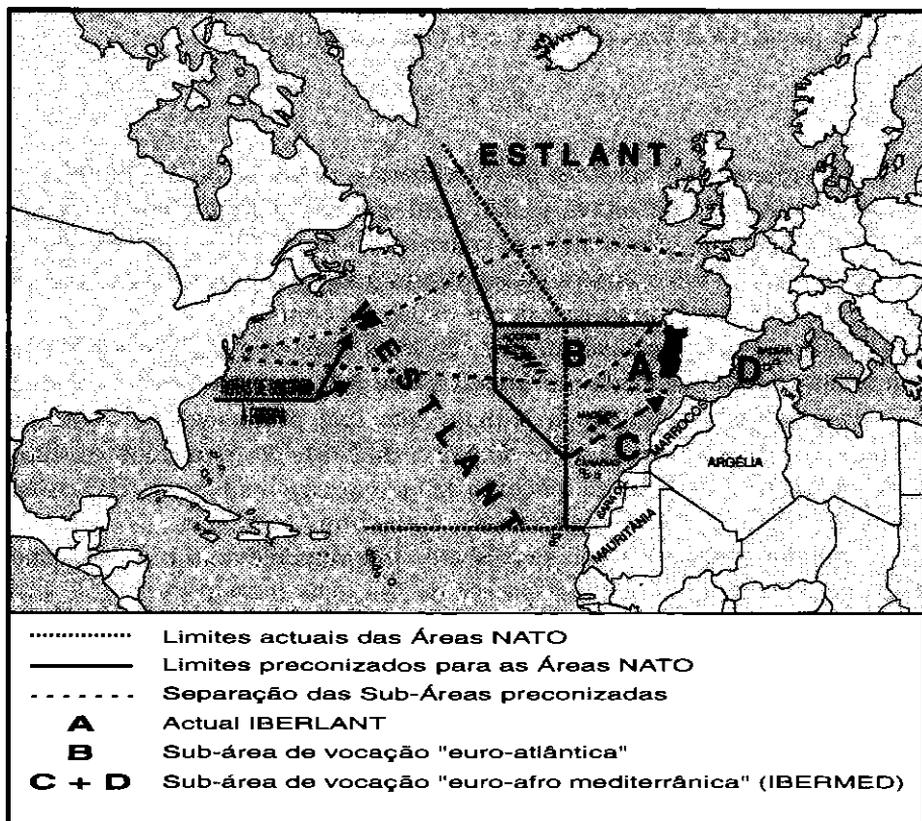


FIGURA 3

(Do livro do autor «Riscos da Regionalização do Continente e da NATO para Portugal», p. 155, retirada de artigo seu na revista «Nação e Defesa» n.º 13 (JAN-MAR 80) p. 129

Por tudo o referido, se entende ser dever insisir-se no que se tem vindo a sugerir desde 1980⁽¹⁷⁾, no sentido de se considerar a hipótese de ao actual IBERLANT ser retirado o arquipélago espanhol das Canárias e de lhe ser adicionado o português dos Açores, e de ser atribuído à Espanha um IBERMED centrado no eixo estratégico Baleares-Estreito-Canárias, para o qual parece propositadamente mais adequado o poder aeronaval e anfíbio, e o próprio dispositivo militar deste país aliado, cujo litoral, além do mais, é muito mais mediterrânico que atlântico.

* * *

Poder aeronaval e anfíbio, aliás, que tornariam uma sua inclusão no IBERLANT comprometedora para a transparência transatlântica desta área, que é mister preservar como se frisou. E que, se para tal for julgado indispensável que a área IBERLANT volte a ser comandada por um norte-americano (como acontece com a do Mediterrâneo por razões da sua projecção igualmente global, ultrapassando a meramente regional ou europeia), que tal se faça. Pois será para Portugal um «mal bem menor» que o «mal bem maior» de passar a ter também na sua fronteira marítima o mesmo país que já está em toda a fronteira terrestre do Continente (na situação de «cerco estratégico» a que se referia também em suas lições o historiador J. Borges de Macedo), intrometido no mar que, segundo o próprio pensador Miguel de Unamuno, é o «que faz Portugal», por lhe proporcionar a possibilidade de se afirmar – mas positivamente, como dizia o historiador Jaime Cortesão⁽¹⁸⁾ – precisamente quanto à Espanha. Aliás, as estratégicas ilhas (bem atlânticas) dos Açores e da Madeira, são autênticos «porta-aviões inafundáveis», a partir dos quais poderão operar meios aéreos muito mais diversificados e poderosos do que os do mais limitado e vulnerável porta-aéreos espanhol, que é naturalmente mais vocacionado para acções de presença e de apoio a assalto anfíbio, que outra coisa.

* * *

(17) Revista «Nação e Defesa» do Instituto da Defesa Nacional, n.º 13 (JAN-MAR 1980) p. 129, e livro do auto «Riscos da Regionalização do Continente e da NATO para Portugal – Uma Simultaneidade Preocupante», Setembro de 1996.

(18) «História dos Descobrimentos Portugueses», ed. Círculo de Leitores, 1.º Vol. I Parte.

Pontos de vista que são tanto mais de salientar, e de defender, quanto é facto que em Portugal ninguém pode estar certo de que o território quase-arquipélago do País (pela sua composição e localização quanto a interesses estrangeiros), não seja de dimensão «nuclear», isto é, a mínima indispensável à preservação da sua individualidade de País, que nenhuma das nações históricas da Península Ibérica, que mantêm contudo a sua identidade nacional, conseguiu obter. Razões por que, insiste-se também, onde tiver de estar o arquipélago dos Açores por razões de interesse global, é preciso que estejam também, por razões de vital interesse português, o Continente e o Arquipélago da Madeira.

* * *

À luz do referido, não poderá então surpreender que Portugal, no espírito das novas teses do pensamento global, e dos projectos de União Europeia e de Comunidade Transatlântica, persista em esforçar-se por procurar equilibrar prudentemente alguma integração ibérica com europeia, e esta com transatlântica, para ir mantendo intactas as suas preciosas identidade, individualidade e coesão interterritorial. As quais lhes são, além do mais, indispensáveis ao próprio prestígio e influência que tem necessidade e obrigação de preservar em tais projectos, tendo nomeadamente em consideração as suas responsabilidades históricas na nascente Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Como não poderá surpreender também que, no âmbito da NATO, o muito especial Portugal euro-atlântico prefira permanecer na situação excepcional de componente da segurança tanto da América do Norte como da Europa, isto é, na área do seu Comando Supremo do Atlântico Norte – SACLANT – cuja missão é precisamente a transferência de reforços norte-americanos à Europa, como lhe foi destinado na fundação da Aliança. E, jamais, deixar os Açores na área deste Comando Supremo, e passar o Continente e a Madeira para a Europa – SACEUR – como é sugerido no divisivo mapa da Figura 2 respeitante ao supracitado estudo do espanhol CESEDEN, mencionado na pág. 92 e na figura 2.

NOTAS FINAIS

Muita coisa poderá entretanto ocorrer quanto aos assuntos tratados até à Cimeira de Madrid da NATO, em Julho. Nomeadamente em resultado dos múltiplos contactos que já estão a verificar-se a ritmo considerável para preparar a anunciada cimeira entre os Presidentes dos EUA e da Rússia em Março deste ano, em Helsínquia, e doutros que por certo irão ter lugar até à Madrid. Mas, mesmo assim, entendeu-se que poderia valer a pena apresentar já este trabalho, na esperança que a «informação básica» que contém, e que foi deduzida da História, e também da Geografia (sem a consideração da qual Kant afirmava que aquela «pouco se distancia de contos de fadas», e que também concorre para a formação do igualmente estável Carácter dos Povos) possa reter interesse.

* * *

Entretanto, a propósito, continua-se a pensar que, tudo o indica, o Século XXI vai ser de implacável competição de toda a ordem, eventualmente conflitual, entre países (mesmo no seio de associações regionais de cooperação económica e de defesa, e entre estas, como o prevê por exemplo a escola de pensamento geopolítico francesa), exigindo desenvolvimento acelerado do factor humano nas áreas do saber, do conhecimento e da competitividade, conforme aliás o disseram já, muito claramente, o Presidente dos EUA no Discurso do Estado da Nação, e o líder trabalhista inglês T. Blair, no seu programa que visa fazer do seu país uma «superpotência da competência».

O que, a juntar ao que precede estas Notas finais, justifica que se insista na criação, muito urgente, dum departamento nacional de «Inteligência Estratégica» (que nada tem a ver com as Informações de que tanto se tem falado), onde investigadores da maior competência e probidade profissional das áreas técnico-científicas (geografia, recursos humanos e materiais, ensino, ciência e tecnologia, água, alimentação, energia, indústria, comércio, transportes, comunicações, gestão, organização, administração, etc.) se dediquem a estudar profundamente, numa base de pura racionalidade, e à produção de «informação básica» indispensável ao planeamento estratégico do País. Nomeadamente potencialidades e

vulnerabilidades do próprio País e de seus competidores e respectivas possíveis intenções, e elaboração de cenários de cooperação e de risco. Razões para se insistir igualmente em que a promoção da cultura estratégica (política, estratégia, económica, gestão, geopolítica, oceanopolítica, história estratégica, etc) regresse, também com urgência, aos currículos de cursos superiores que delas precisam; e ainda que o próprio Instituto da Defesa Nacional evolua para Universidade de Defesa onde, por exemplo à semelhança do que acontece nos EUA, civis e militares de ambos os sexos possam frequentar Institutos de Defesa Nacional (defesa total), de Defesa Militar (onde, além da cultura político-estratégica comum aos três Ramos das Forças Armadas, se dê também teoria e prática de gestão de crises estratégicas e de jogos de guerra), de Cooperação lusófona, de História estratégica nacional e mundial, de Competitividade, etc.

E tudo isto porque, num país que é estrategicamente tão importante para outros, como Portugal, insuficiente cultura estratégica (que leva a que tardem a ficar claros, firmes e interiorizados os autênticos Objectivos Nacionais Permanentes, e a esbater a prudente noção de que em política só há lugar para interesses, e não para amizades), possa constituir espécie de ponte levadiça sempre arreada, fazendo correr o risco de as suas próprias potencialidades se transformem em vulnerabilidades exploráveis por terceiros. O que é de extrema importância à luz da tese, que se crê francesa, segundo a qual um país é tanto mais «ameaçável», quanto mais vulnerável for, impondo que a sua primeira linha de Defesa, e também a mais legítima, seja inquestionavelmente o reconhecimento e a minoração dos seus pontos fracos. Nomeadamente no domínio da cultura estratégica do seu povo, numa era em que a opinião pública tende visivelmente a ter papel cada vez mais decisivo na governação dos países democráticos.

Cultura estratégica essa que, a estar já instalada no subconsciente nacional, não permitira, por exemplo, que notficia recentemente apresentando como alternativa pretensamente aceitável para o abastecimento de gás natural a Portugal via gasoduto argelino, a via do transporte marítimo de gás liquefeito a regasificar nos portos espanhóis de Huelva (Andaluzia) e Ferrol (Galiza), pudesse circular sem os reparos e as reacções que merece, dado que todas as vantagens importantes serão para o país vizinho, e os maiores inconvenientes para Portugal. Designadamente porque, em vez de minorar a vulnerabilidade de utilizar território espanhol para trajectos de produtos de

natureza vital, a agrava, com custos que, no caso dos recentes bloqueios dos camiões TIR em França e Espanha, foram de milhões de contos. Para não falar dos custos, sempre inerentes, de natureza estratégica e política.

Vantagens essas que serão para o desenvolvimento da marinha mercante e dos portos espanhóis (que os exemplos da actual China e de Portugal doutros tempos mostram proporcionar o maior desenvolvimento na maior segurança, ao que há a acrescentar o grande número de postos de trabalho que criam), com custos financeiros a terem de ser também de alguma forma a suportar por Portugal, e com a secundarização, uma vez mais, da marinha mercante portuguesa (particularmente a de cabotagem⁽¹⁹⁾), e dos portos e do litoral nacionais) os da afirmação positiva da identidade de Nação e da individualidade de País de Portugal, como o demonstram liminarmente na sua obra o português Jaime Cortesão e o espanhol Miguel de Unamuno. Designadamente todos os portos comerciais de Faro-Olhão a Viana do Castelo, com natural maior relevância para os de águas profundas de Sines (de que o Alentejo precisa como de pão para a boca para sair do seu subdesenvolvimento económico-social crónico), de Setúbal, de Lisboa e de Leixões, com melhores condições que os espanhóis, referidos, nomeadamente quanto a proximidade de aeroportos internacionais de grande importância.

Virgílio de Carvalho

⁽¹⁹⁾ «Porventura uma das mais correctas apostas de afirmação positiva portuguesa a tentar na opção europeia, inclusivamente para a compatibilização desta com a opção nacional atlântica de desenvolvimento em segurança» (livro do autor «A Importância do Mar para Portugal», ed. IDN-Bertrand, 1995).

DESCENTRALIZAÇÃO E REGIONALISMO

Autonomia regional e coesão nacional

Isilda Branquinho

A coesão nacional e o desenvolvimento sócio-económico face à instituição das regiões

Vasco Mascarenhas Grade

O Municipalismo factor de coesão nacional

Arménio Assunção Pereira

Autonomia financeira das Autarquias Locais subsídios para uma abordagem sistémica

Alfredo Silva Freitas

Bibliografia de apoio disponível na Biblioteca do IDN

Autonomia regional e coesão nacional

Isilda Branquinho

Resumo

O presente trabalho retoma os principais conceitos inerentes ao tema e enquadra a questão da autonomia regional nos actuais normativos constitucionais. Refere-se à instituição do Comité Europeu das Regiões, cuja criação visa o reforço da coesão económica e social mediante a tomada de decisões mais próxima dos cidadãos. Atribui maior enfoque à localização estratégica de Portugal nas vésperas da possível entrada para a União Monetária, cujos pressupostos de acesso implicam escolhas importantes para o futuro do país, com uma relação custos-benefícios que se afigura positiva, pese embora a perda de margem de manobra dos decisores nacionais em matérias como as políticas orçamental, monetária e cambial. Fornece elementos de debate sobre a necessidade de profundas reformas em que se insere a aplicação dos fundos estruturais e a actuação do Estado face às condições objectivas para o desenvolvimento das actividades com potencialidades concorrenciais. As vantagens da autonomia regional são confrontadas com a conflitualidade inerente à contradição entre o poder de governar as regiões e o controle, pelo poder central, de distribuir os meios para o fazer. Daí a grande questão do referendo.

1. BREVE REFERÊNCIA AOS CONCEITOS

1.1. O tema que nos propusemos tratar centra-se nos conceitos de centralização e descentralização de poderes que se desenvolvem entre pessoas colectivas públicas.

Os conceitos de centralização e descentralização, são diferentes se encarados apenas no plano jurídico ou no plano político-administrativo. Será juridicamente centralizado um sistema em que todas as atribuições administrativas do país, são por lei conferidas ao Estado, não havendo quaisquer outras pessoas colectivas públicas incumbidas da função administrativa; pelo contrário, será juridicamente descentralizado um sistema em que a função administrativa está confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas públicas territoriais (autarquias, regiões, etc.). Ou seja, no plano jurídico a descentralização afere-se pela mera existência formal e regular funcionamento de pessoas colectivas públicas distintas do Estado.

No plano político-administrativo, a questão coloca-se em termos diferentes, visto que pode acontecer, mesmo perante um sistema juridicamente descentralizado, que só se possa falar em descentralização político-administrativa se e quando os órgãos das autarquias locais sejam eleitos por sufrágio e não estejam sujeitos a uma ampla tutela administrativa, designadamente de mérito e não apenas de legalidade. Ou seja, não obstante a existência de pessoas colectivas públicas diferentes do Estado, não se poderá falar em descentralização se esta não se verificar também no plano político administrativo.

A razão da distinção releva do facto de se poder vir a utilizar a descentralização em sentido jurídico para encobrir uma realidade fortemente centralizadora do ponto de vista político-administrativo, pervertendo então toda a elaboração doutrinal que a descentralização, em sentido jurídico, visa criar.

Do ponto de vista do Direito positivo, a opção fundamental do legislador português nesta matéria, expressa na Constituição, é uma opção clara pela descentralização administrativa e política.

Conexa com esta matéria está a questão de delimitar os conceitos de administração directa, indirecta e autónoma, todos eles previstos na Constituição. Assim, será administração directa aquela que corresponde à centralização

administrativa, com ou sem desconcentração, composta por órgãos e serviços do Estado, centrais, locais ou periféricos. Serão administração indirecta e autónoma, aquelas que pressupõem a descentralização administrativa, isto é, trata-se da existência de órgãos e serviços de outras pessoas colectivas públicas que não o Estado.

A diferença entre administração directa e administração autónoma, encontra-se ligada à diferente natureza dos poderes exercidos pelo Estado sobre elas: à primeira digamos que corresponde uma superintendência, e à segunda uma tutela.

A administração autónoma pode ainda ser vista numa acepção material com interesses e valores próprios, em nome dos quais se atribui um elevado grau de autonomia. Podemos dizer que existe uma administração autónoma formal a que se reconduzem por exemplo as Empresas Públicas, mas também uma administração autónoma material onde cabem as autarquias locais, algumas associações públicas, Ordens, Câmaras profissionais. Neste último caso faz todo o sentido falar numa certa capacidade de auto-determinação e por isso qualquer tutela só deverá assentar na legalidade, ao passo que sobre a administração autónoma formal poderá ser exercida tutela tanto de legalidade, como de mérito.

1.2. A descentralização administrativa pode assumir diversos graus e do ponto de vista estritamente jurídico, podemos considerar os seguintes:

- mera atribuição de personalidade jurídica de direito privado (ainda não existe aqui descentralização administrativa propriamente dita);
- atribuição de personalidade jurídica de direito público e de autonomia administrativa;
- personalidade jurídica de direito público e autonomia não apenas administrativa mas também financeira e patrimonial v. g. os Institutos Públicos;
- se acrescentarmos ainda faculdades regulamentares, chegamos à forma de descentralização administrativa territorial correspondente às autarquias;
- finalmente, se também se atribuírem poderes legislativos próprios temos então regiões autónomas, mas aqui já estamos perante um caso de descentralização política e não meramente administrativa.

Os graus possíveis de descentralização, pressupõem a questão dos seus limites já que não é possível descentralizar ad infinitum. Por isso surge a

necessidade de impor limites a qualquer processo de descentralização/regionalização, de modo a evitar o risco de se degenerar na total desagregação do Estado. A questão dos limites da descentralização colocada nestes termos, diz respeito à organização jurídico-administrativa prática e efectiva duma eventual regionalização. Em termos jurídicos podemos estabelecer, genericamente, limites a todos os poderes da Administração e consequentemente também a todos os poderes locais; podemos estabelecer limites aos poderes transferidos para as entidades locais; e podemos ainda estabelecer limites ao próprio exercício dos poderes transferidos. Este terceiro caso é de extrema importância porque nos transporta para a questão das relações da entidade com poderes descentralizados com o poder central, ou seja a questão da intervenção do Estado na gestão das autarquias locais.

1.3. A finalidade da tutela não tem que ser, como defendia Marcelo Caetano, a coordenação dos interesses da entidade tutelada com os interesses mais amplos da entidade tutelar. Actualmente é aceite que a função da tutela consiste essencialmente em velar pelo cumprimento da lei e, em certos casos, assegurar decisões convenientes e oportunas para o interesse público.

Convém analisar melhor essa ponte que liga estes dois poderes, ambos legitimados e com força semelhante porque são eleitos por sufrágio. O Direito positivo resolveu a questão quando a L.A.L. (Lei das Autarquias Locais), de acordo com a revisão constitucional de 1982, limitou a tutela do governo sobre as autarquias, a uma mera tutela de legalidade. Significa isto que as decisões tomadas a nível local já não são objecto de juízos de oportunidade e conveniência, mas tão só objecto duma averiguação objectiva de conformidade com a lei, e não do bom funcionamento, ou falta dele, em tais decisões.

O regime jurídico da tutela administrativa do governo sobre as autarquias, obedece a determinados princípios:

- primeiro, a tutela não se presume, isto é, ela só existe nos casos em que a lei expressamente a preveja, o que para efeitos de interpretação e de integração da lei, é um dado de extrema importância;
- segundo, a interpretação e execução da lei é hoje também da competência das autarquias e quando estas pretendem consultar o governo sobre a interpretação da lei, as suas respostas não são ordens, nem instruções, nem directivas, tendo antes o carácter de meros pareceres não vinculativos, de acordo com o art.º 5.º, n.º 1 da Constituição;

- terceiro, reside na faculdade dada à entidade tutelada de impugnar, graciosamente ou contenciosamente, os actos pelos quais a entidade tutelar exerça os seus poderes de tutela.

Por fim, quanto à natureza jurídica da tutela administrativa, saliente-se entre outras teses, a posição do Prof. Marcelo Caetano que concebia a tutela administrativa como uma hierarquia enfraquecida por ser exercida entre entidades autónomas e não dentro da mesma pessoa colectiva; modernamente, tem melhor aceitação a tese de que a tutela administrativa do governo sobre as autarquias consiste num conjunto de poderes jurídicos de controle.

2. O QUADRO CONSTITUCIONAL

2.1. Em todas as Constituições Portuguesas, com mais ou menos desenvolvimento, há referências ao Poder Local, mas é a Constituição de 1976 e sucessivas revisões que mais inova nesta matéria ao reforçar o conteúdo e as atribuições das autarquias, exceptuando aqueles poderes que são tipicamente de natureza política. A estrutura da Administração Pública é matéria que vem regulada no art.º n.º 267, n.ºs 1 e 2 da Constituição e deles é possível retirar cinco princípios fundamentais sobre organização administrativa que são: o princípio da desburocratização; o princípio da aproximação dos serviços às populações; o princípio da participação dos interessados na gestão da administração pública; o princípio da descentralização; e o princípio da desconcentração.

À luz do princípio da descentralização administrativa, art.º 239.º, exige-se que o poder político siga uma linha de actuação descentralizadora podendo vir a ser consideradas inconstitucionais, políticas que possam retirar atribuições às autarquias transferindo-as para o Estado, por violarem o princípio da descentralização.

2.2. Para melhor se compreenderem os preceitos constitucionais sobre a criação e instituição das regiões Administrativas previstas na Constituição, temos que fazer uma distinção prévia entre normas constitucionais perceptivas e programáticas, por um lado, e entre normas constitucionais exequíveis e não exequíveis por si próprias, por outro. As normas exequíveis por si próprias são aquelas que dispensam a posterior actuação do legislador ordinário, por

a sua previsão constitucional conter todos os ingredientes para a sua aplicação e execução; pelo contrário, as normas não exequíveis são aquelas cuja previsão constitucional não é suficiente para a sua aplicação directa aos casos concretos, exigindo então a intervenção mediadora do legislador ordinário para regulamentar e executar o imperativo constitucional. São exemplos de normas exequíveis por si próprias v. g. as do art.º 24.º sobre o direito à vida, e será norma não exequível por si mesma v. g. o art.º 40.º sobre o direito de antena, de resposta, e de réplica política.

A distinção entre normas perceptíveis e programáticas reside na sua estrutura e na sua projecção no ordenamento, pois as normas programáticas são de aplicação diferida e não imediata, tendo como destinatário principal o legislador, pelo que os cidadãos não as podem invocar logo após a entrada em vigor duma Constituição. São normas perceptíveis e incondicionais v. g. as do art.º 12.º que estabelecem o princípio de universalidade dos direitos e deveres dos cidadãos e serão normas programáticas v. g. as do art.º 58.º sobre o direito ao trabalho.

Vejamos então qual o regime constitucional previsto para as Regiões Administrativas à luz dos critérios acima enunciados, colocando-nos a questão de saber se a Regionalização é um imperativo constitucional ou não.

2.3. Na Constituição, o capítulo IV é todo ele dedicado à Região Administrativa cuja previsão legal vai do art.º 255.º ao art.º 262.º.

Da leitura destes artigos resulta que o processo de regionalização previsto, depende das seguintes condições: da aprovação de uma lei definidora do regime jurídico das Regiões; da audiência das Assembleias Municipais; da criação simultânea de todas as Regiões em que se divide o Continente; da instituição concreta de cada Região.

Uma resolução do Conselho de Ministros – n.º 1/82, de 4 de Janeiro – aprovou um calendário de processo de regionalização, o que significa que desde 1982 que ela está em curso. Quanto ao processo de regionalização, cabe ao legislador ordinário, após optar por ir por diante com a regionalização, definir qual a natureza jurídica a dar à Região; quais as funções dominantes na Região; quais as atribuições e competências que serão conferidas à Região; e qual a divisão regional do território, isto é, o número e dimensão das Regiões.

Mesmo para os regionalistas, a instituição das Regiões, prevista na Constituição, é feita por normas não exequíveis por si mesmas e que exigem

a intervenção do legislador para serem criadas e instituídas em concreto. Parece-nos que estas normas, dada a sistemática do nosso texto fundamental, devem ser consideradas perceptíveis porque não estão sujeitas a especiais condições, que tenham que se verificar, para que se possa levar por diante este processo. Só dependem de vontade política.

No entanto, pode por-se ainda a questão da possibilidade de estas virem a ser alteradas por revisão constitucional, isto, claro, antes da sua criação efectiva. Revisão essa que pode, desde abolir a própria regionalização, modificar o regime da sua criação, como até torná-la indubitavelmente um imperativo constitucional, isto é, uma norma que se torne tão perceptiva que ao legislador não caiba escolher o tempo e o modo mas tão só cumprir integralmente o comando constitucional.

A maioria dos autores inclina-se para esta tese, mas também encontramos na doutrina, quem defenda a imperatividade absoluta do regime tal como está hoje previsto.

3. A INSTITUIÇÃO DO COMITÉ EUROPEU DAS REGIÕES

O Comité das regiões é criado pelo art.º 4.º, n.º 2 do Tratado da União Europeia, como órgão consultivo da Comissão e do Conselho europeus, tendo a sua composição e competência definidas nos art.ºs 198-A a 198-C. Com a criação deste Comité visa-se dar voz às colectividades regionais e locais nas matérias que têm impacto regional e por isso o Comité é chamado a dar parecer sobre questões de política regional e coesão económica e social, redes transeuropeias, educação, cultural, saúde pública, organização de fundos estruturais, etc.

A criação do Comité das Regiões, visa corresponder à necessidade de reforço da coesão económica e social e à urgência de adaptar as decisões a um nível mais próximo dos cidadãos, com base no princípio do respeito pelas diversidades regionais. Este Comité vai permitir uma maior autonomia das regiões dos Estados Membros, face ao poder central e também uma maior ligação entre as diferentes regiões do espaço europeu, o que pode vir a beneficiar, do ponto de vista dos horizontes de desenvolvimento económico, um processo de regionalização que venha a ocorrer em Portugal.

4. AS MANIFESTAÇÕES DO PODER POLÍTICO SOBRE A AUTONOMIA REGIONAL

4.1. No programa do XII Governo Constitucional (1991) considerava-se que o processo de regionalização assumia, naturalmente, uma relevância indiscutível, pelo que o governo se propunha dedicar-lhe particular atenção. Avisa, no entanto, que a regionalização não podia, (nem devia) constituir um foco de divisão entre os portugueses nem um simples processo de criação de estruturas políticas de alguma forma estéreis.

O governo da época propunha-se continuar a conduzir esse processo de forma gradual, através de um consenso alargado que envolvesse as diversas forças políticas e que congregasse a efectiva participação dos cidadãos e das instituições representativas dos seus interesses. Mas para alcançar tal desiderato, a Regionalização só assumiria um sentido verdadeiramente útil, se conseguisse tornar-se num instrumento de desenvolvimento e de utilização mais eficaz e eficiente dos recursos.

Com tais objectivos, comprometia-se o governo a apresentar uma proposta de lei de criação das Regiões Administrativas e a regulamentar a respectiva Lei Quadro. Em termos concretos, o processo de descentralização administrativa/regionalização não avançou decorrida toda a legislatura.

4.2. O actual governo considerava, no primeiro ano da sua governação, que a criação das Regiões Administrativas era uma prioridade política. De tal forma que a regionalização assume, neste quadro de intenções, o papel de um instrumento estratégico de desenvolvimento equilibrado das várias regiões do País; de combate às assimetrias; de defesa de igualdade de oportunidades; de coesão económica e social; de solidariedade nacional e ainda de competitividade, tendo em vista os desafios decorrentes da integração europeia.

A visão apologetica da descentralização administrativa/regionalização é amplamente fundamentada recorrendo a princípios como sejam:

- os princípios da participação e da subsidiariedade, com base nos quais as Regiões Administrativas vão aprofundar a participação dos cidadãos e aproximar os centros de decisão às populações;
- com base nos princípios da solidariedade e da justiça, vão as Regiões Administrativas assumir-se como dinamizadoras da vida política, cultural e económica das regiões;

À luz do princípio da parceria vão estabelecer-se modalidades de representação eficiente da sociedade civil, com vista à concertação e à contratualização, prevendo-se inclusivamente conselhos económico-sociais de âmbito regional.

Pronunciando-se por um desenho territorial de compatibilização entre regiões do litoral e regiões de interior e por uma agregação de distritos em busca do significado cultural das antigas províncias, mas tendo em consideração a vontade expressa dos respectivos municípios, o modelo de regionalização delineado pelo actual governo confere às Regiões Administrativas um papel de coordenação funcional entre administração central e administração local, constituindo-se também como centro de promoção, integração e articulação das políticas públicas e assegurando direitos de representação e participação, compatíveis com a sua natureza, no domínio interno, no Conselho Económico e Social e nas estruturas de acompanhamento do Quadro Comunitário de Apoio e, ao nível externo, no Comité Europeu das Regiões.

5. A LOCALIZAÇÃO ESTRATÉGICA, A MOEDA ÚNICA E A REGIONALIZAÇÃO

5.1. Historicamente Portugal foi um país universalista: abraçou deliberadamente o Atlântico, povoou e desenvolveu os arquipélagos dos Açores e da Madeira e tornou-se um país mais euro-atlântico do que ibérico, até mais universalista que europeu.

Portugal continental resultou de colagens sucessivas e acabou por ficar constituído por uma longa e estreita faixa costeira, cujas fronteiras terrestres são a medida da sua (in)capacidade de projecção para leste. (Virgílio de Carvalho *in* «da Regionalização de Portugal e da NATO»)

Continuando, este autor defende que a regionalização do continente deve ser prudentemente ponderada por aspectos como a sua compatibilidade com o Objectivo Nacional Permanente, histórico, da consecução do maior desenvolvimento na maior segurança, que foi obtido, segundo a mesma fonte, com a opção atlântica; a existência de meios e recursos humanos capazes de manter a regionalização; e saber se os riscos, nomeadamente a menor coesão nacional, e os custos económicos serão justificados pelo que se possa ganhar.

Este tipo de atitude vai no sentido de defender que se impõe manter Portugal bem concentrado e os portugueses bem instruídos e informados e aproximá-lo da Europa como país que protagoniza a estratégia euro-atlântica, o que lhe grangeará mais respeito internacional, nomeadamente na Comunidade Europeia e maior peso em Bruxelas e na NATO. Termina este autor considerando que: «o discurso generalizado, desmoralizante e estafado, de que Portugal é um país mediterrâneo, do Sul e pequeno, não só não se lhe adapta, como não produz a sensibilização e a mobilização que urge criar para se poder ter o ambicionado êxito de desenvolvimento em segurança na opção europeia» e mais adiante «Portugal tem um historial invejável para qualquer país europeu de qualquer dimensão, bem visível ainda hoje nos importantes países que criou, a começar pelo colosso Brasil, e também no facto da língua portuguesa ser mais falada no Mundo do que a francesa ou alemã».

Se nos referimos a este trabalho é porque, não só consideramos que corresponde à opinião de alguns sectores da opinião pública como julgamos ser esta uma abordagem muito ampla e prospectiva da questão da autonomia regional do continente. Para tal o País deve permanecer, de facto, solidário, animado e coeso na fase de mudanças profundas que se vive no mundo.

5.2.1. A economia portuguesa encontra-se hoje num processo de importantes alterações estruturais em virtude do seu ajustamento às novas condições de concorrência, aos efeitos da integração europeia e à ameaça crescente, para certos sectores, em resultado da abertura de algumas das antigas economias de direcção central do centro e leste europeus. Os agentes económicos nacionais enfrentam hoje desafios quantitativa e qualitativamente diferentes dos do passado recente, sendo que boa parte dos tradicionais problemas de natureza estrutural continuam por resolver e por eliminar os principais estrangulamentos da economia.

É importante tomar consciência de que a integração crescente da economia portuguesa nos circuitos económicos internacionais limita a margem de manobra dos seus decisores políticos. Mas na verdade, a evolução da economia nacional nos próximos anos e a prazo dependerá, em larga medida, da capacidade de aprofundamento do processo das reformas. Os fundos estruturais, sabe-se que, além do impacto directo, numa perspectiva de crescimento é muito mais importante o papel que podem desempenhar no estabelecimento de condições para o progresso económico e o aumento

da produtividade (que continua muito baixa face aos padrões europeus).

É fundamental que os investimentos actuais e futuros na melhoria das dotações de capital humano produzam resultados, visto que é um factor crucial de desenvolvimento, especialmente num país como Portugal, que não pode mais assentar as suas vantagens comparativas, no baixo custo do factor trabalho. É importante não apenas a elevação do nível de educação geral mas, igualmente, por via de esquemas de formação profissional consonantes com as necessidades das empresas dotar o país de formação específica adaptada às novas condições da concorrência internacional.

No que se refere à actuação do Estado face à actividade empresarial, é importante que aquela incida mais nas condições objectivas para o desenvolvimento das actividades e empreendimentos do que na promoção de determinados sectores ou indústrias a não ser os que revelem grandes potencialidades concorrenciais. O prosseguimento de políticas horizontais, conducentes ao melhor funcionamento dos mercados é prioritário. Estas passam, concretamente, pela melhoria dos modos e métodos de regulação nas situações em que a existência de falhas de mercado requerem a intervenção de entidades tutelares, como sejam, nomeadamente os sectores das comunicações e da energia que, pelo seu carácter estruturante, assumem um papel fundamental. Acresce a necessidade de melhoria dos circuitos de acesso a clientes e fornecedores, quer a nível nacional, quer no exterior, por via de acções concertadas que permitam a obtenção de vantagens para todos os intervenientes individuais.

Também terão de se tomar medidas concretas no que respeita à eliminação do peso da burocracia e do funcionamento lento do sector judicial, cujos custos económicos são certamente elevados impedindo uma mais eficaz afectação de recursos. As reformas implicam também alterações de mentalidade e atitude face aos desafios de uma concorrência acrescida a que o país já não se pode esquivar, e que constituem uma acentuação da progressiva ruptura com o passado proteccionista e isolacionista da economia portuguesa. São portanto, indispensáveis no actual contexto de progressiva integração da economia portuguesa nos circuitos internacionais e, em particular, no espaço da União Europeia.

5.2.2. A União Europeia encontra-se num processo de aprofundamento institucional, no qual Portugal se encontra necessariamente envolvido e

comprometido. Dadas as suas consequências para a economia nacional e as escolhas que a sua participação aí impõe, o acesso à União Monetária, é hoje um dos aspectos mais determinantes de todo este processo. Independentemente da valia técnica dos critérios de acesso, a sua satisfação por parte de Portugal implica a capacidade de levar a cabo escolhas importantes no futuro próximo.

Embora, segundo os indicadores relevantes, parte substancial do ajustamento macroeconómico já tenha sido realizado e, por consequência, a verificação dos critérios, embora implique custos adicionais e algumas escolhas importantes – amplificadas pela actual situação conjuntural – não deverá ser encarada como a única questão relevante. Tal como para os demais Estados-membros, são óbvios, no caso português, os custos potenciais de perda dos instrumentos de política monetária e cambial assim como as restrições que a participação na União Monetária implica em termos de política orçamental. Porém, nas condições que actualmente se perspectivam, os custos da não participação no aprofundamento da integração serão certamente maiores, até porque acrescentarão à condição de membro menos desenvolvido, a redução do peso político nos centros de decisão, que inexoravelmente ocorrerá da explicitação de uma integração menos pronunciada. Estes são custos importantes, embora dificilmente quantificáveis, aos quais se deve juntar a perda das vantagens da integração monetária.

No caso de exclusão da União Monetária, a economia portuguesa terá de enfrentar sistematicamente custos de transação mais elevados, com reflexos óbvios sobre a actividade económica de base nacional, impedindo a optimização dos benefícios da participação no mercado único de bens e serviços. Por outro lado, a própria capacidade de atracção de investimento estrangeiro será mitigada pela menor estabilidade nominal que se esperará, nesse contexto, para a economia doméstica, por comparação com a prevalecente no espaço integrado. Acresce ainda que, visto o comportamento tradicional das contas públicas em Portugal, torna-se evidente que a imposição de restrições à sua evolução constitui garante adicional de equilíbrio na sua evolução.

Para além da preparação da economia nacional para a criação de condições de acesso, resta ainda relevar a necessidade de que Portugal participe activamente na discussão e posterior estabelecimento dos arranjos técnicos e políticos caracterizadores do futuro enquadramento institucional, ainda não completamente definidos. Sendo uma pequena economia aberta e

crescentemente integrada, Portugal terá de contribuir para que se assegurem, de forma transparente e adequada, os mecanismos de articulação entre a futura autoridade monetária europeia e as necessidades dos vários Estados em termos da condução das respectivas políticas orçamentais, e dos mecanismos de compensação necessários à estabilização dos efeitos de choques exógenos assimetricamente distribuídos pelas várias regiões da futura União Europeia.

5.3.1. Prosseguir com a Regionalização afigura-se hoje, em termos dos princípios políticos, um dado adquirido, até na medida em que o actual governo lhe atribui, como se viu, todas as vantagens incluindo a de instrumento de coesão económica e social. O governo anterior, pelo contrário, encarava, ao nível do seu programa e outros textos oficiais, a questão da Regionalização com grande cautela, manifestando preocupação em que ela se pudesse tornar foco de divisão entre os portugueses, ou que em seu nome se criassem estruturas estéreis.

Mas considerando mesmo a bondade desses princípios políticos, não se deve escamotear as suas consequências, particularmente ao nível das finanças públicas, que, no estado actual da Administração Pública, significavam, antes de mais, agravamento de custos. Sendo discutível se tendencialmente, o desenvolvimento do processo seria acompanhado de reformas, também previstas e expectáveis, ao nível da «máquina» do Estado. Nesta expectativa reside a possibilidade considerada por alguns de que a eficácia da Administração compensasse, a prazo, os custos da Regionalização.

Como certo temos a concessão de vastas competências, no que concerne a despesas públicas, às regiões, sem o que não faz sentido a Regionalização, que sem uma transferência de poderes a nível fiscal, terá tendência, digamos natural, para a desresponsabilização dos órgãos regionais eleitos. Também é previsível, nesse quadro, que os responsáveis políticos eleitos reivindicuem do orçamento global, a maior «fatia» possível para as respectivas regiões em nome, naturalmente, dos interesses que representam, sem um termo de comparação com as fontes de receita regionais. A solidariedade entre os portugueses, implícita na partilha dos meios que o poder central opera para as regiões, poderá tender a esbater-se no plano da conflitualidade inerente à contradição entre o poder de governar as regiões e o controle, pelo poder central, dos meios para o fazer.

O ónus dessa conflitualidade recairá sobre o governo central como já acontece com as R.A.'s dos Açores e da Madeira, mas a uma escala muito maior, susceptível de o enfraquecer interna e externamente.

5.3.2. Salientam-se duas tónicas:

- a dificuldade de conciliar a regionalização com o controle do défice público;
- seus reflexos nos objectivos de convergência nominal da economia portuguesa, face à integração monetária.

6. REFERENDAR A AUTONOMIA REGIONAL

A possibilidade de referendo a nível nacional não constava da primeira versão da Constituição; passou a existir após a revisão de 1989 e até hoje nunca foi utilizada, embora fosse defendida nalguns sectores da opinião pública no sentido de submeter a referendo o Tratado da União Europeia. O tema da Regionalização afigura-se assim inseparável da questão do referendo.

Hoje parece aceitável, face à dimensão e implicações da decisão de implementar as Regiões Administrativas, submeter essa decisão a referendo, dando oportunidade aos portugueses de livremente se pronunciarem sobre a questão de fundo, seja qual for a divisão territorial que posteriormente venha a fazer-se, não excluindo a hipótese do próprio referendo conter uma proposta de divisão territorial.

Isilda Branquinho

*A coesão nacional e o desenvolvimento sócio-económico
face à instituição das regiões*

Vasco Mascarenhas Grade

Resumo

A instituição das regiões constitui no último quartel do século XX o grande e incontornável dilema que divide e apaixonou os portugueses. Enquanto uns a encaram como solução para o crónico atraso face à Europa, outros vêem nela o descalabro económico-financeiro do Estado e o gérmen da sua desagregação política. Um olhar crítico sobre a Lei-Quadro da Regionalização detecta a equívoca unanimidade que a aprovou, pelo que terá de ser revista, tal como a Constituição. Lembrando que as autonomias insulares foram, afinal, barreiras contra o separatismo, importa alcançar um consenso real, ainda menos abrangente.

1. INTRODUÇÃO

A instituição das regiões constitui a grande encruzilhada do nosso país no último quartel do século XX. Nenhuma outra questão divide os Portugueses de forma tão marcada ou os apaixona tão intensamente. Enquanto uns a encaram como panaceia para todos os aspectos do nosso crónico atraso em relação aos restantes países da Europa, outros vêem nela o descalabro económico-financeiro do Estado e o gérmen da sua desagregação política.

Fruto dessa dialéctica é a presente Lei-Quadro da Regionalização, designação da qual se parece inferir ter sido concebida para criar artificialmente regiões onde elas não existem, pelo que, nestes termos, não passa de um absurdo. A análise que se faz do seu articulado pretende evidenciar as contradições subjacentes ao insólito consenso unânime que permitiu a sua aprovação na Assembleia da República, tendo em conta a conhecida irredutibilidade das posições opostas. Por ser do mais elementar bom-senso reconhecer que de um equívoco não resulta nada de positivo, também desde logo se admite a expectativa de que as observações aqui formuladas possam constituir um modesto contributo para a indispensável clarificação de um quadro jurídico-político fundamental para o futuro do nosso país.

Sem deixar de ter em conta a finalidade da exposição, justifica-se neste momento revelar a posição de princípio, ou ideológica, do autor acerca do tema, como é tradicional nos meios académicos de raiz anglo-saxónica, mais do que nos nossos. Cabe, assim, deixar explícito que o responsável por estas linhas perspectiva o processo de instituição de regiões administrativas como uma reforma benéfica para Portugal.

Embora obedecendo a critérios de pertinência, mas sem a pretensão de ser exaustivo, o texto enuncia os argumentos que, em boa-fé e com imparcialidade, pelo menos ao nível do consciente psicológico, se tem como minimamente razoáveis a favor ou contra o processo vulgarmente conhecido por «regionalização». São, naturalmente, valorizados os enfoques referentes a questões essenciais como a coesão nacional e o desenvolvimento sócio-económico.

2. CRÍTICA DA LEI-QUADRO

A Lei 56/91, de 13 de Agosto, designada por Lei-Quadro da Regionalização (LQR), surge atrasada, numa época de refluxo dos idealismos revolucionários ainda plasmados na Constituição da República Portuguesa (CRP). Em seu favor concorreram apenas as correntes pró-regionais activas na Europa comunitária, onde o princípio da subsidiariedade, consagrado, tal como o Comité das Regiões, no Tratado de Maastricht, obtinha aceitação crescente. A demagógica oposição verificada na sociedade portuguesa à ratificação do documento comunitário, em especial por parte dos extremos do leque político, acabou por facilitar o discurso dos que nunca viram com bons olhos a instituição regional.

Essas mesmas contradições repetiram na LQR, aprovada unanimemente por todos os partidos, o consenso equívoco que se verificara quanto às normas constitucionais. Em ambos os casos se diz que as regiões administrativas são criadas em simultâneo, mantendo-se a omissão quanto aos limites territoriais.

Excepto no que se refere ao Algarve, não há, quer entre as forças políticas quer entre as populações, qualquer coincidência de pontos de vista quanto à delimitação ou mesmo quanto ao número de regiões a criar. Assim, tanto os partidários do poder central como os inesperados arautos maximalistas de uma redescoberta «tradição municipalista» podem dormir em paz, já que o processo se encontra «armadilhado» de forma eficiente.

A menoridade do estatuto conferido pela LQR está bem patente no artigo 11.º, segundo o qual «é aplicável às regiões, com as necessárias adaptações, o regime jurídico regulador da tutela administrativa sobre as demais autarquias locais».

Os artigos 14.º e 18.º, que versam a eleição e constituição da Assembleia Regional, estabelecem, através de uma formulação técnica deficiente e confusa, uma aberrante promiscuidade entre os representantes eleitos directamente pela população regional e os que o são por um «colégio eleitoral constituído pelos membros das assembleias municipais da mesma área designados por eleição directa», isto é, excluindo os presidentes das juntas de freguesia. Estamos perante um produto híbrido, que não consegue ser uma «emanação» rigorosa das assembleias municipais, como gostariam os teóricos da tradição municipalista, nem um órgão democrático capaz de traduzir a vontade popular no que se refere à liderança da região.

Despreza-se o princípio constitucional da representação proporcional, enquanto ficam criadas todas as condições para que se possa verificar uma situação tão anómala e inaceitável quanto esta: a maioria dos cidadãos votou claramente no partido A para a Assembleia Regional, mas o partido B, que controla mais autarquias, subverte a maioria a seu favor. A LQR, que pretende apresentar como democrática uma simulação grotesca de um órgão legislativo regional, é, como fica provado, um lamentável aborto jurídico e uma ameaça à estabilidade social e política.

Mas as frustrações e os desenganos para os defensores de um autêntico poder regional não ficam por aí. O artigo 16.º refere que «no prazo de 180 dias a contar da data da primeira eleição da assembleia regional, o Governo definirá, por decreto-lei, os bens, universalidades e quaisquer direitos e obrigações que se transferem de quaisquer pessoas colectivas de direitos público para a região, bem como os montantes das compensações a que eventualmente haja lugar entre as entidades envolvidas». Com esta norma, se a cor política maioritária na assembleia regional recém-eleita não for idêntica à do Governo central, o que é que poderão as populações dessa zona esperar quanto aos bens, direitos e obrigações a transferir?

Depois do artigo 18.º lembrar, aos que porventura ainda se queiram iludir, que as regiões administrativas desenvolvem as suas atribuições «no respeito pelas funções do poder central», o artigo 20.º vem dizer que «compete ao Governo, por decreto-lei, fixar as condições gerais a que deve obedecer a celebração dos contratos-programa».

Será também por decreto-lei do Terreiro do Paço, de acordo com o artigo 21.º, que se regulará «a progressiva transferência de serviços periféricos afectos ao exercício de funções cometidas às regiões».

Para os que tenham sonhado com uma assembleia regional forte e actuante, habilitada a uma permanente fiscalização do executivo e capaz de se assumir como fórum de discussão política dos problemas do Algarve, aí está o «balde de água fria» do artigo 24.º para os trazer à crua realidade. É que «a assembleia reúne ordinariamente em cada ano durante seis sessões, não excedendo cada sessão o número de quatro reuniões».

Por outro lado, a lei veda à assembleia o poder de alterar as propostas da junta regional referentes a taxas e tarifas, ao plano de ordenamento do território, ao plano de actividades, orçamento e suas revisões, aprovação de empréstimos e quadro de pessoal. Não pode também introduzir qualquer

mudança nas propostas de venda, compra ou oneração de bens imóveis ou valores artísticos. A assembleia carece também de capacidade para alterar o plano de desenvolvimento regional se daí resultar aumento de encargos.

Mas não se pense que os defensores das regiões administrativas se vão rever nos poderes e força de intervenção da junta, como se estivessem perante os governos regionais sediados no Funchal ou em Ponta Delgada. Na fórmula do artigo 26.º, no caso do Algarve, a junta regional seria apenas constituída por um presidente e quatro vogais, número que só tem equivalente nas câmaras municipais mais pequenas do País. Só por ironia é que se poderá afirmar que um executivo dessa dimensão pode gerir com eficácia todos os sectores daquela província do Sul, tão diversificada do ponto de vista económico e social.

Quanto ao estatuto aplicável aos titulares dos órgãos regionais, a LQR também não deixa margem para grandes voos: é o mesmo dos eleitos locais.

No capítulo financeiro, a dependência do poder central está bem expressa no artigo 38.º, que reserva para a região «uma participação no produto das receitas fiscais do Estado, a fixar, nos termos da lei, em função do esforço próprio da região e no respeito do princípio da solidariedade nacional».

Como se a tutela do poder central ainda não estivesse bem assegurada, o artigo 41.º confere ao governador civil regional, nomeado em Conselho de Ministros, vastas competências, explanadas em nada menos do que 18 alíneas. Como «órgãos autárquicos», a junta e a assembleia estão sujeitas à fiscalização pelo governador, designado como «magistrado administrativo». Ele pode «verificar o cumprimento da lei», promovendo «a realização de inquéritos, se necessário através dos serviços da administração central».

3. O «NÃO» ÀS REGIÕES

Com excepção do Algarve, todas as regiões que se pretende criar em Portugal são artificiais, por não haver experiência de administração regional, nem mesmo tradição regionalista. Existem, sim, tradições bairristas, e, acima de tudo, uma tradição municipalista. Etnicamente somos um só povo, com uma só língua e com a mesma matriz cultural e religiosa católica. Os distritos funcionaram com alguma eficácia, apesar não terem qualquer identidade

regional, porque representaram pragmaticamente interesses de áreas de influência política ou económica.

É desnecessária a criação de escalões intermédios de poder em Portugal, que dispõe de territórios municipais (em média cinco vezes maiores que os espanhóis, oito vezes os italianos e 20 vezes os franceses) com dimensão e massa crítica adequadas a um poder local forte. O País tem as fronteiras mais antigas da Europa e, na verdade, a dimensão de regiões europeias como a Catalunha ou a Andaluzia e com um PIB ainda menor.

Em Portugal, as regiões só serviriam para dividir o que sempre esteve unido, ao contrário do que sucede no continente europeu, em que o seu reconhecimento se destina a conter as tensões separatistas de países formados por várias nacionalidades, como sejam os casos de Espanha, Itália, Alemanha e Bélgica. Não há uma regra na Europa, verificando-se que a Dinamarca, também um país antigo, não está regionalizado.

Pretende-se criar micro-regiões, incapazes de gerar os meios necessários ao seu desenvolvimento. Expostas à competição com as congéneres do outro lado da fronteira, correm o risco de ser económica e culturalmente absorvidas pelos centros de poder espanhóis.

As regiões vão retirar peso e representação política às autarquias locais, sendo certo que a administração municipal acabará descurada e subalternizada às lutas pelo controle dos organismos regionais. As figuras nacionais que estão à frente das autarquias mais não pretendem do que alcançar o escalão superior, abandonando a defesa das questões locais, que passarão a ser pejorativamente classificadas «de campanário». Os melhores quadros técnicos e políticos serão reservados para o poder regional, que será determinante na transferência ou não de poderes para as autarquias, as quais ficarão sujeitas aos pareceres vinculativos da capital regional acerca dos PDM's e até a taxas e tarifas sobre serviços por elas prestados. As regiões acabarão por criar os seus próprios impostos, a somar aos já existentes, para tentar financiar o impossível cumprimento das promessas feitas em mais corridas eleitorais.

As regiões mais deprimidas são também as de menor poder reivindicativo, pelo que as mais ricas vão guardar para si os recursos que o poder central pode distribuir com equidade. O fenómeno é patente na Catalunha e no norte de Itália, constatando-se o aumento das disparidades de riqueza e de poder entre as regiões. Acentuar-se-á a tendência para chantagear o poder central, fazendo subir de tom o discurso reivindicativo ou até mesmo formulando

ameaças de secessão mais ou menos explícitas. O Governo de Lisboa será muitas vezes utilizado como «bode expiatório» dos falhanços regionais.

A descentralização prometida pelas regiões não vai passar de uma ficção, criando-se, quando muito, pequenos simulacros de «terreiros do paço». A falta de poder real por parte dos responsáveis regionais irá levá-los a uma «fuga para a frente» traduzida em exigências de maior autonomia e materializada em crescimento do aparelho burocrático, com mais privilégios pessoais, sinecuras e, obviamente, maiores despesas a suportar pelos contribuintes. O centralismo regional terá um carácter caciqueiro, assentando em compadrios e negócios pouco claros, difíceis de controlar, em face da ausência de um tribunal de contas regional e de uma assembleia constituída por deputados a tempo inteiro, com poderes efectivos de fiscalização.

A discussão, já iniciada, sobre as cidades que terão a categoria de capital regional vai exacerbar bairrismos doentios, ameaçando degenerar em confrontos perigosos, apesar de ridículos. A solução apontada – distribuir os órgãos regionais por várias cidades – contraria o propalado objectivo de uma administração eficaz. A criação de regiões diminui a solidariedade entre os Portugueses e a coesão nacional, pondo em causa o desenvolvimento económico, a justiça social, a gestão harmoniosa e integrada dos recursos do País e a eficácia da administração central e local. A nossa independência e integridade territorial ficarão em risco, no presente quadro de abertura de fronteiras, pelo poder de atracção das regiões vizinhas de Espanha.

4. O «SIM» ÀS REGIÕES

A instituição das regiões reforçará a coesão nacional, ao atenuar as disparidades no interior do território e esvaziar de sentido o conflito entre a periferia e o centro. Dando um enquadramento institucional a interesses que hoje não dispõem de sedes próprias de expressão ou concertação (situação geradora de ressentimentos), as regiões dignificam as identidades regionais, reconciliando-as com o sentimento da identidade nacional, a qual não faz sentido sem as suas partes integrantes. O País não está ameaçado por divisões étnicas, linguísticas ou religiosas, o que leva algarvios, minhotos ou beirões a afirmarem-se como tal, sem receios ou complexos, por haver plena consciência do inequívoco portuguesismo dessas províncias.

A instituição das regiões dá origem a condições para uma distribuição de fundos equilibrada, propiciando uma partilha equitativa da despesa pública e dos grandes equipamentos, favorecendo a igualdade de oportunidades independentemente do local de nascimento ou residência. Um exemplo irónico, ou escandaloso, da subversão dos objectivos dos fundos comunitários, propiciada pela ausência de regiões, é o facto de 80 por cento da verba atribuída ao Programa Interreg, destinado em princípio às zonas mais pobres do interior, ter sido consumida pela rede de gás natural que serve quase exclusivamente a zona mais rica do País, isto é, o litoral desenvolvido e industrializado entre os distritos de Setúbal e de Braga.

A região, que é reivindicada pelos empresários tendo em vista reforçar a sua participação na política económica, é uma estrutura essencial para a definição e concretização de um verdadeiro Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), sendo de salientar que o documento que hoje ostenta esse nome não passa de uma enumeração de obras, feita numa perspectiva nacional. Os mesmos agentes têm vindo a alertar para o facto de os programas comunitários serem verticais, não tendo qualquer articulação com as regiões, que carecem de planos próprios de desenvolvimento, impossíveis de concretizar fora do contexto da regionalização.

Será invertida a evolução que tem levado ao agravamento das assimetrias, ao mesmo tempo que a criação de novos centros de poder facilitará o desenvolvimento de pólos capazes de fixar quadros jovens junto das suas terras. As regiões irão também recuperar muitos dos que se haviam fixado junto do poder central contribuindo para a cada vez mais difícil de gerir e dispendiosa macrocefalia da Grande Lisboa, que afunilou, em puro desperdício, as potencialidades do País. A criação de novas actividades e serviços reanimará a vida cívica de cada região, reforçando a cidadania e aumentando o número de pessoas investidas em cargos de eleição, o que amplia a democracia representativa.

A instituição das regiões reforça o poder reivindicativo junto da União Europeia, numa época em que o apoio aos países do Leste vai competir com os que são canalizados para Portugal. Acresce que o país (hoje avaliado em Bruxelas como se de uma só região se tratasse) se vem aproximando dos níveis de rendimento comunitários, mas com um excessivo peso das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto no PNB, o que acabará por impedir, se

entretanto não forem criadas as regiões, as ajudas ao desenvolvimento de todas as zonas, incluindo as mais desfavorecidas.

A instituição das regiões aumentará a eficácia do sistema político e administrativo, ao criar entre o poder central e os municípios um nível intermédio de arbitragem, planeamento e decisão, no respeito pelas actuais atribuições do poder local. Este está apto a funcionar dentro de uma lógica de solidariedade supra-concelhia, como já sucede ao nível de algumas associações de municípios, mas continua obrigado ao diálogo com o poder central, quando o poderia fazer com o regional, tirando proveito do princípio da subsidiariedade, defendido pela União Europeia. É precisamente no patamar regional que se pode enfrentar melhor os problemas de escala superior à dimensão dos municípios, sendo do conhecimento geral os casos em que a administração central revela negligência, por falta de vontade política, deficiente conhecimento, atenção dispersa por outras questões ou simples distanciamento.

Entre os domínios em que uma descentralização efectiva se tem por adequada, contam-se o ordenamento do território, ambiente e recursos naturais, localização de grandes equipamentos colectivos, definição e manutenção da rede viária regional, gestão dos sistemas de incentivos às actividades económicas e ao emprego, educação, cultura, desporto, formação profissional, política de abastecimento público, defesa e qualificação dos produtos regionais.

A proximidade entre os cidadãos e os órgãos do poder favorece decisões mais participadas e atentas à diversidade das situações, porque menos sujeitas à pulsão uniformizadora da burocracia e do centralismo. Ganha-se em transparência bem como em imunidade ao casuísimo, a políticas eleitoralistas e a redes clientelares que se movem no interior dos ministérios.

A responsabilização política constitui um forte incentivo para uma boa gestão por parte dos titulares de cargos regionais. A sua eleição assegura um melhor conhecimento dos problemas e maior empenho na utilização criteriosa dos recursos disponíveis, além de um reforço de legitimidade no que toca à definição de prioridades de acção ou de investimento.

A instituição das regiões simplificará e racionalizará a administração pública, proporcionando uma base territorial homogénea à desconcentração dos serviços e respectiva coordenação ao nível regional, pondo fim à absurda concentração na capital de dois terços do funcionalismo público. Poupar-se-á dinheiro, tempo e energia em deslocações, ajudas de custo e telefonemas de

longa distância por parte dos cidadãos e dos responsáveis pelos serviços desconcentrados, que passam grande parte do tempo em Lisboa para «despachar» com o respectivo director-geral ou membro do Governo.

5. CONCLUSÃO

A superação do actual impasse implica um consenso na sociedade portuguesa, tão amplo quanto possível, relativamente à vontade política de estatuir as regiões, materializada através de uma revisão constitucional e de uma lei específica. De acordo com a CRP, Portugal é um Estado unitário regional parcial, conferindo aos Açores e à Madeira um «regime político-administrativo próprio».

O planeamento regional será então assumido por representantes legitimados pelo voto secreto, universal e directo, acabando de vez com o abuso das opções e estratégias definidas por tecnocratas alheios à sensibilidade, costumes e aspirações de cada uma das regiões do País.

A História, em resposta aos que agitaram o espantinho das independências, veio dar razão aos que lutaram pelas regiões autónomas como barreira intransponível contra o separatismo. A nossa lei fundamental sublinha que «a autonomia das regiões visa a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais, bem como o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses». A instituição das regiões administrativas no continente, sem prejuízo de um estatuto autónomo para o caso especial do Algarve, confirmá-lo-á.

Vasco Grade

BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, 1994.

CANOTILHO, J. J. Gomes e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa* – Coimbra Editora – 1993.

CRUZ, Manuel Braga da, *Instituições Políticas e Processos Sociais*, Bertrand Editora, 1995.

FERNANDES, Manuel Ramires, *A problemática da Regionalização*, Almedina, 1996.

Instituto da Defesa Nacional, *O País que Somos (Factor III – Político-Administrativo)*, 1991.

MENDES, José Luís Ferreira, *Regionalização*, Enciclopédia Polis, Verbo, 1987.

MONJARDINO, Álvaro, *As Autonomias em Dez Anos de Jurisprudência*, Assembleia Regional dos Açores, 1987.

OLIVEIRA, Valente de, *Regionalização*, Edições ASA, 1996.

SÁ, Luís, *Regiões Administrativas: o Poder Local que Falta*, Caminho, 1989.

SILVA, Rui Gomes da, *Regionalismo Interno*, Enciclopédia Polis, Verbo, 1987.

O Municipalismo factor de coesão nacional

Arménio da Assunção Pereira

Resumo:

Pese embora os factos relevantes, até transcendentais, de que é rica a nossa história, que pontualmente permitiram o arreganho, a unidade e o patriotismo, que nos «garantiram» Portugal, foram os municípios, através dos seus inúmeros e méritos intérpretes, os maiores baluartes e acérrimos defensores duma Nação Portuguesa que muito prezamos.

E em momento crucial, como é este que vivemos, em que por força de certas mensagens europeístas se tenta «mexer» na estrutura político-administrativa do país, não podemos, por insensato e até perigoso, esquecer todo um passado brilhante e competente dos nossos agentes municipais, e o grande contributo que podem dar num advir que todos pretendemos pujante.

«O Município é a segunda sociedade fundamental do homem a seguir à primeira, que é a Família. Nele se realizam todos os fins humanos, não como uma simples circunscrição territorial, mas como uma sociedade em que as diversas finalidades humanas se desenvolvem, dispondo dos meios indispensáveis à sua realização».

AHRENS, in *Cours de Droit Natural*,
Bruxelles

1. INTRODUÇÃO

Não é por qualquer razão fortuita que hoje tanto se discute o papel do Municipalismo no concerto das Instituições socio-políticas de Portugal. Pensamos até que muito pouco se tem proporcionado para que cada um possa no futuro assumir as suas responsabilidades. Faz-se por duas razões maiores que importa aqui lembrar: por um lado e num plano mais distante a entrada de Portugal na CEE que naturalmente trouxe discussões novas de acordo com os novos indicadores e princípios, e por outro decorrente desta a próxima criação das Regiões político administrativas, que mais uma vez irá dividir este nosso pequeno país.

De facto «antes da Europa» o poder Municipal era indesmentível e inquestionável e suportou praticamente toda a nossa história, dando testemunhos inequívocos de unidade e prestígio e foi porventura o grande responsável pela Coesão Nacional que ao longo dos tempos Portugal mostrou aos seus e também quando derrimiu contendas com o exterior.

São múltiplos, concludentes e elucidativos os testemunhos e que aqui importa referir ainda que de forma breve.

Desde o Conde D. Henrique que os concelhos estão na ordem do dia. Segundo a Crónica dos cinco Reis, já no leito da morte, o Conde chamou o seu filho D. Afonso Henriques e disse-lhe: «Aos concelhos faz-lhes honra». O Conde D. Henrique parece esta consciente de que a consolidação do poderio cristão poderia ser mais ou menos duradoura, mais ou menos rápida consoante se apoiasse ou não na realidade dos concelhos, realidade que quebrava muitos dos privilégios feudais.

A génese dos concelhos é múltipla mas podemos afirmar com Alexandre Herculano que uma das causas mais poderosas foi «a libertação das classes Servas». O autor dos Opúsculos chamou a atenção para um mistério que então ocorreu na sociedade portuguesa. À medida que os municípios se multiplicavam por todo o território desapareciam simultaneamente os servos da gleba. Isto numa Europa onde a servidão era ainda dominante. Com D. Afonso III, o país ficou quase todo dividido em municípios ou concelhos e os servos nominais desapareceram.

Outra razão está na luta sanguinolenta da chamada reconquista, isto é, na luta medieval entre a Cristandade e Islão. A Guerra exigia guerreiros, exigia cavaleiros e peões. Por isso os senhores tiveram que aceitar os concelhos e conceder-lhes significativos privilégios.

Uma terceira razão endógena foi a existência do mundo muçulmano, mundo por excelência da cidade. Como é sabido os concelhos portugueses mais importantes nasceram no sul muçulmano e prolongaram as velhas cidades e vilas mouras.

É este enquadramento original que deu aos municípios a abrangência e poderio que influenciou, controlou e imprimiu carácter de tal maneira que em muitos casos porque temido foram objecto de atitudes menos curiais e noutros casos aproveitados para defender princípios e razões objectivas.

Município e concelho identificaram-se durante o período da reconquista, deixando este último de designar exclusivamente o órgão de decisão da comunidade, a assembleia dos habitantes, para passar a identificar-se com a própria comunidade, ou seja, um território e os seus moradores. Neste como ainda hoje, podemos distinguir o agregado urbano, a vila propriamente dita, e o seu termo ou alfoz ou, como hoje diríamos, o território peri-urbano de extensão variável. Este último não possuía, variando territorialmente ao longo da Idade Média e caracterizando-se por duas realidades conceptuais diferentes mas complementares: a do alfoz, zona de influência económica em que os vizinhos do concelho tinham direito ao uso de pastos, cortes de madeira e lenha, caça, pesca, águas, etc., e a do termo, território definido por limites precisos sobre os quais o município exercia directamente os seus poderes jurisdicionais.

O termo não era, porém um território homogéneo. Nele se incluíam terras reguengas, como os reguengos de Algés, de Oeiras, de Caspolima

(Barcarena), por exemplo, ou propriedades de Ordens Religiosa ou da nobreza, como Mafra, que pertencia ao senhorio de D. João de Aboim, valido de D. Afonso III, no caso de Lisboa além de concelhos criados pelo soberano, consoante as necessidades ou a política de momento. No entanto, o cordão umbilical não se cortava totalmente. Permaneciam vínculos de natureza económica e militar entre os novos municípios e núcleo principal, que iam desde a partilha de pastos, lenha e água comuns ao tão contestado serviço militar no concelho mãe.

A conferir uma forma escrita à autonomia do município, muitas vezes consuetudinária, surgiu a carta de foral, outorgada pelo poderes dos condes de Portucale ou pelos Reis de Portugal aos povoadores de terras novas ou recém conquistadas ao Islão, ou exigida de forma mais ou menos violenta pelos habitantes de um núcleo urbano definido, como ocorreu em Coimbra e o seu primeiro foral de 1111.

Nela estavam garantidas as liberdades, foros, usos e costumes, entre as quais se encontrava a autonomia face aos poderes real e senhorial, expressa pela faculdade que os vizinhos possuíam ou alguns, eleitos de entre os habitantes do concelho, de reunir e tomar decisões em prol dos interesses comunitários. Estas tinham a ver com o exercício da justiça no território do concelho, com o direito de lançar multas judiciais e impostos, de chamar a população livre para o serviço militar defensivo ou ofensivo, quando o soberano participasse, de convocar a população para a preservação dos bens da comunidade, como as muralhas, os caminhos, as pontes, os chafarizes, as regras de relacionamento entre a maioria cristã e as minorias judaica e moura, etc. Cobia-lhes proteger a vida económica, estabelecendo preços, pesos e medidas em uso na colectividade e também os salários, quando a moeda se tornou um instrumento activo de troca.

Definidor do concelho e do seu poder, era, além da carta de foral, o pelourinho, os paços do concelho e a bandeira ou pendão, com as respectivas armas heráldicas.

O primeiro, erguido num lugar público, geralmente a praça onde viriam a ser construídos, mais tarde os paços do concelho, era o local onde se manifestava a justiça numa actuação que se pretendia pedagógica mas também de exteriorização do poder.

Nos séculos XIV e XV começam a aparecer autonomizados os paços do concelho, erguidos próximos do antigo local de reunião e do pelourinho, o

que obviamente pressupõe uma mudança na sociedade que detém os poderes. De facto, a existência de um espaço mais ou menos aberto tem a ver com a participação ampla da comunidade nos poderes decisórios. A concepção de um espaço fechado está relacionado com a existência de elites detentoras do poder municipal. Esta minoria de homens bons, de cidadãos era uma força reconhecida pelo próprio poder real, arrastando por consequência consigo, o concelho a que pertenciam para a ribalta da política nacional. É a ascensão do poder dos municípios como contra poder, já não só em relação aos senhores, nobres ou eclesiásticos, mas também em relação à própria política centralizadora do soberano que abre o espaço de discussão nos interesses nacionais às cortes, onde tinham assento os três corpos do reino, desde 1253, onde problemas como as mutações monetária, a guerra, as questões de justiça social, etc., eram apresentados como assuntos que diziam respeito a todo colectivo e por isso, ultrapassavam o espaço restrito da cúria ou concelho régio.

Foi esta mesma ascensão dos municípios que levou D. Dinis a incluir no concelho da regência da Rainha D. Isabel, no caso de ele falecer sendo D. Afonso de menor idade, homens bons de Lisboa, de Santarém, Coimbra, Porto, Évora e Guarda. Exigência que viria a ser colocada mais tarde, à regente Leonor Teles pelos homens bons de Lisboa, após a morte de D. Fernando.

Lutar contra o poder destas elites ou dos municípios que representavam podia ser perigoso. Que o diga o Infante D. Pedro em luta contra seu pai, após o assassinato de Inês de Castro, ao cercar a cidade do Porto, em 1355, tendo a seu lado os Castros, irmãos da falecida e um exército de poderosos fidalgos galegos. Com eles roubara e destruíra as terras reguengas de Entre Douro e Minho. No Porto, segundo o livro de linhagens do Conde D. Pedro, estava o prior do hospital, D. Álvaro Gonçalves Pereira, filho bastardo do Arcebispo de Braga, a dirigir a defesa da cidade. Esta tinha extravasado havia muito a muralha, pelo que não possuía muro que a defendesse. Então o prior do hospital concebeu uma muralha, feita com os pendões dos mercadores do Porto, que ele foi buscar às naus. Por detrás das bandeiras estava a população do concelho. Prudentemente, o exército senhorial do Infante não ousou quebrar uma muralha feita com as bandeiras dos ricos burgueses do Porto.

2. ... RUMO AO ESTADO NOVO

Como se verifica, a este período áureo do municipalismo português, que não se dirá do que se passou a seguir ao ascenso da monarquia absoluta? Temos um estado sobranceiro que domina a sociedade civil até mais tarde que as outras sociedades europeias. Temos uma monarquia absoluta que se prolonga, teoricamente, até à Revolução Liberal de 1820 e, na prática subterrânea, até ao século XX.

Temos entropismos absolutistas no franquismo, no sidónismo e no salazarismo.

A Revolução Liberal, que sucede ao período absolutista onde é evidente o recenseamento da autonomia municipal, é uma revolução homogenizadora. Em termos jurídicos, a homenagem ao ideal da liberdade e da igualdade cerceou a diversidade municipal e a cópia do figurino francês da administração pública foi a cópia de um figurino centralizador e portanto o «ressuscitar» dos municípios. Foi uma ficção sempre sujeita ao controlo do magistrado administrativo que controlaria o exercício das autonomias municipais.

No plano estritamente jurídico-político, o liberalismo não significou virtualidade acrescida na afirmação dos municípios, no plano económico-social significa a continuação do cerceamento das autonomias municipais.

Como é evidente, sempre que vinha à superfície essa corrente subterrânea absolutista daquela ficção do bipartidarismo bipolarizador artificial da vida monárquica portuguesa do séc. XIX, que não estava morta mas desaparecida, isso cerceava um pouco mais a autonomia municipal.

Este panorama não se alterou na vigência da Primeira República e obviamente na vigência do regime autocrático instituído na base da constituição de 1933. Aí a sofisticação foi suprema, porque houve por um lado a afirmação dos valores formais e identificadores do municipalismo, que realizou até grandes congressos sobre as suas virtualidades. Nunca se debateu tanto as origens históricas, as raízes, a sequência em relação ao município romano, origem visigótica e génese medieval. Ao mesmo tempo, o código administrativo 36/40 significa o requinte supremo da afirmação do municipalismo sob tutela estadual.

O Presidente da Câmara era simultaneamente um órgão do município, um magistrado administrativo representando a administração central.

A presidencialização que se verifica no exercício de funções a nível municipal é equívoca, porque é uma presidencialização que deve mais ao peso que tem aquele autarca junto do poder central para conseguir benesses para o seu município, do que ao peso real que retira de uma legitimidade popular.

Se olharmos para a nossa história moderna e sobretudo para a história contemporânea, encontramos uma herança deste género: a afirmação do princípio do municipalismo, mas com uma longa prática de esvaziamento do municipalismo; afirmação das suas raízes populares, mas com um longo distanciamento até 74/76 da legitimidade popular; afirmação da sua utilidade para resolver problemas locais, mas como forma de descentralização e não como modalidade de descentralização.

3. O NOVO PODER LOCAL DEMOCRÁTICO

O título VIII da Constituição da República promulgada pelo General Costa Gomes a 2 de Abril de 1976, foi dedicado ao Poder Local.

O artigo 237.º consagrou as autarquias locais como integrantes da organização democrática do Estado e definia-as como «pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas».

A primeira das implicações que ressalta deste princípio geral é a de que as autarquias locais são formas autónomas de administração e não de qualquer forma de administração indirecta do Estado. Ao contrário do que estatuiu o Código Administrativo de 1936-1940, que considerava os presidentes de câmara como magistrados administrativos que representavam o Estado no território municipal, as autarquias locais e os respectivos órgãos, como notou Vital Moreira, constituem um elemento autónomo da «estrutura do poder político» e têm suficientes garantias institucionais não podendo auto-extinguir-se nem estabelecer, entre si, acordos de fusão ou de incorporação.

Por outro lado, a Constituição da República consagrou três níveis de autarquias locais a que correspondem territórios próprios: as freguesias, os municípios e as regiões administrativas. Todavia, remetendo o texto constitucional, a criação das regiões administrativas para lei própria e específica,

manteve-se alguma ambiguidade com a manutenção dos distritos (e da figura do governador civil) embora estes deixassem de ser classificados como autarquias como ocorreu, na Constituição de 1993, a partir da revisão constitucional de 1959. E, diferentemente da Constituição Corporativa, a Constituição da República emergente do 25 de Abril não estabelecia qualquer tipo de hierarquia ou dependência, entre os três tipos de autarquias: o texto constitucional sublinha, bem pelo contrário, a independência e autonomia próprias de cada uma das autarquias, embora existam relações entre os respectivos órgãos representativos dadas as assembleias municipais serem compostas, parcialmente (artigo 251.º da Constituição da República), pelos presidentes das juntas de freguesia existentes no respectivo território municipal.

A reivindicação centralizadora que surgiu do movimento de ruptura com o corporativismo teve, também, consagração constitucional. Com efeito, o artigo 239.º, remetendo as atribuições e competências das autarquias locais para legislação específica, não deixou de definir que qualquer que ela fosse, teria de ser promulgada «de harmonia com o princípio da descentralização administrativa». Como notaram J.J.G. Canotilho e Vital Moreira, as atribuições das autarquias locais relevam de dois princípios essenciais; o primeiro, a de que a descentralização e a consagração constitucional de atribuições reserva para as autarquias atribuições próprias; o segundo, parte do pressuposto de que será concretizada para as autarquias a transferência das «atribuições estaduais de natureza local».

Um normativo constitucional, inovador e de tão grande importância, e que nunca sofreu alterações a partir da sua redacção original em 1976, é o respeitante ao Património e Finanças Locais. Na verdade, o artigo 240.º, definindo que as «autarquias locais têm património e finanças próprias» (n.º 1) acrescentava que o regime das finanças locais seria estabelecido por lei própria e «visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau» (n.º 2). Era, na verdade, a consagração da autonomia financeira das autarquias que incluía, obviamente, a possibilidades de elaborar orçamentos e planos de actividade próprios e, sobretudo, ter capacidades própria de iniciativa, em determinados domínios (atribuições de competências próprias) sem qualquer tipo de aprovação posterior pela administração central do Estado.

De resto, e no espírito e na letra do artigo 243.º, a tutela administrativa sobre as autarquias locais, diferentemente do que ocorria no Código Administrativo do corporativismo salazarista, apenas «consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei». Isto é, punha-se, deste modo, definitivamente termo ao carácter arbitrário e discricionário das funções inspectivas previstas no Código Administrativo de 1936-1940, repartidas pelo Ministério do Interior e das Finanças.

Os artigos 246.º ao 252.º tratam seja da composição dos diferentes órgãos das autarquias locais seja, sobretudo, da sua origem, isto é, os órgãos das autarquias resultam, em todos os casos, directa e indirectamente, do sufrágio directo, universal e secreto, dos cidadãos eleitores. O número de membros dos diferentes órgãos autárquicos (câmaras municipais, assembleias municipais e assembleias de freguesia) passou a depender do número de eleitores recenseados na área de cada autarquia.

Com as disposições constitucionais relativas às autarquias locais e com a promulgação de legislação eleitoral específica havia todas as condições para que se realizassem, em Portugal, as primeiras eleições, genuinamente democráticas, para as autarquias e órgãos de poder local.

Chegava ao seu termo o período em que juntas de freguesia e câmaras municipais haviam sido geridas por comissões administrativas.

As primeiras eleições para as autarquias, genuinamente democráticas realizaram-se em Dezembro de 1976. Em 3 de Janeiro tomavam posse, em todo o país, as novas câmaras municipais, as assembleias municipais e as juntas de freguesia. Realizadas, estas primeiras eleições, inteiramente democráticas da história contemporânea portuguesa, instaladas as câmaras municipais e demais órgãos autárquicos previstos na Constituição da República e feitos os «arranjos» e «combinações» indispensáveis nas câmaras onde não se definiu nenhuma maioria absoluta, faltava edificar, quer do ponto de vista legislativo quer do ponto de vista organizacional e funcional o poder local democrático.

No processo da evolução política institucionalizada com a vigência da Constituição Política de 1976, e considerando o enquadramento jurídico das autarquias e do poder local democrático, julga-se poder distinguir, no essencial, dois períodos fundamentais: o primeiro, desde as primeiras eleições autárquicas até à integração plena de Portugal na Comunidade Europeia a 1

de Janeiro de 1986; o segundo, desde a entrada de Portugal, como membro de pleno direito da Comunidade Europeia até ao final da execução do I Quadro Comunitário de Apoio, em Dezembro de 1993.

No primeiro período, duas características essenciais marcam do ponto de vista estritamente político: os governos de direcção do Partido Socialista e os de iniciativa presidencial. No segundo, a partir de Outubro de 1985 assistiu-se à hegemonia do PSD, sob a liderança de Aníbal Cavaco Silva, primeiro com um governo parlamentarmente minoritário e, a partir de Junho de 1987, com governos de maioria absoluta.

Foi no primeiro dos dois períodos, isto é, entre 1976 e 1985, que foi elaborada e promulgada a legislação fundamental que deu corpo e expressão legal à construção do poder local democrático.

Com efeito, a primeira das leis essenciais das autarquias democráticas, só foi publicada em 25 de Outubro de 1977, quase um ano depois das primeiras eleições democráticas para os órgãos do poder local. Essa lei, a Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, ficou conhecida como a Lei das Autarquias visto ter vindo a definir, com clareza, as suas atribuições e as competências dos respectivos órgãos. Definia, genericamente, como atribuições das autarquias, para além «do que diz respeito aos respectivos interesses», as seguintes: administração de bens próprios e sob a sua jurisdição, de fomento, de abastecimento, de cultura e assistência e de salubridade pública. E sucessivamente, a lei tratava da freguesia, do município e do distrito.

O carácter vago e a natureza ambígua de muitas das disposições da Lei n.º 79/77, em parte devidas à pouca experiência acumulada de um poder local democrático com poucos meses de existência, veio tornar indispensável um novo enquadramento jurídico global para as autarquias portuguesas. Foi, assim, pelas necessidades emergentes da prática dos órgãos da administração local, que foi promulgado o Decreto-Lei n.º 100/84, que veio rever, de forma expressa, a Lei n.º 79/77. Posteriormente a 1984 foram introduzidas algumas alterações de alcance limitado no Decreto Lei n.º 100/84.

As assembleias municipais, que têm regimento próprio votado pelos respectivos membros, têm um funcionamento praticamente decalcado do modelo parlamentar: grupos parlamentares com os respectivos líderes e com disciplina de voto. Em algumas assembleias municipais existem, com carácter permanente ou eventual, comissões especializadas cujo «trabalho» se desenvolve no sentido da apreciação prévia de propostas enviadas pelas respec-

tivas câmaras, antes da sua discussão em plenário ou para estudo ou execução de deliberações decorrentes da proposta ou recomendações surgidas nas próprias assembleias.

Entretanto, dois outros diplomas vieram trazer inovações substantivas no ordenamento jurídico das autarquias e do poder local democrático: a Lei das Finanças Locais (verdadeira carta de alforria dos municípios portugueses) e a legislação que delimitou as atribuições e competências do Estado e das autarquias.

Importa, ainda, referir que o Decreto-Lei 100/84 clarificava os poderes fiscalizadores das assembleias municipais, alargava – dadas as funções e responsabilidades crescentes das câmaras municipais em matérias diversas – o número de vereadores em regime de tempo permanente e admitia a possibilidade de vereadores a meio tempo. Todavia, julga-se que a principal alteração introduzida por este diploma foi o alargamento do mandato dos órgãos autárquicos de três para quatro anos, o que veio permitir um novo tipo de planeamento e maior eficácia da acção e da iniciativa municipais.

Este mesmo decreto, alargou as atribuições e competências das câmaras municipais e institucionalizou nelas, por via indirecta o «presidencialismo». Na verdade, ao definir que compete ao presidente da câmara «optar por vereadores em regime de permanência ou em regime de meio tempo» e ao cometer-lhe a escolha desse mesmo regime e ao permitir a capacidade para lhes fixar «as suas funções e competências», este decreto-lei veio instituir uma hierarquia na câmara municipal que reforçou o «presidencialismo» que decorria do facto de que seria presidente da câmara o primeiro nome da lista mais votada. Isto é, esta hierarquização de competências e de instauração de dependências entre vereadores e o presidente tornou a figura do presidente da câmara na figura-chave do município tanto mais que artigos específicos do mesmo decreto-lei, atribuindo competências próprias, poderes de superintendência e a capacidade para delegar competências detidas pela própria câmara municipal em vereadores, quase que o constituíram num órgão autónomo da própria câmara municipal.

A Lei das Finanças Locais, a Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, marcou um ponto de viragem importante no processo de construção da autonomia das autarquias e do poder local democrático.

Julga-se que o processo de construção da autonomia democrática dos municípios e das autarquias teve a sua máxima expressão na Lei das

Finanças Locais e na lei definidora dos limites e competências dos investimentos públicos, em 1984. Seguiu-se um período – que curiosamente coincidiu com o começo das ajudas provenientes dos fundos estruturais da CEE – em que a legislação autárquica se revestiu de um claro pendor regulamentador e culminou seja com a Lei n.º 87/89 seja com os poderes atribuídos, pelo Decreto-Lei n.º 64/87, de 6 de Fevereiro, à Inspeção-Geral da Administração do Território, entidade que passou a deter as funções que exercitam a tutela inspectiva do *governo sobre as autarquias locais*.

... Como se vê esta é uma nova «era» para municipalismo e poder local: há legitimidade democrática, há competências, há suporte financeiro, há grande autonomia, e em consequência vai haver progresso e bem-estar para as populações.

4. REGIONALIZAÇÃO

De facto com revolução de Abril que pretendeu através de uma constituição de mensagem socialista resolver as grandes lacunas e assimetrias que a sociedade portuguesa evidenciava foi o poder local municipal que melhor cumpriu esta tarefa. Porque estava perto das populações e conhecia os seus problemas evidenciou uma grande eficácia, capacidade de decisão e dinamismo, realizando as obras fundamentais para a modernização.

E numa lógica de desenvolvimento integrado teve a lucidez de se constituir em Associações de Municípios e assim dar a abrangência e a coesão necessárias que permitiram e ainda permitem a realização de obras intermunicipais de grande vulto de carácter estruturante que hão-de permitir ao nosso país a qualidade e o nível necessários nas relações com os nossos parceiros europeus.

E é neste contexto que deveremos situar o diálogo tendente à futura regionalização que provavelmente será irreversível. A coesão e unidade nacionais que hoje se verifica e como foi dito com os municípios os seus verdadeiros obreiros pode estar em perigo, diluir-se naquela grande ideia da Europa Global... da Europa das Regiões.

Estes perigos poderão ser infundados se nós, mesmo assim, assumirmos sem vergonha a nossa soberania e unidade nacional no respeito e no reforço das competências dos municípios que deverão continuar a assumir o seu

papel de primeiros responsáveis na execução das obras importantes para as respectivas regiões.

Só assim entendemos a lógica das regiões que na nossa opinião, o seu limite físico deveria corresponder ao das actuais comissões de Coordenação e obrigatoriamente deveriam ser equipadas com uma auto-estrada transversal que as aproximasse do litoral de forma a poder captar os investimentos necessários.

Estas regiões só serão necessárias se as suas competências e atribuições forem transferidas exclusivamente da administração central. E não colidirem com a grande força e unidade que hoje representam as câmaras municipais. Devem funcionar como instituições de planeamento e apoio tendentes ao reforço da capacidade de execução daquelas.

Não podem ser criadas com a tentação e desejo secreto de satisfazer mais algumas clientelas por força de compromissos assumidos, seria trágico para o país, e o custo que tal atitude significava seria inoportuno para as já de si insuficientes finanças públicas.

Devem permitir a resolução das assimetrias que neste momento se verificam entre uma capital que tem gasto as fatias mais significativas dos sucessivos orçamentos gerais do estado e as outras regiões eternamente à espera de um dia feliz que tarda a chegar...

Arménio da Assunção Pereira

Autonomia financeira das Autarquias Locais *Subsídios para uma abordagem sistémica*

Alfredo Silva Freitas

Resumo:

A autonomia financeira das autarquias locais, maxime, dos municípios portugueses é um processo evolutivo, reivindicativo face ao poder central, legalmente não acabado, com vista à obtenção de receitas próprias, aplicáveis livremente pelos seus destinatários enquanto titulares eleitos especialmente vocacionados para avaliar e resolver os interesses locais que procuram representar nos órgãos próprios em que estão inseridos.

Não obstante, face à escassez de recursos financeiros das administrações, estadual e local, o financiamento da descentralização que a autonomia financeira visa assegurar, terá que obedecer a vários pressupostos, dos quais destacamos:

- acrescidos meios humanos, técnicos e, sobretudo financeiros, que acompanhem o crescente aumento das atribuições legalmente consinadas aos municípios;
- processos contabilísticos modernos e adaptados à racionalização na aplicação dos recursos disponíveis (contabilidade geral e analítica);
- mecanismos de controlo interno e externo oportunamente atentos à actuação dos órgãos e serviços, especialmente na vertente de responsabilização pessoal e funcional dos seus intervenientes (políticos e/ou funcionários);
- incremento do associativismo autárquico potencialmente gerador de sinergias financeiras em investimentos de interesse comum.

... «A Autonomia Financeira dos organismos descentralizados nunca será uma situação estável e definitiva; ela é, pelo contrário uma conquista permanente.»
ANTUNES, Isabel Cabaço, *Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses*, MPAT, 1987

E porque assim vem sendo, há longa data, propomo-nos a demonstrá-lo nas páginas seguintes, sendo que a estrutura do trabalho que efectuaremos obedecerá às seguintes premissas:

- a) Partiremos do conceito de autonomia financeira não estático mas evolutivo.
- b) Para o efeito indagamos, de forma subsidiária, da respectiva significação e contornos ao nível sistémico como forma envolvente e condicionante do mesmo – através da evocação dos parâmetros político-administrativos (centralização – descentralização; concentração – desconcentração; poder autónomo, federalismo e separatismo).
- c) Porque os *conceitos* ou *noções* são fórmulas significantes aproximadas, tentamos uma definição de autonomia financeira, evocando as linhas de força, com dupla perspectiva:
 - A de que não há verdadeira transferência de atribuições (reflexo da descentralização), sem conseqüente e necessária libertação de recursos financeiros *capazes*,
 - Inerente visualização de tal propósito ao nível da Lei de Finanças Locais; breves perspectivas para o futuro.

1. NOÇÃO DE AUTONOMIA

Do ponto de vista etimológico, o vocábulo, de raiz grega, significa «direito de se reger pelas próprias leis, independência», conforme se extrai do Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa, de José Pedro Machado.

Prosseguindo na delimitação possível do conceito, este há-de situar-se à volta da ideia mestra, de independência, que iremos ver de significação gradativa.

E porque o seu conteúdo tem algo de abrangente vamos situá-lo em *três dimensões* que, fundamentalmente, têm a ver com a proposição do tema a versar e correspondem, em sede constitucional, a várias formas programáticas.

- A primeira, de sentido político, é a que se alude no art.º 227.º da CRP a propósito das Regiões Autónomas onde se destaca o poder de fazer leis, em matérias cuja competência própria não esteja reservada aos órgãos de soberania, isto é, um poder predeterminado no quadro constitucional em que terá de mover-se.
- Do ponto de vista administrativo, a autonomia residirá na prática de actos definitivos e executórios – só impugnáveis em recurso contencioso – para o que o art.º 242.º CRP lhe empresta conteúdo necessário.
- Numa terceira vertente conceitual, a financeira, tal autonomia implica *titularidade de receitas próprias e livre aplicação da mesmas às despesas previstas segundo óptica exclusiva dos órgãos duma pessoa colectiva, maxime, autarquias locais*(¹).

Este tríptico conteúdo de autonomia, que tem como limite exclusivo o princípio da legalidade – plasmado em várias normas constitucionais (desde logo no título VII da CRP, relativo ao Poder Local) decorre de um outro princípio constitucional (o da descentralização cuja significação procuraremos evidenciar).

2. AUTONOMIA E DESCENTRALIZAÇÃO

Como bem afirma a Dr.^a Isabel Cabaço Antunes(²) a autonomia financeira dos municípios «tem sido, em cada momento o resultado da evolução política e administrativa do país» oscilando, conforme cremos, entre a quase nulidade num sistema político concentrado e a amplitude acentuada em Estados fortemente descentralizados.

(¹) Conforme observa o Prof. Freitas do Amaral, in *Direito Administrativo e Ciência da Administração*, Lisboa, 1978, p. 25, na nossa legislação o conceito de autonomia financeira diverge conforme se trate de legislação sobre contabilidade ou legislação administrativa.

(²) *Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses*, Ed. MPAT, 1987, p. 9.

Vejamos tal questão fixando-nos, para o efeito, num percurso institucional limitado aos últimos cinquenta anos dentro do qual colocaremos um «ante» e um «post» balizado pelo marco histórico referenciado em Abril de 1974.

E começará por dizer-se que o sistema político, como nível sistémico imediatamente superior e envolvente do sistema administrativo, propunha uma *centralização administrativa*, corolário óbvio e fundamental de um regime de partido único, monolítico, quase diríamos, autocrático.

Tal centralização, do ponto de vista estrutural, foi adoptado do modelo francês – também designado por administração executiva por via de certas características peculiares que o informavam, das quais se destacam:

- administração fortemente hierarquizada;
- divisão territorial em «departamentos» chefiados por um Prefeito nomeado pelo Governo⁽³⁾;
- existência de comunas (municípios) dirigidas por um *maire* nomeado pelo governo e em estreita dependência do Prefeito, sem autonomia financeira⁽⁴⁾⁽⁵⁾ e administrativa.

Por oposição ao que topicamente acaba de ser referido, aparece-nos um conceito de *administração descentralizada* que vamos sumariamente definir como forma de transferência de determinadas atribuições do Estado (Poder Central) a favor de entidades diversas deste, que gozam, inclusivamente, de independência. Acentuando agora, a componente política, ao predito conceito, poderemos acrescentar, na esteira do Prof. Freitas do Amaral⁽⁶⁾, «a livre eleição dos órgãos autárquicos e a sujeição a formas mitigadas de tutela administrativa». O sistema passará a caracterizar-se por uma verdadeira autonomia administrativa em que os órgãos autárquicos estarão subtraídos ao Poder de direcção do Governo, submetendo apenas os respectivos actos ao controlo jurisdicional dos Tribunais e à apreciação política das populações locais.

(3) «Posição do P. Câmara no actual direito Português», da autoria do Dr. Jorge Goes, Brochura *O Municipal*, Maio 87, p. 28.

(4) Extrapolando para o caso português, tenha-se presente, a importância dos subsídios dos governos e o peso absoluto que constituíam face às receitas municipais. Aliás, uma coisa é reconhecer legalmente a autonomia financeira (art.º 668.º C.A.) outra, bem diferente, e oposta, é a não constatação fáctica de tal imposição legal.

(5) Para mais desenvolvimentos sobre o assunto vd. Vasco Valdez Matias in *Contributo para o estudo das Finanças Municipais em Portugal*, CCRC, Coimbra, 1987, pp. 65-84.

(6) In *Direito Administrativo*, Lições 1983/4, pg. 111, II Vol..

As notas conceituais dominantes são, por isso:

- a) a transferência de atribuições da Administração Central para uma pessoa colectiva pública distinta e de base territorial⁽⁷⁾;
- b) a existência de poderes de tutela de mera legalidade.

Em 1957, ao tratar do problema da descentralização territorial considerou Marcelo Caetano a pgs. 352 do Manual de Direito Administrativo – 7.ª ed. – que a «tradição e a razão» apontaram no sentido de entregar aos órgãos das administrações autárquicas a realização dos interesses locais, uma vez que «os interessados estão em muito melhores condições de os exprimir, os avaliar e os prover do que a distante burocracia do Estado».

Avançado este pressuposto, logo o mesmo autor recua para uma posição implicitamente apologética da centralização de poderes operada pelo Estado Novo, passando a enumerar um conjunto de circunstâncias que limitam os governantes na sua vontade de proceder em conformidade com a natureza das coisas.

É, pois, uma intenção descentralizadora e autonomizante que predomina e dá carácter ao conjunto da regulamentação legal, movida pela necessidade de inverter o sentido da evolução centralizadora que, sendo histórica, tinha transformado o país numa província de Lisboa e que uma expressão popular tão bem caracterizava – o País é Lisboa, o resto é paisagem!...

Ora, como facilmente se alcança, as características supra mencionadas puderam livremente desenvolver-se a partir de Abril de 1974 em resultado de uma «ecologia» política totalmente diversa da anterior, ou seja, assente no aparecimento de partidos políticos e consequente dinamização participativa dos cidadãos na vida colectiva.

Convirá, desde já, perguntar, se será possível conciliar descentralização e desconcentração administrativa, tal qual refere programaticamente o n.º 2 do art.º 267.º da CRP.

(7) Não confundir com institutos públicos – órgãos da chamada administração estadual indirecta – meras agências técnicas da administração estadual conforme refere Prof. M. Caetano na pg. 193 do *Manual do Direito Administrativo*, 10.ª edição, Coimbra, Almedina, Vol. I.

3. DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

Tal como ensina Freitas do Amaral^(*), «o problema da maior ou menor concentração ou desconcentração de *competências* (itálico nosso) não tem a ver com as relações entre o Estado e as demais pessoas colectivas públicas» pois estas situam-se ao nível da descentralização administrativa.

Notando-se, por outro lado, que a questão da descentralização respeita à unicidade ou pluralidade de pessoas colectivas públicas temos para nós que são efectivamente conciliáveis os dois princípios porque, enquanto este último se refere à transferência de *atribuições do Estado* para outras pessoas colectivas de base territorial, aquele reporta-se à distribuição de competências no seio do poder central, o qual não deixará de subsistir, mesmo que se opere –, conforme aconteceu desde Abril de 1974 – um forte movimento descentralizador.

De resto, não será descabido notar que as atribuições das autarquias locais assumem igualmente uma certa dimensão política, o que poderá não ser estranho à função executiva dos correspondentes órgãos, ainda que quantitativa e qualitativamente adoptados aos da definição da função executiva dos órgãos políticos em sentido próprio – cf. supra, nota ⁽²⁾.

Reconhece-se, no entanto, o contributo constitucional de tal dimensão, no sentido da responsabilidade do órgão executivo perante o deliberativo (v. art.º 241.º, n.º 1 CRP) estruturada não em termos de hierarquia mas como que de tutela, facto que não deixa de revelar uma certa autonomia destes órgãos – por demais saliente nos municípios em que ambos são eleitos⁽³⁾.

4. DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – LIMITES

Tal descentralização de que vimos falando, dentro de um quadro de referência constitucional poder-se-á caracterizar, a partir de Abril de 1974, como um *processo gradativo iniciado*, de forma decisiva – se bem que insuficiente – com a aprovação da Lei das Autarquias Locais (LAL)

(*) Op. cit., pp. 75 e seguintes.

(3) Em nossa opinião, estamos perante outra vertente da «Ecologia» política atrás referida. Confronte-se, igualmente, o preâmbulo do DL n.º 100/84, de 29 de Março.

n.º 79/77 e da Lei das Finanças Locais (LFL) n.º 1/79, e que *tenderá a desenvolver-se* segundo formas de *associativismo autárquico*⁽¹⁰⁾ – resultante, aliás, de razões de índole financeira, sem embargo de o considerarmos, desde já, como expressão mais autêntica e mais funcional de descentralização.

É certo que a descentralização administrativa pode ter, de facto, limites últimos que servem de fronteira entre ela e dois outros institutos, tal como acontece com o Federalismo e Separatismo.

Para aquele, a pedra de toque é, política e internamente, a divisão da soberania e consequente atribuição de poderes constituintes autónomos em cada estado federado.

Pode então dizer-se que a diferença entre um estado membro de um *estado federado* e uma colectividade descentralizada não só existe como, pelo contrário, até será forma mais acentuada de descentralização⁽¹¹⁾.

Quanto ao Separatismo, a problemática da descentralização administrativa, obviamente, não se colocará porque, rompidos os laços políticos de soberania com o Estado de origem, desfazem-se os laços administrativos.

Diferentemente, e não menos óbvio, estão os limites apontados relativamente às Regiões Autónomas. É que relativamente a estas deverá antes falar-se em *desconcentração política* uma vez que, embora disponham de razoável gama de atribuições (art.º 229.º CRP) tal não significa a consagração da descentralização política porque a autonomia político-administrativa regional não afecta a integridade da soberania do Estado (art.º 227.º, n.º 3 CRP) como também os projectos de estatutos político-administrativos são enviados à Assembleia República para discussão e aprovação (n.º 1 do art.º 228.º CRP).

Na óptica do que acaba de ser dito, parece à primeira vista concluir-se que, relativamente às autarquias, antes deveria falar-se de desconcentração política em vez de descentralização.

Ora, nada há a confundir porque se trata de duas realidades constitucionalmente distintas. Basta lembrar o estatuto político-administrativo próprio (art.º 227.º CRP) cujas linhas de força são:

⁽¹⁰⁾ Conforme preâmbulo do DL n.º 266/81, de 15 de Setembro.

⁽¹¹⁾ Há quem afirme relativamente à Suíça, segundo cremos com um certo exagero, tratar-se de um país com 4 cantões «unidos» pelo egoísmo.

- a aprovação pela Assembleia República – (art.º 22.º CRP);
 - competência legislativa das Assembleias Regionais (alínea a) do art.º 229.º CRP);
 - existência de Governos Regionais.
- Nada disto se verifica, pois, ao nível local.

5. DESCENTRALIZAÇÃO/ATRIBUIÇÕES/AUTONOMIA FINANCEIRA – CONCLUSÃO

Aqui chegados, podemos ensaiar, em tese geral, uma primeira conclusão qual seja a de que: – «descentralização, para autarquias sem meios humanos, técnicos e *financeiros*, poderá significar o aparecimento de uma democracia local asfixiada, ou seja, o inverso do Poder Local reforçado, que tanto se reclama».

Isto porque, ninguém duvidará que a transferência de *atribuições* se não for acompanhada de condições que a sustentem eficazmente, poderá redundar num fracasso que, além, de vir a agravar os custos económicos e sociais, destruiria, desacreditando-a, a própria opção histórica que constitucionalmente se fez pela democracia e pela descentralização. A esta perspectiva chamou a Dr.ª Isabel Cabaço Antunes⁽¹²⁾ «financiamento da descentralização» ou, o «Princípio da compensação das competências transferidas».

Descentralizado o espaço administrativo português (Lei n.º 79/77), faltava consagrar a sua *autonomia financeira*. Em que termos?

É o que nos propomos demonstrar seguidamente, efectuada que foi a abordagem rápida (significação e conteúdo) ao princípio da descentralização.

6. AUTONOMIA FINANCEIRA DAS AUTARQUIAS LOCAIS

Definir é reduzir. E a verdade é que... as realidades interpenetram-se, as relações entre as coisas geram, por seu lado, novas relações, as palavras afiguram-se instrumentos pobres para exprimir todo o conceito.

⁽¹²⁾ Op. cit. p. 27.

Após uma primeira tentativa a florada no início deste trabalho, apesar do que acaba de se escrever, tentaremos uma definição possível deste conceito para, de seguida, propormos a explanação do mesmo com especial incidência para a Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro.

Assim, definiremos autonomia financeira como,

«*Poder conferido por lei aos órgãos autárquicos de gerirem autonomamente e segundo princípios orçamentais, recursos financeiros disponíveis, em cumprimento de atribuições próprias, destinadas à satisfação de necessidades colectivas de agregados populacionais residentes*».

6.1. A primeira nota: – *poder conferido por lei*

Antes do mais trata-se da lei constitucional que, no Título VIII reconhece a existência de autarquias locais (art.º 237.º CRP) com a qualidade de pessoas colectivas territoriais (art.º 237.º n.º 2) às quais atribui capacidade de disporem de património e finanças próprias (art.º 240.º) cujo regime será estabelecido por lei ordinária no que toca à usufruição de tais recursos bem como à respectiva utilização *não dependente* de qualquer aprovação tutelar.

Trata-se, no entanto, de um poder limitado dado ser da exclusiva competência da Assembleia da República (ou do Governo, se autorizado por aquela) legislar sobre o estatuto das autarquias locais, incluindo o regime de finanças locais de que o decreto com força de Lei n.º 98/84 e a Lei n.º 1/87, são últimas expressões vinculativas.

Ora, o limite primeiro e último é a lei, ou seja, o quadro normativo de actuação vinculativa do predito poder ao *princípio da legalidade* entendido este, sobretudo, como *verdadeiro fundamento da acção administrativa*, designadamente, na óptica financeira de que vimos tratando. Veja-se, como exemplo, a criação de impostos e taxas (cf. art.º 106.º n.º 2 CRP) com reserva exclusiva de lei e o elenco *taxativo* dos mesmos previstos na LFL.

Daí que se diga, nesta última lei, que são nulas as deliberações de quaisquer órgãos autárquicos que determinem o lançamento de impostos, taxas, derramas ou mais-valias não previstos na lei (n.º 4 do art.º 1.º Lei n.º 1/87).

6.2. Poder dos órgãos autárquicos de gerirem património e finanças próprias (n.ºs 1 e 3 art.º 1.º) e que consiste na elaboração, aprovação e alterações dos planos de actividade e orçamentos, elaboração e aprovação de balanços e contas, ordenar e processar despesas, arrecadar receitas destinadas à autarquia.

Está, pois, excluída, qualquer manifestação de soberania tributária, porque esta cabe exclusivamente ao estado, não devendo confundir-se o facto da lei referir impostos municipais (C.A.) ou receitas municipais (art.º 4.º; Lei n.º 1/87) uma vez que tais designações pretendem acentuar a titularidade das respectivas prestações pecuniárias. Por isso, a lei fala de compensação das autarquias locais pela isenção ou redução dos impostos referidos na alínea a) do n.º 1 do art.º 4.º que venham a ser concedidas para além dos actualmente estabelecidos (n.º 7 art.º 7 LFL) bem como das percentagens dos encargos de liquidação e/ou liquidação e cobrança, a favor do Estado (n.º 6 do art.º 7.º LFL).

6.3. Gerir autonomamente e segundo princípios orçamentais recursos financeiros disponíveis

Sendo certo, como refere o n.º 1 do art.º 1.º LFL que a gestão do património e finanças próprias compete aos respectivos órgãos, parece-nos desnecessário o teor da alínea d) do n.º 3 do mesmo artigo.

Trata-se, além do mais, de gerir de forma *autónoma* ou seja, sem interferência de qualquer outro órgão exterior à autarquia, designadamente ao nível da tutela⁽¹³⁾ que, sendo exclusivamente de legalidade, exclui qualquer apreciação de mérito. Eventual reprovação da gestão assentará sobretudo em coordenadas político-eleitorais o que pressupõe, tão só, a responsabilização dessa gestão autónoma com eventual penalização dos gestores.

E repare-se também que, os próprios órgãos deliberativos não podem *alterar as propostas* de plano e orçamento apresentadas pelos órgãos executivos, tal como os relatórios de actividades, balanços e contas de gerência mas, tão só, aprovar ou rejeitar, fundamentando, tais propostas (cf. n.º 4 art.º 39.º D.L. n.º 100/84, de 29.03).

(13) A lei fala da tutela inspectiva querendo explicitamente abandonar qualquer outra forma de tutela (correctiva, mérito).

Cabe aqui dizer que a verdadeira inibição à gestão autárquica residirá, a nosso ver, na celebração de contratos de reequilíbrio financeiro – tal como vêm definidos no D.L. n.º 322/85, de 6 de Agosto –, centrando-se fundamentalmente na óptica da despesa orçamental (cf. alíneas c), d), e e) do n.º 1 do art.º 4.º) e, sem que tal tenha a ver com qualquer limitação ao princípio da autonomia financeira, uma vez que os empréstimos provenientes do contrato constituem fonte de receitas próprias (v. art.º 1.º n.º 1, alínea c) e alínea m) do n.º 1 do art.º 4.º LFL) que o município (e apenas este) quis celebrar (art.º 15.º da citada Lei n.º 1/87).

Importa destacar uma breve observação acerca da gestão no que concerne aos métodos a implementar designadamente ao nível dos instrumentos contabilísticos de *custos* que forneçam v.g. o valor do património, entendido este como conjunto de valores sujeitos à gestão e afectos a determinados fins. Isto, porém, no âmbito de um sistema integrado de informação para gestão pública designado por SPPO-Sistema de planeamento, programação e orçamento⁽¹⁴⁾. Em nosso entender, a gestão financeira não deve reportar-se exclusivamente à evolução das receitas e despesas, para passar a preocupar-se com a necessidade de informação regular e frequente, além de acessível e actualizada, que proporcione uma outra e diferente análise sobre a execução orçamental, visando tomadas de medidas adequadas em tempo útil, ou seja, a *racionalização* na aplicação de recursos públicos à satisfação de necessidades colectivas. Deste modo se combaterá a *improvisação* que nada abona em favor da autonomia financeira que vimos tratando. Vide, infra, item 6.3.3.

6.3.1. Quanto aos recursos financeiros disponíveis, eles são, para além dos empréstimos, cujo regime foi estabelecido no art.º 15.º da Lei n.º 1/87, todos os outros *taxativamente* previstos na recente LFL.

Importa fazer notar, no âmbito da citada lei, o considerável reforço da autonomia financeira, por comparação com o diploma anterior o que, sinteticamente, passamos a enunciar:

- Alargou-se a excepção ao princípio da não consignação às verbas provenientes do FEDER e FSE, definindo-as como receitas municipais;

⁽¹⁴⁾ CAMACHO, A., CRUJEIRA, L., LUCENA, J. et al. *Gestão pública – uma abordagem integrada*. Lisboa, Editora Portuguesa de Livros Técnicos e Científicos, Ld.ª, pp. 97 e seguintes.

- As novas competências e atribuições dos municípios devem ser acompanhadas das verbas necessárias e previstas no O.E., segundo um plano de distribuição a constar do mapa anexo, o que corresponde, de resto, ao estabelecido no art.º 14.º do D.L. n.º 77/84, de 8 de Março (compensação financeira das competências transferidas – financiamento da descentralização);
- Compensação para os municípios, por isenções ou redução de impostos que para eles devam reverter, fazendo-se constar tais verbas do O.E.;
- Possibilidade do lançamento de derramas para os casos da celebração de contratos de reequilíbrio financeiro (vd. D.L. n.º 322/85, de 06.08);
- Permissão de cobrança no próprio município, de impostos, de natureza virtual e do imposto sobre veículos, para além da acentuada baixa nos encargos de cobrança para o Estado nos restantes casos;
- Valores do FEF calculados com base nas *receitas* do IVA (abandonando-se, e bem, a óptica da despesa orçamental do Estado) para além dos novos critérios de distribuição em que o mínimo a entregar ao município, passou de 5% para 10%, tendo-se inclusivamente introduzido um novo indicador, designado por «índice de desenvolvimento sócio-económico»;
- Aumento da percentagem das transferências correntes em detrimento das de capital.

Julgamos, a propósito, que tal ficou a dever-se, não só à pesada componente salarial dos orçamentos da grande maioria das autarquias mas à própria inelasticidade das receitas correntes provenientes de impostos directos e taxas municipais (apesar da inclusão, das novas taxas sanitárias e de registos obrigatórios). Outras razões poderão equacionar-se tais como:

- os subsídios e participações ao abrigo das situações excepcionais do art.º 13.º da LFL; os valores das verbas transferidas do Estado, por via da colaboração e cooperação técnica e financeira do governo com as autarquias locais: DL 384/87, 24.12 e DL 363/88, 14.10;
- os impulsos financeiros provenientes dos fundos comunitários.

Note-se que tais indicadores acabados de referir, não representam qualquer limite à *autonomia financeira municipal*, mas, contrariamente, um importante auxílio à respectiva capacidade de investimento dos municípios com menor disponibilidade de recursos próprios.

- As disponibilidades de recurso ao crédito foram alargados. Quanto ao crédito de curto prazo, o limite passou de 5% para 10%; relativamente aos encargos dos empréstimos de médio e longo prazos, uma das alternativas, 20% do FEF, passou a ser de 3/12 ou seja, 25%, além de se mencionar expressamente estarem abrangidos os encargos com empréstimos obrigacionistas.

6.3.2. Ainda quanto aos recursos financeiros, ou melhor, na ausência deles, há a considerar, alternativamente aos empréstimos uma fórmula que escapa a este regime de crédito (embora com contornos semelhantes) e passível de utilização pelos gestores autárquicos. Referimo-nos à locação financeira em que a relação creditícia se estabelece exclusivamente entre a autarquia e o locador, funcionando este como intermediário entre aquela e o fornecedor dos bens⁽¹⁵⁾.

Como todas as opções, também esta revela vantagens e inconvenientes que podemos genericamente apontar: necessidade urgente e rapidez de obtenção dos bens, em contraponto com custos de financiamento superiores aos suportados com a normal contratação de empréstimos para aquisição dos mesmos⁽¹⁶⁾.

De permeio, há que ponderar razões de vária ordem (v.g. aquisição de bens de investimento com recurso à utilização de despesas correntes, limites de crédito momentaneamente esgotados, dificuldades de análise na óptica de custo/benefício para a autarquia), não se ignorando uma *consequência óbvia de tal opção* qual seja a subtracção destas despesas à acção fiscalizadora dos órgãos deliberativos – que sempre teria lugar no caso dos empréstimos.

6.3.3. É ainda em obediência a critérios de gestão que a actual LFL fixou o princípio do utilizador-pagador quanto à determinação das taxas, tarifas e preços pela utilização de serviços pertencentes aos municípios, por eles

⁽¹⁵⁾ Vide DL 135/79, de 18.05; DL 171/79, de 06.06; DL 25/83, de 22.01; DL 97/83, de 17.02; DL 286/85, de 22.07, já revogados; o DL 311/82, de 04.08; DL 103/86, de 19.05 e DL 149/95, de 24.06.

⁽¹⁶⁾ Para as empresas, tais custos são integralmente deduzidos para efeitos de determinação da matéria colectável.

administrados ou dados em concessão (n.º 2 art.º 12.º) situação que já se verificara na lei anterior. Porém, também aí, e tal como agora, não foi dito quem fixaria tais preços, podendo presumir-se que deva ser o órgão executivo, sobretudo porque também ele pode querer praticar preços políticos.

Pelo que aqui fica dito bem como no sub-item que precede, facilmente se alcança a necessidade de dotar os municípios de outros instrumentos contabilísticos diferentes dos que possui, ou seja, uma gestão baseada na contabilidade geral e analítica desiderato que podemos anunciar para breve porquanto o diploma está na fase de apreciação pelos vários organismos competentes para o efeito.

6.3.4. Em termos orçamentais, diremos que continuou a não ser referenciado na LFL (art.º 2.º) o princípio do *equilíbrio orçamental* previsto, aliás, no D.L. n.º 341/83, de 21.07 (art.º 9.º).

É que, além de constituir um efeito psicológico inculca nos autarcas uma ideia de disciplina financeira.

No entanto, reconhece-se ser bem natural que o legislador não tivesse querido optar por uma das várias concepções possíveis em termos de equilíbrio orçamental, isto é, a clássica – despesas/receitas efectivas; a do orçamento ordinário – despesas/receitas ordinárias, e a do orçamento corrente – despesas/receitas correntes – limitando-se a aflorar no mencionado art.º 9.º o princípio do orçamento corrente.

Lembra-se, a propósito da eventual violação das regras de execução orçamental o disposto no art.º 14.º da Lei n.º 34/87, de 16.07 (crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos), e o consequente efeito tutelar da perda do respectivo mandato após condenação definitiva.

6.4. ... em cumprimento de *atribuições* próprias destinadas à satisfação de necessidades colectivas.

Nesta nota, começa por questionar-se o conceito «atribuições» em oposição a um outro «competências». Optamos pela designação proposta – que julgamos ter vindo a ser entendido no caso da administração autárquica – referindo que as *atribuições* respeitam à pessoa colectiva no seu todo,

sendo matéria de *competência* a distribuição das funções pelos diversos órgãos. É este, de resto, o sentido literal que se colhe do art.º 239.º CRP, pelo que continuamos a entender que as atribuições têm sido definidas como conjunto de interesse ou fins públicos cuja realização está a cargo duma pessoa colectiva.

Com isto se completa, o que deixamos dito no ponto 3. a propósito de «descentralização» e se avança no sentido de afirmar que o *conjunto de interesses ou fins públicos*, corresponde (pelo menos no plano teórico) às «necessidades colectivas de agregados populacionais residentes», componente conceitual que fazemos constar na definição de autonomia financeira exarada no ponto 6.

Acresce porém que, algumas vezes, a lei pode referir-se à *competência*, como sendo a forma indirecta de enumerar atribuições⁽¹⁷⁾. Confronte-se para o efeito os art.ºs 2.º, 15.º, alínea p), 17.º, alínea c), 39.º, 2. s), 41.º, 51.º e 53.º do .D.L. n.º 100/84, de 29.03. No entanto, o preâmbulo deste decreto, o seu art.º 20.º, bem como o D.L. n.º 77/84 fornecem indicações seguras do que possa ser entendido como atribuições duma autarquia local, apesar do art.º 3.º da Lei n.º 1/87 falar em «novas atribuições e competências, salvaguardando o possível entendimento apontado por Gomes Canotilho e Vital Moreira. Seja como for, e tal como aceitou o Prof. Valente de Oliveira na secção de encerramento do XIV Colóquio Regional da ATAM, o conjunto de atribuições e competências das autarquias não é fechado. Pelo contrário, num país que experimentou sucessivas operações de centralização de responsabilidades, impõe-se, como exercício permanente a devolução de funções para as instituições mais próximas dos cidadãos.

6.5. Como atrás se disse, a autonomia financeira das autarquias locais é sempre salvaguardada desde que, as *novas atribuições*, correspondam *novos impulsos financeiros* por parte do Estado, designadamente através das transferências afectas – usando a terminologia conceitual da Dr.ª Isabel Cabaço Antunes.

Num plano teórico diremos que não há qualquer limitação à autonomia financeira. Funciona o sistema da compensação das transferências das novas atribuições.

(17) CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital, *Const. República Portuguesa*, anotada, p. 440).

Na prática, tal sistema nem sempre funcionou, designadamente, nos casos da ASE e Transportes Escolares, por efeito da aplicação dos critérios de perequação do FEF (cf. Isabel C. Antunes – ob. cit. pg. 123/124).

Para nós, a autonomia financeira reside na obtenção de recursos efectivamente disponíveis em quantidade suficiente e não tanto na construção jurídico-normativa que a sustente.

Um bom passo nesse sentido foi dado relativamente às transferências *não afectas* por via da fixação dos valores e função do IVA, mormente para as áreas de investimento legalmente atribuídas aos Municípios. De qualquer modo, sempre insuficientes podendo dizer-se que o Estado acaba por tirar aos Municípios exactamente aquilo que não pode dar.

Autonomia financeira não será um conceito absoluto materialmente traduzível, mas antes uma conquista permanente (Pierre Lalumière). *Com forte dose de abstracção atrás da qual nos arriscamos a correr indefinidamente* (itálico nosso).

Daí que tenhamos de procurar fórmulas alternativas, a saber:

- não aceitação do peso das transferências não afectas;
- especial prevalência à elasticidade dos impostos próprios;
- planeamento sequencial dos investimentos com respeito pelas prioridades previamente estabelecidas;
- rigorosa quantificação orçamental dos mencionados investimentos com possibilidades mínimas de desvios na execução;
- novos métodos e instrumentos de gestão, baseados em processos contabilísticos não públicos (contabilidade geral e analítica) em ordem a um planeamento orçamental «racional» visto com um processo que conduz à determinação de acções futuras para, com base em recursos escassos serem possíveis resultados otimizados;
- possibilidade de fixação, pelos Municípios, das taxas dos impostos que são receitas municipais, dentro de limites que a lei estabeleça⁽¹⁸⁾;
- compensação *efectiva* das isenções e/ou reduções em impostos que constituam receitas próprias municipais⁽¹⁸⁾;
- criação de linhas de crédito altamente bonificado para construção de empreendimentos de carácter social⁽¹⁸⁾;

(18) Algumas das recentes conclusões produzidas no X Congresso da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, ocorrido em Março/96 na Região Autónoma dos Açores.

- alargamento dos limites para cálculo da capacidade de endividamento autárquico;
- limitação da possibilidade de celebração de contratos programa a áreas de responsabilidade autárquica⁽¹⁸⁾;
- eliminação da isenção da Contribuição Predial Autárquica sobre bens imóveis do património do Estado⁽¹⁸⁾.

Isto passa, também, pela ponderação da análise custo/benefício dos investimentos (até como factor de estratégia política) que deverá considerar não só o aspecto de *eficiência económica*, mas igualmente a melhoria do bem estar económico das populações.

E aqui, abre-se dificuldade: – se o custo, pode ser mensurável também o benefício deve ser quantificado. Ora, para o sector público autárquico (Municípios – que temos vindo a tratar preferencialmente) torna-se difícil estabelecer tal relação, em termos de avaliação monetária.

Tal não invalida, mas antes supõe, que continuem a desenvolver-se fórmulas alternativas ao investimento, financeiramente optimizadas, além de previstas legalmente.

É o caso dos subsídios e participações, cooperação financeira da participação nos fundos comunitários (FEDER e FSE) e, dos contratos programas de cooperação técnica e financeira amplamente difundidos nos últimos 8, 9 anos. Trata-se de instrumentos legais e financeiros que não ofendem qualquer potencialidade política e de participação dos cidadãos (os preditos agregados populacionais residentes) além de que se conseguem economias de escala indispensáveis a todo e qualquer processo de desenvolvimento, que deverá ser suficientemente enquadrado em estratégias globais de planeamento regional⁽¹⁹⁾, com uma componente participativa das Autarquias ao nível das decisões tendo como pano de fundo o interesse nacional que sempre importa salvaguardar.

6.6. Face à escassez dos recursos financeiros provenientes do Estado ou próprios das autarquias é importante fortalecer os mecanismos de controlo da actuação dos órgãos e serviços nas várias vertentes em que é possível

⁽¹⁸⁾ O DL 25/92, de 25.02, supera a falta de Planos Directores Municipais em determinadas circunstâncias, embora limitando a participação financeira do Estado de 60% para 40%.

encará-los, mormente, o controlo interno ou auto-controlo e o controlo externo ou de âmbito tutelar (a efectivar pela IGAT ou pela IGF) ou ainda, no âmbito jurisdiccional, o controlo exercido pelos Tribunais Administrativos de Círculo e, sobretudo, pelo Tribunal de Contas – este último, aliás, em sede financeira.

De resto, estes mecanismos de controlo, se bem utilizados, contribuem decisivamente para um melhor aproveitamento dos *fundos* escassos revelando-se algo contraditório que a grande maioria dos Municípios em vez de implementar mecanismos de auto-controlo, reclamem acrescidos volumes dos mesmos ao poder central.

Finalmente, será oportuno lembrar um recente despacho do Sr. Ministro das Finanças publicado no DR, II Série, n.º 187, de 1996-08-13, que expressamente referiu, no item 5.5., que «... a IGF deve privilegiar acções em que existam condições para o exercício da sua função de controlo financeiro de alto nível...» assegurando assim a máxima eficiência no controlo da legalidade e regularidade financeira, na prossecução da boa gestão financeira e na luta contra a fraude e evasão, que constituem critérios decisivos de actuação na administração financeira portuguesa, tanto no controlo dos dinheiros e valores públicos nacionais como no controlo dos recursos públicos comunitários».

Alfredo Manuel S. Silva Freitas

BIBLIOGRAFIA

ANTUNES, Isabel Cabaço, *Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses*, MPAT, 1987

AMARAL, Freitas do, *Direito Administrativo e Ciência da Administração*, Lisboa, 1987

CAETANO, Marcelo – *Manual de Direito Administrativo*, 10.^a ed. Almedina, Coimbra, Vol. I/II; *Manual de Direito Administrativo*, 7.^a ed., Lisboa, Vol. VIII; *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, 1.^a ed., Rio de Janeiro, 1977

CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital – *Const. República Portuguesa, Anotada*

GOES, Jorge, *O Municipal*, ATAM, Maio/87

MATIAS, Vasco Valdez, *Contributo para o estudo das Finanças Municipais em Portugal*, Coimbra, CCRC, 1987; *Sistemas Fiscais das Autarquias*, Rei dos Livros, 1987

PINHO, Ivo, *Gestão Pública – uma abordagem integrada*, Ed. Port.; Lisboa, Livros Técnicos e Científica, Ld.^a, 1982 (de parceria com L. Crujeira, J. Lucena e A. Camacho)

PORTO, Manuel Carlos Lopes, *Adesão à CEE – implicações para a política de desenvolvimento regional em Portugal*, Coimbra, 1983

REVISTAS

Boletins IGF – Out./83; Jun./84 e Mai/85

«*O Municipal*» – ATAM – 1986/7; 1994, 1996

Sociedade e Território – Revista de estudos urbanos e regionais – Edições Afrontamento – Ano 2 – Maio/86

Bibliografia de apoio disponível na biblioteca do IDN

- (A) regionalização e o desenvolvimento desportivo (Seminário), ed. Progresso Social e Democracia, 1982.
- ABREU, Manuel Viegas, CASALEIRO, João, CARDOSO, António José, *A região centro e o reforço das estruturas empresariais*, ed. Comissão de Coordenação da Região Centro, 1992.
- ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA PARA O ESTUDO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS, *Dossier de política regional: documentação comunitária*, ed. APRI.
- BADIE, Bertrand, SMOUTS, Marie-Claude, *Le retournement du monde: sociologie de la scène internationale*, ed. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992.
- BARATA, Óscar Soares, *Desenvolvimento e desigualdades regionais*.
- BRUMARTE, Marinho Matos, *Açorianidade e autonomia*, ed. Estúdios Signo, 1989.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO, *A região centro em mapas e números: 1983*, ed. Comissão de Coordenação da Região Centro, 1983.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO, *Os factores de localização industrial na região centro: a perspectiva dos empresários*, ed. Comissão de Coordenação da Região Centro, 1984.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO ALENTEJO, *A informação de base local para o planeamento regional e urbano: o recenseamento eleitoral como mecanismo auxiliar inter-censos – a informação de base local na perspectiva municipal – a informação de base* (Seminário), 1981.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO ALENTEJO, *Análise e diagnóstico da situação regional: sectores sociais*, vol. III, ed. Comissão de Coordenação da Região do Alentejo, 1982.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO ALENTEJO, *Aproveitamento hidroagrícola da Vigia: breves considerações*, ed. Comissão de Coordenação da Região do Alentejo, 1982.

- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO ALENTEJO, *Estudo de viabilidade para a criação de centros de formação profissional na região do Alentejo*, ed. Comissão de Coordenação da Região do Alentejo, 1982.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO ALENTEJO, *Infraestruturas e equipamentos colectivos: avaliação da situação regional*, ed. Comissão de Coordenação da Região do Alentejo, 1984.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO ALENTEJO, *População com actividade económica nas regiões do Alentejo e Algarve: repartição dos rendimentos*, vol. 1, ed. Comissão de Coordenação da Região do Alentejo, 1980.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO ALENTEJO, *Proposta de programa de actividades para 1982*, ed. Comissão de Coordenação da Região do Alentejo, 1982.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO ALGARVE, *Programa de desenvolvimento regional. Algarve: 1986-90*, ed. Comissão de Coordenação da Região do Algarve, 1985.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO NORTE, *Projecto de programa de desenvolvimento da região do Norte (curto-prazo)*, vol. I, Ministério da Administração Interna, 1984.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO NORTE, *Trabalhos preparatórios do plano de desenvolvimento da região do Norte (curto-médio prazo)*, vol. I, ed. Ministério da Administração Interna, 1984.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO NORTE, *Trabalhos preparatórios do plano de desenvolvimento da região do Norte (curto-médio prazo)*, vol. II, ed. Ministério da Administração Interna, 1984.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO NORTE, *Trabalhos preparatórios do plano de desenvolvimento da região do Norte (curto-médio prazo)*, vol. III, ed. Ministério da Administração Interna, 1984.
- COMISSÃO DE PLANEAMENTO DA REGIÃO DE LISBOA, *Opções de desenvolvimento da região do Plano de Lisboa: trabalhos preparatórios do IV Plano de Fomento*, ed. Presidência do Conselho, 1972
- CONSEIL DE L'EUROPE, *2.ª conferência das regiões insulares europeias*

- as na ilha de S. Miguel de 27 a 29 de Março de 1984, ed. Conseil de l'Europe, 1984.
- CRUZ, Manuel Braga da, *Instituições políticas e processos sociais*, ed. Bertrand, 1995.
- DIRECÇÃO REGIONAL DE AGRICULTURA DO ALGARVE, *Plano de mudança da agricultura: zonagem, infraestruturas, orientação da produção*, ed. Direcção Regional de Agricultura do Algarve, 1983.
- FALK, Richard, MENDLOVITZ, Saul, *Regional politics and world order*, ed. W.F. Freeman and Company, 1973.
- GOVERNO REGIONAL DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA, *Plano a médio prazo, 1981-1984*, ed. Governo Regional da Região Autónoma da Madeira, 1982.
- HENRIQUES, António Gonçalves, *Avaliação dos recursos hídricos de Portugal Continental: contribuição para o ordenamento do território*, ed. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, 1985.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, *Repartição regional do produto: ensaio para 1970*, ed. Instituto Nacional de Estatística, 1974.
- LOPES, António Simões, *Desenvolvimento regional: problemática, teoria, modelos*, vol. I, ed. Fundação Calouste Gulbenkian, 1980.
- MACEDO, Jorge Braga de, *Interdependência económica, sistema monetário internacional e integração portuguesa*, ed. Banco de Fomento Nacional, 1977.
- MELO, Jaime de, PANAGARIYA, Arvind, *New dimensions in regional integration*, ed. Cambridge University Press, 1993.
- MONTALVO, António Rebordão, *A evolução recente da autonomia municipal e o novo estatuto das autarquias locais*, ed. Revista de Administração Local, 1984.
- PETRELLA, Ricardo, *La renaissance des cultures regionales en Europe*, ed. Entente, 1978.
- REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES, *Plano da região - PIR*, ed. Região Autónoma dos Açores, 1984.
- SANTOS, Vitor, *Análise regional - emprego/desemprego*, 1982.
- SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL, *Portugal - situação económica em números: 1988*, ed. Secretaria de Estado do Planeamento e Desenvolvimento Regional, 1988.

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEAMENTO, *PIDDAC 83: programas integrados de desenvolvimento regional*, ed. Secretaria de Estado do Planeamento, 1983.

SOLEDADE, Maria, REIS, Romeu, *Metodologia de selecção e avaliação de programas integrados de desenvolvimento regional*, ed. Ministério das Finanças e do Plano, 1984.