NAÇÃO E DEFESA

ANO III — N.º 4 — JANEIRO DE 1978

INSTITUTO DE DEFESA NACIONAL — PORTUGAL

SUMÁRIO

EDITORIAL

EDITORIAL

Por decisão do Conselho dos Chefes de Estado-Maior das Forças Armadas, na sua reunião de 19 de Julho de 1977, passou a responsabilidade pela revista NAÇÃO E DEFESA a pertencer ao Instituto da Defesa Nacional. Delicada tarefa que muito honra o Instituto, e pesada herança em virtude do elevado nível a que nos habituou o Estado-Maior do Exército nos quatro números que publicou.

O objectivo agora superiormente definido para a revista é o seguinte: «Difundir até ao mais alto nível, civil e militar, a política da defesa nacional e os grandes problemas com ela relacionados, nomeadamente no campo político, económico, científico e militar. Será o órgão de Imprensa Militar Nacional que representará Portugal junto de outros Países e das suas Forças Armadas.»

Há muito que se fazia sentir a necessidade de uma publicação militar ou civil — pouco importa — na qual fossem tratados, ao mais alto nível, os grandes problemas da defesa nacional. Essa publicação surgiu em Abril de 1976, por iniciativa do Estado-Maior do Exército e sob a forma duma revista trimestral, numa altura em que ainda não tinha existência legal o Instituto da Defesa Nacional.

Mas depois que o Instituto foi criado (Julho de 1976) — e dado que o nosso meio universitário ainda não considerou oportuno debruçar-se atentamente sobre os problemas de defesa nacional — era curial que a responsabilidade pela elaboração e publicação de tal revista para ele transitasse, como agora se verificou.

Na realidade, onde melhor que no Instituto da Defesa Nacional se poderia enquadrar, neste momento, uma revista intitulada NAÇÃO E DEFESA e tendo como objectivo o que foi atrás referido?

É no Instituto de Defesa Nacional que se vão processar estudos e trabalhos de investigação sobre grandes problemas nacionais e internacionais de interesse para a DEFESA e, consequentemente, para a NAÇÃO; é nele que se promoverá a indispensável aproximação entre os sectores civil e militar da NAÇÃO e o conhecimento mútuo dos respectivos problemas, no sentido de se alcançar uma mais ampla compreensão dos assuntos à DEFESA ligados; e é nele também que se procurará alargar o campo do conhecimento de militares e civis de alto nível, de alguma forma ligados a um problema que não é militar nem civil mas de toda a NAÇÃO: — a DEFESA.

Afigura-se, portanto, que temos a revista de que necessitávamos situada na instituição apropriada, dispondo os órgãos responsáveis dum instrumento que lhes faculta, concorrentemente, a difusão dos principais aspectos dos grandes problemas relativos à defesa e a recolha de pontos de vista provenientes de diversificados e qualificados sectores da vida nacional sobre um assunto que diz respeito a todos nós.

Nos trabalhos a publicar haverá que, corajosamente, apresentar conceitos novos em substituição doutros que hajam sofrido a erosão do tempo ou das circunstâncias; haverá que, realisticamente, pensar em termos da nossa nova dimensão, nomeadamente geográfica e económica, mas não esquecendo que a estatura dum Povo, a grandeza moral, cultural e histórica duma Nação, não se avaliam em quilómetros quadrados; haverá, finalmente, que ter em mente que o poder é efémero, que as verdades são subjectivas e que o mundo e os conceitos que norteiam o pensamento humano estão em permanente evolução.

A direcção da NAÇÃO E DEFESA está segura de que não lhe faltará a colaboração das personalidades civis e militares mais válidas deste País, com uma contribuição à base de análises isentas e desapaixonadas e de opiniões fundamentadas e construtivas.

DEFESA NACIONAL

DEFESA NACIONAL

1. Não se estranhará que comece esta reflexão por um olhar retrospectivo sobre a vida política portuguesa.

Foi ela quase sempre a manifestação de um poder político de carácter oligárquico, ou, mais claramente dito, dum poder político fundado numa participação política limitada e também no compromisso político de sectores sociais em número reduzido.

A vida política portuguesa, de há um século a esta parte pelo menos, tem assentado num compromisso de minorias, muito longe, portanto da participação política total.

É um facto, penso e para o considerar, politicamente, o que importa é achar bem ou mal, ou, como noutro lugar e momento tive ocasião de dizer, optarmos, decidida e corajosamente, por um caminho para o futuro.

Se queremos usar o povo como fonte de poéticas invenções ou moldura mais ou menos cenográfica dos acontecimentos, o caminho será um; se aceitamos e queremos uma pátria de todos, não madrasta de alguns, em que todos temos lugar com a mesma dignidade de pessoas, com a mesma virtual comparticipação no traçar do destino comum... outro será esse caminho.

Quase tudo quanto aqui ficou escrito é mera transcrição. Disse-o, pela primeira vez, no debate constitucional de 1971 (1).

Retomo hoje e aqui o tema para salientar que entre os afastados da participação política estavam, na sua maior parte, os militares.

Por mais paradoxal que a afirmação possa parecer, creio que esta mesma realidade tinha o expoente da sua concretização na definição duma política de defesa. Porquanto as Forças Armadas constituiam um sector «à parte», a política de defesa era entendida como coisa sua. Mas creio bem que sob a aparência do privilégio, era a segregação a realidade.

A defesa é, no entanto, acima e antes de tudo, manifestação de vontade nacional.

---

(1) «Diário das Sessões», n.º 106, de 23 de Junho de 1971.

O clube Jean Moulin sintetizou-o num jogo de palavras bem francês ao dizer que a missão das Forças Armadas «ce n'est plus d'être l'armée de la nation mais d'armer la nation» ([2]).

2. Nenhum projecto ou proposta de lei sobre organização da defesa nacional foi, até ao momento, presente à Assembleia da República.

Como se sabe, as Comissões não dispõem de inicativa legislativa como aliás parece certo pensando-se que, doutra forma acabariam por ser juízes em causa própria, pois lhes cabe dar parecer sobre os projectos e aí sim dispõem de poderes amplos que podem ir à quase total reformulação apresentando ao plenário alternativas.

Isto me coloca de algum modo à vontade para introduzir, previamente a um debate, propostas para reflexão. Mas é também — e disso tenho consciência — uma limitação na medida em que nem me cabe representar um pensamento da Comissão a que presido e que sobre a matéria se não pronunciou ainda, como, por sugestão que fiz e muito gosto tive em ver bem acolhida, os vários grupos parlamentares apresentarão nesta revista a sua perspectiva sobre o plano restrito de defesa nacional.

Ainda que tenha sido eu a suscitar o problema da participação de outros grupos parlamentares que não o do Partido em que milito, não seria do meu ponto de vista justo, usar da oportunidade para falar duas vezes...

A verdade é que, também pela razão agora exposta, situando-me num conceito global de defesa, não constitui o facto, obviamente, uma limitação.

Devo, aliás, à leitura de Raymond Aron não só o corrigir duma citação que fazia erradamente mas, mais importante que isso, reparar na certeza duma concepção.

De facto, eu pensava (como quase toda a gente) que Clausewitz tinha definido a guerra como «continuação da política por outros meios» e aprendi então que a fórmula exacta inclui também «*ou com a mistura de outros meios*».

Também creio que é a melhor a segunda parte da definição. Que a política continua mesmo quando as hostilidades se desenrolam. E que *isto* é mesmo a grande questão duma política de defesa.

Porquanto para que esta possa definir-se é preciso assumir com clareza a consciência daquilo que queremos defender, que vale sempre a pena essa defesa e porquê queremos fazê-la.

Só depois há que responder *contra quem* e *com que meios*.

([2]) L'Etat et le citoyen — Clube Jean Moulin — pág. 307. Em português, poderia dizer-se que já não devem ser as Forças Armadas da Nação mas armar a Nação.

As três ou quatro ideias que se seguem, sob a forma de notas, não pretendem mais que ajudar a um debate, sugerindo-lhe algumas pistas de reflexão.

3. Virá a «independência nacional» de que tanto se fala e em todos os quadrantes políticos a ser um objecto de política de defesa?

Se assim for, há questões económicas que não poderão ficar estranhas a uma política de defesa.

Não estou a falar dos grandes conceitos ou a recordar que a dependência económica acaba por traduzir-se em dependência política. Nem sequer em temas tão importantes como o controle da nacionalidade de certos sectores — interditando-os aos capitais estrangeiros — ou o domínio de algumas tecnologias.

Pegando em coisas mais simples, gostaria de assinalar a importância das matérias-primas e de produtos básicos em que a inexistência duma política de aprovisionamento pode ser o calcanhar de Aquiles ou os pés de barro de qualquer política de defesa.

Existe, no nosso comércio externo, um *princípio de dispersão de riscos* ou, pelo contrário, dependemos dum número reduzido de produtores, ou de produtores pelo seu poder capazes de imporem condições ou potencialmente pouco nossos amigos ou «falsos amigos»? O princípio da criação de grandes importadores exclusivos de produtos alimentares — os antigos organismos de coordenação económica — melhora ou piora estas condições de dependência?

Existe, em relação aos produtores de que somos totalmente dependentes alguma fórmula de conseguir criar interdependências? Não é, por exemplo, exacto que se o bacalhau é importante para os nossos hábitos alimentares, a economia islandesa também em boa parte depende do bacalhau que nos vende?

Porque fomos obrigados a aceitar preços muito altos — e na eminência duma queda de preços nos mercados internacionais logo a seguir verificada— quando adquirimos grandes «stocks» de açúcar a Cuba em 1974?

A política de contingentação de importações e de sobretaxas já permitiu, ao menos, estabelecer uma escala dos produtos que nos são realmente essenciais?

Problema, se possível mais relevante que os anteriores, temos hipótese de, pela stockagem dispor de possibilidades de negociação ou até de encarar algum problema de defesa?

Recordo que a minha experiência concreta me levou a conhecer a existência de produtos cuja capacidade de armazenagem não ultrapassa os 45 dias. Um plano de construção de silos e armazéns é necessário e urgente.

Mas pensar-se em defesa, por exemplo, sem uma reserva de combusíveis ou de cereais é qualquer coisa de tão absurdo como o seria, por exemplo, desconhcer a necessidade de meios militares para per-

mitir o controle e a protecção dos aprovisionamentos por via marítima.

4. Não é, porém, apenas nestes aspectos que a economia tem a ver com a defesa e esta com aquela.

A sã economia não é só necessária à satisfação das aspirações da maior parte de um povo. É também indispensável à realização dos meios militares de defesa, inclusivamente porquanto permite — ou não (o caso português e o orçamento para 1978 são esclarecedores) — afectar uma parte dos recursos nacionais à manutenção e equipamento das Forças Armadas. Não é por acaso que os EUA são também uma grande potência militar.

Mas há algo de extremamente importante e que é essencial: nos regimes totalitários o desenvolvimento das despesas militares pode fazer-se mesmo em detrimento do bem-estar do conjunto da população. Na dicotomia clássica opta-se pelos canhões em prejuízo da manteiga.

No caso português, a discussão dum orçamento das Forças Armadas sem que uma organização de defesa nacional esteja definida poderá com alguma (eu direi excessiva) facilidade funcionar como justificando política de transição ou orçamento de sobrevivência.

Mas não poderá esquecer-se que seria contraditório com a própria ideia de política de defesa variar constantemente os objectivos a prosseguir. Isso implica, portanto, uma ideia clara, definida e *estrutural,* como que quanto aos meios humanos e materiais para prosseguir os objectivos definidos e na doutrina de emprego desses meios também não poderá haver, consequentemente, grandes alterações.

Como que as limitações orçamentais e económicas praticamente obrigam a que uma política de defesa assenta numa planificação e uma programação.

É uma tentação fácil a dos Governos que procuram adaptar uma política de defesa à conjectura, adaptando as necessidades das F. A. à sua capacidade de momento.

É, certamente, uma hipótese académica e ainda bem. Mas o que vamos fazer em 1978 em política de defesa com este orçamento? Um ano entre parentesis? Ou o improviso em face dum qualquer risco concretizado?

5. O problema não é só o nível das despesas militares mas também o da estrutura e da repartição dessas despesas.

O impacto sobre a economia depende da importância relativa das despesas de funcionamento e das despesas de investimento, estas últimas com evidente repercussão em muitos sectores civis.

É por isso que um orçamento não é — nem pode ser — um muro de lamentações, mas um projecto de futuro que terá que ter em conta até o intervalo entre a concepção e a realização dum programa.

A escassez de meios — sempre inferiores às necessidades — obrigam a optimizar esses recursos. Como? Com que fórmulas?

Por exemplo o *serviço militar obrigatório*. Não será um *custo* para as F. Armadas a quem compromete boa parte dos efectivos e do parque de material? Não constitui, no momento actual, uma forma de diminuir o número de desempregados? Alguém fez as contas a quanto custariam os efectivos todos os anos chamadas às fileiras em termos de subsídio de desemprego?

6. É no meio de muitos outros trabalhos e com uma absoluta falta de tempo que estas breves notas consegui escrever.

Creio que para quem não tem grandes pretensões importa mais honrar o compromisso assumido do que encontrar nesses factos desculpa para falhar.

Acredito que somos sempre julgados de acordo com as circunstâncias concretas em que actuamos e se tenho pena de não ter feito melhor para assim honrar o convite que me foi formulado, penso que também o é, de algum modo, o ter avançado com o texto — conhecendo-lhe as limitações — que nos curtos minutos que a outras tarefas pude roubar consegui escrever.

Magalhães Mota

Deputado pelo Partido Social Democrata
Presidente da Comissão de Defesa Nacional
da Assembleia da República

O ARTIGO 273.º, N.º 4, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA E A ACTUAL MISSÃO POLÍTICA DAS FORÇAS ARMADAS

(Apontamento de teoria constitucional)

O ARTIGO 273.º, N.º 4, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA E A ACTUAL MISSÃO POLÍTICA DAS FORÇAS ARMADAS

(Apontamento da teoria constitucional)

A Constituição da República Portuguesa, que entrou em vigor em 25 de Abril de 1976, possui características que a tornam um objecto interessante de investigação jurídico-constitucional. Independentemente dos juízos de valor a fazer sobre ela, enquanto obra jurídica e produto de uma decisão política, a importância teórica da nossa actual Lei Fundamental resulta em boa medida do facto de as vicissitudes da sua gestação e das circunstâncias históricas em que foi preparada lhe atribuirem aspectos inéditos em relação a textos correspondentes de outros países situados na mesma zona político-cultural e no mesmo grande universo jurídico — o do Ocidente do Continente europeu.

Uma das «originalidades» da Constituição da República Portuguesa reside na definição das «Funções» das Forças Armadas (FFAA) e, concretamente, na que se inclui no n.º 4 do artigo 273.º: «As Forças Armadas Portuguesas têm a missão histórica de garantir as condições que permitam a transição pacífica e pluralista da sociedade portuguesa para a democracia e o socialismo.»

Este objectivo, imposto constitucionalmente às FFAA, não faz parte daquilo a que se costuma chamar as «missões tradicionais dos Exércitos». A análise desta disposição (que pelas razões atrás descritas assume foros de preceito inovador) reveste-se da maior importância, não só porque para a delimitar falta ao intérprete a possibilidade de utilizar um método de tipo comparativo, como também porque tal disposição se insere no centro das normas constitucionais situadas no espaço de crise que esse texto inegavelmente possui com uma dimensão superior à habitual em documentos similares.

Realmente a nossa Constituição, desde logo por ter sido elaborada num período hiper-político, como sempre o é uma época de mutações revolucionárias, é em boa parte um texto polémico, quase que no sentido etimológico do termo. Longe de ser a resultante — como armistício — de vectores diversificados, ela está alimentada por uma corrente anímica em que o conflito e a tentativa de aproveitar a conjuntura revolucionária para moldar o futuro sobrelevam a vontade de harmonizar, para que a duração seja assegurada pelo acordo.

Como se verá adiante, a crença voluntarista em uma perenidade assegurada por textos e por declarações programáticas e de intenção política provocou o contrário do desejado, e isso desde muito cedo.

Zonas significativas da Constituição estão a sofrer os embates da realidade constitucional em constante mutação e o texto começa a tornar-se num espartilho demasiado apertado para ter condições de fácil sobrevivência. O artigo 273.º, n.º 4 é, em nossa opinião, um dos casos exemplares desta situação especial. Poder-se-á mesmo afirmar que se trata de um artigo que poucos meses depois da promulgação da Constituição de que faz parte já estava a ser corroído e, nessa medida, nele se concretizou de forma pioneira aquilo a que alguns especialistas de Teoria da Constituição chamam «modificações tácitas».

A seguir se irá tentar clarificar, com base nos mecanismos analíticos da Teoria da Constituição, a problemática do referido artigo, para se concluir, afinal, que ainda que a interpretação do texto permita definir com suficiente precisão o sentido de tal norma, ela «caíu em desuso», devendo hoje considerar-se derrogada.

A interpretação das normas constitucionais

Para o correcto tratamento do tema é forçoso começar por interpretar a norma jurídico-constitucional que o mencionado artigo 273.º, n.º 4 constitui. Só depois de se alcançar um perfeito e unívoco conhecimento do seu real sentido se poderá dar o passo seguinte, isto é, indagar dos efeitos que a mutante realidade constitucional nele provocou.

Antes porém forçoso se torna que, de passagem, algo se aduza sobre a interpretação das normas constitucionais. Realizar essa interpretação é afinal interpretar normas jurídicas, mas não se pode concluir a partir desta evidência que tal tarefa possa fazer-se apenas de acordo com os elementos que habitualmente se utilizam na interpretação de normas jurídicas ordinárias, sem que outros elementos e outras ponderações sejam chamados à colação.

Não é possível que o intérprete se refugie numa mera hermenêutica, em que o texto seja considerado de um modo estático, sem referências que extravasem a habitual consideração — através de uma focagem sensível aos interesses em presença — dos elementos literais, lógico-sistemático, teleológico e histórico. Uma Constituição é afinal a expressão jurídica de um projecto colectivo de vida de uma dada comunidade. Sem deixar de ser uma «expressão jurídica», é expressão ou resultado de decisões políticas fundamentais em recíproca interacção. Para além de zonas marginais e «técnicas», a Constituição é uma e não outra, porque no processo da sua gestação a correlação de forças políticas existente levou a que as soluções constitucionais se «organizassem» de uma certa forma.

Bastaria isto para que a interpretação do texto constitucional tivesse de passar sempre por uma análise global e estruturada das orientações políticas prevalecentes no órgão constituinte, muito em

especial quando ele foi — como entre nós — uma Assembleia política e formada por um processo democrático representativo.

É assim que a interpretação constitucional, sem deixar de ser interpretação jurídica, tem de ser norteada por considerações de ordem política — não só por se tratar de um texto «politicamente decidido», como também por ser um documento sempre saturado de significado político.

Mas não é só por isso que a interpretação se tem de fundamentar numa análise politicamente sustentada, isto é, que tenha em atenção os complexos de forças em relação e as contraposições fundamentais daí resultantes. Essa necessidade decorre, ainda, de que a Constituição é o quadro geral que dá uma lógica unitária a todo o sistema normativo razão pela qual as normas constitucionais têm uma vocação natural para se adaptarem à fluidez da realidade social. Mesmo quando os legisladores históricos quiseram encerrar o futuro, como aconteceu com os Constituintes de 1975, sempre a força da realidade social e a dinâmica da vida política se acabam por impor.

Daí que interpretar uma constituição e as suas normas seja também considerar em relação activa, por uma lado uma força — mais ou menos visível — vinda da época da criação do texto constitucional, e que pretende assegurar uma leitura histórico-subjectiva da Constituição, funcionando como freio interpretativo; e, por outro lado, uma força dinâmica correspondente à nova panóplia de poderes dominantes no momento em que a aplicação da Constituição está a ser feita, para a qual importa realçar os vectores de adaptabilidade.

De interpretação «evolutiva» ou de um critério «evolutivo» de interpretação falam alguns constitucionalistas para acolherem a inevitável referência às novas leituras correspondentes à modificação da correlação de forças em presença, por referência às existentes no momento de criação das normas. Mas como a interpretação de normas constitucionais tem de ser, apesar de tudo e como já se disse mais atrás, interpretação jurídica, a capacidade de enquadrar por via interpretativa as «aspirações» dos novos poderes em constelação tem limites. Sob pena de se desvirtuar todo o sentido de «interpretar», guindando-se o intérprete a «criador», há que reconhecer que existem limites para, em sede interpretativa, dar relevo a modificações profundas que se tenham gerado no universo mutável da realidade político-social.

Em casos como estes, isto é, quando a discricionaridade que o intérprete constitucional possui alcança os seus limites sem que tenha sido possível captar de um modo aceitável a evolução e as transformações constitucionais, tem de se concluir — sem dramatismos — que uma dessintonia real ocorre entre o disposto no texto constitucional e a realidade viva da prática constitucional, imposta ou auto-imposta. Perante uma situação como essa, o texto constitucional entra forçosamente em crise. Entra em crise ao menos num plano jurídico, por-

que no plano político é sempre possível sofismar os problemas com uma adaptação abusiva do sentido ou significado do texto, que passará a ser usado sem que lhe corresponda um conteúdo mínimo.

Mas na dimensão jurídico-constitucional a única conclusão a extrair, se a mutação incomportável em sede interpretativa se mantiver de forma estável e duradoura, é a de que uma alteração constitucional se impôs, apesar de e contra os mecanismos fixados para a revisão constitucional. Estamos caídos no campo das «modificações constitucionais tácitas» ou «trânsitos constitucionais».

O sentido geral da Constituição da República Portuguesa

A ocorrência de situações relevantes deste tipo não é muito vulgar em países com uma tradição constitucionalista e inseridos no espaço geopolítico da Europa Atlântica. Realmente, na generalidade dos países deste espaço, as constituições não só admitem formas relativamente facilitadas de revisão constitucional (o que evidentemente é uma poderosa válvula de escape para o risco de excessiva diferença de pressão política entre texto e realidade constitucional), como também — o que é muito mais importante — os textos constitucionais foram em regra elaborados sem que se reflectissem excessivamente no seu interior as contradições político-ideológicas existentes na Sociedade Política. São formas de consenso nacional, definem e sistematizam o património comum entre as várias forças, o que é facilitado desde logo pelo menor grau de politização das sociedades, como é natural em «sociedades abertas» não sujeitas a crises de identidade. Finalmente, as constituições europeias são pouco tributárias de períodos de mutações revolucionárias e, nessa medida, não estão tão sujeitas a que modificações acentuadas na correlação de forças na sociedade política se processem e venham a reflectir nelas.

Daí que os especialistas de teoria constituconal dêem habitualmente maior relevo à temática da interpretação constitucional do que à das alterações ou modificações constitucionais que extravasam do poder de revisão, que é aliás, como se sabe, em regra um poder vinculado ou um poder constituinte de segunda linha. É que os momentos críticos podem com maior ou menor facilidade ser solucionados por apelo a uma interpretação constitucional, entendida da forma ampla que atrás se esboçou.

A Constituição da República Portuguesa, no entanto, não tem as características que atrás se pressupuseram. Produzida em período revolucionário, e por isso mesmo muito influenciada pelas constantes correntes que das ruas subiam para o hemiciclo de S. Bento, ela foi também elaborada por homens sujeitos a uma excessiva pressão de uma atmosfera anarquizante no plano social, confusa no campo ideológico e em geral com os fermentos deletérios da desagregação institucional. Sem que seja possível abordar aqui, ainda que apenas de

passagem, a problemática das «revoluções» e da «revolução portuguesa», sempre se dirá que é impossível que uma obra jurídica se realize com um rigor mínimo em épocas revolucionárias, épocas em que os factos brutos e irredutíveis a valores, a moleculização do Poder, a anomia, são as constantes indestrutíveis num universo de inconstância. A Constituição portuguesa reflecte, por isso, a crença ingénua (quase se diria milenarista), mas profundamente natural em épocas como essas, de definir o futuro, nada de essencial sendo deixado à futura espontaneidade das relações sociais ([1]). Para o recordarmos, bastaria lembrar o caso limite do «Projecto de Aliança Povo-MFA», onde se definia um projecto constitucional paralelo ao de S. Bento com uma evolução prevista para um prazo de vinte anos. Ou, também, lembrarmos as várias constituições elaboradas durante a Revolução Francesa, qualquer delas sonhada como eterna panaceia, cada uma delas condenada a soçobrar ao fim de um ou dois anos.

Acresce que, no que se refere a zonas muito significativas, entre as quais se inclui a matéria do Título X, da Parte III (Forças Armadas), a Constituição resultou de um «Pacto» celebrado entre o Conselho da Revolução, como expressão política das Forças Armadas, e os órgãos directivos dos partidos políticos, no fundo entendidos como «expressão institucionalizada do povo» pelo critério dos «cidadãos activos», critério esse bem revolucionário. Tal solução, típica da fase revolucionária que terminou em 25 de Novembro de 1975, foi uma consequência «post-mortem» de tal período: os fenómenos jurídico-políticos com frequência acontecem depois de terminado o período histórico com que mais se relacionam.

Mas tendo resultado de um Pacto, a Constituição portuguesa — mais do que qualquer outra — aproxima-se bastante da concepção lassaliana, ao menos enquanto é uma lei fundamental tributária em grau absoluto das alterações da realidade constitucional ([2]). De facto a Constituição teve uma origem contratualista no que se refere à organização do poder político e, concretamente, às Forças Armadas. As várias forças políticas com expressão eleitoral e representação na Assembleia Constituinte aceitaram um conjunto de soluções, depois transferidas para a Constituição. negociadas com as Forças Armadas (quase se diria que em autogestão) através do Conselho da Revolução.

Daqui decorre, como se disse atrás, que o teor da resistência dessas zonas constitucionais às mutações de conteúdo político-ideo-

---

([1]) «Segundo a Constituição não se pode deixar à espontaneidade da Sociedade Portuguesa a solução do futuro do País. Há um objectivo claro, indesmentível, (...): a sociedade democrática e Socialista» (Gen. Vasco Gonçalves, entrevista concedida ao *Diário de Lisboa*, 14/9/77).

([2]) Quanto à concepção de Lassalle, veja-se por exemplo Prof. Doutor Rogério Soares, *Constituição*, 1972, p. 9.

lógico, nomeadamente no interior das Forças Armadas, é muito baixo, pelo menos muito mais baixo do que se as soluções encontradas o fossem por um processo normal de poder constituinte de base representativa. Em política e em matéria jurídico-constitucional as opções tomadas por unanimidade padecem de um vício congénito, pois têm o estigma do artificial: na natureza não há unanimidade.

Significado do artigo 273.º, n.º 4, da Constituição

O processo revolucionário português passou pelo interior das Forças Armadas ou, mais do que isso, teve nelas o cenário privilegiado do seu desenvolvimento. Os motivos desta originalidade são diversos e para aqui indiferentes. Mas, no que importa ao problema em análise, daí decorre que as várias «linhas» que foram dominando sucessivamente as Forças Armadas tinham, para além do que as dividisse, algo de comum: era aos militares que competia, ao menos, definir as missões e as funções das FFAA. E até ao 25 de Novembro de 1975 a ideia de «protectorado» militar sobre a sociedade civil revestia politicamente foros de truísmo (3).

O II Pacto MFA-Partidos, que foi a matriz da Constituição na matéria da organização do poder político, plasmou a «Lei Constitucional das Forças Armadas Portuguesas» (correspondendo o artigo 273.º, n.º 4, à primeira parte do terceiro parágrafo da Base II), promulgada no rescaldo dos acontecimentos de 25 de Novembro de 1975 — Lei 17/75 de 26/12/75. Num plano de realidade política, cuja importância para a interpretação constitucional já foi frisada, tal Lei Constitucional correspondeu a um acordo entre os sectores das FFAA «interessados no socialismo», que se polarizavam à volta da maioria dos membros do chamado «Grupo dos 9» e os outros sectores «interessados na disciplina» e na normalização hierárquica.

Ao ser integrada na Constituição, tal norma deverá ser enquadrada em função dessa origem, mas também tendo em vista toda a perspectiva global da Constituição, nomeadamente no que se refere à definição do conceito de «socialismo».

Ora, da Constituição da República analisada sistematicamente há que concluir ser ela o projecto de organização do País na fase

---

(3) Um exemplo, entre muitos, tirado de uma entrevista concedida pelo então Cap. Vasco Lourenço ao *Século Ilustrado*, algum tempo após os acontecimentos de 11 de Março: «Se o MFA verificar que o seu Programa e a opção socialista para a sociedade portuguesa que foi feita estão a ser atraiçoados, pois... teremos de fazer outra revolução.

— Mesmo passado o período de transição?

— Mesmo passado o período de transição.»

transitória que antecede o «socialismo». Os legisladores constitucionais impuseram esse objectivo final que aliás é um limite material para posteriores revisões constitucionais [artigo 290.º, *f*)]. E o socialismo é, no quadro da nossa Lei Fundamental, um conceito suficientemente unívoco e que decorre da conjunção das disposições constitucionais constantes dos «Princípios Fundamentais» (sobretudo dos artigos 1.º, 2.º, 3.º, 9.º e 10.º) e da Parte II («Organização Económica»). Trata-se de uma concepção de socialismo tributária da perspectiva ideológica marxista, em que a insistência é feita na «apropriação colectiva dos principais meios de produção», no «desenvolvimento das relações de produção socialista», na definição do sector nacionalizado da economia como sector prioritário, no carácter meramente subsidiário e sujeito a um termo final da «iniciativa privada».

Note-se que tais são os componentes da «fase de transição para o socialismo», de que a Constituição pretende ser a organização jurídica. Como decorre do artigo 89.º da Constituição e dos trabalhos preparatórios, a existência de três sectores de propriedade de meios de produção, é uma característica do período transitório e não do período final. A estatização (que se pretende acompanhada de «socialização») é o resultado final da fase de transição.

Dentro da lógica da Consituição a vontade popular é juiz do ritmo da transição, mas não dos objectivos últimos. A fase de transição poderá ser mais ou menos lenta, mas não pode significar uma modificação da direcção do processo. Está-se aí perante aquilo a que a teoria constitucional chama um «limite transcendente», ao menos nas intenções dos constituintes. Daqui decorre inexoravelmente que às FFAA competirá não só assegurar que a transição para o socialismo se processe de forma pacífica e em que a vontade popular possa determinar o ritmo da evolução, como também que elas terão de actuar positivamente e com decisão contra qualquer tentativa de modificação do objectivo e, nessa medida, da direcção real do processo de evolução. Por outras palavras, se a concreta evolução política do País deixar de se orientar afinal para o socialismo, terão de realizar as intervenções indispensáveis à correcção do processo. Podia por isso o Major Melo Antunes afirmar (*), em declarações a uma agência noticiosa húngara, que «as Forças Armadas, a quem constitucionalmente compete, pelo artigo 273.º da Constituição, a defesa e garantia da marcha para o socialismo», deverão funcionar como «fermento» de um projecto de defesa da Constituição com o sentido finalista atrás mencionado.

Quer dizer, através da utilização de mecanismos interpretativos inicialmente referidos, há que concluir que a Constituição da República Portuguesa atribui às FFAA, entre outras, a missão da assegurar de

(*) *Jornal Novo*, de 2/5/77.

um modo activo a criação e a manutenção das condições para que após uma fase de transição — actualmente em curso — o País possa entrar numa fase nova de «socialismo» pleno. Às FFAA não competirá sobrepor-se à vontade popular na definição do ritmo do processo de transição e das suas etapas, mas devem opor-se a que, sob pretexto de recuos tácticos (esses possíveis), se subverta a ordem de finalidades constitucionais e, repete-se, dentro delas a intenção final de criação do socialismo. Daí que se afirme, em sectores que terão como limite político o General graduado Vasco Lourenço, que «o apartidarismo não poderá ser cego» ([5]), precisamente porque as FFAA têm a missão a que se vem fazendo referência.

Se nos mantivermos numa estrita posição de intérprete estático da Constituição e do seu artigo 273.º, esta terá de ser a conclusão a retirar. É que, para além de tudo o mais, a Constituição Portuguesa auto-assume-se como uma lei fundamental rígida, num duplo sentido. Rígida, porque com finalidades claramente determinadas, em que nada de essencial é deixado à espontaneidade popular. Rígida, ainda, porque são definidos mecanismos de revisão muito condicionados em relação ao habitual, ainda que se não possa esquecer que «a função do poder de revisão não é fazer constituições mas, exactamente, o inverso: guardá-las e defendê-las, propiciando a sua acomodação a novas conjunturas» ([6]).

É por ser assim que não tem total razão o General Vasco Lourenco, quando afirma que a defesa da Constituição é um dever das FFAA, «enquanto, através de um acto perfeitamente democrático, o povo português não decidir modificar a sua própria Constituição» ([7]). Em boa lógica interpretativa a adaptação da Constituição a novas correlações de forcas tem limites e um deles é precisamente o da transição para o socialismo, mais atrás explanado.

O máximo a que se poderá chegar, através de uma interpretação das normas constitucionais, com apelo ao critério «evolutivo», é à consideracão de que as FFAA, hoje, garantem «a transição pacífica e pluralista da sociedade portuguesa para a democracia e o socialismo» se não realizarem intervenções políticas. Atenta a correlação de forças existente, designadamente nas FFAA, a inacção política será a forma de não prejudicar esse escopo. Mas tal interpretacão exigirá (exigiria?) que se admitisse que deixado o sistema social entregue a si próprio ele irá funconar sem se afastar do rumo que constitucionalmente lhe está imposto.

([5]) Editorial de *Baluarte*, segundo *O Dia*, de 9/10/77.

([6]) Dr. Lucas Pires, *O Problema da Constituição*, 1970, p. 71.

([7]) Editorial de *Baluarte*, cit., segundo o *Diário Popular*, de 30/7/77.

A missão política das FFAA Portuguesas, hoje

Perante este quadro interpretativo estático, isto é, em face do resultado a que se chegou analisando o n.º 4 do artigo 273.º, *como se ele tivesse existência constitucional,* depara-se o intérprete constitucional com a necessidade de averiguar quais têm sido as perspectivas dominantes a nível da hierarquia superior das FFAA, *maxime* do Presidente da República, Comandante Supremo das FFAA e Presidente do Conselho da Revolução (artigo 123.º), do Vice-CEMGFA e dos Chefes de Estado-Maior dos três ramos.

E essa indagação é forçosa, precisamente porque, com base nos artigos 274.º, n.º 3 e dos artigos 146.º a 148.º, em especial, há que concluir que se vive em Portugal num sistema diárquico no qual, ao contrário do que é normal nos países do Ocidente europeu, as FFAA dependem de um órgão soberano próprio e, nessa medida, são independentes do poder civil. E a indagação deve ser feita através dos órgãos políticos referidos, porque a realidade constitucional provocou uma alteração de sentido de parte das funções do Conselho da Revolução, em especial das militares, transformando-o tendencialmente num órgão consultivo e não tanto num órgão soberano.

A primeira constatação a fazer, após uma análise tão minuciosa quanto possível das tomadas de posição pública das entidades enumeradas, é de que nunca produziram — ao agirem no desempenho das funções político-militares e nessa qualidade — qualquer referência ao «socialismo», à transição para o socialismo ou às funções de garantia de tal transição que incumbiriam às FFAA, apesar de regularmente definirem o que entendem por missões das FFAA.

Dir-se-á que uma simples omissão não tem efeitos de carácter constitucional. E assim poderia pensar-se. Mas, e este é o segundo aspecto a realçar, sempre que enunciaram as missões constitucionais das FFAA fizeram-no em termos tais que obrigam a que se considere o objectivo do artigo 273.º, n.º 4 com não subsistente, dado que realçam funções que são incompatíveis, formal e substancialmente, com ele.

É assim que o CEMGFA, ao dar posse ao General Lemos Ferreira como CEMFA, afirmou: «Há que reconduzir definitiva e adequadamente as Forças Armadas à sua missão histórica: defender sempre e só os interesses nacionais, garantir as instituições resultantes da vontade livremente expressa e soberanamente repetida através do voto» (8). Ora, «defender sempre e só os interesses nacionais» é incompatível, num plano de princípios e num plano jurídico-formal, com ter o dever de defender a transição para o socialismo. É este um objectivo, cujo valor é mais ou menos discutível, cujo mérito é mais ou

(8) *Diário Popular,* de 10/1/77.

menos de enaltecer (não está aqui em discussão o problema das vantagens ou inconvenientes do «socialismo», como é evidente), mas que obviamente se reveste de carácter contingente e que pode noutra conjuntura, ou por hipótese até nesta, entrar em conflito com o «interesse nacional». E a «conjunturalidade» do escopo do artigo 273.º, n.º 4 resulta acrescida se recordarmos que é muito discutível que realmente a transição para o socialismo constitua ainda agora um limite material para o poder de revisão.

É ainda o Presidente da República que, na posse do General graduado Loureiro dos Santos como Vice-CEMGFA, enumera de forma exaustiva o que entende que é a «missão constitucional» das FFAA: «garantir a independência da Nação, a unidade do Estado, a integridade do território, assegurar as condições para o regular funcionamento das instituições democráticas» (9). Ao que Loureiro dos Santos respondeu: «As Forças Armadas são, exactamente, o último garante da existência na sociedade portuguesa da esquerda e da direita, esta é, *presentemente* [sublinhado meu], a sua missão histórica: garantir a sobrevivência da democracia» (9). E por isso poderia mais tarde o mesmo General afirmar que «a instituição militar poderá afirmar-se como elemento estabilizador da sociedade democrática» (10), no fundo aquilo que Lucas Pires designou por «classe média formal» (11).

No mesmo sentido o General Lemos Ferreira referiu, em entrevista à ANOP (12), que «a Força Aérea, como componente da instituição militar, poderá contribuir tanto mais para a manutenção das condições indispensáveis a um processo político de livre escolha dos cidadãos, na proporção inversa em que não incorrer em possíveis ingerências».

Quer dizer, as autoridades político-militares são unânimes no entendimento da missão actual das FFAA como elemento estabilizador e criador de condições de democracia formal e não como elemento activo, «fermento» ou sequer «catalizador» do processo de transição para o socialismo. No entendimento actual, a missão política das FFAA é «garantir a sobrevivência da democracia» e não garantir a «transição (...) para o socialismo».

De um giro coperniciano se poderá pois falar. E, como no tempo de Galileu de nada serve procurar forçar os factos para os ajustar a perspectivas pré-conceituais. O que é indiscutível é que o início do processo de modificação constituicional que aqui se aborda se poderá centrar politicamente na entrada em funções do actual Presidente da República ou no momento em que assumiu a chefia suprema das FFAA.

---

(9) *O Dia*, 7/4/77.

(10) Editorial de *Baluarte*, segundo o *Jornal Novo*, de 14/9/77.

(11) *Nação e Defesa*, n.º 2, p. 37.

(12) *A Capital*, de 11/10/77.

Modificação constitucional tácita ou golpe de Estado constitucional?

O observador colocado num prisma jurídico-constitucional depara neste momento lógico com um problema. Realmente, como se viu, a interpretação do artigo 273.º, n.º 4 não permite interpretá-lo de forma minimamente compatível com o entendimento que a nível de órgãos de soberania se concretizou quanto às missões das FFAA ([13]). E o problema é o seguinte: Será que Portugal vive, há cerca de ano e meio, em «golpe de Estado» institucionalizado? Ou será que a norma do artigo 273.º, n.º 4 caiu em «desuso», foi revogada de forma tácita pela influência determinante da nova realidade constitucional?

A figura do «golpe de Estado constitucional» é uma figura jurídico-política existente, mas com um quadro etiológico bem definido. E desde logo é inaplicável à situação em apreço, pois, dada a origem pactícia da parte da Constituição em que se insere a disposição normativa em estudo, não poderá falar-se de «golpe de Estado» constitucional, quando todos os «parceiros» constitucionais o não denunciam. Acresce que os textos constitucionais têm sempre a regê-lo o princípio do «mínimo prejuízo» e não existem «golpes de Estado» constitucionais parciais e parcelares. Insistir nessa tese seria considerar que toda a Constituição da República Portuguesa em vigor terá deixado de existir, caindo-se no domínio dos puros factos não legitimáveis constitucionalmente sem uma ruptura jurídica, que não aconteceu como é domínio público. Tal conclusão, para além de ser obviamente excessiva como retrato da realidade é, também, altamente oposta ao interesse que exista em considerar a Constituição em vigor.

Se não é aceitável concluir que as perspectivas atrás citadas das autoridades político-militares, com a aceitação tácita dos restantes órgãos de poder. delimitem o âmbito de um «golpe de Estado», então só uma conclusão resta possível: está-se perante uma «modificação constitucional tácita» ou uma «transição constitucional». O texto não foi alterado, não houve (nem podia haver, por enquanto) qualquer processo formal de revisão constitucional, mas apesar disso o artigo 273.º, n.º 4 não se pode considerar vigente, com o sentido que teria de possuir a estar em vigor.

E se o intérprete não pode erigir-se em legislador constitucional, utilizando processos interpretativos extra-jurídicos e baseados em critérios de oportunidade, não pode recusar revelar em sede interpretativa as conclusões decorrentes do facto de uma «modificação tácita» ter ocorrido, ainda que no momento logicamente anterior lhe fosse

---

([13]) Note-se que nem a Assembleia da República, nem o Conselho da Revolução, nem o Governo, seja por que forma fosse, se opuseram a essa evolução, antes a convalidaram pela não intervenção, dado que lhes compete a defesa da Constituição.

impossível extrair da concreta norma a solução que a realidade constitucional tenha imposto ([14]).

A dedução a fazer pelo intérprete é pois que actualmente a missão das FFAA expressa no artigo 273.º, n.º 4 deu lugar, no campo estrito da missão política das FFAA, à de garantir a sobrevivência do regime democrático na medida em que essa garantia for compatível com a defesa da soberania nacional, da unidade do Estado e da integridade do território. Ou, por outras palavras, a Constituição Portuguesa respondeu por essa adaptação ao facto das FFAA terem recuperado o equilíbrio interno suficiente para se transformarem numa realidade institucionalmente adequada ao desempenho das missões tradicionais e naturais dos Exércitos na forma em que de um modo geral no nosso tempo e no nosso espaço geopolítico são desempenhadas.

Para além disso importa notar que a conclusão tirada sobre a modificação do artigo 273.º, n.º 4 não pode ser entendida como utilização de processos elaborados em sede de teoria constitucional para «subverter» a actual Constituição. Antes pelo contrário; num plano jurídico-constitucional — que é aquele em que se situa este estudo — só dessa forma, isto é com apelo à teoria das «transições constitucionais» é possível aliviar a tensão a que está sujeito o texto da Lei Fundamental em grau bastante para evitar o «sobreaquecimento» do Sistema e as consequências daí decorrentes. É que não serve de nada tentar ajustar os factos a intenções e a «defesa da Constituição» não se faz, por definição, negando os factos de conteúdo constitucional, em nome de uma (deficiente) «compreensão» da Constituição, cega aos ensinamentos da teoria constitucional e irredutível às emanações do tecido da sociedade viva.

Mas a importância deste tema resulta ainda de a partir dele se poderem extrair conclusões sobre o sentido global da Constituição e designadamente sobre o sentido actual do poder de revisão e dos seus limites materiais e até formais. O que, evidentemente, não pode ser feita a partir de meras extrapolações e, por isso, não poderá ser tentado aqui e agora.

De qualquer modo a importância científica deste tema é em boa medida a de introduzir muito concretamente a problemática da relação entre uma constituição rígida e uma realidade constitucional pós-revolucionária e, por isso, altamente mutável, entre o resultado jurídico das marés revolucionárias e uma Sociedade que vai regressando à normalidade que se segue à aventura. E a circunstância de a generalidade dos países europeus não oferecer condições para uma análise semelhante porque, como já se disse, não só as constituições não são tão fechadas e finalistas, como a realidade constitucional

---

([14]) Cfr., por exemplo, A. Pensovecchio Li Bassi, *L'Interpretazione delle norme costituzionali*, 1972, p. 146 em particular.

é mais estável e a correlação de forças na Sociedade é menos fluída, tal circunstância permite que entre nós sejam aplicados os ensinamentos da teoria constitucional, num plano prático e com uma dimensão talvez rara. No fundo uma Constituição cientificamente não monelar mostra ter um interesse científico elevado, de que o tema abornado será apenas um exemplo. Não é só no campo das ciências médicas que os fenómenos patológicos são indispensáveis à investigação.

José Miguel Alarcão Júdice

(Assistente da Faculdade de Direito de Lisboa, advogado e analista político e Membro da Direcção da Secção Portuguesa da Comissão Internacional de Juristas).

EUROPA E PROJECTO NACIONAL

EUROPA E PROJECTO NACIONAL

Europa e projecto nacional

Como dificilmente poderia deixar de acontecer, estamos mergulhados numa profunda crise de identidade nacional, após o fim rápido de um Império de mais de quatro séculos e depois de quase quatro anos de confrontação aguda de propostas ideológicas muito diversas. Não é, decerto, a primeira vez que na nossa História se regista um tal fenómeno de desorientação e, até, de descrença sobre o lugar que cabe a Portugal. Mas, desta vez, a crise surge-nos mais profunda, não apenas porque a vivemos directamente, mas, sobretudo, porque o Mundo é agora mais integrado e a identidade das pequenas nações mais problemática. Além disso, os reflexos dessa crise — os reflexos da falta de um projecto colectivo mobilizador — parecem afectar, agora, a generalidade da população, e não apenas as minorias mais cultas e mais ligadas ao exercício do poder político.

A «opção europeia» tem sido apresentada como a saída para este problema. A solicitada adesão de Portugal ao Mercado Comum e a consequente participação activa do nosso país na construção da Europa forneceriam o projecto colectivo que nos falta — tanto mais que nessa Europa vivem muitas centenas de milhares de trabalhadores portugueses.

É difícil, no entanto, fugir a uma certa sensação de anacronismo quando se ouve falar entusiasticamente, em Portugal, de entrar para o Mercado Comum. Dir-se-ia que, muitas vezes, a Europa de que se fala não é a de hoje, mas a de há vinte anos, quando pareciam materializar-se as grandes esperanças da integração. Só que essas esperanças foram, em grande parte, desmentidas pelos acontecimentos dos anos 60 e 70 — facto que, entre nós, parece não se querer encarar com todo o realismo e tirando dele todas as consequências, talvez para não diminuir o brilho dos esforços diplomáticos que procuram abrir, para Portugal, as portas da Comunidade Económica Europeia.

Uma integração frustrada

A via económica para a integração europeia não foi a única tentada. O ideal de uma Europa unificada, ultrapassando definitivamente as «guerras civis» europeias que foram o cerne dos dois conflitos

mundiais deste século, buscou, antes de mais, uma concretização no campo militar. Foi a malograda Comunidade Europeia de Defesa, inviabilizada por um voto desfavorável da Assembleia Nacional francesa, em 1952, voto para o qual contribuiu o desinteresse manifestado pelos Ingleses quanto à ideia.

Promover a integração das velhas nações europeias no sector da defesa significava atacar frontalmente o âmago da questão no que ela tem de essencial: a soberania do Estado-nação e a sua «ultima ratio», as armas. A tentativa falhou — e os entusiastas da ideia europeia resolveram pegar no problema por outro lado. Assim nasceu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, circunscrita a dois sectores da economia em fase de crise, e, anos depois, o muito mais ambicioso Mercado Comum, mais precisamente a Comunidade Económica Europeia. Mas aquele fracasso inicial, no campo militar, ficaria a marcar — limitando-a — a marcha da integração europeia nas décadas seguintes.

Nem toda a gente, de resto, quis embarcar nessa aventura do Mercado Comum, que inequivocamente apontava para um princípio de integração política entre os Estados membros e continha um embrião de poder supranacional nas suas estruturas institucionais. Ficou de fora a Grã-Bretanha, ainda muito ligada ao fantasma do Império e à ilusão de manter relações privilegiadas com os Estados Unidos. Os Ingleses queriam reduzir a integração europeia à mera instituição do comércio livre entre os países do velho Continente, nem sequer os obrigando a manter pautas aduaneiras uniformes em relação a terceiros países (o que daria cabo das preferências pautais que a Grã-Bretanha concedia às nações da Commonwealth). Por isso, uma vez formado o Mercado Comum, os Ingleses tomaram a iniciativa de constituir uma minizona de trocas livres na Europa, a E. F. T. A.

Entretanto, a integração europeia no quadro do Mercado Comum avançou espectacularmente (a tal ponto que já em 1961 os Ingleses se arrependiam de não ter aderido e iniciavam conversações visando a adesão, que só onze anos mais tarde se concretizaria). Mas os progressos da integração do Mercado Comum concentraram-se essencialmente na fase inicial e mais fácil — a fase da integração comercial. Pouco ou nada se avançou na harmonização das políticas económicas, designadamente conjunturais.

A única política «comum» que a C. E. E. conseguiu verdadeiramente concretizar foi a agrícola. E tal não aconteceu por acaso. A França era, e é, a principal beneficiária dessa política (aliás justamente criticada por demasiado proteccionista); por isso, o general de Gaulle — inimigo jurado de qualquer limite à soberania nacional francesa e de quaisquer entraves à liberdade de movimentos do governo de Paris — condescendeu.

Mas não fez outras concessões a uma Europa com perspectivas de poder supranacional. Assim, ficou até hoje por aplicar a regra da

maioria para certas decisões do Conselho Ministerial da C. E. E., em vez da tradicional unanimidade. A regra da maioria estava — «et pour cause»... — expressamente prevista no Tratado de Roma, mas continua letra morta.

Claro que desse modo ficaram frustradas as esperanças dos que contavam com uma certa integração económica para levar a esquemas de integração política, necessariamente supranacionais, na Europa. As coisas, de resto, começaram a funcionar ao invés a partir de certa altura: a falta de integração política passou a ameaçar os próprios progressos já conseguidos quanto à integração económica.

É assim que assistimos aos humilhantes fracassos das tentativas de unificação monetária europeia (as desventuras da «serpente» são significativas), à incapacidade de gizar e aplicar políticas anticíclicas coordenadas, à mais desenfreada competição entre os próprios membros do Mercado Comum na corrida ao petróleo e aos petrodólares, a partir de 1973, etc. Não espanta que as disparidades económicas entre os vários países da Comunidade (nove, desde 1 de Janeiro de 1973) não hajam cessado de se alargar nos últimos anos, já referindo documentos oficiais da C. E. E. a «Europe à deux vitesses», facto real que assim se consagra e se aceita, não obstante representar a negação do ideal da integração europeia.

Alargar e aprofundar a C. E. E.

Este falhanço é, de resto, posto a nu pelos pedidos de adesão dos países da Europa meridional. Como é evidente, a entrada da Grécia, Portugal e Espanha no Mercado Comum só pode concretizar-se, sem implicar a paralisia dos mecanismos comunitários de decisão, após uma profunda reforma institucional da Comunidade, reforçando designadamente as possibilidades de manifestação de um poder europeu supranacional.

Este é o grande obstáculo que se põe à entrada de Portugal no Mercado Comum. Naturalmente que também existem dificuldades económicas sérias — principalmente as que derivam do facto de qualquer concessão feita por Bruxelas a Portugal poder ser invocada como precedente pela muito mais desenvolvida Espanha (cuja agricultura, ao contrário da nossa, é altamente competitiva e cuja indústria conta com sectores que concorrem vantajosamente com os da Europa comunitária, como é o caso do aço, por exemplo). Outro problema sério diz respeito à livre circulação de trabalhadores, a que qualquer membro da C. E. E. tem direito — mas que dificilmente será acordado pelos actuais membros da Comunidade, aflitos com altos níveis de desemprego, aos candidatos do Sul, tradicionais fornecedores de mão-de-obra barata.

Mas todas estas questões são passíveis de arranjos e compromissos mais ou menos satisfatórios; em boa parte, são questões de calen-

dário, de ritmo ao qual se fará a aproximação dos novos membros. Já o mesmo não acontece com a absoluta necessidade de relançar politicamente a integração europeia, como condição mesma de ser possível o alargamento da Comunidade.

Já se fala abertamente, até, em que o interesse que os Ingleses manifestam pela concretização do alargamento do Mercado Comum tem a animá-lo o desígnio de, na prática, reduzir esta instituição aos seus aspectos meramente comerciais — se não já a uma mera zona de trocas livres (antiga tese britânica, como vimos), pelo menos a uma união aduaneira e pouco mais. O fraco entusiasmo que na Grã-Bretanha se continua a sentir pelo empreendimento comunitário explicaria esta tentativa de «desvalorização» do Mercado Comum, diluindo-o num grande bloco comercial desprovido das perspectivas de unificação política que constituíram a fonte de inspiração, em última análise, do Tratado de Roma.

Entretanto, nas grandes questões económicas internacionais — como bem se viu quando da «cimeira» económica de Londres, em Maio passado — o Mercado Comum como tal praticamente não conta: contam a Alemanha Federal, o Japão, os Estados Unidos, a França, a Grã-Bretanha... O próprio empenho alemão na unificação europeia, desenvolvido no após-guerra a partir da reconciliação com a França, parece ter esmorecido um tanto nos últimos anos. Bona prefere entender-se directamente com Washington, tomando a Alemanha Federal — como nação independente e não como membro da C. E. E. — a estatura política internacional a que o seu potencial económico lhe dá direito.

Significa isto que não se vislumbra o tal relançamento político da integração europeia. Se o desinteresse actual pela construção da Europa — não obstante as declarações e os discursos dos políticos, cada vez menos convincentes — é ou não fenómeno passageiro, não se pode saber ao certo neste momento. Uma coisa é clara, porém: na Europa actual não se encontra o projecto mobilizador de que Portugal necessita.

A «opção europeia»

A participação na tarefa da construção de uma Europa integrada dificilmente poderá entusiasmar os Portugueses numa altura em que os pioneiros e principais protagonistas da integração europeia se mostram bastante desinteressados do assunto. E de nada valerá fazer jogar, aqui, o nosso proverbial atraso histórico, agindo como se a Europa à qual batemos à porta ainda fosse a Europa dos anos 50, quando o sonho de Jean Monnet parecia começar a ser realidade.

Naturalmente que nem por isso a adesão ao Mercado Comum deixará de ser um importante objectivo a atingir por Portugal — e essencialmente em função de motivos políticos, já que essa adesão

de alguma forma ajuda a afastar tentações antidemocráticas internas. Uma coisa, porém, é prosseguir uma sensata política de integração na C. E. E. — outra seria fazer disso o grande projecto nacional.

A menos que se entenda a «opção europeia» não tanto como a participação na construção da Europa integrada mas, sobretudo, como a consolidação, entre nós, de um regime democrático e aberto, com o qual se costumam identificar os países do Mercado Comum. A ideia que estas linhas tentam defender resume-se, precisamente, a que é esse o grande projecto que nos interessa para resolver a presente crise de identidade nacional — projecto que às vezes se espera que desponte subitamente no horizonte da consciência do País, como um novo D. Sebastião, e que, outras vezes, se julga poder adoptar escolhendo entre vários modelos possíveis, como quem escolhe um fato feito.

Falar da democracia política após quase quatro anos de incessante debate ideológico talvez pareça despropositado a muita gente, cansada de tantas palavras e porventura céptica e desiludida com a amostra de democracia que lhe foi servida. Estamos num momento de refluxo psicológico, em que as decepções do presente conferem um renovado e inquietante brilho às experiências do passado, que ainda há bem pouco parecia morto e enterrado. Mais uma boa razão, no entanto, para que se reflicta serenamente sobre o problema, abstraindo tanto quanto possível das sequelas emocionais dos últimos anos.

A decepção com o presente é compreensível. Goste-se ou não, a verdade é que o 25 de Abril significou, para uma larga parte da população, a abertura de uma enorme esperança de acesso à sociedade de consumo. Esperança tão prosaica, para mais num país onde os discursos ideológicos — preferentemente «de esquerda» — por momentos pareceram cobrir e encobrir toda a realidade, ela foi, no entanto, bem revelada pelos hábitos de consumo dos estratos que mais beneficiaram dos aumentos de salários trazidos pelos meses seguintes ao 25 de Abril.

Crise económica e liberdade

E nem poderia ser de outra maneira, numa sociedade cheia de carências materiais e onde era — e é — flagrante o domínio dos valores culturais da fracção mais rica da população. Perante tal domínio, bem enraizado no inconsciente colectivo, os ventos ideológicos que Abril desencadeou não passaram de um verniz superficial (não raro com funções compensatórias do comportamento efectivo); pior do que isso, agora que toda agente sente que a sociedade de consumo está, afinal, ainda mais longe de nós do que estava, a frustração pode levar as pessoas a rejeitarem as próprias possibilidades políticas que Abril abriu.

A degradação do nível de vida da população, precisamente numa fase em que as expectativas de melhoria cresceram em flecha, teria

sempre de se dar, pela influência conjugada do tipo de crescimento económico herdado do regime anterior, das perturbações políticas internas, da crise económica internacional, das consequências da descolonização e, ainda, da destruição do aparelho produtivo interno como primeira fase de uma estratégia de transição para o socialismo.

Essa transição pretendeu, a certa altura, tudo justificar. Mas os próprios métodos usados revelaram a natureza totalitária do projecto — pois, em política, os meios que se empregam contêm em si mesmos os fins para que apontam. Desacreditado, tal projecto pertence certamente ao passado. A sua rejeição não pode, no entanto, fazer-nos esquecer a crise que afecta o sistema económico dessa mesma Europa em que pretendemos integrar-nos — crise cujas consequências políticas fazem renascer o espectro do totalitarismo no velho continente. O clima de decepção económica não é exclusivo de Portugal. Numa Europa onde o desemprego ainda não parou de crescer e onde os actuais níveis de bem-estar não satisfazem quem se habituou a melhorar de nível de vida de ano para ano, multiplicam-se as perspectivas de actuação para minorias fascizantes e terroristas e para vanguardas ou elites salvadoras. Preservar e consolidar a liberdade política num ambiente de crise económica — e, assim, manter abertas as portas de reforma democrática da economia e da sociedade — eis o que surge como tarefa urgente.

Que a crise do sistema económico é real e profunda só os propagandistas o fingem ignorar. E nem se trata tanto de uma nova relação de forças ante os países industrializados e o Terceiro Mundo, simbolizado pelos produtores de petróleo. As coisas são mais fundas e tocam no próprio motor do sistema económico — o mercado.

É um facto que o mercado tem vindo a perder funções nas economias ocidentais (basta pensar na rigidez do mercado de trabalho nos países mais industrializados). Atribuir isso à conta de deliberadas e perversas políticas dos governos é ingenuidade excessiva; o que parece mais próximo da verdade é que o próprio sistema, ao crescer e evoluir, cria mecanismos de autobloqueamento que lhe retiram a eficácia. Resta saber se as «sociedades de consumo» e as aspirantes a tal conseguem superar os problemas económicos sem sacrificar a liberdade.

A forma da liberdade

Assim, o tão ansiado projecto nacional pouco terá de grandioso e exaltante, no sentido de ser um projecto que mobilize pela força irresistível das palavras de ordem ou das promessas. Tratar-se-á, antes, de algo mais modesto, mas bem mais importante: a procura, em conjunto, de uma melhoria da qualidade de vida que é, antes de mais, fruto do próprio facto de cada um poder participar — na medida em que efectivamente participar — nos negócios colectivos. Para

isso, a hipocritamente chamada democracia «formal» é decisiva a todos os níveis: do seu exercício dependerá tudo o resto, a menos que (como é, afinal, tão frequente!) alguém — pessoa, partido ou casta — se substitua a todos e a cada um na resolução dos problemas.

Como talvez muitos portugueses se tenham dado conta ao longo dos últimos quatro anos, e em especial durante as fases mais agitadas após o 25 de Abril, a *forma* não é secundária: ela representa, afinal, o garante de que o arbitrário não volta a imperar. É a forma da liberdade que deve constituir a nossa grande tarefa nacional — porque de tarefa se trata, sempre em aberto, e jamais de uma «fórmula».

Organizar a liberdade surge, pois, como a própria justificação da existência deste corpo político autónomo que se chama Portugal. Digamos mesmo: está aí a sua razão de ser — aquela que, em última análise, dá sentido à independência nacional e, portanto, aos meios militares cuja missão é defender tal independência. De facto, é dentro desse espaço político e através dele que se organiza e se exerce a liberdade.

É bem possível que tudo isto soe aos ouvidos de muitos como uma maneira de fugir aos problemas bem concretos que enfrentamos, a começar pelos económicos. No entanto, não se trata de uma evasão — bem pelo contrário. Trata-se de suscitar um epenhamento reflectido, a nível individual e colectivo, na melhoria da vida do dia-a-dia de todos nós, confiando em que os interessados participem efectivamente na resolução dos seus problemas, em vez de serem sempre outros a substituir-se-lhes.

Naturalmente que inimiga desta ideia, tão velha e tão simples (mas tão difícil de concretizar), é a utopia de uma autogestão erigida em princípio absoluto e de um pretenso «poder popular» como resposta expedita. Não é possível passar sem a chamada democracia representativa, a menos que se prefira uma mascarada em que uma vanguarda qualquer faz a festa e deita os foguetes.

É bem conhecido, de resto, o facto de as pretensões ao paraíso terreal — ao absoluto — conduzirem em regra à tirania total. O sonho de uma sociedade industrial (ou outra qualquer que a História regista) desprovida de constrangimento, desprovida de uma organização (necessariamente hierárquica), de uma disciplina, de uma dose de efectiva alienação que deriva de o trabalho só em pequena medida exprimir uma actividade criadora e livre, o sonho, enfim, de uma humanidade sem limites — incluindo o limite que é não poder ser cada um de nós mais do que uma pessoa, vivendo uma só vida e assim afastando todas as outras possibilidades — só pode levar ao desespero, quando absolutizado e tomado como imperativo imediato. Diversa será a perspectiva de lutar por uma sociedade menos alienada, menos limitada, mas sabendo de antemão que isso só progressivamente pode ser conseguido, através do esforço consciente dos próprios interessados — e não de convulsões portadoras, como por magia, da libertação messiânica.

Não haverá democratização real, por outro lado, se a miséria impedir o exercício efectivo das liberdades — a começar pela liberdade de lutar politicamente contra essa miséria. Mas também a democracia não irá muito longe se permanecer a asfixiante tendência centralizadora do Estado, que infelizmente se reforçou desde o 25 de Abril e que, após as nacionalizações, passou a significar que largos e estratégicos sectores da economia entraram na via da burocratização.

Autonomia e responsabilidade

A atribuição de meios financeiros, técnicos e de organização às autarquias (cujo movimento de receitas e despesas representa em Portugal uma parcela muito baixa dos dinheiros do Estado) é uma condição para que a democracia funcione ao nível local — por onde ela deve começar, aliás. Do mesmo modo, parece bem pouco saudável o hábito de nomear candidatos a deputados pessoas que mal conhecem os círculos que os vão escolher, e vice-versa.

No campo económico, a falta de autonomia efectiva das empresas do sector público e dos seus gestores (uma causa, aliás, da dramática fuga de técnicos que tanto afecta o País) e a vocação controladora do Estado sobre o sector privado têm como resultado não apenas a ineficiência como a demissão das pessoas, a sua progressiva irresponsabilização, a asfixia da iniciativa empresarial — privada e pública. O problema, aliás, coloca-se em todos os campos: da Universidade aos meios de comunicação, dos sindicatos aos organismos intermédios da sociedade civil, a capacidade de iniciativa autónoma é ameaçada pela incursão devoradora dos aparelhos burocráticos centrais.

Dir-se-á, e infelizmente é verdade, que o Estado sempre dominou e abafou em Portugal a sociedade civil, cuja timidez tem sido manifesta e revela a sua fraqueza intrínseca. Mas resignarmo-nos a tal situação, contribuindo na prática para a agravar, não apenas significa que estamos a pôr em causa o próprio exercício da democracia. Significa, também, que — ao travar-se a pouca capacidade de iniciativa que, ao menos em potência, exista disponível — estamos a condenar o País à colonização por parte de outros que possuam essa iniciativa. E não custa a imaginar uma situação em que, para muitos, ser colonizado cultural e economicamente até nem será muito desagradável — pois permitirá a instalação na passividade, ao mesmo tempo que (se tivermos a sorte de tal colonização ser benigna) o desenvolvimento económico, estimulado e orientado por outros, sempre nos dará alguns benefícios materiais.

Daí que o projecto que aponta para a democratização da vida nacional, com tudo o que isso implica de liberdade política e de responsabilizacão, deva ser o nosso projecto. Dizê-lo surge quase como uma banalidade. Mas importa perguntar: porquê? Porque será que

este projecto, simples e evidente, parece não nos bastar e andamos por isso à procura de projectos espectaculares e aparentemente mais sedutores? Talvez esteja aqui, para nosso mal, a confissão implícita de que não estamos afinal dispostos a tomar o nosso destino nas mãos.

Novembro de 1977

Francisco Sarsfield Cabral
Jornalista

A EVOLUÇÃO ACTUAL DO DIREITO INTERNACIONAL MARÍTIMO E AS SUAS IMPLICAÇÕES MILITARES

A EVOLUÇÃO ACTUAL DO DIREITO INTERNACIONAL MARÍTIMO E AS SUAS IMPLICAÇÕES MILITARES

O Direito, para reger adequadamente a vida das sociedades, para fazê-lo com efectividade e autoridade, há-de ser um espelho da realidade social que disciplina e adaptar-se constantemente aos esquemas actuais de vida dos homens e dos povos, numa corrida que não pode parar atrás dos novos estímulos e solicitações. A inadequação do Direito à realidade da vida ou o seu desfasamento acentuado provocam desequilíbrios e perturbações sociais, suscitando invariavelmente a precipitação de reacções desproporcionadas.

No mundo alucinado em que vivemos, onde tudo parece estar em crise, o direito internacional, mal adaptado às realidades da vida entre os povos, cronicamente vulnerável por debilidade natural que aliás é condição da sua própria existência, não estava preparado para acompanhar a aceleração vertiginosa que se apossou da marcha dos acontecimentos políticos e sociais contemporâneos.

Para além desta fraqueza intrínseca, outros factores principais vieram contribuir para a crise generalizada do Direito Internacional. Os novos Estados africanos e asiásticos, nascidos no pós-guerra de 39-45, revelaram-se particularmente rebeldes às normas jurídicas tradicionais, recusando-se a aceitar uma disciplina que encontraram já estabelecida e que alegam não ter tido em conta os seus interesses vitais. Outra causa importante da crise reside na impotência do direito internacional perante a inserção das formas de guerra psicológica em situações formais de paz.

O Direito Internacional Marítimo, vigorando directamente num meio ambiente comum, o mar, estava particularmente exposto às incidências desta crise. Mas ainda assim, talvez que este direito especialíssimo, moldado como foi na própria prática das actividades marítimas, obra dos homens do mar mais do que dos juristas e dos homens de ciência e especialmente dotado de particular estabilidade, talvez que o Direito Internacional do Mar tivesse logrado permanecer em posição de sector privilegiado e sofrido efeitos mais atenuados se não fosse a concorrência de circunstâncias específicas que, ao contrário, vieram acentuar a deterioração provocada pelos factores de ordem geral. Desta maneira, à crise generalizada do Direito Internacional em geral veio sobrepor-se a crise específica, mais acentuada ainda, do Direito Internacional Marítimo, abalado nos seus próprios princípios fundamentais.

Para bem se entender a crise em que hoje se debate este direito, perscrutar as suas causas e avaliar a sua extensão, é necessário remontar alguns séculos atrás.

Até ao início da expansão europeia, os problemas de domínio sobre o mar eram muito restritos. O mundo civilizado confinava-se à Europa, que se encontrava organizada na Respublica Christiana sob a autoridade do Papa. Admitia-se então que os espaços marítimos fossem apropriáveis ou pelo menos sujeitos a domínio. Veneza exercia jurisdição sobre o Adriático, Génova sobre o mar da Ligúria, a Noruega sobre o Báltico e a Inglaterra sobre os mares que banham as suas ilhas. Os oceanos eram porém desconhecidos, não suscitando discussão.

Com os descobrimentos marítimos, portugueses e espanhóis ganharam o domínio sobre as grandes rotas que tinham desvendado. Os seus direitos exclusivos de navegação eram, à luz das concepções do tempo, bem titulados, fundando-se nos direitos de descobrimento, ocupação e concessão papal. As bulas «Inter Coetera» e «Ea quae pro bono pacis», esta homologando o Tratado de Tordesilhas, dividiram a jurisdição sobre as terras e mares descobertos entre os reinos de Portugal e de Espanha, com geral acatamento da Europa. O direito de descobrimento aparece assim evidenciado por D. João III em 1534: «Os mares que todos devem e podem navegar são aqueles que sempre foram sabidos de todos e comuns a todos, mas os outros, que nunca foram sabidos nem parecia que se podiam navegar e foram descobertos com tão grandes trabalhos por mim, esses não.»

Os portugueses lograram ver respeitados os seus direitos exclusivos, ao menos formalmente, durante quase um século, enquanto se manteve a satisfação de interesses gerada pela distribuição de tráfegos que se veio a estabelecer: os portugueses, ocupados com as rotas de África, deixaram aos navios estrangeiros o comércio de produtos ultramarinos entre Lisboa e os portos da Europa, sobretudo aos holandeses, que já anteriormente eram nossos compradores de sal.

Com a subida ao trono de Filipe II, Portugal passou a sofrer os efeitos da política espanhola. A partir de 1595, os holandeses, a quem haviam sido fechados os portos portugueses, vendo-se impossibilitados de se abastecerem aqui dos produtos do Oriente e já desligados da obediência ao Papa por efeito da Reforma, decidiram-se a concorrer com os portugueses no comércio de longo curso. Desta competição, cheia de incidentes e de lutas, primorosamente narradas pelo ilustre almirante Botelho de Sousa nos *Subsídios para a História Militar Marítima da Índia*, havia de nascer a oportunidade para a fixação do princípio geral orientador do novo regime jurídico do mar. Os fundamentos da pretensão holandesa à navegação e comércio com o Oriente vieram a ser teorizados, a propósito do apresamento da nau portuguesa «Santa Catarina», pelo celebérrimo jurista holandês Hugo Grócio, no seu famoso *De jure praedae*. Esta obra ficou manuscrita e

inédita durante séculos, mas o seu capítulo XII, onde se defendia e fundamentava o princípio da liberdade dos mares, foi autonomizado e publicado em 1608 sob o título *De mare liberum*. Não obstante a reacção surgida dez anos depois com o *Mare Clausum* de John Selden, este em defesa do monopólio inglês da pesca nos mares britânicos, e, mais tarde, a do português Frei Serafim de Freitas, com o seu *De justo imperio lusitanorum asiatico*, as ideias, aliás não inéditas, divulgadas pelo *Mare Liberum*, alcançaram grande receptividade.

O conceito da liberdade dos mares prevaleceu e fixou-se e o decorrer dos séculos seguintes em geral acatamento havia de conferir-lhe a solidez dos grandes princípios consuetudinários.

Convém porém reconstituir o pensamento que naquela época, princípio do século XVII, existiria acerca de determinados aspectos da utilização do mar.

No tempo de Grócio, o mar era símbolo de infinito. O princípio da liberdade entendia-se válido não só para a navegação mas também para a pesca, pois o mar oferecia recursos considerados inesgotáveis — e de facto eram-no, medidos pelos meios de exploração da época. Os problemas de contaminação e de investigação científica ou eram desconhecidos ou não preocupavam ninguém. Haveria a ideia de que o mar tinha capacidade ilimitada de absorção de todos os materiais que nele se quisessem lançar. No fundo do mar ninguém pensaria, senão com horror.

E o mar territorial? O princípio da liberdade dos mares trouxe consigo o reconhecimento da soberania do Estado ribeirinho sobre esta faixa de mar adjacente à costa, ressalvado o direito a uma passagem inofensiva. Grócio justificava a sua existência pela possibilidade que tinha o Estado costeiro de sobre ele exercer um domínio efectivo; mas não lhe definiu os limites. Outro holandês, Bynkershoeck, havia de enunciar no século seguinte, com base em Grócio, que «o poder da terra acaba onde acaba o poder das armas». Estes termos vagos, não obstante as numerosas e por vezes desesperadas tentativas feitas ao longo dos tempos para definir a dimensão do mar territorial, estavam destinados a não encontrar jamais, até aos nossos dias, expressão numérica de aceitação universal; e a falência de cada tentativa provoca sempre o agravamento da desordem. Esta falta de regulamentação uniforme do mar territorial, verdadeiro calcanhar de Aquiles do direito internacional marítimo, está na base de quase todos os conflitos que se têm suscitado sobre o direito do mar e é a causa máxima da sua crise actual. Não obstante, sempre se foi entendendo que o mar territorial era algo de excepcional e portanto limitado. Falharam as tentativas para impor, como de direito, a regra das 3 milhas, mas foram geralmente consideradas despropositadas, até há alguns anos, pretensões da ordem das 12 milhas.

A utilização do mar oferece essencialmente dois aspectos: é meio de comunicação e é objecto de exploração de recursos económicos.

Até há pouco tempo, a consideração do mar como meio de comunicação foi largamente predominante, quase absorvente. O que interessava fundamentalmente era a sua utilização pela navegação comercial e pelo poder naval que a sustinha e a esta finalidade ajustava-se bem o princípio da liberdade dos mares. A exploração de recursos, limitada praticamente às actividades de uma pesca exercida com meios modestos e segundo técnicas de feição artesanal, passava quase despercebida no quadro dos interesses marítimos. E assim, durante séculos, os Estados conformaram-se com o princípio da liberdade dos mares e com estreitos limites da zona reservada à sua jurisdição e o direito internacional marítimo conheceu um longo período de grande estabilidade.

Não se pense contudo que esta estabilidade se tivesse conseguido à custa dum perfeito equilíbrio ou que lhe tivesse correspondido sempre uma situação de perfeita igualdade. Na verdade, com o decorrer do tempo, o princípio da liberdade dos mares veio a converter-se numa espécie de jurisdição errante, uma soberania que acompanhava o pavilhão e que veio favorecer aqueles que eram suficientemente fortes para fazer sentir a sua vontade. Enquanto que juridicamente a expressão geralmente aceite para definir o conceito de alto mar era de construção negativa — a ausência de soberania — e com esta ideia foi incorporada na convenção de Genebra de 1958, dum ponto de vista político e estratégico revela-se na forma que assume na doutrina do poder naval do almirante Mahan: o alto mar é a área na qual as potências marítimas exercem livremente o seu poder naval.

Tão pouco a estabilidade do direito do mar verificada a partir do século XVII foi pacífica. Vários autores assinalam a produção de duas correntes paralelas na história da liberdade dos mares durante os últimos três séculos: por um lado, a afirmação rígida, baseada no direito internacional positivo, de que no alto mar o Estado está absolutamente isento de jurisdição por parte de qualquer outro; e em segundo lugar, a proliferação de declarações unilaterais de jurisdição de vária ordem por parte dos Estados costeiros, até desembocar no conceito de zona contígua, tentativa de solução do conflito entre a soberania do Estado ribeirinho no mar territorial e a jurisdição exclusiva do Estado do pavilhão no alto mar, conflito que originou o que veio a chamar-se a luta entre os «piratas de dentro» e os «piratas de fora».

Não obstante estes desequilíbrios e desigualdades, o facto é que o direito do mar conheceu, durante os últimos três séculos, um longo período de estabilidade.

Mas nas últimas décadas o progresso científico e técnico veio perturbar este equilíbrio.

O esforço de prospecção das terras imersas veio desvendar a existência de riquezas minerais incomensuráveis encerradas no fundo do mar, sobretudo nas plataformas continentais adjacentes às terras emersas, que correspondem a 20 por cento da superfície dos continentes e são particularmente ricas de petróleo.

O incremento impressionante das modernas frotas de pesca e o emprego generalizado de técnicas apuradas de captura do peixe, utilizadas muitas vezes de forma predatória, praticando autênticas sangrias em certas espécies ictiológicas e desmentindo assim, à distância de três séculos, a validade da premissa grociana da inesgotabilidade, provocaram um grito de alarme generalizado e lançaram o pânico nas costas de alguns países que, sentindo-se ameaçados nos seus interesses vitais, começaram reclamando para a sua protecção o alargamento de zonas de utilização privada a limites tão vastos que as tornaram inconciliáveis com a pureza do princípio da liberdade dos mares.

Acresce que muitos Estados só nos últimos anos tomaram consciência do papel que o mar pode desempenhar no desenvolvimento das suas economias nacionais.

O desenvolvimento científico e técnico trouxe também consigo o flagelo da poluição, perante o qual o homem, alarmado e perplexo, não vislumbra ainda soluções eficazes para tão grave ameaça. No que diz respeito ao meio marinho, não falando já nas perspectivas de tragédia que oferecem os espectros do lixo atómico e do naufrágio de superpetroleiros, de que todos os Estados se querem defender, já se tinha concluído que o mar se recusa a absorver sistematicamente os detritos de toda a espécie que cada um queira nele lançar. O princípio da liberdade dos mares, neste aspecto, veio a converter-se numa licença permanente para contaminar os oceanos. É que o princípio foi lançado sem que se estabelecesse no direito do mar a adequada relação entre o poder e a responsabilidade.

Todo este condicionalismo moderno veio alterar no mundo a maneira de encarar o mar e introduzir novas dimensões no aspecto da sua utilização como objecto de exploração de recursos económicos, quebrando o equilíbrio tradicional de interesses estabelecido e desencadeando uma escalada de jurisdição crescente que produziu uma situação verdadeiramente caótica. Afectado o direito internacional marítimo em pressupostos de base, negou-se a eficácia actual do princípio da liberdade dos mares e surgiram solicitações para a sua revisão.

O processo de caos crescente que este condicionalismo revolucionário veio introduzir no direito do mar foi iniciado em 1945 pela Proclamação Truman que definiu o direito exclusivo dos Estados Unidos à exploração dos recursos naturais da sua plataforma continental e não mais deixou desde então de se agravar. A iniciativa americana frutificou na explosão universal de declarações unilaterais reivindi-

catórias que, excedendo largamente o âmbito limitado daquela proclamação, desencadearam uma corrida de outros Estados à apropriação indisciplinada de vastas zonas marítimas, que as Convenções de Genebra, elaboradas em 1958 para tentar preservar a estabilidade característica do direito do mar, não lograram controlar.

Não se poderá dizer se os responsáveis americanos pela proclamação do Presidente saberiam nessa altura qual o risco que corriam. Certamente pelo menos o previram. Pois se assim não fosse, ao menos por uma questão de simplicidade sempre teriam reivindicado a jurisdição sobre o próprio fundo do mar e não apenas sobre os recursos. Mas ao contrário: a proclamação foi cuidadosamente cricunscrita por forma a não dar base para exigência de mais direitos do que aqueles que os Estados Unidos desejavam. De qualquer forma, o que os responsáveis americanos sabem hoje com certeza é que quando um grande Estado se arroga o direito de tomar uma atitude, o que os outros Estados copiam não é essa atitude mas o direito de tomar atitudes.

Logo em 1952 surge a Declaração de Santiago, em que o Chile, o Peru e o Equador proclamam o alargamento do seu mar territorial até ao limite das 200 milhas marítimas, alegando que se os Estados Unidos reivindicam os recursos do fundo do mar adjacente às suas costas como medida indispensável à protecção dos seus interesses, também eles têm um direito similar de fazer reivindicações adequadas aos seus interesses nacionais. Ali onde a vertente dos Andes se precipita no oceano Pacífico sem solução de continuidade, aqueles países não desfrutam, como os Estados Unidos, de plataforma continental significativa. Em compensação, as suas costas são das mais ricas do mundo em peixe.

O exemplo dos três signatários da Declaração de Santiago foi seguido mais tarde por grande número de Estados latino-americanos, incluindo a Argentina, o Uruguai e o Brasil, englobando portanto quase completamente o continente sul-americano.

A polémica em torno da largura do mar territorial, que há séculos se vinha cifrando no regateio de algumas poucas milhas, colocou-se assim subitamente na ordem das centenas de milhas.

Observe-se contudo que as reivindicações latino-americanas não traduzem verdadeiramente um problema de soberania sobre mar territorial, como tem que se entender quando se admite a liberdade de navegação e sobrevoo, mas sim de jurisdição sobre zonas de aproveitamento económico, em cujo contexto viriam efectivamente a ser colocadas.

De qualquer maneira, esta política latino-americana logrou alcançar eficácia prática, não hesitando os países que a prosseguem em apreender e multar os navios que se aventuram a pescar dentro das zonas reivindicadas e enfrentando designadamente os Estados Unidos e a Rússia, sem que se faça sentir o peso do imenso poder naval daquelas potências marítimas. Isto explica-se se pensarmos que enquanto uns defendem um território, os outros defendem apenas direi-

tos e que estes sempre aguardam que a polémica se resolverá como problema de jurisdição e não de soberania. É fora de dúvida que as grandes potências marítimas, necessitando de dispor da máxima mobilidade de forças para as suas operações navais, jamais poderiam aceitar que se fixasse e divulgasse um critério tão amplo como este para a fixação do mar territorial como tal. Basta uma olhadela para a carta para se concluir que a generalização dum critério de 200 milhas eliminaria praticamente as áreas de operações das sexta e sétima esquadras dos Estados Unidos.

À Proclamação Truman e para além do movimento de generalização da sua política, outros tipos de reivindicações se seguiram ainda por todo o mundo, baseados em argumentação diversa e com motivos diferentes.

O Canadá reclamou jurisdição sobre toda a navegação no Ártico até à distância de 100 milhas das suas costas, com o fundamento da prevenção da poluição.

A Indonésia e as Filipinas, Estados compostos exclusivamente por milhares de ilhas, declararam-se envolvidos por uma linha poligonal englobando todo o território e consideraram as águas nela contidas como águas interiores.

Muitos países reivindicaram a soberania plena sobre a sua plataforma continental e não apenas sobre os respectivos recursos naturais e mais de metade dos Estados costeiros do mundo reclamam hoje uma extensão de 12 milhas marítimas para o seu mar territorial.

Em boa verdade a proclamação Truman teria sido desnecessária. Em 1945 nenhum outro país tinha capacidade técnica para explorar os recursos do fundo do mar junto às costas dos Estados Unidos ou junto às costas de qualquer Estado e a América tê-lo-ia feito licitamente, sem receio de contestação, à simples sombra do princípio da liberdade dos mares. É presumível que a decisão da proclamação tenha sido forçada pela preocupação de estabelecer as bases legais destinadas a garantir segurança de investimento à indústria americana do petróleo.

Uma circunstância que contribuiu para acentuar a crise actual do direito internacional marítimo foi a falta de definição de um critério preciso para a fixação do limite exterior da plataforma continental. A convenção de Genebra de 1958 definiu a plataforma como «o leito do mar e o subsolo das regiões submarinas adjacentes às costas mas situadas fora do mar territorial até uma profundidade de 200 metros ou, para além deste limite, até ao ponto onde a profundidade das águas superjacentes permita a exploração dos recursos naturais das ditas regiões». Ao definir assim o conceito de plataforma, a convenção deixou o seu limite exterior dependente dos progressos da técnica de exploração do fundo do mar, não fixando um limite definitivo. A interpretação da convenção não deixa dúvidas de que a plataforma se poderia estender até à linha média equidistante das costas dos

Estados fronteiros ou adjacentes. Mas o resultado da falta de limite definitivo para a plataforma continental, conjugada com a falta de limite uniforme para o mar territorial, foi deixar indefinida a extensão exacta da jurisdição do Estado ribeirinho no ar, no mar e no fundo do mar.

A Assembleia Geral das Nações Unidas, na sua sessão de 1970, proclamou a concepção do fundo do mar, para além dos limites da jurisdição nacional, como património comum da humanidade, a ser explorado equitativamente em proveito de todos os Estados, quer costeiros quer interiores. Para além das questões levantadas com a organização desta exploração, ficou em aberto o problema da determinação dos limites do património comum, dependente como está da definição exacta que vier a ser dada aos limites da jurisdição nacional. Uma utilidade teve ao menos a medida e de natureza académica. É que, pelo menos quanto ao fundo do mar, parece superada a clássica controvérsia entre a concepção do alto mar como «res nulius» ou como «res communis».

A Assembleia Geral, na mesma sessão, resolveu reunir em 1973 a III Conferência de Direito do Mar, não só para resolver os problemas em aberto dos limites dos espaços marítimos, como também para rever o regime estabelecido nas Convenções de Genebra de 1958 e tratar de outras questões conexas, como os problemas da exploração do fundo do mar, dos interesses dos Estados sem litoral, da contaminação do meio marítimo e da investigação científica. A tarefa atribuída à Conferência foi portanto a de rever complexivamente todo o direito internacional marítimo de tempo de paz. Foi encarregada da preparação da Conferência a Comissão do Fundo do Mar das Nações Unidas, já anteriormente existente e para o efeito ampliada no seu mandato e na sua composição, englobando cerca de 100 dos 130 Estados da Organização. A Conferência só veio a iniciar-se formalmente em Dezembro de 1973, mas dada a amplitude da comissão preparatória e os termos do seu mandato, pode dizer-se que ela começou realmente em 1971.

A Conferência de Direito do Mar, de difícil manejo devido à sua dimensão (mais de 150 Estados), tem progredido lentamente, o que é compreensível quando se discute o estatuto futuro dos últimos recursos livres do planeta Terra. Na realidade, a Conferência realiza uma tarefa gigantesca, nada menos que a edificação duma Constituição básica dos oceanos capaz de conciliar os interesses contraditórios e até opostos de todos os Estados do mundo. Tem que considerar-se por isso notável o progresso feito no tempo decorrido, principalmente quando o comparamos com as circunstâncias em que decorreu a preparação e realização da Conferência de 1958. Esta foi completada em poucos meses, mas a sua preparação gastou 10 anos de trabalho à

Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas até à conclusão do texto básico de discussão. Isto não obstante essa Conferência ter sido essencialmente uma conferência de codificação, destinada basicamente a converter o direito consuetudinário tradicional em regras escritas. Ao contrário, a presente Conferência não é de codificação mas de negociação. Não é essencialmente jurídica, mas política. O que está em causa não é a definição do direito do mar mas sim a sua transformação. Por tal motivo ela não podia ser preparada pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas; tinha de ser a própria Conferência a elaborar o seu texto básico de negociação. Em pouco mais de seis anos, dezenas de propostas sobre centenas de artigos foram reduzidas a um texto único e organizado, a grande maioria de cujas disposições estão já virtualmente aceites por todos os Estados. Porém a Conferência intenta prosseguir até ao consenso final sobre a totalidade dos artigos da futura convenção sobre o direito do mar. Se se deixa por resolver um só dos grandes problemas, os Estados tenderão a adoptar medidas unilaterais para protecção dos seus interesses, desencadeando-se imediatamente a escalada de reivindicações crescentes. Se não se logra incluir na convenção todos os Estados do mundo, o futuro direito do mar perderá em eficácia, pois ele não disporá já tanto como outrora da solidez e da força dos princípios consuetudinários, antes se acentuará a fragilidade e a contingência próprias dos regimes convencionais. Por tal motivo a futura convenção não será em princípio votada, mas sim aprovada por consenso, o que torna a sua elaboração muito mais difícil e demorada.

A Conferência de Direito do Mar não terminou ainda os seus trabalhos, mas o âmbito dos problemas ainda nela pendentes está já suficientemente circunscrito para permitir extrair as suas conclusões principais.

A grande linha da evolução actual do direito internacional marítimo reside na dissociação do regime jurídico do alto mar em dois regimes algo diferentes, correspondentes às duas utilidades que o mar comporta: o princípio da liberdade dos mares manter-se-á fundamentalmente no domínio da utilização dos espaços marítimos como via de comunicação; mas no campo do aproveitamento económico o regime evolui claramente para formas muito mais restritas daquele princípio geral. Na realidade o direito do mar tem estado, em larga medida, baseado numa ideia de direitos competitivos — que resultaram em benefício dos mais poderosos e ricos —, sem o reconhecimento da necessidade, que existe em todos os sistemas jurídicos, da imposição de correspondentes deveres. O mar tem estado sujeito ao exercício dos direitos dos Estados sem a defesa da necessária responsabilização, nomeadamente no que respeita à pesca e à conservação do meio ambiente. Assim, o princípio da liberdade dos mares tem constituído um regime de «laissez faire», uma liberdade permanente para sobrepescar

e para poluir. São estas liberdades que tendem a ser circunscritas. É a liberdade de navegação que tende a ser mantida.

Porque o princípio da liberdade se manterá fundamentalmente no domínio do aproveitamento do mar como via de comunicação, a evolução actual do direito internacional marítimo não traz para a utilização do mar com fins militares consequências das mais significativas. Essas consequências resultam ainda menos relevantes, ao menos no estádio actual do equilíbrio mundial de forças, quando verificamos que os problemas do direito do mar com implicações militares — tanto navais como aeronavais — não têm tido como efeito, na Conferência de Direito do Mar, a contraposição dos grupos de países baseados nas alianças militares, antes têm associado indistintamente todas as grandes potências navais num mesmo grupo de interesses. É assim que as posições assumidas na Conferência pelos Estados Unidos e pela URSS são exactamente as mesmas, quer quanto aos aspectos económicos quer quanto aos aspectos com significado estratégico do temário da Conferência, encontrando-se os dois países perfeitamente identificados e aliados numa mesma política oceânica.

Os aspectos da nova lei do mar com relevância para os interesses militares da utilização dos espaços marítimos dizem respeito essencialmente ao mar territorial, aos estreitos internacionais, à zona económica exclusiva, à plataforma continental, ao regime arquipelágico e à investigação científica.

Os dois pontos mais importantes que emergem da Conferência de Direito do Mar relativamente ao mar territorial são, por um lado, a tendência geral para a aceitação da largura de 12 milhas para esta zona marítima, com certas implicações no regime dos estreitos, a que adiante nos referiremos, e por outro lado uma definição mais elaborada e clarificada do direito de passagem inofensiva, de maneira a tomar em consideração as ameaças ao meio ambiente e outras, de carácter mais tradicional, à segurança do Estado costeiro. A fixação da largura máxima do mar territorial nas 12 milhas marítimas está virtualmente assente na Conferência de Direito do Mar. A solução é aceite sem oposição, no pressuposto de que será igualmente criada pela futura convenção uma zona económica exclusiva de 200 milhas de extensão com conteúdo económico suficientemente significativo e de que essa solução não afectará substancialmente o regime de passagem livre pelos estreitos internacionais.

Este problema dos estreitos internacionais consiste em que o aumento da largura do mar territorial para as 12 milhas a partir do critério das 3 milhas, ainda hoje seguido e sustentado por muitos Estados, inclusivamente os Estados Unidos, a Inglaterra, a Alemanha Federal e outros, deixa encerrados em mar territorial mais de 100 estreitos internacionais, incluindo alguns tão importantes como o de Gibraltar, o de Dover e o de Malaca. Como o direito de passagem inofensiva pelo mar territorial exclui a passagem de submarinos em

imersão e de aeronaves, o resultado prático da adopção da regra das 12 milhas seria uma limitação importantíssima da mobilidade dos meios militares aéreos e navais. As potências que têm adoptado o critério das 3 milhas, designadamente os Estados Unidos, não aceitam a extensão do mar territorial até à 12 milhas sem o reconhecimento do regime de livre trânsito nos estreitos afectados. A URSS também exige o mesmo regime. mas como já de há muito fixou em 12 milhas a largura do seu mar territorial, baseia antes a sua posição num alegado direito consuetudinário de livre trânsito por tais estreitos. Esta questão pode hoje considerar-se também já virtualmente resolvida no sentido da adopção do regime de livre trânsito defendido pelas potências navais. Contudo, um importante problema subsiste, que é o de saber se certos estreitos serão encarados por todos os países como tendo o mesmo estatuto. A URSS. por exemplo, tem afirmado que não considera certos estreitos que lhe dizem respeito como internacionais. enquanto que outros países consideram o contrário. Este problema é susceptível de se transformar em fonte de discórdia internacional.

A zona económica exclusiva é uma figura nova que surgiu dentro da própria Conferência de Direito do Mar, como uma solução de compromisso entre as teses restritivas da largura do mar territorial a um máximo concebível de 12 milhas marítimas e as reivindicações de soberania sobre grandes espaços marítimos adjacentes às costas, da ordem das centenas de milhas. A zona económica exclusiva aparece assim não já como uma zona de soberania mas sim como uma área onde ao Estado costeiro é atribuída a jurisdição nos aspectos relativos à sua exploração económica. bem como à investigação científica e à preservação do meio marítimo, conservando todos os outros Estados as liberdades relacionadas com o aspecto da utilização do mar como via de comunicação. designadamente as liberdades de navegação, sobrevoo e colocação de cabos e tubos submarinos. esta sujeita a traçado autorizado pelo Estado ribeirinho. A mais recente versão do texto básico de negociação da Conferência de Direito do Mar atribui ainda a todos os Estados na zona económica exclusiva a liberdade de «outros usos do mar internacionalmente legítimos relacionados com as referidas liberdades. como os vinculados ao funcionamento de naves. aeronaves e cabos e tubos submarinos e que sejam compatíveis com as demais disposições da convenção». Isto parece permitir a condução de actividades militares na zona, inclusive as operações de guerra nos casos em que ela é considerada internacionalmente legítima. não obstante a última parte da disposição fazer uma chamada para a regra segundo a qual o alto mar ficará reservado para fins exclusivamente pacíficos, aqui aplicável ao menos por maioria de razão. A interpretação da expressão «outros usos do mar internacionalmente legítimos» levantou a este propósito grande controvérsia. Certos Estados em desenvolvimento da América Latina e da África sustentaram que as actividades militares para além do simples direito de passagem não são permissíveis

na zona económica exclusiva. Alguns países foram ao ponto de defender que as manobras navais e os exercícios de tiro deveriam ser interditos na zona. Um sector ainda maior de Estados em desenvolvimento tomaram uma posição semelhante com respeito à utilização do fundo do mar da zona económica e, nalguns casos, da plataforma continental para além da zona económica. Em posição oposta, as grandes potências navais afirmaram a pré-existência das liberdades de navegação relacionadas com a utilização militar das águas agora a incluir na zona económica exclusiva.

A criação duma zona económica exclusiva com 200 milhas de extensão é um ponto virtualmente assente na Conferência de Direito do Mar e Portugal é um dos países mais beneficiados com a criação desta zona, já estabelecida no nosso direito interno e que aumentou 18 vezes a área de jurisidição nacional. A fiscalização desta vasta área marítima vai constituir uma tarefa ingente da Marinha e da Força Aérea e exigir uma cooperação estreita e o estabelecimento e treino de métodos de actuação conjunta destes dois ramos das Forças Armadas, pois se assim não for a nossa zona e os seus recursos vão de certeza ser devassados pelos poderosos meios de captura de que dispõem os países tecnicamente mais avançados.

Subsistem contudo na Conferência de Direito do Mar grandes divergências sobre o conteúdo do conceito de zona económica exclusiva. Essas divergências dizem respeito essencialmente ao aproveitamento dos recursos pesqueiros. Contudo, uma das questões mais importantes que actualmente se discutem no âmbito da zona económica exclusiva apresenta grande importância do ponto de vista militar: o problema dos direitos residuais ou do direito subsidiário a aplicar na zona. A zona económica exclusiva é uma figura nova do direito internacional, não dispõe de regime tradicional nem se baseia em qualquer princípio geral. O seu regime ficará tracado na futura convenção sobre o direito do mar, mas põe-se o problema de qual o regime a aplicar nos casos não previstos. Defendem as grandes potências navais e marítimas que a zona económica exclusiva é essencialmente uma zona de alto mar onde o Estado costeiro exerce jurisdição económica, o que conduz à aplicação, como direito subsidiário, do princípio geral correspondente — o da liberdade de utilização. Os Estados costeiros mais interessados na zona económica rejeitam tal qualificação, sustentando antes que esta é uma zona «sui generis», distinta do mar territorial e do alto mar, e preconizam para a solução dos casos não previstos o recurso à equidade. É evidente que as potências navais não querem deixar os seus interesses — sobretudo os estratégicos — ao sabor das contingências da equidade e continuam exigindo a qualificação básica da zona económica exclusiva como uma zona de alto mar.

Na plataforma continental, o problema que se põe com interesse militar é o da possibilidade ou não da implantação, nas plataformas, de sistemas de detecção submarina. A questão já havia sido levantada durante os trabalhos preparatórios do tratado sobre o controlo de armas submarinas. Este tratado proíbe a instalação de armas nucleares e outras armas de destruição maciça no fundo do mar para além das 12 milhas das costas, mas não impõe restrições a outras actividades tais como a instalação de sistemas de detecção. Os poderes do Estado costeiro previstos para a futura convenção incluem o direito exclusivo de autorizar e regulamentar a construção, exploração e utilização de ilhas artificiais, instalações e estruturas na plataforma. Contudo, nenhum país tem contrariado a atribuição destes poderes ao Estado costeiro, certamente porque a redacção utilizada para a sua definição permite entender que eles se limitam à implantação de estruturas apenas para fins económicos, excluindo portanto os militares.

Os chamados Estados Arquipelágicos — Estados constituídos exclusivamente por ilhas — ficarão no futuro regime do mar com o privilégio de envolverem o conjunto das suas ilhas por uma linha poligonal, a partir da qual se contarão para o exterior os diferentes espaços marítimos. As águas encerradas pela poligonal ficarão sujeitas ao regime de passagem inofensiva, porém as potências navais, dada a limitação de mobilidade dos meios navais e aéreos que este regime implica, exigiram o estabelecimento, através daqueles arquipélagos, de corredores de passagem em regime de trânsito livre, incluindo todas as rotas marítimas e aéreas normalmente utilizadas pela navegação internacional. O estabelecimento do regime arquipelágico representa, não obstante, uma limitação de mobilidade dos meios militares nas zonas anteriormente pertencentes ao alto mar e que agora serão abrangidas por aquele regime.

No campo da investigação científica, o regime previsto no actual documento de base de negociação da Conferência de Direito do Mar só prevê a livre realização da investigação no alto mar, ainda que este seja declarado reservado a fins pacíficos. No mar territorial ela depende inteiramente da autorização do Estado costeiro e na zona económica e plataforma continental também depende dessa autorização, que será contudo normalmente concedida se a investigação se realiza exclusivamente com fins pacíficos e não tem importância directa para a pesquisa e exploração dos recursos económicos. Na zona internacional do fundo do mar, situada para além das plataformas continentais, a investigação é livre mas deverá ser realizada exclusivamente com fins pacíficos. Não obstante as limitações que assim parecem surgir à investigação científica com fins militares, o facto é que, como notaram alguns países em desenvolvimento na Conferência de Direito do Mar, não existe realmente possibilidade de diferençar a investigação cien-

tífica pura da investigação militar. As suspeitas destes países aumentaram durante o 3.º período de sessões da Conferência, em 1975, quando a imprensa revelou que determinadas actividades realizadas com a alegação da exploração de nódulos de manganês se destinavam realmente ao salvamento dum submarino. De qualquer maneira, a investigação científica com fins militares deve ser considerada em termos idênticos ao de outras actividades militares relativamente aos «outros usos do mar internacionalmente legítimos».

A Conferência de Direito do Mar está a chegar ao seu termo. Tem havido muitas previsões pessimistas quanto ao direito que dela resultará. Uma dessas previsões é a de Richard Frank, um jurista do Centro de Direito e Política Social, de Washington:

«Estamos no ano 2000. Os Estados costeiros estenderam a sua soberania até ao centro dos oceanos. Os navios mercantes e de guerra têm de pagar tributo para passar duma zona de soberania para outra ou para passar pelos estreitos através dos quais o trânsito era outrora livre. O conflito entre os países ricos e pobres mantém o mundo em estado de tensão, enquanto os governos se acotovelam sobre os recursos do fundo do mar. O peixe é uma raridade; as poucas espécies que sobrevivem têm sabor estranho, pois habitam um elemento conspurcado por uma poluição enorme. Na maior parte das costas a natação é proibida por lei. A contaminação destruiu a maior parte do fitoplankton, a fonte primária de oxigénio do mundo. O ambiente necessário à sustentação da vida na Terra está a desaparecer.»

Não é aceitável esta visão pessimista do futuro direito do mar. Será antes, sim, uma visão das possíveis consequências da falência da Conferência de Direito do Mar, felizmente muito longe da que nos promete o regime que resultará duma Conferência triunfante.

Manuel Primo de Brito Limpo Serras
Capitão-de-mar-e-guerra

A POLÍTICA DE SAÚDE NECESSÁRIA E POSSÍVEL NA PRESENTE HORA NACIONAL

A POLÍTICA DE SAÚDE NECESSÁRIA E POSSÍVEL NA PRESENTE HORA NACIONAL

Pretendem apenas estas palavras serem uma breve resenha dos princípios em que se deve basear a política sectorial julgada mais conveniente para o País, consideradas as condições socio-económicas presentes, e um enunciado das linhas programáticas que se pensa deverem orientar qualquer actuação governativa, conforme em diversas ocasiões as expressei.

A pormenorização das acções a empreender, nomeadamente nos aspectos quantitativos e cronológicos, foi deliberadamente evitada, por se julgar não ser correcto proceder de outro modo sem se estar de posse de elementos actualizados sobre a posição dos vários serviços e sobre os empreendimentos em curso.

Contudo, convém notar, desde já, que nenhum programa de saúde poderá ser coroado de êxito sem que se verifique substancial acréscimo das verbas destinadas ao sector.

Em suporte desta afirmação bastará recordar que as previsões internacionais indicam como desejáveis, para 1990, despesas directas com a saúde de cerca de 9 por certo dos produtos nacionais brutos de cada país.

Essa percentagem, que se pretende ver também atingida em Portugal. indica, melhor ainda que os dados comparativos referentes à actualidade, o enorme esforço a realizar em tal sentido.

Uma política orçamental que se limite a cobrir despesas de manutencão será, no campo da saúde, mais errada e perniciosa do que em qualquer outro domínio, visto que nele residem as hipóteses de investimento com maior reprodutibilidade.

Após estes considerandos iniciais passarei de imediato à esquematização tão objectiva quanto possível, dos pontos que julgo, no âmbito de um trabalho deste tipo, merecerem maior realce.

I — *Introdução*

A ideia que presidiu à concentração, em um único Ministério, das funcões de orientação política dos sectores da Previdência, Assistência e Saúde, embora aparentemente lógica, por conferir mais homogeneidade directiva a todo um conjunto de instituições relacionadas com problemas eminentemente sociais, prejudica a funcionalidade do departamento governamental responsável pela Saúde, visto retirar aos

que o orientam grande parte da autonomia e, consequentemente, da capacidade de actuação, que, no momento actual, lhes são imprescindíveis para a solução, em prazo útil, das numerosas e graves carências e anomalias existentes.

De resto a razão invocada para a actual constituição do Ministério dos Assuntos Sociais — existência de inter-relações íntimas entre os sectores que dele dependem — não basta para justificar a subordinação do departamento responsável pela Saúde àquele órgão do Governo. Na realidade, os problemas da Saúde são, em larga medida específicos, e passíveis de solução em âmbito exclusivamente intra-sectorial, sendo conveniente recordar que, para só citar alguns exemplos, as suas ligações com os problemas próprios da Educação ou do Urbanismo não são menos íntimas do que as determinantes da vinculação em causa, sem que, por isso, se admita ser necessária a reunião da Secretaria de Estado da Saúde aos correspondentes departamentos governamentais, em um superministério comum.

Em boa verdade, os argumentos aduzidos a favor da actual integração não passam de eufemismos que se destinavam a evitar pôr em realce a única razão determinante da mesma, isto é, a necessidade absoluta de se estabelecer a verdadeira integração e articulação (hoje em dia já vinculada a decreto-lei) entre os serviços de cuidados médicos dependentes até há cerca de um ano da Previdência e os restantes serviços de cuidados médicos do País.

Sendo hoje mais que evidente que o artifício da dependência de um Ministério único não se revelou eficaz para a consecução do objectivo visado e atendendo a que o problema só poderá ter solução com a transferência efectiva — e não apenas legal — daqueles serviços para o departamento da Saúde, os factos mostraram a nulidade do único motivo determinante de uma subordinação que, por prejudicial, se pretende ver terminada.

Do que antecede se conclui:

a) Ser necessário que o departamento governamental em causa se liberte da sua actual dependência e reconquiste, como *Ministério da Saúde*, a capacidade de acção para atingir o grau de eficiência que todos os portugueses têm pleno direito de lhe exigir.

b) Ser imprescindível que os antigos serviços de acção médica da Previdência passem a estar colocados sob a alçada *real* do Ministério da Saúde, o mais rápido possível, na dependência directa de uma nova Direcção-Geral a criar neste Ministério — a *Direcção-Geral dos Cuidados Médicos de Base.*

Ao Ministério da Saúde competirá traçar os objectivos políticos sectoriais, impulsionar as acções necessárias para se alcançarem esses

objectivos e vigiar a sua execução, tendo presentes os seguintes princípios:

a) Os direitos dos Portugueses, no campo da saúde como em qualquer outro, são iguais e não podem, por isso, estar relacionados com a situação socio-económica, o exercício de determinada actividade profissional ou o local onde vivem.

b) Os cuidados de saúde a prestar à população devem estar a cargo de um Serviço Nacional de Saúde, não apenas eficiente, mas estruturado de modo a que o recurso aos meios integrantes não implique, para os utentes, aspectos desagradáveis desnecessários.

c) O Serviço Nacional de Saúde só pode funcionar correctamente com a colaboração activa e interessada dos profissionais intervenientes, que, para isso, têm de se sentir moral e materialmente recompensados das tarefas que executam.

d) Embora seja de admitir a participação da iniciativa privada na criação e manutenção de instituições de cuidados de saúde especializados, compete ao Estado garantir, à totalidade dos portugueses, a possibilidade de obtenção desses serviços em instituições públicas.

Isto implica que o Estado tem o dever de assegurar não apenas as infra-estruturas sanitárias de utilização colectiva, mas também o de construir e manter em funcionamento as unidades hospitalares necessárias para oferecer, a toda a população, cuidados de bom nível técnico em ambiente compatível com a dignidade humana.

e) Ainda que se reconheçam os graves inconvenientes da estatização da medicina de cuidados primários — incluindo neste conceito os próprios da clínica geral e uma ampla faixa dos pertencentes ao âmbito das especialidades de largo consumo — o facto é que as estruturas já existentes obedeceram a uma tendência desse tipo, cujas desvantagens deverão ser mitigadas na medida do possível.

Tal objectivo poderá ser parcialmente conseguido desde que se transforme o sentido da vinculação dos profissionais de Saúde que prestam tais cuidados.

Esta vinculação, actualmente polarizada, para a instituição que serve, deverá ser transformada em vinculação polarizada para os grupos populacionais de que se tornam responsáveis.

A mudança pretendida implica pois a liberalização, tão ampla quanto possível, da escolha do médico pelo doente e, o que não é menos importante, da escolha do doente pelo médico.

Certas soluções para os sistemas de saúde, como a que se pratica em França, que procuram conservar as características essenciais da medicina liberal, embora bastante satisfatórias para os utentes e profissionais envolvidos, não parecem ser, no momento presente, aplicá-

veis em Portugal; no entanto por ser ponto polémico não deverá ser tratado de maneira superficial ou unilateral.

f) O Ministério da Saúde deverá integrar progressivamente, em prazo a estabelecer em termos de programa de Governo, todas as instituições e estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde actualmente dependentes de outros Ministérios (Finanças, M. E. I. C., Justiça, etc.) *à excepção* dos pertencentes às Forças Armadas que, pela sua especialidade necessitam de tratamento individualizado.

Entretanto há que realçar da utilidade de possível intercâmbio a nível de estruturas e pessoal, sobretudo mais diferenciado, pelo que a perspectivação de um S. N. S. e do serviço de saúde das F. A. não deverá esquecer esta hipótese que somente os enriquecerá e os torna mais operacionais a nível nacional.

Finalmente deverá ser integrado no Ministério da Saúde o Serviço Nacional de Ambulâncias.

II — *Universalidade do direito à saúde*

1. A universalidade do direito à saúde implica que todos os portugueses tenham imediata possibilidade de acesso à totalidade dos serviços de cuidados de saúde dependentes do Estado. Deste modo, os serviços dependentes da Previdência deverão abrir as suas portas, não apenas aos actuais beneficiários, mas a todos os cidadãos.

2. É evidente que a efectivação do princípio enunciado vai colocar, à disposição de alguns, certos meios para cuja criação, manutenção e desenvolvimento não contribuíram directamente. No entanto é de pensar que o seu número, por reduzido (apenas cerca de 15 por cento da população), não afectará grandemente a capacidade funcional dos serviços e que os actuais beneficiários não se oporão a que, embora parcialmente à sua custa, os até hoje socialmente desfavorecidos possam obter condições mais dignas de assistência.

É certo ainda que o mesmo princípio vai permitir a utilização desses meios por uma franja populacional estreita, economicamente forte, e que nunca descontou para o seguro de doença praticado pela Previdência. No entanto serão muito raros os elementos dessa franja que, a curto prazo, utilizarão a possibilidade de recurso aos serviços médicos estatizados e nada impede que se lhes definam tabelas de preços a pagar pelos actos assistenciais recebidos, segundo esquema semelhante, embora actualizado, ao que se pratica nos ambulatórios hospitalares.

3. Entretanto, convém deixar claramente expresso que a solução que se preconiza só é aceitável como medida transitória, enquanto não for possível assegurar o financiamento total do Serviço Nacional de

Saúde pelo Tesouro, através do imposto. A forma prática de se pôr em execução esta modalidade de financiamento, única aceitável para um verdadeiro Serviço Nacional de Saúde, deverá ser estudada por uma comissão nomeada especialmente para o efeito.

4. Enquanto se aguardar a possibilidade de pôr em prática um novo esquema de financiamento dos serviços de saúde, este continuará a funcionar dentro do esquema actual, mas com transferência mensal, para o Ministério da Saúde, de uma parte das verbas recolhidas dos beneficiários da Previdência pela Caixa Nacional de Pensões.

III — *Reformas estruturais*

5. A concretização de uma política de saúde conforme os princípios gerais enunciados pressupõe estruturas sectoriais eficientes, tanto ao nível dos serviços centrais como dos serviços periféricos. Essas estruturas, tanto por razões de economia como para se evitarem hiatos funcionais e desarticulações dos serviços durante a fase de transição, devem, na medida do possível, corresponder a reorganizações das estrturas existentes.

A — *Órgãos centrais e intermediários*

6. A nível central, há que proceder à reorganização do Ministério da Saúde, através da redefinição, conforme às realidades presentes, das funções e competências dos órgãos que actualmente constituem os serviços centrais e da criação de quatro novas Direcções-Gerais, a saber:

a) Direcção-Geral dos Cuidados Médicos de Base;
b) Direcção-Geral da Formação do Pessoal para a Saúde;
c) Direcção-Geral das Instalações e Equipamentos de Saúde;
d) Direcção-Geral de Assuntos Farmacêuticos.

a) *Direcção-Geral dos Cuidados Médicos de Base*

Esta Direcção-Geral terá por missão organizar um sistema de serviços que garanta, a toda a população, os cuidados de saúde que não exijam recurso a técnicas especializadas ou ao internamento hospitalar. Deste modo, a sua jurisdição abrangerá os actuais centros de saúde, aqueles que venham a ser constituídos e os actuais postos da Previdência, cuja reconversão em centros de saúde ou em delegações destes, consoante a sua magnitude e localização, se impõe imediatamente, por forma a que passem a constituir serviços abertos a todos os portugueses.

A alternativa de colocar esses serviços na dependência da Direcção-Geral de Saúde, por alguns defendida com o argumento da necessidade de se pôr em prática um sistema integrado de cuidados médicos, peca por falta de realismo, na medida em que ignora, ou pretende ignorar, que a referida Direcção-Geral não se encontra preparada, nem pode adquirir em prazo útil a preparação necessária para organizar e supervisionar uma rede periférica de seviços, onde, mesmo na melhor das hipóteses, a medicina dominante continuará a ter, durante decénios, um cariz acentuadamente curativo.

Ora a Direcção-Geral de Saúde tem uma vocação específica para a Medicina ecológica e de massas, que deve desenvolver, mas não ultrapassar, sob pena de ineficácia ou de distorção irremediável dos cuidados médicos de base em sentido tal que conduziria, inexoravelmente, ao descontentamento dos utentes.

Isto não significa, como é evidente, que não se estabeleçam articulações muito íntimas entre as duas Direcções-Gerais referidas e entre elas a Direcção-Geral dos Hospitais. Entretanto, é necessário não confundir articulações com dependências e evitar a hipervalorização ou hipertrofia de um dos órgãos centrais do Ministério, que, a ter lugar, acabaria por conduzir à subordinação dos restantes e à criação de uma Secretaria de Estado única dentro do Ministério da Saúde, cujas funções seriam dificilmente distinguíveis das próprias do Ministério em si.

b) Direcção-Geral da Formação de Pessoal para a Saúde

Esta Direcção-Geral terá a seu cargo todos os problemas respeitantes à formação do pessoal especializado para o funcionamento dos serviços.

Assim:

— Deverá colaborar activamente com o Ministério da Educação e Investigação Científica, de modo a que os cursos de licenciatura em Medicina se realizem em termos úteis para o País, formando tecnicamente aptos e adequando o ensino por forma a que este não interfira com as actividades assistenciais dos serviços de saúde. O problema da formação de médicos e de alguns técnicos paramédicos de nível universitário está em fase de profunda desorganização, embora tenha já sido elaborado um projecto de institucionalização desse ensino que, por ora, ainda não foi discutido pelo Ministério da Educação e Investigação Científica.

— Deverá supervisionar a fase de diferenciação profissional do pessoal médico, como entidade responsável pelos tirocínios de especialização.

— Orientará os cursos de enfermagem e os cursos de formação de técnicos paramédicos de nível não universitário.

— Terá ainda o encargo de organizar os programas de reciclagem do pessoal dos Serviços de Saúde, em colaboração com as outras Direcções-Gerais do Ministério.

c) Direcção-Geral das Instalações e Equipamentos de Saúde

Esta Direcção-Geral será responsável pela manutenção de todas as instalações e equipamentos e pela programação de novas instalações e selecção de novos equipamentos.

Para executar estas missões deverá absorver a maior parte do actual Serviço de Utilização Comum dos Hospitais, embora alguns dos elementos que constituem este devam transitar para outros órgãos centrais do Ministério.

d) Direcção-Geral dos Assuntos Farmacêuticos

A esta Direcção-Geral competirá a coordenação dos problemas resultantes da produção, utilização e controlo dos medicamentos.

Assim, no exercício da sua competência:

— Deverá articular a produção do sector público com o sector privado.

— Manter actualizados os formulários nacionais e difundir os conhecimentos farmacológicos referentes à utilização dos medicamentos, nomeadamente no que se refere a acções secundárias, incompatibilidades e interesse terapêutico.

A reestruturação da Indústria Farmacêutica, que deve ter lugar nos próximos três a quatro anos, com vista à redução dos gastos efectuados em medicamentos — uma das parcelas mais pesadas das despesas sectoriais — e, se possível, à ampliação das exportações, deverá ser concebida em moldes que não conduzam à carência de matérias-primas, a aumentos dos custos de produção, a quebras de qualidade e a qualquer acréscimo do desemprego. Deste modo, a nacionalização, que acarretaria, inevitavelmente, aquelas consequências indesejáveis, não deve ser considerada, tanto mais que colidiria, principalmente, com as pequenas e médias empresas, visto que a enorme maioria das grandes empresas assenta em largas comparticipações de capitais estrangeiros.

A reestruturação a efectuar deverá obedecer, portanto e fundamentalmente, às seguintes coordenadas:

— Redução do número de especialidades farmacêuticas, através da redução, se possível voluntária, de parte dos registos da maioria dos laboratórios, da cessação das licenças de comercialização de produtos obsoletos, da adopção de normas mais restritivas para a intro-

dução de novas drogas e da expansão crescente do uso do Formulário Nacional.

— Garantia de qualidade dos medicamentos, mediante redução do número de especialidades a produzir por cada laboratório, concentração de pequenas unidades e intensificação da fiscalização às condições de fabrico.

— Racionalização dos circuitos de armazenagem e distribuição, visando criar sistemas que tornem o produto mais económico para o consumidor.

— Redução substancial dos gastos da indústria em propaganda médica, que deverá ser substituída, dentro do possível, por elementos de informação editados pelos serviços oficiais, a distribuir gratuitamente pelos médicos, em que se reúnam e actualizem os conhecimentos farmacológicos e terapêuticos necessários para o correcto exercício da clínica.

— Melhor aproveitamento dos recursos humanos e em maquinaria das unidades fabris existentes, através da concentração das que se julguem pouco viáveis em razão da sua pequena dimensão e da incrementação da produção nacional.

— Fiscalização mais rigorosa dos custos das matérias-primas importadas, mediante actualizações constantes do conhecimento dos preços dos produtos correspondentes nos países de origem.

— Maior investimento dos lucros no próprio sector, o que só poderá ser conseguido através de política fiscal adequada.

7. Visando a regionalização útil, isto é, aquela que se justifica atendendo às dimensões do País, há que criar e definir concretamente as composições e funções de alguns órgãos intermediários entre os serviços centrais e os serviços periféricos. No momento actual, tais órgãos deverão ser os seguintes:

a) Administrações regionais de saúde, em número de dez (incluindo Madeira e Açores).

b) Administrações distritais de saúde, criadas pelo Decreto-Lei n.º 488/75, de 4 de Setembro, em número a determinar de acordo com o levantamento actualizado dos serviços existentes, que se impõe realizar a curto prazo.

8. Tanto os órgãos centrais como os órgãos intermediários antes referidos deverão colaborar intimamente, em especial para efeitos de planeamento sectorial. No momento presente, é de admitir que o planeamento de cada um dos sectores em que se pretende estruturar o Serviço Nacional de Saúde, fique directamente a cargo de Direcção-Geral respectiva, mas é indispensável que esses planeamentos parcelares sejam coordenados por um órgão que represente uma versão actualizada do Gabinte de Estudos e Planeamento, que já existe.

A programação respeitante ao planeamento a efectuar será cometida à Direcção-Geral de Instalações e Equipamentos de Saúde e à Direcção-Geral da Formação de Pessoal para a Saúde, nas respectivas áreas de competência.

B — *Órgãos periféricos*

9. Os órgãos efectores do Ministério, responsáveis pela prestação directa de cuidados, devem corresponder aos três grandes sectores em que se pretende estruturar o Serviço Nacional de Saúde:

a) Sector da Saúde Pública;
b) Sector dos Cuidados Médicos de Base;
c) Sector da Medicina Hospitalar.

a) *Sector da Saúde Pública*

Este sector, cuja estrutura actual deverá ser mantida nas suas linhas gerais, excepto no respeitante aos Centros de Saúde, que transitarão para o sector dos Cuidados Médicos de Base, terá a seu cargo a *Medicina ecológica* — saneamento básico, combate à poluição, tarefas de inspecção sanitária — e a *Medicina de massas* — rastreios de patologia em larga escala, estudo e execução das medidas a tomar, a nível regional ou nacional, para o combate a doenças endémicas e epidémicas ou outras missões de saúde em que se impõem modalidades rápidas e amplas de intervenção.

A sua íntima colaboração com o Sector dos Cuidados Médicos de Base é de extrema importância e deve ter lugar, fundamentalmente, através de articulações dos Serviços de Saúde Pública, como os Centros de Saúde, segundo fórmulas a definir em legislação especial.

b) *Sector dos Cuidados Médicos de Base*

Este Sector utilizará como meios fundamentais de acção os Centros de Saúde já existentes, os que devem resultar a curto prazo da conversão dos actuais postos da Previdência e os que prevê virem a ser constituídos (concretização sob a epígrafe *Objectivos específicos*).

Os Centros de Saúde deverão ser hierarquizados em três categorias e deles dependerão extensões periféricas, em locais onde se não justifique a fixação de pessoal de saúde.

Assim, são de admitir *centros polivalentes com características urbanas*, servindo populações de cerca de 40 000 habitantes e ligados aos hospitais distritais para efeitos de internamento, *centros de saúde*

com unidade de internamento para obstetrícia, pediatria e doenças do foro médico que não exijam cuidados muito especializados, servindo de 15 000 a 30 000 habitantes, e, finalmente, *centros de saúde tipo rural*, sem outro internamento que não o necessário para a realização de partos normais, e que servem populações de 5000 a 15 000 habitantes.

Em todas as localidades com mais de 3000 habitantes ou com 1000 a 3000 habitantes, mas com dificuldades de transporte até ao centro de saúde mais próximo, deverão ser instaladas *extensões* (postos de saúde), onde se realizam, semanalmente ou duas vezes por semana, as actividades assistenciais necessárias.

Nestes três a quatro anos em causa, os centros de saúde, para além de se responsabilizarem, progressivamente, pela profilaxia a nível individual e pelo diagnóstico e terapêutica de todas as situações clínicas que não exijam recurso a meios especializados, libertando assim os serviços hospitalares da sobrecarga representada pela assistência que actualmente prestam em casos desse tipo, deverão dedicar particular atenção à assistência materno-infantil e à vacinação sistemática da população em risco de contágio por infecções evitáveis.

c) Sector da Medicina Hospitalar

O Sector da Medicina Hospitalar, assim liberto do cuidado de situações que podem ser eficazmente assistidas em serviços menos onerosos, terá a seu cargo todas as situações da medicina curativa que exijam recurso a meios especializados de diagnóstico ou tratamento.

Este sector será organizado em uma rede constituída por hospitais de três tipos:

— *Hospitais centrais* — de nível nacional, com todas as valências, incluindo as altamente diferenciadas e de muito pequeno consumo.

— *Hospitais regionais* — servindo de 1 000 000 a 1 500 000 habitantes, com todas as valências excepto as de muito pequeno consumo e hiperespecializadas.

— *Hospitais distritais* — servindo populações de 200 000 a 300 000 habitantes, com todas as valências de largo consumo e uma unidade polivalente de cuidados intensivos.

A rede hospitalar que se pretende organizar está adiante resumidamente indicada sob a epígrafe *Objectivos específicos*.

10. Tanto a rede de centros de saúde como a hospitalar serão organizadas com base no estudo das necessidades previsíveis para um decénio.

IV — *Problemas de Pessoal*

11. Os problemas respeitantes ao pessoal de saúde são, em linhas gerais, os seguintes:

a) Definição das necessidades do País em pessoal de saúde dos diferentes tipos.

b) Levantamento actualizado das existências actuais e previsíveis para os três a quatro anos em pessoal desses mesmos tipos.

c) Criação das estruturas necessárias para a formação do pessoal de que o País carece, com orientação conveniente do que se encontra ainda em fase de preparação.

d) Organização de carreiras profissionais, que dêem garantias de pleno emprego, possibilitem a disciplina do trabalho executado e abram perspectivas para os legítimos anseios de promoção profissional.

e) Criação de condições económicas, de segurança social e de realização profissional e humana do pessoal de saúde. Atendendo à natureza muito paricular do trabalho do pessoal de saúde, às sobrecargas psicológicas e desgastes físicos que o mesmo acarreta, é de fundamental importância que todo esse pessoal entre no gozo pleno de todos os direitos inerentes à condição de funcionário público, e que, além disso, lhe seja definido um *Estatuto próprio* que, de algum modo, possa compensar os aspectos particulares da sua actividade e contribua para atrair novos profissionais para o sector.

12. Em relação com os problemas referidos existem já trabalhos que permitem entrever soluções adequadas, sobretudo no que respeita à formação de pessoal médico e às carreiras médicas. Existem também estudos adiantados sobre o problema da formação do pessoal de enfermagem e respectivas carreiras.

13. Durante os próximos 3-4 anos a que se refere o presente plano, o País atingirá uma cobertura em médicos plenamente satisfatória do ponto de vista quantitativo. Assim, os esforços a empreender no campo da formação de pessoal devem incidir particularmente sobre os sectores da enfermagem e dos técnicos paramédicos que continuarão insuficientes durante longo período. No entanto, mesmo referente ao pessoal médico, há que desenvolver um esforço considerável no sentido de se obter uma melhoria de qualidade dos técnicos e uma diferenciação mais adequada às necessidades do País.

V — *Gestão dos Serviços de Saúde*

14. Ao contrário do que acontece no âmbito das definições da política sectorial e do planeamento, em que a descentralização excessiva conduziria, sem quaisquer vantagens, à feudalização do País, a

descentralização da gestão deve ser levada tão longe quanto possível. É essa a única via para que os órgãos efectores não estejam permanentemente manietados por limitações de competências e é também a única via para uma responsabilização dos que neles trabalham, capaz de os levar a colaborarem na política de economia que se impõe.

15. Os órgãos de gestão dos estabelecimentos hospitalares e outros serviços periféricos dotados de relativa autonomia, embora necessariamente diversos, consoante o seu tipo e magnitude, devem ser constituídos de acordo com os seguintes princípios gerais:

a) Em cada estabelecimento ou serviço independente deverá existir um *conselho de gestão* — responsável pelas linhas gerais de orientação — e uma *direcção* — responsável pela eficiência do trabalho produzido.

b) Os conselhos de gestão devem ter ampla participação dos utentes e representantes dos vários grupos socioprofissionais dos estabelecimentos ou serviços.

c) As direcções devem ser constituídas por um número muito limitado de técnicos altamente qualificados.

VI — *Objectivos específicos*

A — *Enquadramento legal*

16. As acções a desenvolver, nos próximos 3-4 anos, pelo Ministério da Saúde, só podem ter lugar dentro de um enquadramento legal coerente, que substitua a legislação em vigor, em parte ultrapassada, na maioria dos casos avulsa e, não raras vezes, contraditória. Assim, é necessário elaborar e publicar, entre outros, os seguintes diplomas fundamentais:

a) Lei orgânica do Ministério da Saúde;

b) Regulamentos dos diversos sectores constituintes do Ministério da Saúde;

c) Lei sobre carreiras do pessoal de saúde, eventualmente publicada sob a forma de diplomas separados para os vários grupos profissionais;

d) Lei orgânica hospitalar;

e) Regulamento dos tirocínios de diferenciação médica;

f) Regulamento das regras de provimento nos quadros dos serviços de saúde, eventualmente sob a forma de diplomas separados para os vários sectores;

g) Conjunto de diplomas legais que concretizem as integrações no Ministério da Saúde, preconizadas na «Introdução».

B — *Infra-estruturas sanitárias*

17. *O saneamento do meio* será preocupação fundamental da Direcção-Geral de Saúde durante os 3-4 anos e terá lugar, depois de se proceder ao levantamento das mais graves deficiências, através de colaboração íntima com as autarquias locais e Serviços do Ministério das Obras Públicas. De par com essa actividade, a Direcção-Geral de Saúde deverá proceder a amplos rastreios das fontes de contágio, nomeadamente no campo da tuberculose.

18. Paralelamente com o saneamento do meio, terá a maior importância modificar a infra-estrutura psicológica das populações no referente à Saúde, através de campanhas de esclarecimento e divulgação de conhecimentos em que serão utilizados sobretudo os meios de informação mais divulgados — televisão e rádio.

C — *Protecção materno-infantil*

19. Os objectivos previstos para os 3-4 anos são os seguintes:

a) Redução da mortalidade materna para 0,30 por 1000 nados-vivos.

b) Redução dos partos sem assistência para menos de 5 por cento.

c) Redução da taxa de mortalidade infantil para 30 por 1000 nados-vivos.

D — *Doenças transmissíveis*

20. Os principais objectivos em tal domínio são:

a) A erradicação do sarampo, da difteria, da tosse convulsa e da poliomielite.

b) A redução da mortalidade por tétano, com vacinação de 50 a 70 por cento da população em risco.

c) A redução da mortalidade por tuberculose para cerca de 5 por 100 000 habitantes.

d) Continuação e reforço das medidas adoptadas no sentido do combate à cólera e outras doenças fundamentalmente transmitidas por via hídrica, aliás, em grande parte dependentes da eficácia do saneamento básico.

e) O combate às doenças venéreas.

E — *Outras doenças*

21. Atendendo à importância crescente das doenças cardiovasculares e neoplásicas como causas de morbilidade e mortalidade, haverá que desenvolver:

a) O rastreio sistemático dos cancros ginecológicos, da mama e do pulmão, mediante montagem de consultas adequadas nos hopitais distritais e, eventualmente, nos centros de saúde de maior dimensão.

b) O rastreio sistemático da hipertensão em todos os centros de saúde, seguido do tratamento conveniente de todos os casos detectados.

F — *Saúde escolar*

22. Há que estudar, em conjunto com o M. E. I. C., as medidas práticas para a integração dos Serviços de Saúde Escolar no esquema do Serviço Nacional de Saúde.

A melhoria dos serviços de saúde destinados particularmente ao cuidado dos indivíduos em idade escolar deverá ter como uma das metas para os próximos 3-4 anos a redução da mortalidade dos grupos etários de 5 a 14 anos para 40/100 000 habitantes.

Considera-se igualmente da maior importância o rastreio precoce dos desvios sensoriais e psicológicos de forma a encontrarem-se maiores rendimento e enquadramento escolares.

G — *Saúde mental*

23. A reestruturação dos Serviços de Saúde Mental, que se encontram actualmente sob a égide do I. A. P., deverá obedecer, em linhas gerais, aos seguintes princípios:

a) Desaparecimento dos hospitais psiquiátricos na concepção de asilos ainda existentes no nosso país.

b) Integração da valência de psiquiatria, no tocante a internamento dos casos agudos, nos hospitais centrais, regionais e distritais.

c) Criação de Centros de Saúde Mental integrados nos Centros de Saúde, de forma a permitir uma acção mais eficaz e mais próxima do meio ambiente do doente.

d) Criação ou remodelação de outros Serviços que, em paralelo com os já referidos, permitam uma humanização e desmedicalização da psiquiatria.

H — *Organização do Serviço Nacional de Sangue*

24. Assunto de extaordinária acuidade, pode no entanto ser resolvido desde que se considerem as duas vertentes fundamentais do pro-

blema: a *obtenção* do sangue e a sua *utilização*, de que só a primeira tem sido considerada em Portugal.

Torna-se assim urgente proceder ao equacionamento simultâneo das duas vertentes do problema, o qual passa pela *definição de alguns Princípios Fundamentais* de natureza soicoeconómica e política:

1 — Todo o indivíduo doente tem o direito de lhe ser fornecido todo o sangue de que necessitar.

2 — Ninguém pode ser coagido a dar sangue, não sendo aceitável qualquer determinação legal ou esquema de estrutura social que imponha tal obrigação.

3 — Só uma esclarecida consciencialização individual e colectiva da necessidade de segurança comum, permite levar cada pessoa a colocar o seu próprio sangue à disposição da comunidade.

4 — Sendo o sangue parte integrante de cada indivíduo, o sangue oferecido pelo conjunto de «homens sãos» para utilização pelos «homens doentes» não pode ser propriedade de ninguém individual ou colectivamente, e ficará ao dispor de quem dele necessite.

5 — Só a sociedade, como tal, representada pelo Estado e seus Órgãos, tem a capacidade efectiva de administrar as reservas e utilização do sangue oferecido pela população.

6 — Ninguém, quando doente, terá de pagar, repor ou compensar o gasto de sangue que tenha sido utilizado no seu tratamento.

Programa de Acção Imediata

1 — *Gratuitidade total* na cedência e aplicação do sangue pelas instituições oficiais.

2 — Constituição de uma *reserva nacional de sangue*, a partir da qual o sangue recolhido pelas diferentes entidades nos diferentes locais possa ser utilizado em qualquer lugar e para qualquer pessoa.

3 — Articulação à escala nacional dos *meios de distribuição e transporte*, do sangue e dos doentes, de modo a permitir que o sangue que hoje está disponível onde não é utilizado (periferia) possa sê-lo onde é utilizado e não está disponível (zonas centrais de utilização).

4 — Clarificação da situação actual, de modo a *não deixar espaço para a utilização lucrativa do sangue*, de modo a poder assegurar-se com verdade que o sangue *dado* nunca poderá ser utilizado como objecto de lucro.

5 — Desencadeamento, no âmbito dos estabelecimentos de acção médica, de um *programa de esclarecimento quanto às condições científicas actuais, na utilização correcta do sangue*, de modo a permitir o seu total aproveitamento e eliminar o seu desperdício através da sua administração não indicada.

Meios de Acção

1 — Criação de um *Serviço Nacional de Sangue,* integrado no Serviço Nacional de Saúde, estruturado numa base de *regionalização técnica coordenada.*

2 — Criação de «*Bancos de Sangue*» oficiais, para colheita, tratamento e conservação de sangue destinado a ser utilizado com inteira gratuitidade pelos estabelecimentos de saúde oficiais ou particulares.

3 — Desenvolvimento de *Programas Simultâneos e Coordenados de Acção,* que deverão incluir as seguintes áreas: educação e ensino, economia de utilização e aproveitamento dos componentes do sangue, fraccionamento do sangue, conservação do sangue, coordenação de serviços e gestão de «stocks», informação e promoção da dádiva e investigação.

Linhas de Acção

Deverão sobretudo incidir sobre três pontos fundamentais: aumentar o rendimento, aumentar a dádiva, criar reservas de sangue estabilizadas.

I — *Medicina do Trabalho*

25. O desenvolvimento deste vastíssimo sector dos cuidados de saúde poderá ter lugar através da articulação dos *Centros de Saúde urbanos* com os estabelecimentos industriais das áreas respectivas.

J — *Ampliação da rede de serviços de saúde*

Alguns dos números indicados poderão no presente momento não coincidir já com a realidade, no entanto a diferença não é substancial.

26. *a*) Rede hospitalar

A rede hospitalar que se pretende constituir prevê as seguintes unidades:

— Hospitais Centrais — no Porto, em Coimbra e em Lisboa.

— Hospitais Regionais — em Braga, Vila Real, Porto, Coimbra, Santarém, Lisboa (2 unidades), Évora e Faro.

— Hospitais Distritais — em Viana do Castelo, Guimarães, Vila Nova de Famalicão, Barcelos, Porto, Matosinhos, Vila Nova de Gaia, S. João da Madeira, Penafiel, Chaves, Amarante, Mirandela, Bragança, Aveiro, Figueira da Foz, Viseu, Guarda, Covilhã, Tomar, Torres Novas, Abrantes, Torres Vedras, Leiria, Caldas da Rainha, Castelo

Branco, Lisboa, Oeiras, Amadora, Cascais, Vila Franca de Xira, Almada, Barreiro, Setúbal, Portalegre, Sines, Beja e Portimão.

Nota — Não foram definidas as redes hospitalares e de Centros de Saúde para a Madeira e Açores.

b) Rede de Centros de Saúde

— Urbanos:

Região do Porto	8
Região das Beiras	4
Região de Lisboa	30
Total	42

— Com unidade de internamento:

Região do Minho	14
Região de Trás-os-Montes e Douro	13
Região do Porto	14
Região das Beiras	21
Região da Estremadura e Vale do Tejo	20
Região de Lisboa	4
Região do Alentejo	10
Região do Algarve	6
Total	102

— Centros de Saúde de tipo rural:

Região do Minho	7
Região de Trás-os-Montes e Douro	24
Região do Porto	2
Região das Beiras	38
Região da Estremadura e Vale do Tejo	16
Região de Lisboa	1
Região do Alentejo	21
Região do Algarve	7
Total	116
Total geral	260

Nota — Não foram definidas as redes hospitalares e de Centros de Saúde para a Madeira e Açores.

27. Os actuais hospitais concelhios deverão, de acordo com as suas características e as das zonas em que se encontram inseridos.

ser transformados em centros de internamento acoplados aos Centros de Saúde, ou, depois das necessárias remodelações, convertidos em hospitais distritais.

L — *Correcção das carências e assimetrias de distribuição do pessoal*

28. Será uma das preocupações fundamentais do Ministério da Saúde durante os próximos 3-4 anos, sendo de prever uma evolução favorável desde que:

a) Se reorganize o curso de enfermagem e se instalem convenientemente as escolas de enfermagem necessárias para a formação do pessoal para a cobertura adequada do País.

b) Se definam as necessidades em técnicos paramédicos, se estabeleçam as respectivas carreiras e se organizem cursos de formação adequados.

c) Se preencham os quadros dos hospitais centrais, regionais e distritais e se constitua uma carreira de cuidados médicos de base, suficientemente aliciantes para que cesse, pelo menos em parte, a atracção exercida pela actividade hospitalar entre os jovens médicos.

29. A reformulação dos problemas referentes aos acidentados e urgentes (Bancos de Urgência) é considerada como medida de primordial importância e relaciona-se estreitamente, não só com os problemas atrás referidos, como ainda está dependente de atitudes práticas a assumir a curto prazo, e que a seguir, sucintamente, se enumeram:

a) Difusão a nível nacional dos conhecimentos básicos de primeiros socorros (Polícia. G. N. R., Guarda Fiscal, Exército. Corporações de Bombeiros, autoridades representativas das autarquias locais).

b) Articulação do Serviço Nacional de Ambulâncias com a Armada e a Força Aérea, no sentido de uma eficaz evacuação primária (para o estabelecimento hospitalar mais próximo) e secundária (para o estabelecimento hospitalar mais diferenciado após triagem médica).

A evacuação rodoviária a cargo do S. N. A. pode ser completada por evacuação aérea e por adequada vigilância e transporte de acidentados da orla marítima.

c) Activação dos Serviços de Urgência dos Hospitais Distritais.

d) Optimização dos Serviços de Urgência existentes nos Hospitais Centrais.

Carlos Macedo

— Neurologista dos Hospitais Civis de Lisboa
— Bolseiro da Fundação Calouste Gulbenkian, em 1972, no «The National Hospital for Nervous Diseases» Queen Square — Londres
— Secretário de Estado da Saúde nos IV e VI Governos Provisórios

AS INFORMAÇÕES EM PORTUGAL

III — A ARTE DE GOVERNAR E AS INFORMAÇÕES (*)

AS INFORMAÇÕES EM PORTUGAL

III — A ARTE DE GOVERNAR E AS INFORMAÇÕES (*)

A descoberta do caminho marítimo para a Índia concretizou-se em 20 de Maio de 1497, mas tal feito só foi conhecido pela corte de Lisboa em 10 de Julho de 1499, dia em que a «Bérrio» regressou ao Tejo.

Duzentos anos depois, e em território nacional, as vias de comunicação eram de tal maneira deficientes que D. Pedro II entregava a regência a D. Catarina (1), quando se deslocava à Praça de Almeida, que se encontrava ligada a Lisboa pela única estrada transitável todo o ano — estrada de postas (2) — e pela qual nos encontrávamos ligados à Espanha e à Europa.

Cem anos mais tarde, quando Massena entrou em Portugal, as suas comunicações com o alto comando francês em Paris foram interrompidas e Napoleão só podia seguir o avanço de Massena em Portugal lendo os jornais ingleses que por via marítima recebiam notícias e davam copiosos detalhes sobre a invasão (3).

Mais tarde, as notícias das ocorrências de 24 de Agosto de 1820 no Porto só chegaram a Lisboa no dia 28 (4) e só tiveram repercussões em Goa, em 17 de Novembro de 1821.

Só quarenta anos depois é que se iniciaram as ligações telegráficas e ferroviárias de Lisboa em direcção ao norte e com o estrangeiro.

Hoje, os países que já usufruem de todas as conquistas do progresso têm as suas populações bem informadas e em cima dos acontecimentos nacionais e internacionais, que são passados pelo som e pela imagem à intimidade dos seus lares.

(*) Parte III de uma série de artigos cujo esquema geral foi publicado na p. 149 do n.º 0, da «Nação e Defesa».

(1) Viúva de Carlos II de Inglaterra e irmã de D. Pedro II, que residia no Palácio da Bemposta, onde está hoje instalada a Academia Militar

(2) Posta-estação de cavalos para serviço dos viajantes, onde se fazia a muda.

(3) Donald D. Howard, «Massena et Napoleon. L'Abandon du Portugal» in *Revue Historique de l'Armée*, n.º 4, 1973, p. 60.

(4) A. Serpa Pimentel, *Portugal Moderno — A Queda do Antigo Regime (1820-1834)*, Lisboa, 1896, p. 14.

Há alguns anos atrás, este privilégio estava reservado a um grupo não muito alargado de pessoas, no qual se encontravam incluídos os homens de Estado e os diplomatas que tinham acesso às notícias dos acontecimentos nacionais e mundiais, na maioria dos casos, muito antes de eles serem do conhecimento público.

Embora actualmente ainda se consigam guardar alguns segredos e reservar algumas notícias na «privacidade» dos gabinetes ou no sigilo das embaixadas e quartéis-generais, o homem de Estado perdeu completamente o privilégio da primícia das informações, embora seja também, como qualquer cidadão vulgar, sobrecarregado pela simultaneidade e instantaneidade com que é confrontado com a avalanche de acontecimentos nacionais e internacionais.

Onde o governante tem que ser virtuoso, dominante e objectivo é nas análises, previsões e estudos prospectivos para reduzir ao mínimo a surpresa e a impreparação do aparelho de Estado para fazer face aos acontecimentos.

A partir do momento em que os homens de Estado começaram a sentir que para governar não era possível aguardar que os problemas caíssem em cima das secretárias dos seus gabinetes, surgiu a necessidade de criar serviços de informações.

Os Estados que tomaram realmente nas suas mãos os seus próprios destinos criaram já há alguns séculos os seus serviços de Informações ([5]).

Falar em *informações* ou em «*inteligencia*» nesses países é abordar um assunto para o qual a opinião pública está esclarecida através dos órgãos de comunicação social servidos por redactores e comentadores, entre os quais se encontram verdadeiros especialistas na matéria.

Além deste trabalho realizado pelos órgãos de comunicação social verifica-se ainda que, em especial, os ingleses, americanos, alemães e franceses dispõem de uma vasta bibliografia sobre informações que muito tem contribuído para a preparação dos políticos e do cidadão comum para aceitar as actividades de informações e dos serviços que as accionam.

Os órgãos políticos dos países que já dispõem, de longa data, de serviços de informações estão permanentemente empenhados em aper-

---

([5]) Inglaterra — no séc. XVI, no tempo de Isabel I, sob a direcção de Sir Francis Walshingam (1530-1590).

França — no princípio do séc. XVII, no tempo de Luís XIII, sob a direcção do cardeal Richelieu (1585-1642).

Alemanha — no séc. XIX, mas com grandes tradições no âmbito privado que remontam ao séc. XV com o serviço de informações dos Fugger de Augsburg.

União Soviética — no séc. XVI, no tempo de Ivan, o Terrível.

feiçoar a legislação que os rege, criticar e «domesticar» (*) a sua actuação, aperfeiçoar as suas estruturas e aumentar o seu rendimento com medidas de coordenação e integração das suas actividades quer no âmbito interno, quer no externo.

Os países em que é mais expressivo o modo como se pode ilustrar o respeito por tudo o que se relaciona com informações, apesar de neles se terem verificado profundas alterações políticas, são a Alemanha Federal e a União Soviética, onde não houve violação de arquivos, quebras de segurança graves, nem escândalo público em relação às actividades de informações em que os novos dirigentes à luz de novas ideologias se iriam também apoiar.

Quem pretenda dominar, nas melhores condições, os factores que influem nos estudos para chegar a uma decisão política, para apoiar a sua execução e para orientar a sua conduta tem que dispor de um serviço de informações que trabalhe eficientemente todos os elementos disponíveis e procure obter os que se tornem necessários.

A prática política, num sistema democrático dispondo de liberdade de pensamento e de expressão, é a arte de sobreviver no quadro temporal: sob a influência permanente dos debates parlamentares; no meio do turbilhão das múltiplas e diversificadas sugestões e críticas dos redactores dos diversos órgãos de comunicação social, nacionais e estrangeiros, que atingem os homens de Estado e toda a população das formas mais diversas e inesperadas; sob a pressão permanente da oposição; no ambiente angustiante de procura constante de soluções para as mais variadas reivindicações que infelizmente não é possível satisfazer nem no ritmo, nem na qualidade desejadas; sob o signo da incapacidade de, a curto prazo, encontrar soluções aceitáveis para os problemas mais prementes; influenciada ainda por um mundo em permanente mutação, que está sempre a ser agitado por situações que pesam nas decisões políticas, quer no campo interno, quer no externo.

Todo este ambiente já de si dramático é agudizado por fortes pressões externas de natureza política e ideológica, de ordem económico-financeira e, até, de índole rácica e religiosa que nem sempre se harmonizam com os interesses nacionais e os anseios e as necessidades internas o que faz com que a pesada, esgotante e responsável tarefa de governar não seja muitas vezes desejável.

Estes problemas que se apresentam aos governantes de todos os países, agravam-se de um modo acentuado em relação aos homens de Estado dos pequenos países, os quais estão particularmente sujeitos a uma acção desgastante em resultado da sua actividade governativa poder ser influenciada, em grande parte, pela conjuntura que

(*) Em especial a seguir a conflitos armados em que os países se tenham visto envolvidos.

os rodeia e de atitudes de terceiras potências. O frequente reconhecimento desta situação e a sensação da sua pouca capacidade para influenciar, ou desviar, por acção própria, o curso dos acontecimentos pode ser «um convite à irresponsabilidade» (7) e conduzir à frustração política.

A agravar esta situação, já de si preocupante, apresentam-se ainda a nível mundial movimentos de cooperação que têm dado origem à formação de organizações internacionais de estrutura muito pesada, consumidora de valores. Em especial nos países de fracos recursos tais valores fazem bastante falta nos departamentos nacionais donde são desviados para representar o país.

Por outro lado, a competição internacional, os desequilíbrios regionais e a procura de matérias-primas, de fontes de energia e de mercados geram situações de tensão e crises, fora e dentro das referidas organizações, que impõem aos Estados e aos seus governantes tomadas de posição oportunas e adequadas, por vezes em períodos de tempo muito curtos.

Estas tomadas de posição tanto podem ser decisões importantes ao nível nacional ou internacional, como podem ser apenas linhas de conduta para instruir as delegações nacionais a movimentarem-se nas muitas e variadas actividades das organizações internacionais.

Assim, tanto no campo interno, como no campo externo a actividade governativa é extremamente pesada, impondo ao homem de Estado decisões frequentes que têm que ser baseadas num conhecimento perfeito da situação real.

Além das decisões, o estadista é forçado a estabelecer contactos com personalidades nacionais e estrangeiras para os quais tem que estar habilitado para poder estabelecer diálogo nas melhores condições. Esse diálogo tem que ser preparado e enriquecido através de uma busca objectiva dos assuntos a tratar e da organização de uma agenda rendosa que façam da troca de impressões, dos esclarecimentos mútuos e, até, da discussão, uma verdadeira actividade política com interesse para o país.

Os homens de Estado também são frequentemente procurados pelos homens da comunicação social para entrevistas e declarações as quais, quando possível, devem ser precedidas de um trabalho aturado de preparação, que vai desde a avaliação das tendências do órgão da comunicação social em que colabore o entrevistador, até à difusão que é de prever no campo interno e externo e os seus reflexos na opinião pública interna e no seio das comunidades de emigrantes no estran-

---

(7) Henry A. Kissinger, *A World Restored*, Nova Iorque, 1964. Traduzida para francês em 1972, com o título *Le Chemin de la Paix*, Paris, p. 391 da edição francesa.

geiro e nos meios políticos nacionais e internacianais. Todos os aspectos devem ser avaliados, analisados e previstos.

O homem de Estado deve estar sempre esclarecido em relação a tudo o que se faz, tudo o que se pensa e tudo o que se escreve no mundo e tem que ter um sentido prospectivo da evolução dos acontecimentos, para poder prever as dificuldades que se devem apresentar à conduta da acção política e poder estudar, ou mandar estudar, as linhas de acção mais prováveis para fazer face às dificuldades previstas para, com oportunidade e com o mínimo de improvisação, tomar a decisão ou a atitude mais adequada.

A qualidade da acção política de um país depende em larga medida do rigor dos conhecimentos em que ela se baseia. Uma parte muito significativa desse conhecimento é obtida através dos serviços de informações de que o país disponha quer no campo interno, quer no campo externo. A actividade de informações envolve um processo complexo de pesquisa, avaliação, análise, integração e interpretação de informações.

As informações para serem úteis devem ser adequadas, oportunas e bastante precisas. Devem ser ainda muito bem coordenadas e integradas e, rápida, oportuna e apropriadamente, difundidas e consideradas pelos responsáveis pelas tomadas de decisões ([8]).

Quando aprovamos a nossa Constituição ratificamos ou adoptamos novas formas de ser e estar no mundo e houve muitos portugueses que foram levados a pensar que a nossa lei básica iria resolver quase todos os problemas que viessem a apresentar-se a uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular.

Apesar de toda a pureza e toda a força legal das normas básicas, os constituintes não deixaram porém de criar ou preconizar estruturas para, além dos órgãos de soberania, vigiar e zelar o cumprimento dos princípios fundamentais, e que foram:

— a Comissão Constitucional para velar pela constitucionalidade das leis e pelas violações por omissão de medidas legislativas que tornem exequíveis as normas constitucionais;
— o Procurador-Geral da República para defender a legalidade democrática e os interesses que a lei determina;
— o Provedor de Justiça para prevenir e reparar injustiças em relação ao cidadão;
— O Ministro da República e a Comissão Consultiva das Regiões Autónomas para garantir a integridade da soberania e defender a autonomia política e administrativa daquelas regiões;

([8]) Stanley L. Falk, *The National Security Structure*, Industrial College of the Armed Forces, Washington, 1967.

— as Forças Armadas para garantir a independência nacional, a unidade do Estado e a integridade territorial.

Verifica-se que não se encontra individualizada na Constituição a existência de um serviço de informações ao nível nacional, mas podemos considerá-lo como integrado na Administração Pública, o que aliás satisfaria perfeitamente. Julga-se no entanto que ,numa futura revisão constitucional seria pertinente, dentro do título da Administraião Pública, fazer uma referência ao Serviço de Informações ao nível político: para garantir ao Estado e aos órgãos de soberania uma acção governativa global e eficiente, através da elaboração em tempo oportuno, de estudos, relatórios e elementos prospectivos e de previsão; e para contribuir para garantir o regular funcionamento das instituições democráticas com vista à defesa da independência nacional e da unidade e segurança do Estado, pela detecção oportuna de riscos, vulnerabilidades e ameaças.

Em Portugal, dispomos já de serviços de informações com apreciável experiência servidos por pessoal qualificado nas Forças Armadas, nas quais incluimos a Guarda Nacional Republicana e a Guarda Fiscal, na Polícia de Segurança Pública, na Polícia Judiciária e no Serviço de Estrangeiros e, além do pessoal destes organismos, ainda dispomos de muitos especialistas com bastantes anos de experiência nos antigos Serviços de Centralização e Coordenação de Angola e Moçambique. Acontece porém que os diversos serviços de informações acima referidos se inscrevem num âmbito sectorial do Estado e não tem uma acção coordenada.

Assim torna-se agora apenas necessário criar ao nível nacional um «*Serviço de Informações*» que coordene, integre e estimule as actividades de informações daqueles organismos.

Esse «*Serviço de Informações*», ao mais alto nível político, destinar-se-ia apoiar:

— o Presidente da República, no exercício das suas competências em relação aos outros órgãos, na prática de actos próprios nas relações internacionais e no exercício do direito de veto;
— o Conselho da Revolução, no desempenho das suas funções de conselho do Presidente da República e de garante do cumprimento da Constituição e do regular funcionamento das instituições democráticas;
— a Assembleia da República e os deputados, designadamente ao nível das Comissões Parlamentares, no exercício das suas competências políticas e legislativas e de fiscalização em relação aos outros órgãos;
— o Governo, como órgão da condução política geral do país e órgão superior da Administração Pública, no exercício das suas competências política, legislativa e administrativa;

— os Tribunais, no exercício da sua competência para administrar a justiça em nome do povo;
— o Ministério Público, no exercício da acção penal e na defesa da legalidade democrática;
— os órgãos político-administrativos das regiões autónomas;
— o poder local através dos Magistrados Administrativos;
— a Administração Pública;
— as Forças Armadas;

com estudos prospectivos que facilitem o planeamento a médio e a longo prazo e contribuam para a eficiência da acção governativa e com análises que tenham por objectivo detectar o mais prematuramente possível os riscos, as vulnerabilidades e as ameaças à independência nacional e à unidade e segurança do Estado.

O «*Serviço de Informações*» ao nível nacional que se preconiza deveria estar directamente dependente do Presidente da República através, ou não, de um órgão colegial de alto nível de defesa e segurança nacional, a criar, o qual seria sempre presidido pelo Presidente da República e no qual tinha assento, no mínimo, o Primeiro-Ministro, o Ministro da Defesa Nacional, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, o Ministro das Finanças, o Ministro da Administração Interna, o Ministro da Justiça, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e os Chefes dos Estados-Maiores do Exército, Marinha e Força Aérea. Este órgão elaboraria directivas para o serviço no âmbito interno e externo.

A conduta das actividades do serviço seria da responsabilidade do Governo que poderia ter um Vice-Primeiro-Ministro encarregado de, entre outras coisas, superintender na orientação política da actividade do serviço e prever a criação de um Conselho de Ministros especializado para o efeito.

Dentro da mesma linha de previsão de órgãos de ligação e controlo, poder-se-ia admitir ao nível da Assembleia da República, se os deputados assim o entenderem, a criação de uma Comissão Parlamentar de Informações, ou a atribuição daquelas actividades à Comissão Parlamentar da Defesa.

A apreciação histórica com que abrimos esta série de artigos foi elaborada objectivamente com o fim de salientar os períodos em que seguimos uma política bem informada, aqueles em que fomos orientados do exterior e outros em que caminhamos à aventura, sem apoio de informações, nem nacionais, nem do exterior, o que serve para ilustrar a inadiável necessidade de dispor de um «*Serviço de Informações*» ao mais alto nível nacional. Um serviço não muito volumoso, que valha mais pela qualidade, do que pela dimensão, com verdadeiro espírito de missão nacional e de servir os escalões de decisão política, analisando no mais alto escalão as informações disponíveis e orientando o esforço de pesquisa nos sectores em que estas escassearem.

Tal serviço não pode ser promotor de qualquer política, não pode agir sem autorização das mais altas entidades e não pode tomar decisões ao nível, quer da política interna, quer da externa. Limita-se a fazer estudos, análises e propostas sob o signo da previsão e com sentido prospectivo, que ajudem o Presidente da República e o Governo a tomar decisões e a conduzir a política.

Mas por outro lado, não deverá estar sujeito às flutuações da política ou da alternância do poder que é prática corrente em democracia. Aliás, o Serviço deverá estar apto a servir qualquer governo e qualquer política. Daí ter-se advogado a sua directa dependência do Presidente da República, através ou não de um órgão colegial, a criar.

Apesar de todos os benefícios para a acção governativa que advém das actividades de um serviço de informações não podemos deixar de reconhecer que tais serviços, quando se regem por leis demasiadamente genéricas e não são controlados podem afectar o prestígio do país no estrangeiro, criar incidentes diplomáticos e actuar de modo lesivo em relação aos direitos, liberdades e garantias constitucionais.

Num próximo artigo este assunto será tratado em detalhe, mas até lá tomamos a liberdade de tranquilizar os receosos e de afirmar que as vantagens para a acção governativa da existência de um serviço de informações supera largamente os inconvenientes que aliás são facilmente reduzidos a uma expressão insignificante através de leis e regulamentos adequados e de um sistema de controlo democrático regular e eficiente.

A arte de governar, como arte que é, não é para todos, mas passará a ser mais acessível e a poder ser praticada com mais segurança e mais eficiência se for apoiada por um eficaz serviço de informações.

Pedro Cardoso
General

Resumo dos artigos anteriores:

Nos artigos anteriores o autor salienta a necessidade de um Serviço de Informações em condições de apoiar os poderes legislativo, executivo e judicial, as Forças Armadas, a diplomacia, as comunidades portuguesas no estrangeiro e até os partidos e os sindicatos.

Propõe-se estudar cada um dos sectores de actividade das informações para contribuir para a dignificação do perfil público dos Serviços de Informações, que está a ser deteriorado, o que urge rectificar e corrigir para bem da eficiência da pesada tarefa de governar.

Faz uma apreciação histórica, desde a Fundação da Nacionalidade, focando a acção contra os mouros, a consolidação e a fortificação dos reinos de Portugal e do Algarve, salientando as informações para conduzir as complexas negociações

com a Cúria Romana, as lutas e as perigosas conversações com os reinos católicos da península e, simultaneamente, manter a pressão da guerra sobre os muçulmanos, com a conquista de Ceuta.

Aprecia depois o período que vai da conquista de Ceuta até à independência do Brasil, durante o qual dominámos o Algarve africano, achámos a Madeira e os Açores e, como vanguarda da cristandade ocidental, ampliámos, com os espanhóis, o horizonte e o domínio da sociedade que representávamos, até abranger todas as terras habitáveis e mares navegáveis.

A acção dos portugueses é estimulante para os espanhóis e da competição surge o Tratado de Tordesilhas que foi negociado por D. João II de um modo perfeito e que se pode considerar o epílogo da sua magistral política de informações e segredo.

O reinado de D. Manuel é aquele em que atingimos o auge e iniciámos a decadência.

D. João III, ainda com alguns conselheiros do Príncipe Perfeito, toma a grande decisão de manter apenas o possível no Norte de África e transferir o esforço do Índico para o Brasil. Paralelamente a uma política nacional acertada, deixa-se apoderar de um fanatismo religioso que abre a possibilidade à instauração no reino do Santo Ofício, estreitamente controlado pelos Jesuítas que afugentam e perseguem os judeus que vão para Inglaterra e para a Holanda arrecadar os lucros da passagem do comércio do oriente do Mediterrâneo para Lisboa.

A união com a Espanha arruína-nos ainda mais e atrai sobre nós a hostilidade e a cobiça de holandeses e ingleses que, mais tarde, aliados com os franceses, nos ajudam a restaurar a independência.

A partir daí passamos a estar estreitamente controlados pelos franceses e depois pelos ingleses que desfrutavam de largos privilégios e mantinham feitorias em Lisboa e no Porto de grande projecção em todo o território nacional.

O Marquês de Pombal fez a única tentativa séria para nos libertar da tutela estrangeira.

As invasões francesas, a fuga da corte para o Brasil e a necessária dominação inglesa consentida, deram origem a uma onda de descontentamento que culminou com a Revolução de 1820.

Em 1822, com a independência do Brasil estávamos perante uma situação trágica a que a geração seguinte vai fazer frente, em condições extremamente difíceis, pois não dispúnhamos de qualquer órgão de informações para apoiar a máquina do Estado. Esses órgãos deveriam existir, mas sob contrôle do ingleses que exerciam sobre o território nacional uma pesada tutela.

A Constituição de 1822 foi recebida com hostilidade pelas classes privilegiadas que se bateram furiosamente para evitar as reformas que se impunham para organizar a metrópole para a sua auto-suficiência.

A agitação não permitiu qualquer tentativa séria para submeter o Brasil, nem deixou criar as condições para Portugal «fazer uso das suas terras de África», dado que as estruturas da governação estavam completamente desmanteladas.

A actividade política em Porugal começou a ser controlada do estrangeiro, o que levou D. Pedro IV, quando considerou favorável o ambiente europeu, a garantir a coroa portuguesa para sua filha desembarcando em Portugal, à frente dos liberais, conseguindo que a primeira rainha constitucional desembarcasse em Lisboa em 22 de Setembro de 1834 e assumisse plenos poderes. A partir desta altura iniciam-se grandes reformas nas leis coloniais para a África e decreta-se a completa abolição da escravatura, mas agora já não temos a iniciativa, a nossa política já não é de partilha, mas sim de competição com as potências europeias com interesses em África e na Ásia.

A abolição da escravatura, a falta de condições dos nossos territórios ultramarinos para receber colonos, de imediato, e a sua fraca capacidade para receber investimentos fazem com que se inicie o esforço na metrópole, assistindo-se a um espectacular surto de obras públicas — estradas, caminhos-de-ferro, portos e telecomunicações. Paralelamente com este surto artificial de actividade, verificou-se uma intensa emigração para o Brasil e deu-se início à política ultramarina possível, moralizada e dinâmica, que criou condições para tomar uma atitude menos tolerante face aos planos de expansão colonial ingleses, franceses e alemães. Faltava-nos porém, um serviço de informações como os que dispunham as potências europeias com que nos tivemos de digladiar.

A Inglaterra, após 1870, aproveitando o enfraquecimento das potências centrais giza o seu ambicioso plano de expansão colonial que interferia largamente com os nossos interesses em África.

Em 1875 funda-se a Sociedade de Geografia que desempenhou um papel muito importante no planeamento, organização e apoio às nossas expedições africanas.

Para fazer face à política expansionista britânica e procurar uma situação de equilíbrio em África, reuniu-se, em Bruxelas, em 1876 a Conferência Geográfica, para a qual Portugal não foi convidado.

Os ingleses para fazer face às penetrações francesa e belga no Congo, preferem reconhecer, pelo Tratado de Londres, os nossos direitos naquela área em troca de facilidades de navegação no Zaire e Zambeze.

A Alemanha, a França e a Bélgica reagem e provocam a Conferência de Berlim que definiu um novo conceito de «direito público colonial», substituindo os direitos históricos pela ocupação efectiva e invalidou o Tratado de Londres, o que impôs aos portugueses um esforço rápido e praticamente impossível de enviar tropas e funcionários para as áreas que consideravam suas.

Os Serviços de Informações ingleses, alemães e franceses e alguns ao serviço de interesses privados passaram a actuar em África, não entrando os portugueses na competição, neste campo. E assim, o Governo português, mal informado, não tendo a consciência da sua incapacidade financeira e militar e, até, a sua pouca independência em relação à Inglterra para conduzir uma política de expansão colonial anuncia (1887) a intenção de concretizar a ocupação da «África Meridional Portuguesa» (Mapa Cor-de-Rosa), o que, três anos mais tarde leva a Inglaterra a reagir com o «Ultimatum», que provocou uma grande reacção nacional e desferiu um profundo golpe na monarquia.

O fracasso da revolta republicana no Porto (31 de Janeiro de 1891), encorajou os grupos conservadores a cercear as liberdades e garantias constitucionais e, em 1893, é remodelada a polícia e criado o juízo de instrução criminal, ao qual foram dados poderes descricionários e, três anos depois, foi publicada a lei de 13 de Fevereiro para punir as actividades anarquistas.

Em 1897 foi criada a Carbonária e um ano depois foi novamente remodelada a polícia e criada a polícia preventiva encarregada de todos os aspectos ligados à ordem e tranquilidade públicas e à administração e segurança do Estado, o que foi considerado na altura o restabelecimento da espionagem do tempo de Pina Manique.

A crise económica e financeira agrava-se, deixamos de ter crédito externo e ingleses e alemães, sob a vigilância dos franceses, iniciaram conversações para negociar um empréstimo a Portugal e definir áreas de influência. Internamente, iniciou-se a luta entre duas formas políticas antagónicas — a forma democrática republicana e a forma monárquica cesarista que veio a ser encarnada pelo ditador João Franco, quando D. Carlos o chama ao poder. Tanto João Franco, como D. Carlos anunciaram profundas remodelações no juízo de instrução pública, que não coumpriram e, ao contrário, alargam-lhe os poderes, o que contribuiu para avolumar a onda da oposição que culminou com o assassinato do rei e do herdeiro do trono.

Durante o breve reinado de D. Manuel, a Carbonária elegeu a «Alta Venda» e transformou-se no braço revolucionário do Directório do Partido Republicano.

A Maçonaria organizou a sua Comissão de Resistência que mais tarde passou a designar-se Junta Revolucionária, sob a presidência de Cândido dos Reis, que passou a dirigir toda a acção conspirativa até 4 de Outubro de 1910.

Em 1911, foi criada a G. N. R. para libertar o Exército das tarefas de ordem pública no meio rural. *Ainda nesse ano, instaurou-se em Portugal, pela primeira vez, uma estrutura diferenciada e especializada com a missão exclusiva de trabalhar informações, que era a 1.ª Repartição do E. M. E.*

Apesar da mudança de regime a situação financeira mantinha-se grave e alemães e ingleses continuavam discutindo esferas de influência nas colónias portuguesas, num ambiente crescente de desconfiança e rivalidade.

Em 4 d Agosto de 1914, a Inglaterra declarou a guerra à Alemanha e surgiram em Portugal duas correntes de opinião: a intervencionista e a não beligerante. Entretanto a situação em Angola e Moçambique impunha o envio de forças para aqueles territórios e, em 1916, após a requisição dos barcos alemães estacionados no Tejo, feita a pedido dos ingleses, vimo-nos envolvidos directamente no conflito, o que teve graves repercussões na situação interna portuguesa. Surgiram a fome, as privações e a incompreensão em relação à comparticipação na guerra, que era considerada a razão de todos os males, esquecendo que sem a nossa intervenção na guerra teríamos perdido as colónias a favor dos beligerantes que sairam vitoriosos.

Em 29 de Abril de 1918, o Governo reformou novamente os serviços policiais e ampliou os poderes da polícia preventiva dando-lhe como missão: a vigilância e prevenção contra tentativas de crimes políticos ou sociais,

investigação e prisão de indivíduos suspeitos dos referidos crimes, *surgindo assim pela primeira vez na legislação portuguesa uma polícia política*. Inicia-se a censura a assuntos não militares. Os anos vinte, em Portugal e noutros países, caracterizaram-se por situações instáveis e conturbadas, o que levou os legisladores no poder a transformar a polícia preventiva numa polícia secreta, que passava a receber apoio das outras polícias, e a reduzir amplamente os efectivos da GNR, até que surgiu a revolta militar de 28 de Maio de 1926, que se fez mais contra a degradação da República Parlamentar do que contra as instituições.

Segue-se uma série de legislação sobre polícia preventiva e de defesa e segurança do Estado. Toda esta legislação era elaborada e difundida, mas a sua concretização era muito difícil de conseguir. O desconhecimento sobre técnicas policiais, e a confusão que sempre existiu entre actividade policial e de informações, agravadas pelo ambiente crescente de oposição à ditadura, fez com que a polícia criada não correspondesse ao que dela se esperava e se viesse a verificar um desenvolvimento dos mecanismos de repressão, sem cobertura legal e sem estruturas que, ao serviço das forças do poder, conduziram a um período de paz e tranquilidade que foi pago com o alto preço da violação constante dos mais elementares princípios dos direitos dos homens.

Enquanto em Portugal se iam consolidando as estruturas políticas e administrativas, em Espanha a situação deteriorava-se e eclodiu a Guerra Civil. É criada em Setembro de 1936 a Legião Portuguesa e, um ano depois, a Guerra de Espanha começou a internacionalizar-se com brigadas internacionais e tropas organizadas das potências ditatoriais que imprimiram à luta uma violência e um significado que excedeu largamente os limites da Península.

Em 1938 é organizado o serviço de informações da Legião Portuguesa, que actuou em dois escalões que rivalizaram durante largos anos.

Em 1 de Abril de 1939 terminou a guerra de Espanha e, em 3 de Setembro, a Inglaterra declarou a Guerra à Alemanha.

Em 12 de Novembro de 1940, o Alto-omando Alemão perante a resistência inglesa, abandonou o projecto de invasão da Inglaterra e decidiu invadir a Península Ibérica para expulsar a Inglaterra do Mediterrâneo Oc dental, e impedir que os ingleses se apoderassem de qualquer ponto do território português ou espanhol ou das ilhas atlânticas.

Face a esta ameaça, iniciaram-se negociações nos primeiros meses de 1941, para estudar a defesa de Portugal continental e insular. A invasão da Rússia pelos alemães fez passar o centro nevrálgico da Guerra para outra área.

As ameaças à nossa soberania passaram a vir do lado dos aliados, mas tudo se resolveu através do reatamento de negociações que culminaram com a concessão de facilidades na ilha Terceira aos ingleses e mais tarde na de Santa Maria aos americanos em troca da garantia para Portugal de estar presente na luta para a libertação de Timor que havia sido ocupado por australianos e holandeses (Dezembro de 1941) e mais tarde pelos japoneses (Fevereiro de 1942), sem que tivéssemos feito qualquer esforço ou tentativa séria para, mesmo secretamente e de colaboração com os australianos e ingleses, contactar com as nossas forças que nunca deixaram de actuar contra o invasor.

Estas negociações, embora tenham tido um resultado final positivo, são um exemplo do que se não deve fazer, dado que nunca beneficiaram do apoio de um serviço de informações que desse a conhecer a situação real.

Dois anos depois do fim da Guerra, foi concedida a independência à União Indiana e assinamos o Tratado do Atlântico Norte. Três anos mais tarde a União Indiana reivindicou os territórios portugueses da península do Industão e a partir de 1951 iniciou uma campanha para a anexação dos referidos territórios, que durou dez anos, e que teve um desfecho resultante do trabalho desequilibrado de dois escalões de informações: — o táctico que neutralizou as tentativas de ameaças através da subversão; — e o estratégico que falhou totalmente, considerando inverosímil a invasão armada, que afinal se concretizou em 17 de Dezembro de 1961.

Entretnto em fins de 1960, iniciou-se em Angola a subversão activa. Houve uma tentativa para montar um serviço de informações, mas nada foi decidido localmente. Entretanto tal necessidade também foi sentida em Lisboa e *foram criados os Serviços de Centralização e Coordenação de Informações que foram organizados em 1962 em Angola* com todo o desenvolvimento, e mais tarde em Moçambique e Guiné.

Também em 1962, e ao nível da Defesa Nacional se iniciaram estudos para organizar os Serviços de Informações de Defesa Nacional, mas nada se conseguiu. A Polícia de Informação e Defesa do Estado e o Presidente do Conselho não o desejavam.

Apesar de não haver um serviço coordenador e integrador de informações ao nível nacional, a política de defesa, a política ultramarina e a diplomacia, durante os treze anos de guerra, foram apoiadas pelos Serviços de Informações Militares, pelo Gabinete dos Negócios Políticos do Ministério do Ultramar e Serviços de Centralização e Coordenação de Informações de Angola, Moçambique e Guiné, pela Direcção-Geral dos Negócios Políticos do Ministério dos Negócios Estrangeiros e pela Direcção-Geral de Segurança.

Após o 25 de Abril foram extintas a Direcção-Geral de Segurança e a Legião Portuguesa e a 2.ª Divisão do Estado-Maior-General das Forças Armadas (antiga Defesa Nacional) reforçada com pessoal dos três ramos e com pessoal civil de outros Ministérios, foi encarregada de accionar o serviço de informações ao nível nacional. Apesar de todos os esforços desenvolvidos não foi possível centralizar e coordenar as informações em virtude do ambiente de desconfiança resultante da existência de vários centros de decisão. Em 23 de Maio é criado o Serviço Director e Coordenador da Informação na dependência do Conselho da Revolução e reduzida a da 2.ª Divisão para a sua missão normal do EMGFA, integrada no S. I. M.

Em 25 de Novembro é extinto o Serviço Director e Coordenador e restaurada a actividade da 2.ª Divisão do EMGFA como órgão de escalão mais elevado, a nível nacional, no âmbito das informações.

REFLEXÕES SOBRE POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL E PODER MILITAR

REFLEXÕES SOBRE POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL E PODER MILITAR

Uma política de Defesa Nacional deverá procurar assentar num conceito de segurança total, o que implica a integração e a harmonização dos esforços a desenvolver nos campos económico, diplomático, social, político, psicológico e militar. Sendo assim o Poder Militar deverá ser criado e empregado tendo em vista a contribuição, na sua esfera de acção, para a consecução dos objectivos fixados pela política de Defesa Nacional. Isto significa que a política de Defesa Militar deverá nortear-se por uma lógica política, o que equivale a dizer que, em teoria, enquanto não se encontrar devidamente definida uma política de Defesa Nacional, não poderá realmente saber-se com toda a segurança que Poder Militar é necessário e possível criar.

É claro, que, numa situação como a nossa, há imperativos de ordem económica e de eficiência operacional que não se compadecem com demoras. Mas porque também constitui imperativo ter-se na devida consideração as realidades nacionais nos passos que for imprescindível irem-se dando, julga-se útil levantarem-se desde já algumas questões que se reputam de fundamentais.

As ameaças

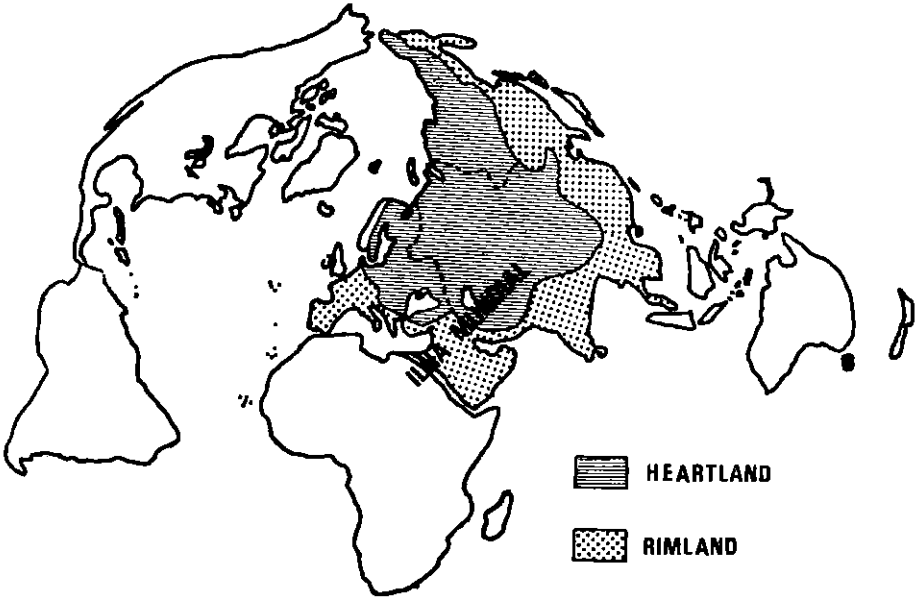
Numa época como a presente, em que se torna cada vez mais difícil e delicado definir quem são os inimigos, um processo seguro de se estimarem as ameaças a ter em consideração por um país que pretenda formular a sua Política de Defesa Nacional, consiste em manter uma relação actualizada dos seus pontos fracos, ou vulnerabilidades, e estimar que conflitos podem levar países ou grupos de países, ou ainda outros agentes, externos ou internos, a ser tentados a explorar as referidas vulnerabilidades em proveito de interesses não exclusivas ou genuinamente nacionais.

Simultaneamente, deverá ter-se presente que tal exploração é tanto mais tentadora, e portanto mais provável, quanto mais importante ela se tornar para a defesa dos interesses vitais daqueles países ou agentes. Por isso é que há determinadas regiões do Globo, onde ,devido à sua importância estratégica, têm incidido com maior frequência e intensidade as disputas de influência entre as maiores potências, pelo

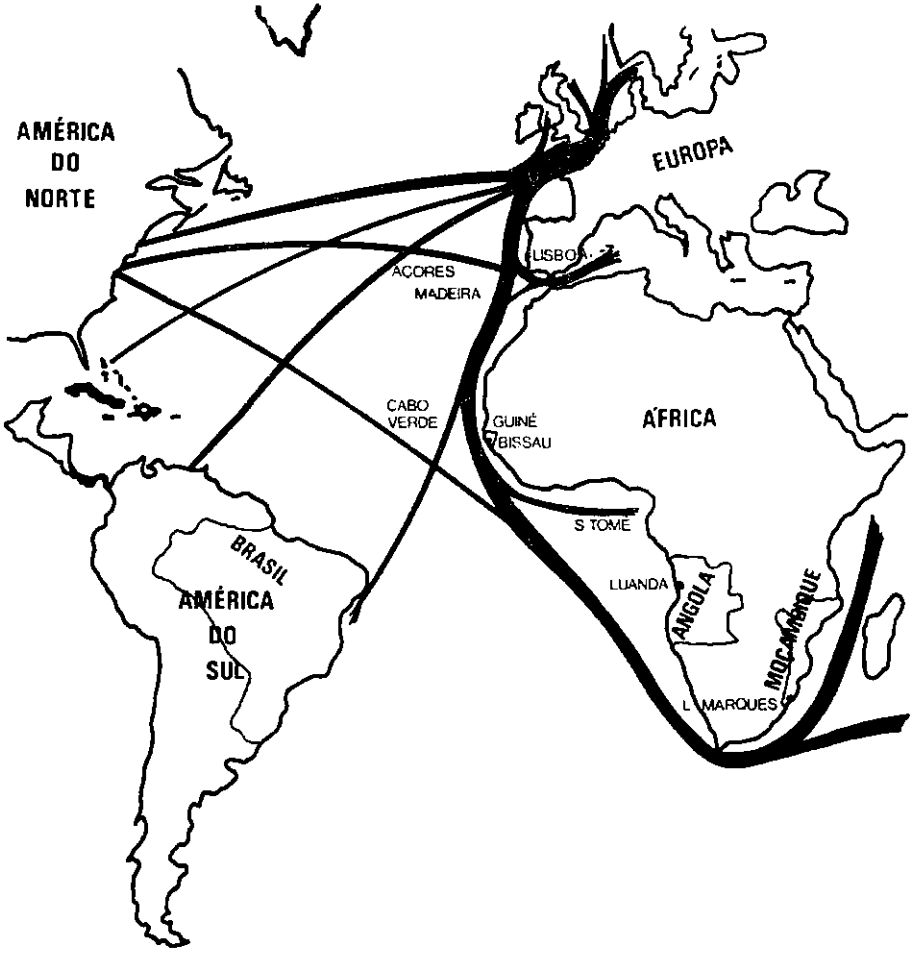
que se caracterizam basicamente por crónica instabilidade política, socioeconómica e ideológica, e ainda por acentuada dependência externa. São as chamadas regiões-charneiras, ou de conflito potencial.

O território português ocupa uma posição geográfica de reconhecida importância estratégica quanto aos principais conflitos que actualmente mais influenciam a situação internacional, e a sua evolução. Desses conflitos o mais importante é o connecido por Leste-Oeste, através do qual as duas maiores potências, defendendo concepções de vida que parecem irreconciliáveis, disputam a hegemonia mundial. Ou porque as duas superpotências receiam efectivamente as consequências catastróficas de um confronto militar directo na Europa, ou porque julgam ser possível atingir os seus objectivos defrontando-se noutras paragens «por procuração», sem ultrapassar o nível dos conflitos militares convencionais limitados, o que é certo é que ambas enveredaram até ao presente pela chamada Estratégia Indirecta, em que predomina o recurso a coacções de carácter político, diplomático, psicológico e económico, apoiadas num Poder Militar grandioso. Não surpreende portanto, que tenham surgido crises nas mencionadas regiões de conflito potencial, de que são exemplo as guerras israelo-árabes, o drama do Líbano, a luta pelo contrôle do Mar Vermelho, as guerras de libertação na África Austral, a crise no chamado «Chifre de África». Curiosamente, todos os conflitos citados se encontram localizados na periferia das «Rotas do Petróleo», pondo em evidência e em cheque a maior vulnerabilidade do Mundo Ocidental, particularmente dos países industrializados da Europa, a qual consiste na pesada dependência do exterior em hidrocarbonetos e em matérias-primas. e das vias marítimas para o seu transporte. Simultaneamente, as faúlhas do conflito principal atearam um outro conflito, conhecido por Norte-Sul, através do qual os países produtores de hidrocarbonetos e de matérias-primas do Terceiro Mundo, tendo tomado consciência do peso político das suas riquezas naturais, lutam pelo acesso ao seu contrôle e ao dos seus próprios destinos, e por uma nova ordem económica mundial que proporcione o desenvolvimento dos países daquela vasta área. Este conflito, incidindo nas citadas vulnerabilidades dos países industrializados, originou entretanto uma crise económica profunda na Europa Ocidental, mormente nos países de mais débeis estruturas. Como se sabe, esta crise está provocando insegurança e agitação socio-política susceptível de favorecer o acesso ao poder das chamadas maiorias de esquerda nos países europeus da bacia mediterrânica, o que, a verificar-se, poderá criar na CEE e na NATO problemas de divergência de objectivos e de confiança, com reflexos negativos quanto ao projecto de integração europeia e à eficácia da NATO.

Aqui convém fazer um pequeno parêntesis para citar o conhecido teórico do Poder Terrestre, Mackinder, que sustentava que, se



uma potência — que, segundo ele ,poderia ser a Alemanha, a Rússia ou a China — adquirisse suficiente Poder Terrestre para dominar o «Coração da Terra», ou «Heartland» (Continente Euro-Asiático desde a Alemanha à Sibéria Central, inclusivé), poderia vir a dominar a Ilha Mundial (Continente Euro-Asiático mais a África) e o Mundo, desde que, ela própria, evoluisse para potência marítima. Posteriormente, Mackinder admitiu que, se as potências marítimas tradicionais conseguissem pôr em prática uma estratégia de contenção periférica baseada no Poder Naval (coicidência neste ponto com as teses de Mahan, teórico do Poder Naval), para o que seria indispensável transformar o Oceano Atlântico, de solução de continuidade, em elo de ligação íntima, aquele Poder poderia ser contido. As teses de Mackinder (1861-1947) parecem confirmadas pelas estratégias postas em prática pelos EUA e pela URSS, de que se destaca a evolução desta para potência marítima de primeira grandeza após consolidação do seu Poder Terrestre ímpar e a sua intervenção em África. Quanto aos esforços para a contenção da Potência Continental, registe-se a assinatura do Tratado Atlântico Norte (uma aliança marítima, liderada pelos EUA) e as lutas de influência que se verificam na periferia do «Heartland», designadamente na Península Ibérica, Europa Mediterrânica, Médio Oriente e região asiática ribeirinha do Índico (área decisiva do conflito entre os EUA e a URSS, segundo Spykman, que a chamou de «Rimland»).



LINHAS DE NAVEGAÇÃO NO ATLÂNTICO

(ESPESSURA DO TRAÇO PROPORCIONAL À DENSIDADE DE TRÁFEGO)

Acontece que o território português, para além da posição geográfica que ocupa, a partir da qual se pode atacar ou defender as rotas marítimas vitais da Europa Ocidental (ao largo da nossa costa transitam diariamente mais de 400 navios mercantes de várias nacionalidades, a maioria dos quais petroleiros), comporta as ilhas atlânticas, as quais, conforme ficou evidenciado na 2.ª Guerra Mundial e nas últimas guerras israelo-árabes, constituem um muito conveniente trampolim para o apoio dos EUA aos Teatros de Operações da Europa e do Médio Oriente. E, o que é talvez ainda mais importante, as ilhas dos Açores e da Madeira situam-se numa linha de contenção periférica eventual da «Ilha Mundial», facto este que, na hipótese de a Europa Ocidental vir a ser ocupada militarmente pela URSS, ou de vir a assumir uma posição neutralista por coacção política daquela superpotência, poderia ditar a sua separação de Portugal Continental, por retenção estratégica na esfera de influência norte-americana. Esta hipótese, aliás, nada tem de novo, pois poderia muito provavelmente ter-se concretizado no caso de Hitler ter tomado a decisão de ocupar a Península Ibérica durante a 2.ª Guerra Mundial. Relembre-se ainda que a ameaça de separatismo das Ilhas se acentuou singularmente durante o período da revolução portuguesa em que o conflito ideológico interno atingiu o seu ponto mais crítico, emprestando alguma verosimilhança à hipótese de se instalar no Continente um estilo de vida que, segundo os resultados das eleições, não era desejado pela grande maioria da população, entre esta a quase totalidade dos açorianos e dos madeirenses. Repare-se que, em qualquer das hipóteses referidas, as actuações de que poderia ter resultado a ruptura da integridade territorial do país ter-se-iam verificado no Continente, e não nas Ilhas.

A corresponderem à realidade algumas referências que têm surgido na imprensa estrangeira quanto a ligações de certos meios árabes com correntes separatistas das Canárias e das nossas Ilhas, a razão de ser do fenómeno poderia encontrar-se nas preocupações com a sua condição de trampolim potencial para o Médio Oriente.

Depreende-se assim existirem motivos aliciantes para que outros países tentem a exploração em seu proveito da nossa vulnerabilidade constituída pela descontinuidade territorial. Mas existem outras vulnerabilidades no nosso país, como sejam fragilidade económica e pesada dependência do exterior em combustíveis, alimentos, matérias-primas, tecnologia, equipamento militar, etc. Para não falar das graves divisões que se verificam na sociedade portuguesa (entre o Norte e parte do Sul do Continente, e entre este as Ilhas) para a superação da qual urge criar um saudável clima que constitua como que uma sólida frente moral e psicológica que defenda a credibilidade do sistema democrático e o respeito pelos valores tradicionais das nossas culturas, religião e História, e que reforce os laços entre as populações

das Ilhas e do Continente. A existência de tal clima, que tem muito a ver com a minimização da crise latente de identidade nacional, é imprescindível para se fundamentar uma Política de Defesa Nacional autêntica.

A conclusão que interessa reter é, pois, a de que Portugal reúne todas as condições para também constituir uma região de conflito potencial.

O poder militar possível e conveniente para o País

O objectivo da nossa Política de Defesa Nacional, ou de Segurança, deverá ser o de preservar a paz e a integridade do Território Nacional, salvaguardar a liberdade do povo e assegurar a maior liberdade de acção possível para o Governo.

Limitações de carácter económico, industrial, tecnológico e humano tornam evidente que, num Cenário de Guerra Generalizada, aquele Objectivo só pode ser conseguido no âmbito da Aliança Atlântica. No entanto, porque as duas superpotências temem as consequências nucleares de uma confrontação directa entre si, e porque lhes é possível irem atingindo os seus fins por meios indirectos, o mais provável é que continuem a recorrer à confrontação indirecta, cuja expressão militar máxima será o conflito limitado na geografia, nos meios, no tempo e nos objectivos, com recurso a interpostas nações. É neste Cenário, de Confrontação Indirecta, que devemos portanto projectar prioritariamente a nossa Política de Defesa Militar e o Poder Militar para a servir.

Num Cenário de Confrontação Indirecta, parecem possíveis actuações dos dois Blocos em confronto nas regiões-charneira nos campos económico, psicológico, político e diplomático, as quais podem eventualmente degenerar em conflitos militares convencionais limitados. O avolumar das crises assim fomentadas processa-se classicamente através de caos económico, de consequente agitação social, de desobediência civil, de guerra civil e, finalmente, de intervenção militar estrangeira, normalmente «por procuração».

O motor de arranque do processo é, pois, uma crise económica (os ingleses costumam dizer ser muito difícil viver-se em democracia com uma inflação superior a 20 por cento) o que chama a atenção para a importância de uma economia sã para a segurança total. Neste campo, o Poder Militar — principalmente as suas componentes terrestre e aérea — tem um popel importante a desempenhar, embora de carácter não activo, que consiste em contribuir para existência de um clima de confiança e de tranquilidade que favoreça o investimento e o trabalho profícuo. É assim importante que o Poder Militar do

nosso país apresente uma capacidade mínima de dissuasão e de intervenção que contribua para a Defesa da legitimidade democrática no plano interno. Quanto a ameaças externas, o Poder Militar deverá ter capacidade para minimizar as possibilidades de exercício de coacção militar ou de concretização de factos consumados por meio de acções fulminantes explorando a chamada «impotência do equilíbrio», a qual tem tendência a inibir as superpotências de interferir com prontidão. Por outras palavras, o mínimo que o Interesse Nacional consente é uma Política de Defesa Militar que garanta dissuasão e que, no caso de esta não funcionar, dê possibilidades de resistir pelo menos durante o tempo que levam a reagir os mecanismos internacionais (diplomáticos, ou de opinião pública), ou as Alianças. Esta política parece afinal a mais compatível com o interesse Nacional e com as limitações de natureza económica e industrial, as quais impõem a adopção de uma estratégia a que chamaremos de suficiência.

Para aqueles que porventura ainda duvidem da necessidade de umas Forças Armadas (particularmente de um Exército) com uma determinada dimensão, chama-se a atenção para o presente drama do Líbano, em que uma excessiva debilidade militar, tanto no plano material, como no da coesão do meio humano, tornou primeiramente inviável o contrôle da situação interna, e forneceu depois argumentos e campo livre para a intervenção de Forças Armadas estrangeiras no seu território.

A coesão entre as populações do Continente e das Ilhas constitui um factor de força para a liberdade de acção política, e a sua falta uma vulnerabilidade explorável por terceiros. Isto, devido à importância estratégica do Território Nacional. Mas o problema é muito mais do âmbito das opções políticas do povo português e das estratégias económica, social, política e psicológica do Governo.

No dealbar de uma civilização predominantemente marítima?

Sendo o factor económico fundamental em matéria de segurança, e portanto para a própria independência nacional, importa realçar o valor actual e potencial do mar para o nosso país. Na realidade, Portugal é um grande arquipélago, composto pelo Continente e pelas Ilhas, cujos elos de ligação são constituídos pelos espaços marítimos e aéreo, dependendo da atenção que merecer a sua utilização e a sua defesa o tornarem-se em factores de coesão, ou de desunião. O mar constitui o meio mais económico e eficiente para o transporte de mercadorias, verificando-se no caso português que, para além de inevitabilidade da sua utilização entre as Ilhas, e entre estas e o Continente, as mercadorias importadas, incluindo os combustíveis, são transpor-

tados por via marítima numa percentagem superior a 90 por cento. Mas o mar constitui ainda uma fonte de recursos energéticos (prevê-se para 1980 que 30 por cento da produção mundial de hidrocarbonetos provenha do mar e, para o fim do século, 50 por cento) e de recursos alimentares, e revelou-se ultimamente como um grande reservatório de minerais. De facto, além da extracção de urânio, que já se efectua por dragagem nas plataformas continentais da Namíbia e da Austrália, foi possível detectar a formação de importantes nódulos polimetálicos a grandes profundidades, constituídos por níquel, cobre e manganês, e ainda por outros metais de valor estratégico, sendo de salientar algumas referências na imprensa estrangeira à detecção de algumas daquelas formações no mar dos Açores. Ainda quanto ao valor económico do mar, importa salientar as potencialidades da aquicultura (criação racional de peixes, crustáceos, moluscos e algas), que parece apresentar boas perspectivas na nossa costa do Continente, e que corresponde a uma evolução na atitude do homem em relação ao mar, semelhante à evolução de caçador para agricultor e pastor, verificada há séculos, em relação à terra. Os recursos económicos do mar (lembra-se que este cobre cerca de 71 por cento da superfície do Globo), numa era em que eles começam a escassear em terra (o Clube de Roma anunciou recentemente que os recursos terrestres são limitados), constitui já hoje uma esperança para a própria sobrevivência do género humano. Mas, se constitui uma perspectiva de melhor futuro, principalmente para os países ribeirinhos como o nosso, também pode revelar-se como uma fonte de conflitos, de que são sintomas a «guerra do bacalhau» entre a Islândia e a Inglaterra, a disputa entre a Grécia e a Turquia pelo acesso aos recursos energéticos do Mar Egeu (note-se que os quatro países mencionados são todos aliados na NATO). Os constantes alargamentos das áreas jurisdicionais económicas para 200 milhas, e as dificuldades de acordo verificadas em várias Conferências do Direito do Mar, realizadas sobre a égide da ONU, constituem outros exemplos do interesse crescente pelo mar. Segundo alguns futurólogos, a corrida incontrolada que está a verificar-se aos recursos económicos do mar, e que lhes faz lembrar a competição das potências coloniais pelas riquezas existentes nos países do Terceiro Mundo, pode vir a degenerar numa grave confrontação generalizada pela sobrevivência.

Verifica-se, assim, uma autêntica tendência da humanidade para o mar, a que convém estar muito atento num país marítimo por excelência como o nosso, e de que é exemplo frisante o caso de uma potência tradicionalmente continental, como a URSS, se ter voltado espectacular e decisivamente para o mar, pondo de pé uma Marinha de Guerra de primeira grandeza e munindo-se das maiores Marinhas de Pesca e Científica Mundiais, e da quinta Marinha Mercante, através da qual, pela prática de fretes mais baratos (subsidiados) tenta, no

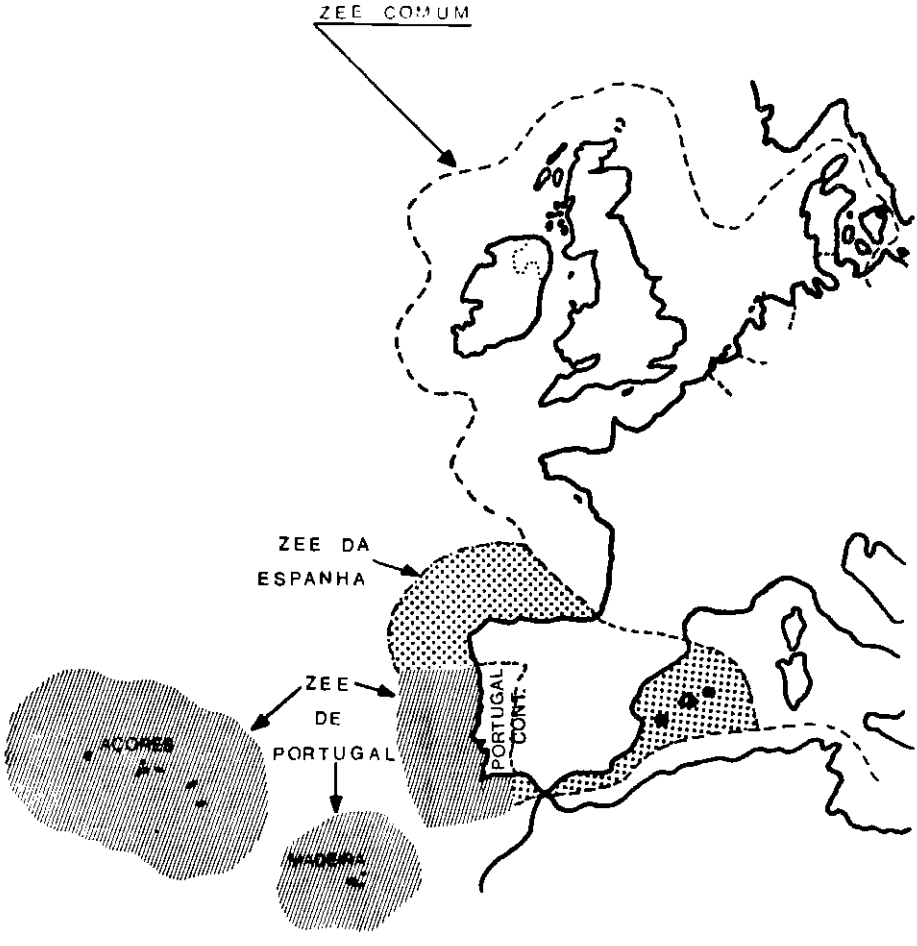
mínimo, monopolizar os transportes marítimos dos países em desenvolvimento.

Quanto ao nosso país, que acaba de se decidir pela promulgação da sua Zona Económica Exclusiva, convém lembrar que esta constitui uma parcela muito importante e quiçá inseparável do futuro «Mar do Mercado Comum», conceito este que começa a ser ventilado (inclusivamente quanto à necessidade de se coordenar a sua vigilância e fiscalização). Tendo em consideração que a Europa poderá encontrar resposta no seu Mar Comum para a redução, que afincadamente procura, das suas dependências do exterior (o caso do petróleo do Mar do Norte é um exemplo), uma análise do mapa que se junta faz pensar que talvez a CEE não esteja afinal tão desinteressada na nossa associação, como pretenderá fazer crer.

O Mar representa muito para o futuro da humanidade. No número de Julho de 1977 da «Révue Maritime», pode ler-se no intróito do artigo «La Mer Et Les Nations»: «Estamos nós no dealbar de uma civilização predominantemente marítima? Parece bem que sim, dado que o mar vai desempenhar na vida das nações e dos homens um papel sem precedentes nas próximas décadas, fornecendo uma parte importante da alimentação, pela pesca industrial e pela aquicultura, contribuindo para a produção de energia, constituindo um vasto reservatório de matérias-primas, e sendo enfim o lugar privilegiado da Defesa, com o advento dos submarinos nucleares lança-mísseis».

Conforme se referiu, num Cenário de Estratégia Indirecta são importantes e prioritários os meios miltares (principalmente os terrestres e os aéreos) que contribuam para a manutenção de um clima de confiança propício ao investimento e ao trabalho, que dissuadam intervenções atentórias da legitimidade democrática, da independência nacional e da integridade territorial do país. São, contudo, também importantes ,embora de prioridade mais baixa, os meios militares que visam o apoio e a protecção das actividades e dos interesses económicos da nossa ZEE, os que garantam o funcionamento das comunicações marítimas e a protecção da pesca longínqua. Por outro lado, Portugal, aliás como sucede com a generalidade dos países ocidentais — onde a dependência do mar e dos transportes marítimos ditou que mais de 70 por cento das populações, e os mais importantes centros industriaris, nós rodoviários, ferroviários e aéreos se situem a menos de 50 km do litoral — tem concentrados na costa os seus principais objectivos estratégicos, o que constitui uma importante vulnerabilidade, acentuada pelo facto de à distância de surpresa deles poderem transitar legalmente meios aero-navais de qualquer potência. Por outro lado, o mar Português é uma espécie de solução de continuidade para os mares de países com costas atlânticas e mediterrânicas, como a Espanha e a França. Por tudo o referido, existe a necessidade de se estar presente no mar económico e no mar territorial, e de se montar

MAR DA CEE


ZEE COMUM
ZEE DA
ESPANHA
ZEE
DE
PORTUGAL
AÇORES
MADEIRA
PORTUGAL
CONT.

um sistema de vigilância e de defesa da Fronteira Marítima, a qual parece mais vulnerável do que a Terrestre, não apenas porque esta terá tendência a perder sensibilidade com o processo de integração europeia, mas também porque aquela é uma fronteira com todos os países, logo com maior probabilidade de gerar maior número de conflitos. A Fronteira Marítima portuguesa, acentue-se, faz ainda parte da Fronteira Marítima da própria Europa, e a sua posição geográfica confere-lhe particularíssima relevância.

A possibilidade, que deve estar sempre presente nos espíritos, de numa situação de crise poder verificar-se um perigoso aumento de tensão de ruptura entre o Continente e as Ilhas, obrigará a pensar na conveniência de se dispersar o Poder Militar pelas três parcelas do território nacional (estratégia conhecida particularmente por «evitar pôrem-se todos os ovos num único cesto») e pelo mar, meio ideal para preservar uma espécie de segunda capacidade de dissuasão e de intervenção para uma eventual recuperação da integridade territorial, sem recurso exclusivo a apoio externo, que pode ser negado, ou aplicado de acordo com os interesses que poderão não ser coincidentes com os nossos. É evidente que a estratégia preconizada pressupõe ainda uma capacidade mínima de transporte aéreo e marítimo militar.

Reflexões sobre o poder naval (*)

Não se estranhará por certo que se aborde o tema de Poder Naval num país de raízes físicas e culturais marítimas, com uma posição estratégica de que o elemento predominante é o mar, com uma Zona Económica Exclusiva de área 18 vezes superior à do seu próprio território, e em que o mar constitui, para além de uma esperança de futuro melhor, um elo vital de ligação interterritorial.

Continuando a Aliança Atlântica a corresponder ao seu principal propósito de contribuir para a paz e para a liberdade (frise-se que poucos ousarão garantir que, sem a sua existência, pudesse continuar hoje a manifestar-se, por exemplo, a neutralidade da Suíça ou da Suécia, ou mesmo a via autónoma da França), e sendo à sombra do seu escudo dissuasor que tem sido viável o rumo à integração europeia, facilmente se compreende ter lógica a presença de Portugal na NATO, uma vez que se trata de um país de raiz europeia e atlântica que pretende o seu ingresso na CEE. Por isso se entende que deve contribuir-se honestamente, embora apenas dentro das nossas reais possibilidades, para

(*) Consideram-se como contribuindo para o Poder Naval os meios aéreos, embarcados e baseados em terra, com capacidade específica para actuar nos teatros de operações marítimos, no âmbito da Estratégia Marítima.

o esforço comum de defesa, justificando-se, portanto, a preocupação do Plano Naval com a aquisição em devido tempo de 3 novas fragatas e de um pequeno trem naval destinado a combater a ameaça de minas, visando ambos os tipos de navios, juntamente com os aviões de patrulha marítima de longo raio de acção a receber pela Força Aérea, concorrer para a manutenção em funcionamento das rotas marítimas e dos portos vitais para o país e para os seus aliados. Por outro lado, mal estaria que não acompanhássemos de perto o progresso da tecnologia e da arte naval, que a participação na NATO nos assegura (uma vez que não temos nem investigação científica nem indústria adequada) sem o que deixaríamos de poder honrar as nossas tradições marítimas, obrigando a que outros países (entre eles a Espanha, caso venha a entrar na NATO) pudessem vir a executar nas nossas águas e com os seus meios as tarefas que nos competem, e perdendo ainda a credibilidade de que necessitamos para que os nossos presentes e potenciais clientes de ciência naval nos procurem para os iniciarmos nas artes do povo que um dia viram chegar do mar.

Opróprio General Beaufre, conhecido teórico da Estratégia Indirecta, reconhece no seu livro «Strategie pour Demain» o mar como o meio ideal para o desenvolvimento da estratégia de dissuasão nuclear e convencional (nota-se aqui convergência dos seus pontos de vista com os dos estratagistas norte-americanos e soviéticos, os quais, através da chamada política designada por «Shift Away From Land Wars», procuram fazer incidir no mar as maiores probabilidades de ocorrência de uma eventual guerra, transferindo para os submarinos grande parte da sua capacidade de dissuasão nuclear). Por outro lado, o General Beaufre reconhece as potencialidades únicas do Poder Naval no âmbito da política externa e dos conflitos limitados convencionais em que, segundo ele, os navios porta-aviões e de assalto anfíbio podem desempenhar um papel capital (convergência de pontos de vista com o conceito de Contrôle do Mar — «Sea Control» — perfilhado pelas Marinhas de ambas as superpotências, e precisamente posto em prática com forças navais constituídas em redor de navios porta-aéreos e de assalto anfíbio, e de navios de apoio logístico móvel, forças essas que permitem marcar presença e intervir de imediato, quando necessário, para defesa dos seus interesses vitais, nas citadas regiões-charneiras do Globo).

Ora acontece que, ao contrário do que possa parecer, está também ao alcance de um pequeno país a constituição de forças de «Sea Control» (que podem igualmente ser utilizadas como Forças Navais de Instrução), através de um novo tipo de navio, já existente noutras Marinhas, designado por «Fast Combat Support Ship», que traduzimos por «Navio Rápido de Apoio Logístico e Operacional». Estes navios, com deslocamento que varia entre as 6000 e as 20 000 toneladas, com

velocidade da ordem dos 20 nós, podem efectuar reabastecimento no mar de sólidos e de líquidos (possibilitando assim maiores permanências de forças navais no mar) transportar, operar e manter uma pequena força de 3 a 5 helicópteros, ou de 2 aviões V/STOL (que podem efectuar operações de assalto anfíbio, de ataque a alvos de superfície e submersos, e desempenhar tarefas logsíticas), transportar e desembarcar na praia algumas centenas de homens (fuzileiros, paraquedistas, ou comandos), e servir de navio-chefe de uma força naval, para o que dispõem das instalações apropriadas. São navios que congregam num só, embora modestamente, as funções de porta-aéreos, de navio anfíbio e de navio de apoio. O actual Petroleiro de Escolta «S. Gabriel», de 14 000 toneladas, e que terá que vir a ser substituído nos próximos anos, já hoje tem capacidade, embora limitada, para algumas das tarefas supracitadas, não parecendo portanto muito difícil, nem muito mais caro, imprimir ao seu eventual substituto a capacidade de «Fast Combat Support Ship». Isto proporcionaria ao Poder Militar a constituir a concretização da atrás citada segunda capacidade de dissuasão e de intervenção, e contribuiria para conferir à Marinha a capacidade e correspondente credibilidade profissional necessária para atrair os potenciais compradores de arte naval.

A presença, a vigilância e a fiscalização das águas jurisdicionais portuguesas, principalmente da Zona Económica Exclusiva (ZEE), implica o emprego de meios navais e de meios aéreos de índole marítima, cuja posse, pelo inegável interesse económico da sua utilização, não pode mais ser considerada como mero fardo orçamental. É claro que qualquer navio de guerra ou avião militar, em trânsito no desempenho de outras missões, se ocupa também da missão de vigilância e de fiscalização a título esporádico. Mas a grande importância económica da missão em apreço justifica plenamente que lhe sejam afectos meios específicos, em tempo total. Para se dar um exemplo, a Marinha da Noruega, também a braços com a vigilância de vasta ZEE, onde dispõe de importantes pesqueiros e de instalações de prospecção e extracção de hidrocarbonetos, recorreu de imediato ao fretamento de alguns arrastões de 500 toneladas de deslocamento, bem equipados para o desempenho da missão pretendida, e está desde já a construir uns sete novos navios para o efeito, de cerca de 2000 toneladas, dispondo de 1 helicóptero, de artilharia ligeira e de instalações para combate a incêndio e à poluição. Visto tratar-se de unidades que terão de permanecer largo tempo em mar duro, como é o caso do nosso, não se deverá pensar em pequenos navios patrulhas para o desempenho da missão. Quanto ao helicóptero embarcado, ele é indispensável para estender o raio de vigilância dos navios e para proceder a tarefas de reconhecimento à distância e de salvaguarda da vida humana no mar. Convém aqui lembrar que, helicópteros operando a partir de terra não se afastam em regra para além de 50 mi-

ıhas da costa, pelo que, como o limite da ZEE vai até às 200 milhas, só resolveriam parcialmente o problema. Em linhas gerais, o esquema de vigilância envolve o emprego de aviões de patrulha marítima de longo raio de acção (normalmente capazes de varrer com radar uma área de cerca de 20 000 milhas quadradas por hora, contra cerca de 5000 dos helicópteros e cerca de 800 dos navios de superfície) que efectuam com regularidade operações de vigilância de malha larga, com o objectivo de detectar presenças de navios suspeitos de se encontrarem em contravenção; se tal se verificar, são então destacados navios com o objectivo de, no local, procederem a uma fiscalização mais cuidada, ao rastreio e observação das actividades dos suspeitos e, se necessário, ao envio para bordo deles de equipas especiais destinadas à inspecção, ou ao apresamento, se tal se justificar. O avião de patrulha marítima de longo raio de acção e o navio de guerra completam-se assim, uma vez que aquele não pode desempenar-se de todas as tarefas da missão de soberania, e este apresenta uma taxa de cobertura mais baixa.

Conforme se verifica, a missão em questão terá de ser desempenhada por navios de guerra e por meios aéreos com capacidade marítima que, entre nós, pertencem à Força Aérea. Do interesse nacional decorrem prioritariamente preocupações de máxima economia compatível com uma eficácia aceitável, donde se impõe que se coordenem os esforços a desenvolver na Zona Económica Exclusiva pelos meios das duas Corporações, dependendo o esquema a adoptar da reestruturação dos Comandos a efectuar, a qual terá certamente em conta o facto de que o «Mare Nostrum» Económico é um Teatro de Operações marítimo.

Quanto à vigilância e à defesa da Fronteira Marítima, que se reputam de essenciais, o caso é menos claro, uma vez que obriga a actuar em três meios distintos — em terra, no ar e no mar. Assim, enquanto que às Forças Terrestres caberá a vigilância visual e radar do litoral e dos portos (com a cooperação das chamadas Forças Paramilitares) e a defesa anti-aérea e a operação de baterias de defesa costeira com artilharia e/ou mísseis, à Força Aérea caberá a vigilância e a defesa contra ameaças de aviões e de navios de superfície, e à Marinha a vigilância e a defesa contra ameaças de navios de superfície, de submrinos, de mergulhadores e de minas, tanto por meio de unidades navais, como de instalações fixas e móveis de defesa de portos. No mínimo, parece ser de exigir-se uma coordenação, ao nívvel de Regiões Terrestres, Marítimas e Aéreas, quanto a Informações e a Operações. Por tal, muito conviria que as áreas geográficas daquelas Regiões fossem coincidentes.

Uma Política de Defesa Militar necessitaria portanto de considerar, a médio prazo, um Poder Naval com capacidade mínima para

o desempenho de missões de Defesa das Comunicações Marítimas nacionais (e eventual empenhamento em idêntica missão da Aliança Atlântica em caso de necessidade), de Contrôle do Mar (compreendendo Presença, Dissuasão e Intervenção no Teatro de Operações Marítimo Nacional), de Apoio às Actividades Económicas no Mar, de Vigilância Marítima, e de Carácter Diplomático.

Saliente-se queas Missões Navais de Carácter Diplomático, ultrapassando o âmbito da Estratégia Marítima, para dependerem da Política Externa do País, são possíveis pela flexibilidade ímpar do Poder Naval, nela se compreendendo por exemplo visitas julgadas necessárias a comunidades portuguesas no estrangeiro e a países de língua portuguesa, e assistência naval a países eventualmente interessados em colher ensinamentos da nossa experiência marítima.

Virgílio de Carvalho
Capitão de Mar-e-Guerra
Professor do Instituto Superior Naval de Guerra

EXECUÇÃO GRAFICA DA SPEME