

ANTÓNIO DUARTE SILVA

O Império e a Constituição Colonial Portuguesa

(1914–1974)

O Império e a Constituição Colonial Portuguesa

(1914–1974)

IMPrensa DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA

A Imprensa de História Contemporânea é a editora universitária do Instituto de História Contemporânea, especializada na divulgação de trabalhos de investigação originais nas áreas da História e das Ciências Sociais. A IHC publica estudos inovadores que incidam sobre o período contemporâneo, privilegiando as abordagens de carácter transdisciplinar.

Conselho Editorial

Paulo Jorge Fernandes (Coord.)

Álvaro Garrido

Luís Trindade

Maria Alexandre Lousada

Maria João Vaz

ANTÓNIO DUARTE SILVA

O Império e a Constituição Colonial Portuguesa

(1914–1974)

© 2019 António Duarte Silva
Título: O império e a constituição colonial portuguesa (1914-1974)
Autor: António Duarte Silva
Revisão de texto: Elisa Lopes da Silva
Coordenação executiva: Elisa Lopes da Silva

Design e direcção de arte: Raquel Pinto

Este livro foi objecto de avaliação científica

1ª edição: Novembro de 2019

Imprensa de História Contemporânea
imprensa.ihc@fch.unl.pt
<http://imprensa.ihc.fch.unl.pt>
Av. de Berna, 26 C
1069-061 Lisboa

Depósito legal n.º 462336/19

ISBN: 978-989-98388-9-5 (Impresso)
ISBN: 978-989-8956-04-0 (EPUB)
ISBN: 978-989-8956-05-7 (Mobi)
ISBN: 978-989-8956-06-4 (PDF)

Tiragem: 200 exemplares

Versão impressa da responsabilidade de Caleidoscópio – Edição e Artes Gráficas, S.A



Esta é uma obra em Acesso Aberto, disponibilizada online e licenciada segundo uma licença Creative Commons de Atribuição Não Comercial – Sem Derivações 4.0 Internacional (CC-BY-NC-ND 4.0).

Financiado por Fundos FEDER através do Programa Operacional Factores de Competitividade – COMPETE e por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito dos projetos UID/HIS/04209/2013 e UID/HIS/04209/2019.

 INSTITUTO
DE HISTÓRIA
CONTEMPORÂNEA

 FCT
Fundação
para a Ciência
e a Tecnologia

Índice

INTRODUÇÃO	xi
As leis do império	
A temática	xi
Uma constituição colonial	xvi
O Império Colonial Português entre os impérios	
Identificação dos impérios coloniais	xxii
Portugal e o seu III Império	xxvi
Metamorfoses do Império Colonial Português	xxvii
PARTE I	
NA PRIMEIRA REPÚBLICA: PORTUGAL E COLÓNIAS	
A Constituição de 1911 e a matéria colonial	31
A administração civil das províncias ultramarinas	37
Os prelúdios: a Lei de Separação e Norton de Matos	43
As propostas do Ministro Almeida Ribeiro	47
As Leis Orgânicas de 1914	51

1915-1918: crises, guerras e interregnos	55
Mudar de vida: a Conferência de Paz, de Paris	58
A revisão constitucional de 1920 (processo)	61
Um novo aparelho de Estado	63
A desagregação da autonomia colonial	67
Da questão colonial no “28 de Maio”	71

PARTE II

A DITADURA MILITAR E O IMPÉRIO COLONIAL

João Belo e a criação do Império Colonial Português (1926)	75
Os Estatutos dos Indígenas (de 1926 e de 1929)	81
A Ditadura e a política de transição (1926-1930)	87
Emergência de Salazar (1930)	92
O momento Acto Colonial	95

PARTE III

O ACTO COLONIAL E A CONSTRUÇÃO DO IMPÉRIO

Quirino de Jesus, redactor principal	101
Teor e complementos do Acto Colonial	104
A nova ordem imperial	111
A superveniência da Constituição de 1933	115
As duas revisões do Acto Colonial em 1935	119
Armindo Monteiro e a construção do Império	121

PARTE IV

AS INDECISAS REVISÕES DO PÓS-GUERRA (1945-1946)

O fim da Segunda Guerra Mundial e a reformulação do colonialismo	131
O Império no II Congresso da União Nacional (1944)	135
A revisão do Acto Colonial (1945)	140
A revisão da Carta Orgânica do Império Colonial (1946)	145
Saldo: uma revisão minimizada	148

PARTE V
MUDANÇAS NA DÉCADA DE CINQUENTA

Sacrificar a ideia de Império	149
O parecer crítico da Câmara Corporativa	155
A revogação expedita do Acto Colonial	159
O novo Direito (Constitucional) ultramarino	162
Sarmento Rodrigues e os laivos de luso-tropicalismo	167
A Lei Orgânica do Ultramar de 1953	171
O Estatuto dos Indígenas de 1954	178
O ultramar na revisão constitucional de 1959: contexto, processo e uma revisão inesperada e armadilhada	191

PARTE VI
O FRACASSO DO REFORMISMO (1961-1963)

A porta do federalismo colonial (I): divagações de Marcelo Caetano e Salazar	203
Adriano Moreira e as reformas de 1961	208
A porta do federalismo colonial (II): um <i>non-paper</i> na gaveta (1962)	215
A porta do federalismo colonial (III): o memorial de Marcelo Caetano	217
A porta do federalismo colonial (IV): manobras dispersas (intelectuais, políticos, militares)	222
A reunião extraordinária do Conselho Ultramarino (1962)	232
Salazar cerra fileiras	238
A Lei Orgânica do Ultramar (revisão de 1963)	244

PARTE VII
AS ÚLTIMAS REVISÕES (1971-1972)

O ultramar na revisão constitucional de 1971: a proposta, o debate parlamentar e a conclusão	249
Das províncias ultramarinas enquanto regiões autónomas	260
A revisão enquanto descolonização (à direita)	262
As regiões autónomas e os constitucionalistas	266
As regiões autónomas vistas da esquerda	271
A última Lei Orgânica do Ultramar (Lei n.º 5/72)	275
O ser e o nada das últimas revisões	279
O Estatuto da Guiné e as dissensões entre Marcelo Caetano e Spínola	282

PARTE VIII
A LEI DA DESCOLONIZAÇÃO

Reconhecer a autodeterminação	293
<i>O tabu e o busílis</i>	293
<i>Os dois textos históricos</i>	296
<i>Os três documentos revolucionários</i>	300
<i>O Programa do MFA</i>	304
<i>A estratégia de Spínola</i>	308
<i>Participação do Conselho de Ministros</i>	314
<i>A “Constituição Palma Carlos”</i>	317
As três versões da Lei da Descolonização	322
Os desenvolvimentos da Lei da Descolonização	333
<i>A Comunicação à ONU, de 4 de Agosto de 1974</i>	333
<i>O “Projecto Nacional” de Spínola e os documentos</i>	
<i>Veiga Simão e Almeida Santos (Plano de Agosto)</i>	337
<i>A 12.ª Sessão do Conselho de Estado</i>	
<i>(Protocolos com o PAIGC e a FRELIMO)</i>	344
Terminar o Império constitucionalmente	351
<i>Os acordos de descolonização</i>	351
<i>O tempo e o direito</i>	357
CONCLUSÕES	361
ANEXO	
LEGISLADORES E MENTORES — BIOGRAFIAS	377
FONTES E BIBLIOGRAFIA	407

Introdução

AS LEIS DO IMPÉRIO

A temática

A presente investigação sobre a constituição colonial portuguesa (formal e material, ver-se-á concretamente) abarca sessenta anos, da Primeira República à Lei da Descolonização (Lei n.º 7/74, de 27 de Julho), e distribuiu-se por oito partes.

Obedece a vários pressupostos:

- (i) só trata do poder colonial soberano (constituente e legislativo) — quer do seu exercício, quer de quem o exerceu;
- (ii) centra-se na metrópole, mais concretamente nos órgãos do poder em Lisboa, pelo que é feita em função da história de Portugal;
- (iii) incide sobre legislação, ou seja, sobre normas escritas, coercivas, unilaterais e, no caso, provenientes de uma fonte “distante”;

- (iv) estudam-se os textos em si — o conjunto do sistema jurídico-colonial, isto é, as instituições que regulam as situações coloniais —, não a sua aplicação no território colonial;
- (v) o direito colonial português ocupou um relevante papel legitimador, alcançou um elevado apuro técnico e beneficiou de uma doutrina sedimentada;
- (vi) o constitucionalismo francês foi a sua matriz mais próxima.

Não obstante tais “pré-compreensões constitucionais”, a metodologia seguida não é positivista ou académico-formal e a investigação é interdisciplinar, abrangendo a História, o Direito e a Política (História Política, Direito Colonial e Ciência Política). Mas a relação final de fontes e bibliografia é restritiva: como fontes, seleccionaram-se só as mais relevantes, não se autonomizaram os arquivos nem os documentos, incluíram-se memórias, entrevistas e depoimentos, porém excluiu-se a legislação e remeteu-se a doutrina jurídica para a bibliografia; por sua vez, esta foi seleccionada em função da relevância ou incidência pelo que, por não se referirem directa ou especialmente ao objecto da investigação, não se incluíram nem múltipla bibliografia citada na Introdução nem variadas monografias e analíticos citados no texto¹.

A visão é de um jurista. O direito colonial abrange apenas as normas que regulam as relações entre metrópole e colónias ou as que regulam a vida nas colónias, mas em termos tais que aí se afirma aquela dependência, característica da condição colonial. O direito das populações nativas (consuetudinário ou usos e costumes), incluindo os poderes tradicionais, não é objecto do direito colonial — é mesmo o seu oposto. Na delimitação do direito colonial podem seguir-se dois critérios. Num critério territorial, trata-se das normas jurídicas escritas em vigor nas colónias. Num critério material, as normas de direito colonial decorrem do fenómeno colonial e têm como destinatários duas categorias distintas de sujeitos — os colonos e os colonizados —, e tanto podem ser de direito interno — elaboradas dentro do Estado a que a colónia pertence — como ainda de direito internacional — pelas quais se pretende disciplinar a actividade colonizadora.² Marcelo Caetano preferia a designação Direito Público

1 Nos arquivos, nos documentos oficiais e nos analíticos, a digitalização pode, entretanto, ter alterado as cotas ou a paginação; na legislação oficial, e como é de uso, não se citam os locais de publicação.

2 André Gonçalves Pereira, “Colonial (Direito)”, in *Verbo—Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura* (Lisboa: Editorial Verbo, s. d.).

Colonial, cujo objecto eram as actividades legislativas e administrativas exercidas pelos órgãos centrais e locais do Estado relativas às colónias portuguesas, e distinguindo nele duas Partes: Do império colonial português (Parte I) e Condição das pessoas e regime das terras (Parte II).³ Neste estudo, interessam ambos os critérios (material e territorial) e ambas as ordens jurídicas (interna e internacional). Mas, pelo seu âmbito, privilegiar-se-ão o critério material e a ordem jurídica interna.

Repartido entre o direito interno e o internacional e o direito público e o privado, o direito colonial, como instrumento de dominação, é uma disciplina em busca de identidade científica, cuja unificação (mundialização) foi determinada pelo relevo da colonização africana e pela predominância do direito internacional. Nesta perspectiva, a soberania colonial foi sendo progressivamente reduzida a um serviço público internacional assumido pelas potências administrantes sob controlo da comunidade internacional. Por outro lado, a autonomia constitucional (e administrativa) do direito colonial, ou seja, *a contrario*, a sua plena integração no direito estadual, dependeu da resposta à questão da pertença das colónias ao território do Estado. Todos os debates comprovam que esta questão da diferença do direito colonial (um direito dito especial, territorial, excepcional ou particular perante o direito nacional) nunca ficou plenamente resolvida e que, conseqüentemente, como disciplina em construção, o direito colonial só pode ser compreendido na sua dimensão histórica.⁴

Por sua vez, a política colonial assentava desde finais do século XIX em três vértices: os indígenas, os colonos e o Estado metropolitano (aparelho colonial de Estado).⁵ No estatuto político, civil e criminal dos indígenas também se devem ou podem incluir o direito do trabalho e o regime das terras. Aqui só se abordará o estatuto político dos indígenas. Quanto ao estatuto dos colonos, desde o constitucionalismo liberal,

3 Marcelo Caetano, *Direito Público Colonial Português (lições coligidas por Mário Neves)* (Lisboa: [s.n.], 1934). Note-se que, quanto à publicação de lições universitárias (vulgo “sebentas”), há três situações diferentes: autoria, expressa indicação de revisão pelo Professor e mera indicação dos (alunos) responsáveis pela compilação. Na referência bibliográfica, citar-se-á sempre o Professor como autor, mas distinguir-se-ão as três situações na primeira identificação da obra e na bibliografia final.

4 Bertrand Durand, *Introduction historique au droit colonial* (Paris: Ed. Economique, 2015), 518 e segs. e 536-541.

5 Cristina Nogueira da Silva, *Constitucionalismo e Império — A Cidadania no Ultramar Português* (Coimbra: Almedina, 2009), 21 e segs.

ficaram gozando dos mesmos direitos dos habitantes da metrópole.⁶ Esta tendência para a uniformidade completa entre a condição dos colonos e a dos portugueses metropolitanos manteve-se.

Já a terminologia quanto à forma de Estado (unidade ou pluralidade de poderes políticos) e à forma de governo (relação entre poder e sociedade civil) é bem mais complexa. A expressão “Estado colonial” é recente (vem dos anos 1980) e ambígua, mais sociológica que jurídica, mais pós-colonial e, pior, polissémica.⁷ Simplificando muito, podem distinguir-se aqui duas grandes correntes:

- (a) Para a maioria (seguindo a historiografia tradicional), não se pode falar de Estado a propósito de uma ordem colonial, pois esta é, antes, um processo político definido por uma *situação colonial*.⁸ Estas situações coloniais caracterizam-se pelas relações de dominação e de submissão que se apoiam num aparelho de coerção específico: a legislação⁹;
- (b) Para outros, em cada território sob administração colonial forma-se um Estado colonial (porventura anterior aos impérios coloniais dos séculos XIX-XX), categoria que, portanto, se aplica

6 Manuel Rodrigues, *Administração Colonial (prelecções ao curso do III ano jurídico de 1919-1920, coligadas por Mello e Castro)* (Coimbra: Minerva Central, 1919), 233; Cristina Nogueira da Silva, *A Construção Jurídica dos Territórios Ultramarinos Portugueses no Século XIX — Modelos, Doutrinas e Leis* (Lisboa: ICS, 2017).

7 Para um resumo, Michel Cahen, “Africando; Bilan 1988-2009 et projets 2010-2018”, vol. I (Rapport pour l’habilitation à diriger des recherches, Histoire, Ecole des Hautes en Sciences Sociales, 2010), 101-107. Para aprofundar: George Steinmetz, “Empire et domination mondiale”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, vols. 171-172, n.º1 (2008): 4-19; Crawford Young, *The African Colonial State in Comparative Perspective* (New Haven: Yale University Press, 1994), 4-19; Sylvie Thénault, “L’État colonial — une question de domination”, in *Les empires coloniaux (XIX-XX siècle)*, dir. Pierre Singaravélou (Paris: Éditions Points, 2015), 215 e segs.

8 Na abordagem clássica de Georges Balandier, “La situation coloniale; approche théorique”, *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. 11 (1951): 44-79, a situação colonial — composta pela sociedade colonial (grupo dominante) e pela sociedade colonizada (grupo subordinado) — corresponde a um sistema de relações entre grupos diferenciados, foi criada pela expansão colonial das nações europeias, no decurso do século XIX, pode e deve ser abordada por diversos ângulos, ao historiador cabe vê-la sob o ângulo da nação colonial e apreender as mudanças que trouxe nas reacções entre esta e os territórios dependentes, podendo ser sinteticamente definida como «a dominação imposta por uma minoria estrangeira, racialmente (ou etnicamente) e culturalmente diferente, em nome de uma superioridade racial (ou étnica) e cultural dogmáticamente afirmada, a uma minoria autóctone materialmente inferior; esta dominação implica o contacto de civilizações heterogéneas [...]».

9 Vincent Joly, *L’Europe et l’Afrique de 1914 aux années soixante* (Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2012), 84.

ao e no território da colónia (e que se destrói ou sobrevive após a independência), mas não à capital metropolitana; embora, na mesma corrente, haja quem ainda dissocie o Estado imperial (abrangendo a metrópole e suas colónias) do Estado colonial (vigente apenas em cada colónia). Tal ou tais Estados coloniais eram recentes, criados no interior de fronteiras não coincidentes com espaços culturais, históricos e políticos homogêneos e, sobretudo, Estados artificiais, definindo as populações nativas a partir de âmbitos territoriais e centros de poder e de autoridade estrangeiros à sociedade que controlavam. Mas não se tornaram meros instrumentos e sistemas de representação de interesses metropolitanos, tentando incorporar a colaboração dos dominados.¹⁰

Não se usarão, portanto, as expressões Estado colonial (que vale, apenas, no sentido comum, como Estado com colónias suas) e aparelho de Estado colonial. Poder-se-á, porém, usar a terminologia aparelho colonial de Estado, pois este estudo tem por objecto o Direito Constitucional (português) relativo às colónias, isto é, uma ordem constitucional, criada e mantida na metrópole, especial e própria das colónias (ordem essa mais vulgarmente designada ou incluída na disciplina de administração colonial).

Também não se usará a terminologia Estado-Império — até porque a Primeira República assumiu a fórmula “Portugal e Colónias” e, no Estado Novo, a “Nação Portuguesa” se apresentava sob duas formas de Estado: como “Império Colonial Português” (exclusivamente formado pelas colónias) e, na Europa, como “República Unitária”, ambas sublimadas em “Unidade Nacional” pela revisão de 1951.

10 Anna Maria Gentili, *Il leone e il cacciatore — Storia dell’Africa sub-sahariana* (Roma: Carocci editore, 2015), 294-295. A doutrina francesa sobre a distinção entre as categorias de Estado colonial e Novo Estado saído da descolonização é bem representada por Pierre-François Gonidec, *L’État Africain — Evolution, Federalisme, Centralisation et Decentralisation*, (Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1985), 55 e segs. Sobre a teorização pós-colonial destes conceitos e categorias fundamentais, Frederick Cooper, *Le colonialisme en question — Théorie, connaissance, histoire*, trad. Christian Jeanmougin (Paris: Payot, 2005), 40-48 e 205-273. Como resumos, ainda, Eduardo Costa Dias, “Do Estado Colonial ao Estado Pós-colonial”, *Janus — Anuário de relações exteriores*, Público/UAL (2010), 3.2.1.; Heather J. Sharkey, “African colonial states”, in *The Oxford handbook of modern African history*, ed. J. Parker & R. Reid (Oxford: Oxford University Press, 2013), 151-170.

O conceito de Estado imperial foi usado pela doutrina francesa, no século XIX, no sentido de uma forma de Estado distinta do Estado federal e do Estado unitário, composta por elementos complexos em que um deles domina os outros. Foi então considerada adequada para qualificar o Império britânico e a III República francesa. Também Valentim Alexandre qualifica o Estado luso-brasileiro setecentista de «imperial, luso-brasileiro», porque dotado de características gerais (uma relação de domínio entre o centro do sistema e as suas possessões ultramarinas, com concentração de todos os órgãos superiores do Estado na metrópole) e traços específicos (colônia de povoamento, similitude de língua, de religião e de hábitos, idêntica situação quer dos escravos quer dos estratos dominantes em Portugal e no Brasil) mas, enquanto caso único, contrapõe-o expressamente «aos Estados coloniais dos séculos XIX-XX (entre eles o português), onde a matriz nacional é muito mais clara»¹¹. Numa perspectiva diferente (também “pós-colonial”), considerando o *Ultimatum* inglês como momento charneira da sua construção e sob a designação de (um novo) Estado-Império, o conceito foi recriado para o caso português por (entre outros) Fernando Tavares Pimenta.¹²

Uma constituição colonial

Pelo menos até ao período liberal, isto é, durante os séculos XVI a XVIII, faltou uma constituição colonial portuguesa unificada. Podem apontar-se, sinteticamente, quatro razões: (i) a heterogeneidade dos estatutos dos vassallos; (ii) a inexistência de um corpo geral de direito; (iii) a inconsistência do sistema político-jurídico; (iv) a inviabilidade de um império centrado, dirigido e drenado unilateralmente pela metrópole.¹³ No século XIX prevaleceu a ideia de que o constitucionalismo liberal abrangia todo o Reino ou Nação e que a constituição e seus direitos também se aplicavam ao ultramar, quer sem qualquer alteração (Constituição de 1822 e

11 Valentim Alexandre, *Os Sentidos do Império — Questão Nacional e Questão Colonial na Crise do Antigo Regime Português* (Porto: Edições Afrontamento, 1992), 810.

12 Fernando Tavares Pimenta, *Portugal e o Século XX — Estado-Império e Descolonização (1890-1975)* (Porto: Edições Afrontamento, 2010), 8-10.

13 António Manuel Hespanha, “A Constituição do Império Português. Revisão de alguns Enviesamentos Correntes”, in *O Antigo Regime nos Trópicos - A Dinâmica Imperial Portuguesa (séculos XVI-XVIII)*, org. João Fragoso, Maria Fernanda Bicalho, Maria de Fátima Gouvêa (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001), 163 e segs.

Carta Constitucional de 1826), quer quando consagravam alguns artigos às colónias, mas considerando-as simples circunscrições administrativas separadas da Metrópole por um acidente geográfico (Constituição de 1838 e Acto Adicional de 1852).¹⁴ Porém, apesar da invocada aplicação directa, tal legislação era meramente nominal e o benefício da cidadania pelos nativos não passava de mera ficção constitucional.¹⁵

As matérias da constituição colonial portuguesa são duas: a organização do poder colonial (organização político-administrativa ou aparelho de Estado) e o estatuto dos indígenas (político, civil e criminal). Desenvolveram-se nas leis da dominação colonial. A soma dá as leis do império. A constituição colonial unifica-as.

Porém, só depois da Constituição de 1911 (talvez desde a legislação de 1914 e sem dúvida com a revisão constitucional de 1920) se poderá falar de uma *constituição colonial portuguesa* enquanto conjunto de normas especialmente elaboradas em função da dependência dos territórios ultramarinos perante os órgãos metropolitanos de governo. Embora sendo uma constituição não soberana ou “de segunda” quanto ao seu valor — porque concedida a meros fragmentos de um Estado e deste dependentes — ou uma constituição privativa quanto à sua organização política — porque sob a forma para-constitucional de lei orgânica —, tal constituição, sendo especial, prevalecia sobre as Constituições da República (de 1911 e de 1933). Sobretudo, apesar dos múltiplos textos que sucessivamente a foram integrando não passou — salvo quanto à Lei da Descolonização, de 27 de Julho de 1974 — de uma constituição semântica pois limitou-se a formalizar, estabilizar e garantir o benefício exclusivo dos detentores do poder.¹⁶

Especificando: foram poucas (cerca de uma centena) as normas que integraram o direito constitucional colonial português, em sentido estrito, correspondente, digamos, à constituição colonial formal pertencente às Constituições de 1911 e de 1933:

14 Caetano, *Direito Público Colonial...*, 66-67 e Marcelo Caetano, *Administração e Direito Colonial - Apontamentos das lições ao 3.º ano de 1949-1950* (coligidos por Arminda Vilaras Cepeda e A. J. Viana Rodrigues, com a revisão do Professor da cadeira) (Lisboa: AAFDL, s.d.), 4-5.

15 Cristina Nogueira da Silva, “Nação, Territórios e Populações nos Textos Constitucionais Portugueses do Século XIX”, *Themis*, Ano III, n.º 5 (2002): 43-86.

16 Na classificação existencial ou ontológica de Karl Loewenstein, *Teoria de la Constitución*, trad. e introd. Alfredo Gallego Anabitarte (Barcelona: Editorial Ariel, 1976), 216-222. Distinguindo-se, tipologicamente, das normativas e das nominais, as constituições semânticas são a mera tradução das relações factuais de poder existentes no quadro de uma dada sociedade.

- (a) As quatro disposições constitucionais sobre as províncias ultramarinas, ou seja, o (nuclear) artigo 67.º mais os (complementares e avulsos) artigos 25.º, 85.º e 87.º da Constituição de 1911; essa norma do artigo 67.º — que enunciava, para as províncias ultramarinas, os princípios da descentralização administrativa e da especialidade das leis —, foi depois desdobrada em sete novos artigos pela revisão de 1920, que criou o regime dos Altos-Comissários, eliminou o artigo 87.º da Constituição e adoptou a epígrafe «Das Colónias Portuguesas» (Lei n.º 1.005, de 7 de Agosto de 1920);
- (b) As normas do Acto Colonial (uma mescla de 47 artigos, de teor organicista, nacionalista, integracionista e centralizador), emitido em 1930 como Acto Adicional à (suspensa) Constituição de 1911, de iniciativa de Salazar enquanto Ministro das Colónias interino, depois recebido como «matéria constitucional» pelo artigo 132.º da Constituição de 1933;
- (c) As normas dos artigos 133.º a 175.º da Constituição de 1933 aditados pela revisão de 1951 (quase todas providas do Acto Colonial), eliminando a ideia de Império e criando o princípio da unidade política nacional;
- (d) As normas dos artigos 135.º a 138.º após a revisão de 1971, instituindo uma autonomia progressiva e participada das províncias ultramarinas, organizadas em (pseudo) regiões autónomas;
- (e) Os três artigos da Lei n.º 7/74, de 27 de Julho (Lei da Descolonização), esclarecendo que a solução política das guerras no ultramar enunciada pelo Programa do Movimento das Forças Armadas (MFA) implicava o reconhecimento por Portugal do direito dos povos à autodeterminação.

Acresce a constituição colonial em sentido material.¹⁷

17 Ou seja, o chamado *corpus da constituição*, aqui entendido como «o conjunto limitado de materiais normativos que formam a constituição» e que, enquanto tal, «não é um dado mas um problema»: J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (Coimbra: Almedina, 1998), 1006. Não confundir com a *constituição material* enquanto imbricação entre a constituição escrita e a constituição “viva”, ou seja, como conjunto de fins e valores constitutivos do princípio de unidade e permanência de um ordenamento jurídico e de forças políticas e sociais que asseguram a respectiva concretização, podendo estar para além da própria constituição escrita (ibid., 1013-1014), o qual, enquanto *law in action*, não releva para a presente investigação.

A constituição colonial material foi composta pela seguinte legislação avulsa, a maioria pertencente à área do direito administrativo, ramo de direito reputado suficiente e adequado à dominação colonial¹⁸:

1. Novo *Regulamento de Trabalho nas Colónias*, aprovado pelo Decreto de 27 de Maio de 1911, do Governo Provisório, mediante recepção e modificação do anterior regulamento (aprovado pelo Decreto de 9 de Novembro de 1899).
2. Decreto do Governo Provisório, de 27 de Maio de 1911 (que reorganizou os serviços da Secretaria das Colónias, à data anexa à da Marinha): criação do Conselho Colonial, com atribuições de consulta sobre assuntos jurídicos, de administração das colónias e de Tribunal Contencioso.
3. Decreto da Assembleia Nacional Constituinte, de 23 de Agosto de 1911: criação do Ministério das Colónias.
4. Decreto n.º 233, de 22 de Novembro de 1913, relativo à *Separação da Igreja do Estado nas Colónias*, criando as Missões Civilizadoras ou Laicas (“legislação Almeida Ribeiro”).
5. *Lei Orgânica da Administração Civil das Províncias Ultramarinas* — Lei n.º 277, de 15 de Agosto de 1914 (“legislação Almeida Ribeiro”).
6. *Lei Orgânica da Administração Financeira das Províncias Ultramarinas* — Lei n.º 278, de 15 de Agosto de 1914 (“legislação Almeida Ribeiro”).
7. *Regulamento Geral de Trabalho dos Indígenas das Colónias Portuguesas*, aprovado pelo Decreto n.º 951, de 14 de Outubro de 1914 (“legislação Lisboa de Lima”).
8. Lei n.º 1.022, de 20 de Agosto de 1920: regula os Conselhos legislativos e Altos-Comissários e suas relações com o Poder Executivo (Governo da República) (“legislação Ferreira da Rocha”).
9. Decreto n.º 7.008, de 9 de Outubro de 1920, que codifica em diploma único as *Bases Orgânicas da Administração Civil e Financeira das Colónias* (“legislação Ferreira da Rocha”), depois,

18 Exclui-se, por economia do texto, o regime jurídico das terras, em que caberia distinguir três fases: i) os diplomas editados em 1918 (Moçambique), em 1919 (Angola) e em 1938 (Guiné); ii) a Lei n.º 2001, de 16 de Maio de 1944 (Bases Gerais das Concessões de Terrenos do Estado); iii) o Decreto n.º 43.894, de 6 de Setembro de 1961 (Regulamento da Ocupação e Concessão de Terrenos nas Províncias Ultramarinas).

- alterado pelas Leis n.º 1.130, de 26 de Março de 1921, e n.º 1511, de 13 de Dezembro de 1923.
10. Decreto com força de lei n.º 12.110, de 13 de Agosto de 1926: substituição do Conselho Colonial pelo Conselho Superior das Colónias (“legislação João Belo”).
 11. Decreto n.º 12.421 de 2 de Outubro de 1926: aprova as novas *Bases Orgânicas da Administração Colonial* (“legislação João Belo”).
 12. *Estatuto Orgânico das Missões Católicas Portuguesas da África e Timor*, aprovado pelo Decreto n.º 12.485, de 13 de Outubro de 1926 (“legislação João Belo”).
 13. Primeiro *Estatuto Político, Civil e Criminal dos Indígenas de Angola e Moçambique*, aprovado pelo Decreto n.º 12.533, de 30 de Outubro de 1926, tornado extensivo aos *Indígenas da Guiné e dos Territórios da Companhia de Moçambique* pelo Decreto n.º 13.698, de 30 de Março de 1927 (“legislação João Belo”).
 14. Nova publicação das *Bases Orgânicas da Administração Colonial*, através do Decreto n.º 15.421, de 24 de Março de 1928.
 15. *Código do Trabalho dos Indígenas nas Colónias Portuguesas de África*, aprovado pelo Decreto n.º 16.199, de 6 de Dezembro de 1928.
 16. Segundo *Estatuto Político Civil e Criminal dos Indígenas da Guiné, Angola e Moçambique*, aprovado pelo Decreto n.º 16.474, de 6 de Fevereiro de 1929.
 17. *Carta Orgânica do Império Colonial Português*, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 23.228, de 15 de Novembro de 1933 (“legislação Armindo Monteiro”).
 18. *Reforma Administrativa Ultramarina*, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 23.229, de 15 de Novembro de 1933 (“legislação Armindo Monteiro”).
 19. Lei n.º 1.913, de 23 de Maio de 1935: substituição do Conselho Superior das Colónias pelo Conselho do Império Colonial (“legislação Armindo Monteiro”).
 20. *Revisão da Carta Orgânica do Império Colonial Português* através da Lei n.º 2016, de 29 de Maio de 1946 (“Reforma Marcelo Caetano”).
 21. *Lei Orgânica do Ultramar* aprovada pela Lei n.º 2.066, de 27 de Julho de 1953 (“Reforma Sarmento Rodrigues”).
 22. Decreto-Lei n.º 39.602, de 3 de Abril de 1954: substituição

- do Conselho do Império Colonial pelo Conselho Ultramarino (preparado por Marcelo Caetano, então seu Vice-presidente).
23. Terceiro *Estatuto Político Civil e Criminal dos Indígenas da Guiné, Angola e Moçambique*, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 39.666, de 20 de Maio de 1954 (“Reforma Sarmiento Rodrigues”).
 24. *Revogação do Estatuto dos Indígenas*, feita pelo Decreto-Lei n.º 43.893, de 6 de Setembro de 1961 (“Reforma Adriano Moreira”).
 25. Novo *Código do Trabalho Rural* (no Ultramar) aprovado pelo Decreto n.º 44.309, de 27 de Abril de 1962 (“Reforma Adriano Moreira”).
 26. *Revisão da Lei Orgânica do Ultramar* através da Lei n.º 2.119, de 24 de Junho de 1963 (“legislação Silva Cunha”).
 27. Última *Lei Orgânica do Ultramar* aprovada pela Lei n.º 5/72, de 19 de Junho de 1972 (“legislação Silva Cunha”).
 28. *Programa do Movimento das Forças Armadas* (MFA), publicado em Anexo à Lei (Constitucional) n.º 3/74, de 14 de Maio.
 29. *Lei da Descolonização* (Lei n.º 7/74, de 27 de Julho, aprovada pelo Conselho de Estado).

Descortinam-se quatro grandes períodos constitucionais: 1.º Primeira República (c. 1914-1926), na forma político-jurídica de Portugal e Colónias; 2.º Império Colonial Português, formalizado legal e constitucionalmente (entre 1926 e 1951); 3.º Unidade Política Nacional, absorvendo o então chamado ultramar ou províncias ultramarinas (de 1951 a 1974); 4.º no fim, a Lei da Descolonização, de 1974 (desenvolvida em 1974 e 1975 nos acordos de descolonização, que, esses, já pertencem ao âmbito do direito internacional).

O texto subsequente fica-se pelas fontes jurídicas e restringe-se às leis do Império, ou seja, às normas que integraram a constituição colonial portuguesa, que em sentido material se pode e deve autonomizar entre c. 1914 e 1974-75. E nele trata-se sobretudo dos legisladores e seus mentores. Presentes e influentes em Lisboa, mais que tudo e sempre, «a cabeça do Império»¹⁹. Seleccionaram-se, para efeitos biográficos, oitenta e quatro entre políticos, juristas, académicos, militares. Uma elite, composta exclusivamente por homens, quase todos brancos e de origem metropolitana. E alinham-se os quinze mais destacados e condecorados:

19 António de Oliveira Salazar, “A Crise Económica no País e nas Colónias”, *Diário de Notícias*, 27 de Janeiro, 1950.

- 1.^a linha: Armindo Monteiro, Marcelo Caetano, Oliveira Salazar;
 2.^a linha: Artur Almeida Ribeiro, João Belo, José Ferreira Bossa, M. M. Sarmiento Rodrigues, Norton de Matos, Quirino de Jesus;
 3.^a linha: Adriano Moreira, Afonso Costa, Afonso Queiró, António de Almeida Santos, Bernardino Roque, J. M. Silva Cunha, Manuel Ferreira da Rocha.

O IMPÉRIO COLONIAL PORTUGUÊS ENTRE OS IMPÉRIOS

Identificação dos impérios coloniais

Estendendo-se por milénios, os impérios foram muitos e muito variados. No fim do século XVIII, eram uma forma ordinária de organização das comunidades políticas. Enquanto forma de Estado (isto é, enquanto organização do poder e da comunidade), correspondem a unidades políticas vastas que, ao contrário do Estado-nação, afirmam a não-equivalência das suas múltiplas populações. Genericamente, apresentavam quatro características: i) existência de poder central forte, quase sempre um imperador dotado de poderes ilimitados; ii) carácter sagrado da função imperial; iii) tendência para o absolutismo; iv) extensão por um vasto território. Além disso, correspondendo a entidades expansionistas, desenvolveram-se como sistemas de incorporação política e de gestão de diferenças, quer dominando outras entidades políticas quer definindo diversos estatutos pessoais, entre a escravatura e a cidadania.²⁰ Muitos duraram séculos. Como formas de governo (isto é, atendendo prioritariamente à relação política entre governantes e governados), os impérios — de que o protótipo foi o Império Romano — desapareceram em 1918.

A partir do século XVI o termo usou-se para designar as grandes formações, independentemente da forma de governo ou regime político.

20 O livro de Jane Burbank e Frederick Cooper, *Empires — De la Chine ancienne à nos jours*, trad. Christian Jeanmougin (Paris: Payot, 2011) é de referência obrigatória. Para uma síntese, assente na “longa duração”, Gérard Chaliand e Jean-Pierre Rageau, *Géopolitique des empires* (Paris: Flammarion/Champs, 2010).

Por exemplo, os impérios marítimos, que marcaram o nascimento dos impérios europeus.²¹ Para estes últimos e numa perspectiva limitada à construção dos tipos imperiais (ultramarinos) da Idade Moderna e aos casos português e o espanhol, enunciam-se três características comuns: a) um quadro territorial relativamente importante; b) um programa de domínio e unificação de elementos políticos, étnicos, raciais, culturais, etc., de composição diversa; c) uma alta valorização do ideal (e da estrutura) militar.²²

O alargamento do conceito agravou as dificuldades da uma definição — que um constitucionalista como Maurice Duverger recusou por a tornar inutilizável.²³ Não obstante, o tempo dos impérios foi superado por uma nova forma política que se criara contra eles, o Estado-nação. E — sobretudo pelo relevo dado ao princípio da soberania — a literatura jurídica europeia a partir do século XVII comprova-o pois o conceito de Estado absorveu o de Império.²⁴

Na historiografia actual, para pensar juridicamente o Império (e deixar de o considerar mera forma de governo ou regime político), parte-se de duas perspectivas conexas: tentar distinguir Império e Estado como categorias autónomas e definir Império como forma política específica. O cerne parece estar na estrutura do poder, ou seja, na hierarquia entre metrópole e colónias, por um lado, e na dualidade de territórios e populações, por outro. A originalidade político-jurídica da forma Império colonial residiria principalmente nesta dualidade (ao quebrar a identificação Estado-nação), pois no fenómeno imperial o Estado ultrapassa a nação, que só existe na metrópole.²⁵

21 Obra de referência: Marcel Dorigny, Jean-François Klein, Jean-Pierre Peyroulou, Pierre Singaravélou, Marie-Albane de Suremain, *Grand Atlas des empires coloniaux — Des premières colonisations aux décolonisations — XV-XXI siècle* (Paris: Éditions Autrement, 2015) — porém, com a expressa menção de que só na historiografia recente se passou a fazer uma distinção essencial entre dois grandes períodos da colonização europeia realizada nos mundos extra-europeus e reservando-se o conceito de império para a segunda fase, a que vai dos inícios do século XIX às primícias da descolonização, em meados do século XX.

22 Luís Filipe F. R. Thomaz e Jorge Santos Alves, “Da Cruzada ao Quinto Império”, in *A Memória da Nação*, org. Francisco Bethencourt e Diogo Ramada Curto (Lisboa: Livraria Sá da Costa Editora, 1991), 101, nota 57.

23 Citado por Armelle Chopard-Le Bras, “Empire”, in *Dictionnaire constitutionnel*, dir. Olivier Duhamel e Yves Mény (Paris, PUF, 1992).

24 Emmanuelle Tourme Jouannet, “La disparition du concept d’Empire”, *Jus Politicum*, n.º 14 (Junho 2015) (<http://juspoliticum.com/article/la-disparition-du-concept-d-empire-986.html>).

25 Visão jurídico-política in Olivier Beaud, “Propos introductifs [a “Peut-on penser juridiquement l’Empire comme forme politique”]”, *Jus Politicum*, n.º 14 (Junho 2015) (<http://juspoliticum.com/article/propos-introduction-970.html>).

Assim, enquanto no imaginário da nação a tónica reside na comunidade horizontal, e na equivalência entre todos os nacionais, já — diversamente — «o imaginário imperial declina-se a partir de um elo vertical, a partir da disparidade entre as diferentes partes e da convergência de todas elas para cima, dirigida para os governantes»²⁶.

Os impérios coloniais europeus corresponderam a formas políticas decorrentes do imperialismo e do colonialismo ditos “modernos” ou “contemporâneos”. O século XIX foi o século colonial europeu e, na sequência de vários antecedentes e diferentes percursos, a realização da Conferência Internacional de Berlim em 1884-1885 marcou o início simbólico do período do imperialismo (colonial). Embora os impérios e os imperadores fossem categorias vindas de antigos tempos, este imperialismo era inteiramente novo, «um novo termo, imaginado para descrever um fenómeno novo»²⁷, em ruptura com os antigos sistemas coloniais resultantes das “grandes descobertas” dos séculos XV e XVI. Impôs-se durante as três décadas posteriores — até à Primeira Guerra Mundial, separando o século XIX do século XX —, caracterizadas pela grande expansão territorial dos países europeus e, simultaneamente, pelo desenvolvimento dos movimentos de unificação nacional na Europa. Levou quer à formação dos impérios europeus (sobretudo através do pangermanismo e do pan-eslavismo, antecedentes dos totalitarismos), quer dos impérios coloniais criados pelos países mais industrializados.²⁸

O período da partilha da África terminou em 1914 e não teve grande impacto na política europeia. Nesta perspectiva, uma periodização mais vulgar (e flutuante nas datas) distingue, *grasso modo*, dois grandes períodos: a primeira metade do século XIX (1815-1870), em que

26 Jane Burbank e Frederick Cooper, “Império, Direitos e Cidadania, de 212 a 1946”, in *O Governo dos Outros — Poder e Diferença no Império Português*, org. Ângela Barreto Xavier e Cristina Nogueira da Silva (Lisboa: ICS, 2016), 546.

27 Visão de historiador in E.J. Hobsbawm, *A Era do Império* (Lisboa: Editorial Presença, 1990), 82. Visão global in Jean-François Klein, Pierre Singaravélou, Marie-Albane de Sureman, *Atlas des empires coloniaux, XIX-XX siècles* (Paris, Éditions Autrement, 2012), e Robert McNamara, “Os Impérios Europeus Ultramarinos durante a Primeira República Portuguesa”, in *AI República Portuguesa — Diplomacia, Guerra e Império*, coord. Filipe Ribeiro de Meneses e Pedro Aires de Oliveira (Lisboa: Tinta-da-china, 2011), 267-298. Sobre o “processo de construção imperial”, Andrew Porter, *O Imperialismo Europeu (1860-1914)* (Lisboa: Edições 70, 2011). Para uma história comparada e cruzada, Pierre Singaravélou (dir.), *Les empires coloniaux (XIX-XX siècle)* (Paris: Éditions Points, 2015).

28 Hannah Arendt, *O Sistema Totalitário* (Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1978), 183 e segs. No entanto, analisando detalhadamente este período do imperialismo colonial europeu, Hannah Arendt omite o caso português, limitando-se a uma alusão à futura “exceção portuguesa” que de resto faz decorrer «do seu atraso nacional, mais do que da ditadura salazarista» (ibid., 21).

as colónias europeias tinham pouca importância e só se podia em rigor falar de império colonial no caso britânico, e, de seguida, o imperialismo moderno entre 1870 e o início da Primeira Guerra Mundial.²⁹

Mas há quem destaque e valorize um terceiro período, de renovação do imperialismo colonial.³⁰ A Primeira Guerra Mundial, como guerra entre os impérios clássicos (embora dotados de um poder militar e económico que lhes advinha do interior e do exterior do espaço europeu³¹), tornar-se-ia o momento charneira da integração e da imposição de uma nova forma pois, com a repartição do Império Otomano, último império do tipo romano, os impérios coloniais das potências da Europa ocidental iriam atingir a sua maior envergadura. A reestruturação do mundo imperial posterior à Primeira Guerra Mundial só pôs termo aos impérios dos vencidos (e originará três novos projectos imperiais: a Alemanha nazi, a URSS e o Japão).³² A Sociedade das Nações (SDN) não só criou o sistema de mandatos e o princípio da tutela internacional como, sobretudo, confirmou a legitimidade dos impérios coloniais, não pondo em causa o estatuto dos países colonizadores e excluindo os povos asiáticos e os africanos da nova ordem universal. Por tudo isso, é admissível sustentar que, embora tendo antecedentes nas décadas iniciais do século XIX e surgido autonomamente com o direito da colonização criado na época da Conferência de Berlim, os impérios coloniais contemporâneos, após uma primeira fase de expansão territorial, só se impuseram económica e institucionalmente no período entre as duas Guerras Mundiais do século XX, conduzindo ao auge do colonialismo por volta dos anos 30 (quando, de resto, também se começaram a revelar os primeiros sinais da sua contestação e desagregação). Comumente, este período entre as duas guerras mundiais do século XX é conhecido e reconhecido como o do apogeu dos impérios coloniais. Enquanto formas de organização política, os impérios coloniais foram terminando após a Segunda Guerra Mundial com a descolonização, nos seus vários significados e tempos.³³

29 Henri Wesseling, *Les empires coloniaux européens 1815-1919*, trad. Patrick Grilli (Paris: Gallimard/Folio, 2009 [2003]), 16, 680 e 702.

30 Jacques Frémeaux, *Les empires coloniaux — Une histoire-monde* ((Paris: CNRS, 2012), 16 e segs., que corresponde a uma reedição actualizada de Jacques Frémeaux, *Les empires coloniaux dans le processus de mondialisation* (Paris: Maisonneuve et Larose, 2002); 0 Joly, *L'Europe et l'Afrique...*, 208 e segs.

31 Burbank e Cooper, *Empires...*, 445.

32 Burbank e Cooper, *Empires...*, 512 e segs.

33 Frederick Cooper, “Descolonização e Cidadania — a África entre os Impérios e um Mundo de Nações”, in *Histórias de África. Capitalismo, Modernidade e Globalização*, trad. Bárbara Direito (Lisboa: Edições 70, 2016), 341 e segs.

Portugal e o seu III Império

Quanto a Portugal, o império teve sempre uma estrutura compósita, nunca correspondeu a um território contínuo e homogêneo, assentou numa lógica singular e, como termo, nunca foi oficialmente utilizado até ao início do século XIX.³⁴ É costume distinguir três Impérios portugueses: o Império Marítimo do Oriente (ou *Estado da Índia* enquanto designação dos povoados e territórios administrados por Goa, essencialmente, «uma rede, isto é, um sistema de comunicação entre várias espaços», ou, por outras palavras, «uma nebulosa de poderes» em equilíbrio permanente e constante mutação³⁵), o Império Luso-Brasileiro (na última fase sob a forma de Reino Unido) e o Terceiro Império (progressivamente construído, durante o século XIX, como Império Africano). Também é costume qualificá-lo, olhando para o conjunto, como o primeiro império colonial moderno e o último império ultramarino europeu.³⁶

No III Império português (o Império Africano) é ainda conveniente ou de uso distinguir várias fases, ou pelo menos três.³⁷

A primeira, de escassas relações com a metrópole e de fragilidade do poder central, teve como ponto de partida o reconhecimento português da independência do Brasil (1825) e prolongou-se até aos anos setenta do século XIX (senão até ao *Ultimatum*, de 1890); assentava ainda no tráfico de escravos e na escravatura (e na luta pela sua abolição, contra o poder

34 António Manuel Hespanha, “Fazer um Império com Palavras”, in *O Governo dos Outros...*, 75-79.

35 Respectivamente, Luís Filipe F. R. Thomaz, *De Ceuta a Timor* (Lisboa: Difel, 1994), 208, e Francisco Bethencourt, “Configurações Políticas e Poderes Locais”, in *A Expansão Marítima Portuguesa, 1400-1800*, dir. Francisco Bethencourt e Diogo Ramada Curto (Lisboa: Edições 70, 2010), 207 e segs.. Ver C. R. Boxer, *O Império Marítimo Português — 1415-1825* (Lisboa: Edições 70, 2015); Sanjay Subrahmanyam, *L’empire portugais d’Asie, 1500-1700* (Paris: Éditions Points, 2013). Sobre o Estado da Índia como império, ainda, António Dias Farinha, “O Conceito de ‘Império Português’”, in *História de Portugal*, vol. 5, dir. João Medina (Lisboa: Ediclube, 2004), 454-457.

36 João Paulo Oliveira e Costa (coord.), *História da Expansão e do Império Português* (Lisboa: A Esfera dos Livros, 2014); quanto à importação e influência da britânica *Imperial History*, Francisco Contento Rodrigues (dir.), *Dicionário da Expansão Portuguesa, 1415-1600* (Círculo de Leitores, 2106), 530-535.

37 Valentim Alexandre, “O Império Africano (séculos XIX-XX) — As Linhas Gerais”, in *O Império Africano — Séculos XIX e XX*, coord. Valentim Alexandre (Lisboa, Edições Colibri, 2000), 11-12; António José Telo, “Modelos e Fases do Império Português, 1890-1961”, in *Portugal, Espanha y Africa en los últimos cien años*, coord. Hipólito de la Torre (Mérida: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1992), 65 e segs.. Sobre o “estado da arte”, nas dimensões diplomáticas e internacionais, Pedro Aires de Oliveira, “A Diplomacia do Terceiro Império”, in *O Império Colonial em Questão (sécs. XIX-XX) — Poderes, Saberes e Instituições*, org. Miguel Bandeira Jerónimo (Lisboa: Edições 70, 2012), 87 e segs.

dos negreiros), visando criar um novo império em África, cujo grande impulsionador foi o marquês Sá da Bandeira; abrangeu um conjunto de variadas e dispersas possessões, as mais importantes incluídas num mapa cor-de-rosa indo de Angola a Moçambique, que prepararia um Novo Brasil, mas não foi mais que mero «império virtual».³⁸

A segunda (consolidação), data da partilha da África entre várias potências europeias e caracterizou-se pelo impulso do projecto colonial, pelas campanhas militares de ocupação dos territórios coloniais e pela definição de um modelo de administração. Prolongou-se até ao termo da Primeira Guerra Mundial (Tratado de Versalhes), sendo, verdadeiramente, o período de formação do moderno Império Colonial Português. Nele prevaleceu «o mito da herança sagrada» e o projecto colonial tornou-se «elemento central do nacionalismo português».³⁹

A terceira fase cobre todo o período posterior, de 1920 até ao fim (1975): autonomista, durante a Primeira República, com o regime dos Altos-Comissários; nacionalista e centralizadora, de 1926 a 1951, elevando o Império Colonial a fórmula constitucional; após a revisão de 1951, passou-se à unidade nacional, incluindo as revisões constitucionais de 1959 (integracionista) e a de 1971 (autonomia regional).⁴⁰

Metamorfoses do Império Colonial Português

No referido sentido restrito, o proclamado Império Colonial Português também data do apogeu imperial prevalecente entre as duas Guerras

38 Ver Valentim Alexandre, *Origens do Colonialismo Português Moderno (1822-1891)* (Lisboa: Sá da Costa Editora, 1979), sobretudo 34 e segs.; Idem, “A Viragem para África”, in *História da Expansão Portuguesa*, dir. Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri, vol. 4 (Lisboa: Círculo dos Leitores, 1998), 61 e segs. Também, quanto ao termo desta fase, na perspectiva da cidadania das populações nativas e da administração dos territórios, Silva, *A Construção...*, 148-149.

39 Valentim Alexandre, “A África no Imaginário Político Português (Séculos XIX-XX)”, in *Velho Brasil, Novas Áfricas (1808-1975)* (Porto: Edições Afrontamento, 2000), 222. Ver, a propósito, Leonor Pires Martins, “Viragem à África e Corrida às Imagens”, in *Um Império de Papel — Imagens do Colonialismo Português na Imprensa Periódica Ilustrada (1875-1940)* (Lisboa: Edições 70, 2012), 29-88.

40 Em especial quanto à periodização da administração colonial (organizada pelas sucessivas Cartas e Leis Orgânicas), Valentim Alexandre, “Administração Colonial”, in *Dicionário de História de Portugal*, coord. António Barreto e Maria Filomena Mónica, vol. 7, Suplemento A/E (Porto: Figueirinhas, 1999). Apenas quanto ao Estado Novo, Adolfo Cueto Rodríguez, “La nación pluri-continental: La entelequia colonial del Estado Novo (1930-1974)”, *Espacio, tiempo y forma, Serie V, Historia Contemporánea*, t. 25 (2013): 11-130.

Mundiais. Embora convergindo com a terminologia francesa e britânica, a fórmula era nova no léxico jurídico e tinha a oposição dos que preferiam as fórmulas mais tradicionais (e monárquicas) Império Português e Império Ultramarino. O qualificativo colonial cedo foi doutrinariamente criticado por admitir uma dualidade política, pois — como o território do Império só abrangia as colónias —, Portugal (ou, na terminologia coetânea, a Nação Portuguesa) apresentava-se com duas formas de Estado: o Império Colonial Português e a República Unitária. Quer dizer, ao negar a assimilação política, a dualidade significava que o Império era unicamente formado pelas colónias e a metrópole não fazia parte dele⁴¹. Assim, não existia um Estado imperial: «Portugal *possuía* (e, portanto, *não era*) um império»⁴². Por isso, nunca a Constituição de 1933 pretendeu ser uma constituição imperial.

Antes, a Primeira República prosseguira o ideário monárquico (manutenção da herança sagrada e condição de sobrevivência nacional) com uma teorização de raiz liberal e humanitária⁴³, federadora e consensual.⁴⁴ Sobretudo, o império fora incorporado enquanto mito, dotado de ambiciosos projectos de colonização e descentralização político-administrativa.⁴⁵ Após o ensaio da “legislação Almeida Ribeiro” de 1914, com a revisão constitucional de 1920 a própria República definia-se como *Portugal e Colónias*.

O proclamado Império Colonial Português, institucionalmente contemporâneo dos impérios coloniais europeus, veio ligar o projecto colonial à identidade nacional mas teve uma curta existência terminológica — alterada em 1951, tal como já haviam feito a Grã-Bretanha e a França, logo após a Segunda Guerra Mundial. Legalmente criado em 1926 pelo Ministro João Belo como associação política dividida

41 Marcelo Caetano, “[Carta Orgânica do Império Colonial Português]”, *Boletim Geral da Agência das Colónias*, n.º 102 (1933): 118, e Idem, *Direito Público...*, 114. Expondo a ideia de império colonial nos contextos interno e internacional, José Luís Lima Garcia, *Ideologia e Propaganda Colonial no Estado Novo: da Agência Geral das Colónias à Agência Geral do Ultramar, 1924-1974* (Tese de doutoramento, Universidade de Coimbra, 2011), 13 e segs.

42 Manuel de Lucena, *Os Lugar-Tenentes de Salazar — Biografias* (Lisboa: Edições Aletheia, 2015), 23.

43 Cláudia Castelo, “O Nacionalismo Imperial no Pensamento Republicano”, in *A Primeira República e as Colónias Portuguesas*, coord. José Miguel Sardica (Lisboa: EPAL-CEPCEP, 2010), 45.

44 Ives Léonard, “II — A Ideia Colonial, Olhares Cruzados (1890-1930)”, in *História da Expansão Portuguesa*, dir. Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri, vol. V (Lisboa: Círculo de Leitores, 1999), 536 e segs.

45 Maria Cândida Proença, “A Questão Colonial”, in *História da Primeira República Portuguesa*, coord. Fernando Rosas e Maria Fernanda Rollo (Lisboa: Tinta-da-china, 2009), 205 e segs.

administrativamente em oito colónias, o Império Colonial Português foi — na recordação de um dos seus construtores — recebido por muita gente como «uma fanfarronada»⁴⁶. Ao Acto Colonial, de 1930 — que, apesar de obra final de uma restrita equipa de juristas, liderada por Salazar, fora amplamente discutido, antes e depois da promulgação — coube o seu estatuto jurídico-político, revelado como uma urgente (e mera) reforma constitucional. No resumo de Salazar, então em triunfante tomada do poder, o Acto Colonial estava conforme ao espírito (histórico, nacionalista, civilizador) português e respondia, na conjuntura, à necessidade de ordem na administração e governo das colónias.⁴⁷

O estatuto constitucional deste Império Colonial manteve-se formalmente separado e apenas ficou referido numa epígrafe da Constituição de 1933, relativa ao seu valor. A revisão de 1951, sacrificando a «ideia de Império»⁴⁸, trouxe-o para o texto da Constituição. As colónias passaram a ser designadas províncias ultramarinas e o Império Colonial Português converteu-se numa unidade político-administrativa sob a designação geográfica de ultramar português. Numa certa forma de dizer, passara a «império em negação» pois, sob nova linguagem, pretendia negar a sua verdadeira natureza.⁴⁹

Na revisão de 1971, consagrando o pensamento de Marcelo Caetano, as disposições constitucionais especiais sobre o ultramar foram reduzidas a quatro artigos e passaram a respeitar todas e só ao estatuto de regiões autónomas. Quanto à forma de Estado, os anteriores Império Colonial Português e ultramar português — agora formados pelos «territórios da Nação portuguesa fora da Europa» — eram substituídos por quatro designações oficiais: Portugal, província ultramarina, região autónoma e, porventura, Estado (em sentido honorário). Já só havia uma solução: a independência.

46 Armindo Monteiro, *Administração Colonial (Apontamentos das lições feitas pelo professor Doutor Armindo Monteiro ao curso do 3.º jurídico, coligidos por Augusto Ramos)* (Lisboa: s.n., 1944-1945), 273.

47 Oliveira Salazar, “Ditadura Administrativa e Revolução Política”, in *Discursos*, vol. 1 (Coimbra: Coimbra Editora, 1961), 56-57.

48 Oliveira Salazar, “O Caso de Goa”, in *Discursos e Notas Políticas*, vol. V, 1951-1958 (Coimbra: Coimbra Editora, 1959), 271.

49 Bruno Cardoso Reis, “As Primeiras Décadas de Portugal nas Nações Unidas. Um Estado Pária contra a Norma da Descolonização (1956-1974)”, in *Portugal e o Fim do Colonialismo — Dimensões Internacionais*, org. Miguel Bandeira Jerónimo e António Costa Pinto (Lisboa: Edições 70, 2014), 189.

PARTE I

Na Primeira República: Portugal e Colónias

A CONSTITUIÇÃO DE 1911 E A MATÉRIA COLONIAL

Embora a Constituição Política da República Portuguesa, de 21 de Agosto de 1911, não abordasse o tema, era de presumir que não vigorava no ultramar — diversamente do paradigma unitário e igualitário das Constituições de 1822, 1826 e 1838.¹ A dúvida só ficaria esclarecida em sentido negativo aquando da revisão constitucional de 1920, mas, na época, o princípio da não extensão das constituições metropolitanas às colónias era seguido nos casos francês, italiano, holandês e belga.² Uma primeira prova fora a minimização da matéria colonial na Assembleia

1 Silva, *Constitucionalismo e Império...*, 95 e segs.

2 José Gonçalo de Santa-Rita, *Lições da Cadeira da Administração Colonial Segundo as Prelecções de J. Gonçalo de Santa-Rita, ao Curso de 1931-1932 na Escola Superior Colonial (Coligidas por Júlio Monteiro Júnior e Roque da Silveira)* (Famalicão: s.n., 1931), 53 e segs. No entanto, no caso belga, pode falar-se de uma específica constituição colonial pois a Carta Colonial (de 18 de Outubro de 1908 e vigente até à independência, em 1960) não só serviu para transmissão do chamado Estado Independente do Congo, de propriedade pessoal de Leopoldo II, para a soberania da Bélgica como, além disso, regulou desenvolvidamente o direito público da (nova) colónia.

Constituinte. O mesmo aconteceu com os estudos publicados a propósito do centenário desta.³

A formulação constitucional era mínima e de compromisso. Embora dedicando-lhe um título próprio, o Título V — Da Administração das Províncias Ultramarinas, este continha um só artigo, que, por sua vez, se limitava a enumerar dois princípios gerais: descentralização administrativa e especialidade das leis. Dizia simplesmente: «Na administração das províncias ultramarinas predominará o regime de descentralização, com leis especiais adequadas ao estado de civilização de cada uma delas» (artigo 67.º).

Dispersas no texto constitucional, encontravam-se três outras normas relevantes, uma na área do Senado e duas incluídas nas Disposições Transitórias:

- o artigo 25.º atribuía privativamente ao Senado a competência de aprovar ou rejeitar, por votação secreta, as propostas de nomeação dos governadores e comissários da República para as províncias do Ultramar;
- o artigo 85.º determinava que o primeiro Congresso da República elaboraria as leis orgânicas das diferentes províncias ultramarinas;
- o artigo 87.º (último da Constituição) permitia ao Governo tomar providências necessárias e urgentes para as províncias ultramarinas quando o Congresso estivesse encerrado, devendo obrigatoriamente prestar contas de tais medidas (pois, nos termos dos artigos 7.º e 26.º, só ao Congresso da República, formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, competia legislar).

Ademais, a aprovação destas normas fora controversa e sumariamente decidida. Na fase dos trabalhos preparatórios, nenhum dos 10 projectos abordava a matéria colonial.⁴ O parecer elaborado pela Comissão da Constituição — acentuadamente federalista e obra de Magalhães Lima,

3 Jorge Miranda, Alexandre Pinheiro e Pedro Lomba (coord.), *A Assembleia Constituinte e a Constituição de 1911* (Lisboa: Assembleia da República — Divisão de Edições, 2011); Sardica (coord.), *A Primeira República...*

4 Tais projectos estão publicados como anexos nas *Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911* (Lisboa: Assembleia da República, 1986), 472 e segs.; também, em *As Constituintes de 1911 e os seus Deputados* (Lisboa: Livraria Ferreira, 1911), 433 e segs.

que seguira o programa republicano de 1891 — continha uma mera referência incidental às províncias ultramarinas a propósito da administração local (artigo 61.º) e previa (nas disposições transitórias) que, após a promulgação da Constituição, a Assembleia Nacional Constituinte passaria a elaborar a lei orgânica das províncias ultramarinas e só depois disso elegeria o primeiro Conselho de Ministros (artigo 72.º).⁵ Anexado ao projecto de lei n.º 3, o parecer começou a ser apreciado pela Constituinte na sessão de 6 de Julho de 1911, e, embora profundamente alterado (sobretudo quanto à forma e aos poderes do Estado), sobre o Ultramar permaneceu a disposição transitória relativa à lei orgânica, cuja competência, todavia, passou para o Congresso da República.

Durante a discussão na generalidade pela Constituinte a matéria colonial mereceu apenas duas intervenções. Na sessão de 18 de Julho, o deputado Tasso de Figueiredo apresentou uma «moção de ordem» defendendo que o texto constitucional deveria não só prever «de uma maneira geral as relações entre a metrópole e as colónias» como estabelecer o princípio da autonomia administrativa e financeira, consoante as circunstâncias de cada uma, e regular os casos em que o Poder Executivo poderia legislar sem dependência prévia do Poder Legislativo.⁶ Na sessão seguinte, de 19 de Julho, o deputado Bernardino Roque lamentou o esquecimento votado às colónias e propôs o aditamento de um capítulo especial, onde se consignassem cinco princípios: (i) definição e personalidade jurídica de cada território colonial; (ii) estatuto dos indígenas; (iii) descentralização administrativa; (iv) regime de “meia-autonomia” legislativa; (v) criação de conselhos legislativos coloniais. Dado o seu teor, esta proposta subiu à Comissão da Constituição.⁷

Na especialidade, a discussão limitou-se a duas sessões da Constituinte: a 51.ª sessão (nocturna), de 16 de Agosto de 1911, e a sessão seguinte.⁸

5 A Comissão da Constituição Política era composta pelos deputados Francisco Correia de Lemos (que presidia), José Barbosa (secretário), José de Castro e João de Menezes (vogais), e Sebastião de Magalhães Lima (relator e que apresentou o parecer perante a Assembleia Constituinte). O parecer encontra-se publicado em *As Constituintes de 1911...*, 444-467; também, em António Ventura, *Magalhães Lima — Um Idealista Impenitente* (Lisboa: Assembleia da República — Divisão de Edições, 2011), 36 e segs.

6 *Actas...*, 159.

7 *Actas...*, 169-170.

8 *Actas...*, 472 e segs. Sobre a proposta entretanto apresentada pela União Colonial Portuguesa no sentido da extinção dos representantes das colónias no parlamento e da adopção de um modelo de descentralização política e administrativa, Armando Malheiro da Silva e José Luís Lima Garcia, “Norton de Matos e a Oposição à Política Colonial de Salazar”, *Revista de História das Ideias (Do Estado Novo ao 25 de Abril)*, vol. 17 (1995): 392-394.

Em causa esteve o novo artigo 56.º do projecto constitucional (entretanto reformulado pela Comissão da Constituição), o qual passara a dizer, pura e simplesmente: «Uma lei especial organizará a administração das províncias ultramarinas». Intervieram de imediato e novamente Bernardino Roque e Tasso de Figueiredo. Voltaram a defender a necessidade de uma divisão própria sobre os princípios fundamentais da administração ultramarina, avisando do risco de mais tarde se ter de recorrer a um Acto Adicional, isto é, a um aditamento via revisão, a exemplo do que acontecera no constitucionalismo monárquico. Na sessão de 17 de Agosto a discussão alargou-se a outros oito deputados — que apresentaram várias alterações (emendas e substituições), destacando-se dois temas: a proposta do deputado Peres Rodrigues no sentido de ser previsto um sistema de progressiva descentralização até à completa autonomia das colónias e as divergências quanto à representação das colónias no Congresso. Por fim, após uma votação complexa, a redacção final do *supra* citado artigo 67.º da Constituição resultou da aprovação da primeira parte da proposta de Bernardino Roque, após rejeição quer da sua segunda parte quer de toda a proposta de Tasso de Figueiredo (bem como das emendas e substituições).⁹

Também prevaleceu, nesta fase, a ambiguidade terminológica. Embora as referidas propostas dos deputados falassem sempre e só em colónias, a Comissão de Redacção optou pela designação províncias ultramarinas — terminologia que provinha do constitucionalismo monárquico e era típica do regime da assimilação. Todavia, ambas expressões passaram a ser usadas indiferenciadamente¹⁰ e, por isso, os trabalhos da Assembleia Constituinte foram acusados de «deplorável confusão»¹¹. As leis de 1914 (“legislação Almeida Ribeiro”) mantiveram a ambiguidade, intitulado-se Leis Orgânicas das Províncias Ultramarinas (como decorria expressamente do artigo 67.º Constituição), mas usando sempre, no articulado, o termo colónias. Só com a revisão constitucional de 1920 ficaria oficialmente consagrada a designação colónia — depois reafirmada no Acto Colonial de 1930. Note-se ainda que na Primeira República (assumidamente patriótica e colonialista) a expressão império colonial, usada em alguma bibliografia, não consta dos textos legais.

9 *Actas...*, 480-481.

10 António Henrique Oliveira Marques, *História de Portugal*, vol. 3 (Lisboa: Palas, 1986), 517.

11 José Gonçalo de Santa-Rita, “As Parcelas do Portugal Ultramarino na Nomenclatura Constitucional”, *Revista da Escola Superior Colonial*, Vol. I (1948-1949): 21.

Falta referir que o último artigo sobre matéria constitucional, o artigo 87.º da redacção definitiva da Constituição de 1911, regulava a competência legislativa excepcional do Governo sobre as províncias ultramarinas e fora também uma iniciativa de última hora do deputado Bernardino Roque.¹²

Estas quatro disposições constitucionais (ou seja, o artigo 67.º mais os dispersos e complementares artigos 25.º, 85.º e 87.º) mereceram atentas anotações, sobretudo por confronto com o Acto Adicional de 1852, cujo artigo 15.º previra que as províncias ultramarinas poderiam ser governadas por leis especiais e atribuía competência legislativa ao Governo e ao Governador-Geral. O Professor Marnoco e Sousa — primeiro docente na Faculdade de Direito de Coimbra do curso de Administração Colonial, criado pela reforma de 1901 — sublinhou que, quanto à legislação colonial, a Constituição de 1911 optara pela «regra da centralização legislativa», pois fizera cessar as faculdades legislativas dos governadores do Ultramar e limitara a competência legislativa do Governo aos casos de urgência e intervalo das sessões do Congresso.¹³

A Constituição de 1911, além de nada dizer quanto à sua aplicação nas colónias e da escassa atenção dada à administração das províncias ultramarinas, tão-pouco delimitava o território nem enumerava as províncias ultramarinas.

O artigo 1.º, relativo à Nação Portuguesa, definia a forma de Estado como Unitária e adoptava a República como forma de Governo. A propósito da forma unitária de Estado, Marnoco e Sousa acrescentou que esta, para além de não acarretar um governo uniforme e admitir maior ou menor descentralização administrativa, nem sequer pressupunha a continuidade do território, pelo que os Estados coloniais (isto é, com colónias) não deixavam por isso de ser Estados unitários. E acrescentava que tão-pouco a variedade de «constituições coloniais» prejudicava esse conceito, pois a forma unitária também não implicava uniformidade institucional.¹⁴

12 *Actas...*, 498. O activismo deste deputado e o papel dos núcleos militantes e maçónicos cabo-verdianos aquando das eleições para a Constituinte permitem mesmo invocar um nascituro «protonacionalismo cabo-verdiano» — cf. Eduardo Vera-Cruz Pinto, “A Constituição Portuguesa de 1911 e o Início do Movimento Político Emancipalista Caboverdiano”, in *A Assembleia Constituinte...*, 516-518.

13 Marnoco e Sousa, *Constituição Política da República Portuguesa — Comentário* (Coimbra: França Amado, 1913), 597-604.

14 *Ibid.*, 19-20.

Depois, o artigo 2.º dizia, muito genericamente: «O território da Nação Portuguesa é o existente à data da proclamação da República». A formulação fora bastante discutida nos trabalhos constituintes e o projecto de Teófilo Braga tentara avançar com uma descrição territorial pormenorizada — a qual, porém, foi rejeitada por errada, geográfica e cientificamente.¹⁵ Por seu turno, o parecer da Comissão da Constituição continha uma relação das várias províncias (sucessivamente, da Europa, da África Ocidental, da África Oriental, mais o Estado da Índia, a província de Macau e Timor e dependências) que, «para o efeito da sua independência e do reconhecimento e inviolabilidade das garantias políticas e direitos dos cidadãos», constituíam o território da República Portuguesa.¹⁶ Contudo, no plenário prevaleceu a tese contrária, de uma mera definição genérica do território da Nação Portuguesa com dois argumentos ponderosos: existiam territórios cujas fronteiras ainda não estavam firmadas e seria um «grave perigo um país definir o seu território de modo descritivo».¹⁷

Em suma, a Constituinte de 1911 pouco se preocupou com as colónias e não alterou significativamente a política e a terminologia anteriores, salvo no respeitante à competência legislativa para o ultramar. As colónias «continuavam a julgar-se parte da Nação como dantes»¹⁸ e a versão originária da Constituição de 1911 continha apenas duas especificidades coloniais:

- (a) tal como no sistema francês, previa-se a representação parlamentar — vinda da Constituição de 1822, que equiparara as colónias ao estatuto político-administrativo das províncias do Reino —, remetida para a legislação eleitoral e exprimindo o “igual tratamento” do ultramar e da metrópole (pois os

15 Além da detalhada descrição das «unidades geográficas» que compunham o território de Portugal, o Projecto constitucional de Teófilo Braga, *Indicações para a Constituição Política da República Portuguesa* (Anexo às *Actas...*, 545), acrescentava que «para efeitos de administração geral» ele se dividiria em «Províncias continentais e ultramarinas (ilhas adjacentes, colónias e possessões)» (artigo 4.º).

16 In *As Constituintes...*, 444-445.

17 *Actas...*, 20-21. Sobre a problemática dos limites territoriais do Estado português no fim do século XIX, Pedro Caridade de Freitas, *Portugal e a Comunidade Internacional* (Lisboa: Quid Juris, 2012), 242 e segs.

18 A. H. de Oliveira Marques “Introdução”, in *O Império Africano, 1890—1950*, coord. A. H. de Oliveira Marques (Lisboa: Editorial Estampa, 2001), 21.

- representantes das colónias eram eleitos como os da Metrópole e tomavam igualmente parte na elaboração de todas as leis)¹⁹;
- (b) da conjugação dos princípios genericamente enunciados no artigo 67.º com as disposições sobre competência legislativa resultava que o regime de administração civil das colónias admitia a descentralização administrativa, reservava o poder legislativo para o Congresso e afastava o regime da autonomia.²⁰

Sendo tudo muito vago, era essa (uma norma com dois princípios gerais e algumas regras de competência legislativa) e só essa (pois até o regime da representação política constava de legislação ordinária), a constituição colonial formal da Constituição de 1911, na redacção originária. Muito pouco para se poder falar, em qualquer sentido (quer formal quer material) de uma constituição colonial autónoma.

A ADMINISTRAÇÃO CIVIL DAS PROVÍNCIAS ULTRAMARINAS

Apesar de o republicanismo dever a sua implantação e ascenso à defesa extreme do nacionalismo colonialista, o Partido Republicano não tinha um programa de reformas coloniais coerente e detalhado.²¹

- 19 Silva, *Constitucionalismo e Império...*, 95 e segs. e 415-416; Cristina Nogueira da Silva, “Cidadania e Representação Política no Império”, in *Res Publica: Cidadania e Representação Política em Portugal, 1820-1926*, coord. Fernando Catroga e Pedro Tavares de Almeida (Lisboa, Assembleia da República/Biblioteca Nacional de Portugal, 2010). A Lei n.º 3, de 3 de Julho de 1913 (novo Código Eleitoral), limitava-se, no entanto, a dispor no artigo 172.º que o Ministério das Colónias determinaria, por decreto especial, os prazos para as operações eleitorais nas províncias ultramarinas. Nas eleições para a Constituinte haviam sido criados 11 círculos eleitorais nas colónias, cabendo 1 deputado a cada círculo. Em 1915 passou a haver só oito círculos eleitorais, correspondentes às oito colónias, mas a Cabo Verde, Angola e Moçambique cabiam dois deputados.
- 20 Cristina Nogueira da Silva, «As ‘Normas Científicas da Colonização Moderna’ e a Administração Civil das Colónias”, in *A Primeira República...*, 87.
- 21 Cf. Miriam Halpern Pereira, *A Primeira República — Na Fonteira do Liberalismo e da Democracia* (Lisboa: Gradiva, 2016), 192; Cláudia Castelo, “O Nacionalismo Imperial no Pensamento Republicano”, in *A Primeira República...*, 29 e segs.; Ernesto Castro Leal (coord.), *Manifestos, Estatutos e Programas Republicanos Portugueses [1875-1926]* (Lisboa: INCM, 2014); Pedro Aires de Oliveira, “Um Renascimento Colonial Falhado? A República e o Império (1910-1926)”, in *História da Expansão...*, 447 e segs.

Ainda antes da aprovação da Constituição de 1911, numa decisão singular, o decreto do Governo Provisório, de 8 de Outubro de 1910, ao dar nova nomenclatura aos diferentes ministérios, substituíra o Ministério da Marinha e Ultramar pelo Ministério da Marinha e Colónias — do qual, mais tarde, a Assembleia Nacional Constituinte, por decreto de 23 de Agosto de 1911, desanexou o Ministério das Colónias. A orgânica ministerial portuguesa aproximava-se assim da francesa, institucionalizada em 1894 e que gozou de «um prestígio sem igual»²². O Ministro das Colónias centralizava e concentrava o poder, detendo uma competência ilimitada sobre todos os assuntos e matérias coloniais (salvo em alguns domínios legislativos), e era imediatamente representado em cada colónia pelo respectivo governador, que, por sua vez, considerando as distâncias e as dificuldades de comunicações, gozava também de grande autonomia. Adoptando um «critério geográfico temperado»²³, o novo Ministério foi organizado em três direcções gerais: a dos Serviços Centrais, a das Colónias do Ocidente e a das Colónias do Oriente. Salientem-se, por contraponto aos sistemas francês e inglês, duas especificidades da orgânica administrativa portuguesa: (i) apesar de abranger áreas enormes e três continentes, não existia qualquer diferenciação de estatuto entre as várias colónias; (ii) todas as colónias dependiam de um único Ministério. Esta organização uniforme será uma marca constante do sistema colonial português, apesar de, a partir da década de cinquenta, a “linha assimilacionista” tentar abolir o Ministério do Ultramar. E foi também uma marca determinante, pois a uniformidade tornou todo o Império solidário e absolutamente dependente da metrópole.

Na doutrina jurídica de finais do século XIX e início do século XX agudizaram-se as hesitações quanto ao sistema civil de administração colonial. Admitiam-se, em teoria, três sistemas: sujeição, assimilação e autonomia.²⁴ Eram também três os métodos na produção da legislação

22 Christèle Dedeant, «Quand la ‘Rue Oudinot’ gérait l’Empire», *Geo Histoire*, n.º 24, (Dezembro 2015/Janeiro 2016) : 76-79.

23 Caetano, *Administração...*, 143. Ver Pedro Tavares de Almeida e Paulo Silveira e Sousa, “Ruling the Empire: the Portuguese Colonial Office (1820-1926)”, *Revista de História das Ideias — República*, vol. 27 (2006): 137 e segs.

24 Em resumo: a) no regime da *sujeição*, a metrópole explora em seu exclusivo interesse a colónia, a qual só existe “pela metrópole e para a metrópole”; b) na *assimilação* (que Portugal, a França e a Espanha seguiam), as colónias eram consideradas como um prolongamento da metrópole; c) o sistema da *autonomia* (seguido pela Inglaterra) tinha por fim desenvolver na colónia uma civilização original, atendendo principalmente aos interesses das colónias, que teriam as suas leis, os seus corpos deliberantes e órgãos executivos próprios, cabendo à metrópole uma mera fiscalização.

ultramarina: assimilação, adaptação e especialização.²⁵

À semelhança da França, Portugal seguiu o modelo da assimilação, assente em três pilares: (i) os territórios ultramarinos apresentavam-se como prolongamentos do território nacional, divididos administrativamente em províncias e representados no parlamento metropolitano, neles vigorando a mesma Constituição e as mesmas leis que vigoravam na metrópole, sendo os respectivos habitantes (incluindo as populações nativas) cidadãos com direitos iguais aos da metrópole; (ii) prosseguia-se uma política centralizadora na administração e quase todas as decisões eram tomadas em Lisboa; (iii) os portugueses tendiam a praticar a assimilação administrativa e cultural das populações nativas dos seus “ultramares”, pelo que as autoridades tradicionais, quando chamadas a colaborar na administração, convertiam-se em simples agentes do governo central.²⁶ Assim, o princípio da assimilação estava ligado ao princípio da centralização de poderes na metrópole e ficara consagrado nos textos constitucionais monárquicos, condicionando toda a administração colonial portuguesa. Pelo contrário, na orientação política das demais potências colonizadoras as constituições metropolitanas não se aplicavam aos territórios ultramarinos, que vieram a ser dotados de leis orgânicas especiais e passaram a funcionar como constituições privativas.

Porém, no início do século XX, a assimilação (quer a assimilação política ou institucional quer a assimilação do estatuto dos indígenas à cidadania) começava a ser abertamente rejeitada. Em especial, destacou-se a corrente do pensamento colonial que Marcelo Caetano defendeu e promoveu sob a designação de “Escola de António Enes”, cujos verdadeiros chefes foram, no seu entender, António Enes — «que lançou as ideias gerais, indicou o método e experimentou depois as novas soluções» — e Eduardo da Costa — «que definiu os princípios gerais e ordenou o sistema».²⁷ Iniciara-se em Moçambique aquando da campanha contra os vátuas de Gungunhana e dela participaram

25 Em resumo: a) na *assimilação*, as leis eram iguais para a metrópole e colónias; b) na *adaptação*, as leis da metrópole eram adaptadas às condições coloniais; c) na *especialização*, as leis das colónias eram privativas — ver Silva, *A Construção...*, 17 e segs.

26 Cristina Nogueira da Silva, “Modelos Coloniais no Século XIX (França, Espanha, Portugal)”, *E-legal History Review*, n.º 7 (2009): 3-4. Aprofundando o sistema de assimilação e as diferenças entre as teorias e as práticas, Joly, *L'Europe...*, 54 e segs.

27 Marcelo Caetano, “António Enes e o Ultramar”, in *Páginas Inoportunas* (Lisboa, Livraria Bertrand, s. d.), 28.

outros elementos que integraram a chamada “geração de 1895”: Freire de Andrade, Paiva Couceiro, Mouzinho de Albuquerque e Aires de Ornelas. Seguidores, quanto à política indígena, das concepções racistas do “darwinismo social”²⁸, apelavam ao uso da força na civilização das raças “inferiores” ou “atrasadas”, à obrigação de trabalhar (que justificará o sistema de trabalho forçado), ao abandono da assimilação uniformizadora imediata e à adopção de um sistema adaptado às particularidades dos nativos e dos territórios. Mas quanto aos modelos de administração colonial os seus adeptos divergiam. Ainda antes de iniciar funções como Governador-Geral de Angola (1907-1909), onde procurará iniciar uma viragem na política colonial visando «a construção de um verdadeiro império português»²⁹, Paiva Couceiro proclamou a necessidade de diretrizes constantes na política colonial, defendendo que as colónias, pelas suas circunstâncias perfeitamente especiais, requeriam também leis especiais a cargo de homens experientes, e conhecedores delas; quanto ao parlamento europeu, apenas lhe competiria fixar os princípios gerais da governação e de fiscalização, devendo transferir para o poder executivo, e para os seus delegados ultramarinos, a faculdade de legislar; por seu lado, o Ministro do Ultramar, assistido por uma junta consultiva de homens competentes, receberia todo o encargo legislativo colonial e endossá-lo-ia em parte às autoridades locais.³⁰ Mouzinho de Albuquerque era favorável ao regime militar (embora preservando a autoridade dos chefes indígenas) e à instalação das missões católicas como agentes civilizadores e de nacionalização.³¹ Eduardo da Costa foi quem mais avançou na definição dos princípios da administração colonial com a tese que apresentou no 1.º Congresso Colonial Nacional, em 1901. Tais princípios eram, no seu entender, principalmente dois: por um lado, a acção do Governo metropolitano à qual caberia regular e fiscalizar continuamente, mas não intervir nos assuntos próprios da colónia; por outro, a autonomia do

28 Valentim Alexandre, “A Política Colonial em Finais de Oitocentos: Portugal e a Sacralização do Império”; Idem, “Questão Nacional e Questão Colonial em Oliveira Martins”, in *Velho Brasil...*, 160-161 e 163 e segs, respectivamente.

29 Vasco Pulido Valente, *Um Herói Português — Henrique Paiva Couceiro (1861-1944)* (Lisboa: Alêtheia Editores, 2006), 48. Também René Pélissier, *História das Campanhas de Angola*, Volume I (Lisboa: Editorial Estampa, 1986), 221.

30 Henrique de Paiva Couceiro, “Angola — Estudo Administrativo”, Lisboa, 1898, in *Antologia Colonial Portuguesa*, Volume I, *Política e Administração*, Ministério das Colónias (Lisboa: Agência Geral do Ultramar, 1956), 62-63.

31 Mouzinho de Albuquerque, “Moçambique, 1896-1898”, in *Antologia...*, 67 e segs.

Governo colonial na direcção de todos os negócios, dispondo do duplo poder executivo e legislativo a entregar unicamente ao Governador, coadjuvado por corpos de competência deliberativa, integrados pelas classes e interesses das colónias, mas de nomeação governamental, pois não havia condições para instituições representativas. Quanto à população, afastava a linha assimilacionista dos indígenas aos portugueses e defendia a existência de, pelo menos, dois estatutos civis e políticos: um europeu e outro indígena. Mais entendia que, embora tal dualidade não devesse acarretar que o estatuto europeu fosse interdito a alguns indígenas em função da sua instrução e hábitos, o estatuto indígena deveria variar de colónia para colónia e de região para região. A sua aplicação no âmbito de cada circunscrição indígena pertenceria a uma autoridade cumulativamente administrativa, judicial e militar.³²

Por sua vez, Ernesto Jardim de Vilhena foi, desde os últimos tempos da Monarquia, apologista da autonomia administrativa e financeira das colónias e favorável a que lhes fosse concedida a designação de Estados, dotados de círculos eleitorais próprios e representação na Câmara alta.³³ Em 1909, defendeu a reforma das disposições constitucionais vigentes (apresentando um articulado de cinco artigos a inserir numa futura Constituição da República Portuguesa) porque — explicava — o governo e a administração colonial portugueses estavam desfasados relativamente aos novos processos científicos, que exigiam três bases específicas: (i) distinção do organismo metropolitano; (ii) legislação especial e apropriada; (iii) autonomia administrativa e financeira graduada segundo as circunstâncias.³⁴

Ora, a independência das colónias era, à época, vista como admissível e mesmo inevitável. Ruy Ennes Ulrich, nas suas lições, considerando-a «lei histórica» a que nenhuma colónia fugiria, dedicava-lhe um capítulo especial, intitulado «A emancipação das colónias» em que abordava sucessivamente: (i) as tendências separatistas das colónias; (ii) a legitimidade da emancipação; (iii) os efeitos da emancipação; (iv) da acção da metrópole em relação com a emancipação das colónias; (v) uma solução

32 Eduardo Costa, “Estudo sobre a Administração Civil das Províncias Ultramarinas”, in *Antologia...*, 81 e segs.

33 Maria João Crespo Pimentel Vilhena de Carvalho, *As Esculturas de Ernesto Jardim de Vilhena. A Constituição de uma Coleção Nacional* (Tese de doutoramento em História da Arte, FCSH/UNL, 2014), 27-245.

34 Ernesto Jardim de Vilhena, *Questões coloniais - II - Discursos e Artigos* (Lisboa: Edição do Autor, 1911), 327-329.

intermédia: a federação; e (vi) das colónias susceptíveis de emancipação. A sua conclusão era inequívoca: a emancipação das colónias era legítima desde que pudesse integrar-se numa nacionalidade própria, mediante a homogeneidade étnica e a comunidade de uma consciência colectiva; todas as colónias se podiam emancipar; o regime de federação, embora teoricamente desejável, não era susceptível de realização prática; a emancipação seria mais ou menos fácil consoante a natureza da colónia e ainda conforme a política da metrópole e a distância a que esta estivesse; a importância da metrópole não influiria directamente, embora uma metrópole poderosa pudesse adoptar uma política que, satisfazendo as necessidades das colónias, adiasse a emancipação destas.³⁵

Ainda a propósito dos modelos de administração civil das províncias ultramarinas, a consagração constitucional da forma unitária de Estado (na metrópole) contrariou a via do federalismo que o Partido Republicano enunciara genericamente no seu programa. Embora a forma federal de Estado estivesse contemplada no projecto oficial da Constituição, o federalismo colonial sustentado por alguns autores não passou de uma miragem e, ao invés, a concepção unitarista alimentou-se ideologicamente da simpatia revolucionária francesa para com a centralização.³⁶ Além disso e na opinião de Marcelo Caetano, esta fase de autonomia imperfeita da administração civil, iniciada teoricamente em 1911, não só contrariava o modelo de autonomia dos finais da Monarquia como se afastava do sistema inglês do *self government*, visto que, ao contrário deste, não visava encaminhar as colónias para a independência nem instaurar nelas o regime representativo puro.³⁷

Não obstante todas estas restrições, o entendimento do princípio constitucional da descentralização administrativa enquanto progressiva transferência da administração civil para os governos coloniais iria constar dos programas dos vários partidos republicanos (sobretudo,

35 Ruy Ennes Ulrich, *Política Colonial — Lições Feitas ao Curso do 4.º Ano Jurídico no Ano de 1908-1909* (Coimbra: Imprensa da Universidade, 1909), 663-677.

36 Paulo Otero, “A Assembleia Constituinte de 1911 e a Organização Territorial do Estado: Federalismo, Municipalismo, Corporativismo e Colonialismo na Génese da I República”, in *A Assembleia Constituinte...*, 275. Ver José de Macedo, *Autonomia de Angola* (Lisboa: Centro de Socio-Economia/Instituto de Investigação Científica Tropical, 1988) (a 1.ª edição é de 1910; há 3.ª edição, de 2008), 77 e segs.; Ernesto Castro Leal, “A Ideia Federal no Republicanismo Português (1910-1926)”, *Revista de História das Ideias - Portugal*, vol. 27 (2006): 251 e segs.; Hermínio Martins, “O Federalismo no Pensamento Político Português”, *Penélope*, n.º 18 (1998): 18 e segs.

37 Marcelo Caetano, “Os Antecedentes Legislativos do Acto Colonial”, *Revista do Gabinete de Estudos Ultramarinos*, Centro Universitário de Lisboa da Mocidade Portuguesa, n.º 4 (1951): 6.

Democrático, Evolucionista e Unionista), surgidos posteriormente e que também convergiam quanto à prioridade da defesa das colónias.³⁸ Será desenvolvido pela legislação de 1914 e revigorado pela revisão constitucional de 1920.

OS PRELÚDIOS: A LEI DE SEPARAÇÃO E NORTON DE MATOS

O estatuto legal das congregações religiosas foi uma das primeiras decisões legislativas do Governo Provisório; no entanto, para o ultramar manteve-se o ideário monárquico quanto ao papel da religião e das congregações religiosas. De facto, a Lei de Separação do Estado das Igrejas, de 20 de Abril de 1911, incluía apenas dois artigos relativos às colónias: o artigo 189.º (prevendo a reforma do “Colégio das missões ultramarinas” destinado a preparar o clero secular português) e o artigo 190.º (que mantinha a legislação vigente até à aprovação de decretos especiais para cada colónia). Assim, em rigor, a Lei de Separação não se aplicava de imediato ao Ultramar e excluía a problemática missionária.³⁹

A extensão dos princípios da Lei de Separação às colónias foi operada dois anos depois pelo Decreto n.º 233, de 22 de Novembro de 1913, primeira medida relevante do programa de política ultramarina do 1.º Governo de Afonso Costa (1913-1914), no qual Almeida Ribeiro era Ministro das Colónias. Apelando para o respeito dos compromissos de carácter internacional e defesa dos interesses de soberania da República — como dizia —, visava-se definir a situação das missões religiosas mediante vários novos princípios, vindos da Lei de Separação: liberdade de crença, livre e público exercício de todos os cultos, eliminação dos privilégios das missões religiosas e das distinções entre católicos e não católicos. Mantinham-se, porém, os subsídios estatais, embora em condições mais restritas (por exemplo, exigia-se que as missões fossem constituídas só por europeus e aprovadas, bem como os seus programas, pelos governadores da província). Além disso,

38 Ernesto Castro Leal, *Partidos e Programas. O Campo Partidário Republicano Português (1910-1926)* (Coimbra: Imprensa da Universidade, 2008), 50-57.

39 Hugo Gonçalves Dóres, *A Missão da República — Política, Religião e o Império Colonial Português (1910-1926)* (Lisboa: Edições 70, 2015), 55 e segs.

previa-se a criação, pelo Governo central ou pelo Governador colonial, na Guiné, Angola e Moçambique, de “missões civilizadoras” compostas por leigos com funções de educação (ensino primário, agrícola e profissional) e de assistência sanitária às populações indígenas, «com absoluta exclusão de qualquer ensino ou propaganda de carácter religioso» (artigo 19.º). Tratava-se das missões laicas, a preparar no Colégio de Cernache do Bonjardim.

A política missionária da Primeira República desenvolvia, assim, um projecto ambicioso, controverso e muito debatido. Além das dimensões laica (nova) e católica (condicionada, mas não suspensa), também tinha uma dimensão protestante e não era vista como um assunto meramente interno, pois prosseguia uma linha de convergência com as estratégias coloniais das potências europeias.⁴⁰ No entanto, apesar de se ter permitido a implantação de outras correntes cristãs, o entendimento da missionação como expressão da “vocação nacional” acabou mesmo por favorecer a consolidação das missões católicas.⁴¹ Quanto ao movimento efectivo das missões laicas para as colónias iniciou-se só em 1916 e, após os “decretos missionários” de 1919, beneficiou de grande incremento até à sua extinção em 1926.⁴²

Quando, em Abril de 1912, Norton de Matos foi nomeado governador-geral de Angola e, ao ser iniciado *maçon*, comprometeu-se em juramento a abolir todas as formas de escravatura, de cuja prática os portugueses eram generalizadamente acusados, sobretudo pelos meios britânicos. Procurava instalar Portugal em África, levava a República para Angola e defendia uma missão civilizadora enorme. Retomando «o programa ousado de Paiva Couceiro»⁴³, tornou-se o mais importante mentor do pensamento colonial republicano e, mais tarde, resumirá a

40 Ibid., 195-200.

41 António Matos Ferreira, “A Missionação como Dinamismo Social nas Sociedades Coloniais durante a Primeira República”, in *A Primeira República...*, 134.

42 Pedro Marçal Vaz Pereira, *As Missões Laicas em África na 1.ª República em Portugal*, 2 Tomos (Lisboa: Edição do Autor, 2013). Com polémica posterior: Amadeu Gomes de Araújo, *Um Erro de Afonso Costa: As Missões Republicanas Laicas (1913-1926)* (Lisboa: Alêtheia Editores, 2015); Pedro Marçal Vaz Pereira, *As Missões Laicas Republicanas e os Equívocos Missionários e Históricos da Igreja Católica* (Lisboa: Edição do Autor, 2018).

43 Armando Malheiro da Silva, “General Norton de Matos (1867-1955): Aspectos Maiores de um Perfil Histórico-biográfico — o Militar, o Colonialista e o Democrata”, *Africana Studia*, n.º 6 (2005): 186. Sobre a convergência dos programas de Paiva Couceiro e Norton de Matos, Maria da Conceição Neto, “A República no seu Estado Colonial: Combater a Escravatura, Estabelecer o ‘Indigenato’”, *Ler História, online*, 59 (2010): 205-225.

sua concepção de Império no significativo título do livro *Nação Una* — que fazia assentar em três pilares: (i) autonomia administrativa; (ii) missão civilizadora com vista a uma perfeita e completa assimilação dos valores e cultura portugueses e (iii) povoamento com portugueses de cor branca.⁴⁴

Logo em 1911, recém-aderente ao republicanismo e membro da oficial Comissão das Colónias, Norton de Matos manifestara publicamente as suas apreensões e críticas face às hesitações da República, defendendo uma administração essencialmente portuguesa e a atracção não só do capital nacional como do capital estrangeiro. O seu programa assentava num maior “proteccionismo” dos indígenas (que proporcionasse melhor rentabilização do trabalho rural e industrial), na construção das vias de comunicação, na promoção da colonização portuguesa, na defesa intransigente do ultramar e na propaganda e publicitação da causa colonial através de uma linguagem patriótica. Dotado de vastos poderes (embora com escassa margem de manobra), o programa de Norton de Matos para Angola, nesta fase, procurou consolidar a ocupação e a soberania portuguesa e civilizar os indígenas, esmagando as revoltas e impedindo a escravatura e o trabalho forçado. Para Norton de Matos, adepto do modelo britânico, a legislação colonial — embora de competência dos órgãos centrais, em Lisboa — deveria ser de iniciativa das colónias, bem como a sua discussão e preparação. Foi o que fez em vários domínios: reforma administrativa (que dividiu o território de Angola em termos modernos e civis, segundo um regime de distritos e circunscrições), sistema do contrato de trabalho indígena (integrando-o na economia monetária e impedindo a escravatura e o trabalho forçado), implantação de infra-estruturas e promoção do povoamento e dos colonatos com gentes europeias.

44 Bibliografia essencial: Armando Malheiro da Silva, e José Luís Lima Garcia, “Norton de Matos e a Oposição à Política Colonial de Salazar”, *Revista Crítica de História das Ideias (Do Estado Novo ao 25 de Abril)*, vol. 17 (1995): 355 e segs.; Maria Alexandra Dáskalos, *A Política de Norton de Matos para Angola, 1912-1915* (Coimbra: Minerva, 2008); Armando Malheiro da Silva, “Norton de Matos e a Auto-defesa Face à História Coeva e Futura”, in *Estados Autoritários e Totalitários e suas Representações*, coord. Luís Reis Torgal e Heloísa Paulo (Coimbra: Imprensa da Universidade, 2008), 355 e segs.; Sérgio Neto, *Do Minho ao Mandovi — um Estudo sobre o Pensamento Colonial de Norton de Matos* (Tese de doutoramento, Faculdade de Letras/Universidade de Coimbra, 2013); Cláudia Castelo, “O Nacionalismo...”, in *A Primeira República...*, 40 e segs.; Helena Pinto Janeiro, *Norton de Matos, o Improvável Republicano: Um Olhar sobre Portugal e o Império entre Afonso Costa e Salazar* (Tese de doutoramento, FCSH/UNL, 2014).

A missão civilizadora que pretendia protagonizar impunha a criação de um organismo especificamente destinado aos indígenas, votado à ocupação administrativa da totalidade da área da colónia e ao cadastro de todos os indígenas, para efeitos de recenseamento, trabalho e imposto (a cargo da Secretaria dos Negócios Indígenas, à frente da qual colocou o etnólogo José Ferreira Dinis). A portaria de 20 de Janeiro de 1913 ensaiou a primeira definição legislativa de indígena (para este período da República⁴⁵), abrangendo, em geral «os indivíduos dos dois sexos, de cor, naturais ou residentes na Província». Considerava-se que tal definição condicionava «a fruição de direitos da maior importância, principalmente no que diz respeito a questões de propriedade e à aplicação da justiça»; ou seja, visava-se acabar com as práticas escravagistas ilegais e atingir a meta do trabalho livre. Avançando um pouco mais, Norton de Matos propôs ao Ministro das Colónias, Almeida Ribeiro, que ficassem consignadas na legislação geral os termos de acesso dos «súbditos das colónias» à qualidade de cidadãos portugueses e que fossem idênticos aos vigentes na África Ocidental e Equatorial Francesa. A “caderneta” (caderno de apontamentos contendo o registo do trabalho de cada indígena) fora introduzida, com carácter obrigatório, no princípio do século e impõe-se posteriormente como “caderneta indígena”, contendo os dados pessoais e familiares, informações sobre o rendimento pessoal, pagamento do imposto indígena, registo dos contratos de trabalho e autorizações administrativas para deslocações fora da área de residência.⁴⁶ As situações ou casos cruzados e complicados respeitavam aos “assimilados” (conotados aos “civilizados”) e aos mestiços (marginalizados), categorias, aliás, não definidas. Esta pioneira definição de um estatuto próprio dos indígenas fora aprovada pelo Conselho de Governo de Angola e tivera o apoio da generalidade das elites europeias e europeizadas. A sua fundamentação coube a Ferreira Dinis. O princípio basilar era racista, hostil à miscigenação e favorável à obrigação de trabalhar (trabalho compelido ou forçado). Pretendia-se conservar as raças indígenas, mediante uma convivência separada das sociedades europeias e indígenas, que se

45 Sobre a formação do conceito de indígena, em especial, Cristina Nogueira da Silva, “Natives who were *Citizens* and Natives who were *Indigenous* in the Portuguese Colonial Empire (XIX-XX Centuries)”, in *Endless Empires*, coord. Alfred McCoy, Josep Fradera e Stephen Jacobson, 295-305 (Wisconsin, University Press, 2012).

46 Douglas Wheeler e René Pélissier, *História de Angola* (Lisboa: Tinta-da-China, 2009), 170, e Neto, “A República no seu Estado ...”, *Ler História...*

auxiliariam mutuamente e satisfariam as aspirações consoante as suas tradições e os seus instintos.⁴⁷

Este programa de Norton de Matos será uma das fontes da legislação fundamental sobre a administração financeira e civil, entretanto aprovada em Lisboa — que procurará, pelo menos teoricamente, prosseguir a mesma política modernizadora, nacionalista e descentralizadora. Mas a autonomia prometida pela República para as colónias — quer a centrada no poder do governador-geral quer a das próprias elites coloniais — enfrentará por duas vezes tempos difíceis e decisivos, primeiro em 1914, depois em 1920.

No primeiro caso — tratado de seguida — nem sequer saiu das leis publicadas que, apesar da sua qualidade e ambição, não conseguiram vigorar, pois a Primeira Guerra impôs o governo militar dos territórios.

AS PROPOSTAS DO MINISTRO ALMEIDA RIBEIRO

Como se viu, a Constituição de 1911 dispusera no artigo 85.º, alínea c, que o Congresso deveria elaborar na primeira legislatura as leis orgânicas das províncias ultramarinas.⁴⁸ Além do prazo de três anos, daqui decorriam duas outras conclusões: a competência legislativa do Congresso na matéria era exclusiva e os diplomas obedeceriam à forma de lei orgânica.⁴⁹ Entretanto, não se desenvolvera uma orientação definida, pois «perante a propaganda que em 1911 e 1912 se encetou no sentido da descentralização, os governos receosos mostraram-se hesitantes»⁵⁰.

47 José de Oliveira Ferreira Denis, “A Orientação de Portugal na Política Indígena de Angola”, *Boletim Agência Geral das Colónias*, n.º 13 (1926): 50-51; Janeiro, *Norton de Matos...*, 78 e segs, e 431; Arlindo Barbeitos, *Angola/Portugal: des identités coloniales equivoques* (Paris: L’Harmattan, 2008), 377 e segs. Em especial, sobre o «operoso» José Ferreira Dinis, Diogo Ramada Curto, “Trabalho indígena”, *E — A Revista do Expresso*, Setembro 1, 2018, 72-73.

48 A alínea fora aditada por (nova) proposta do deputado Bernardino Roque, intitulada «leis orgânicas das colónias», na Sessão n.º 55 (nocturna), de 18 de Agosto (em que se aprovaram os últimos artigos, referentes às disposições transitórias da Constituição) — cf. *Actas...*, 510.

49 Na definição coeva de Marnoco e Sousa, *Direito Político — Poderes do Estado, Sua Organização Segundo a Ciência Política e o Direito Constitucional Português* (Coimbra: França Amado, 1910), 399, a forma de leis orgânicas impunha-se por se destinarem a criar e fixar a estrutura dos órgãos da nação e, além da generalidade, também comungarem do carácter imperativo da lei.

50 José Ferreira Dinis, “A Evolução da Política Colonial Portuguesa”, *Boletim da Agência Geral das Colónias*, n.º 34 (1928): 9.

Nesta conjuntura, através da Declaração Ministerial (seu programa de governo) lida ao Congresso da República em 10 de Janeiro de 1913, Afonso Costa, novo Presidente do Ministério e Ministro das Finanças, prometeu que, «inspirando-se no salutar preceito do artigo 87.º da Constituição», não só apresentaria «projectos tendentes a dar a cada província ultramarina uma verdadeira individualidade jurídica, com a possível autonomia financeira e administrativa, de acordo com o estado de adiantamento de cada uma delas», como promoveria o desenvolvimento das comunicações e o aproveitamento das riquezas naturais e estudaria a maneira de aplicar às populações coloniais algumas das novas leis, designadamente as Leis de Separação — conforme já se viu — e do Registo Civil.⁵¹

Pela mesma altura, o deputado José Barbosa, membro da Comissão de Colónias, preparou, de sua exclusiva iniciativa, uma proposta de leis orgânicas para o ultramar. Partia de dois pressupostos: (i) não havia condições para o primeiro Congresso dotar cada província de uma lei orgânica adequada até ao final do mandato; (ii) ao falar das leis orgânicas, o artigo 85.º da Constituição não exigia uma para cada colónia e permitia ao Congresso conceder o regime de descentralização a uma província ultramarina, e recusá-lo a outra, conforme o estado de civilização de cada colónia. Consequentemente, e limitando a descentralização a uma fórmula intermédia, José Barbosa decidiu distinguir entre colónias de povoamento e colónias de exploração (exceptuava o caso especial de Macau por ser de população e vida chinesa e, por isso, não poder pertencer ao primeiro grupo). Assim, a primeira lei orgânica continha as *bases* para os *regimes* de Cabo Verde, Angola, Moçambique e Índia e a segunda lei orgânica as *bases* para os *regimes* da Guiné, S. Tomé e Príncipe, Timor e Macau.⁵² Muito embora esta iniciativa não tivesse seguimento, José Barbosa antecipara um problema central e permanente: a legislação especial para o ultramar teria não só de diversificar, mas também de unificar, ou seja, impunham-se bases comuns e regimes particulares.

As leis especiais que a Constituição previa iriam finalmente ser aprovadas no Segundo Congresso (constituído após as eleições legislativas suplementares de 13 de Novembro de 1913), já no Ministério da Presidência de Bernardino Machado. A iniciativa partira em 1913 do

51 Apud António Henrique de Oliveira Marques, *Afonso Costa* (Lisboa: Arcádia, 1975), 361-362.

52 José Barbosa, *Administração Colonial* (Lisboa: Tipografia Bayard, 1913), 6-11. As propostas de ambas as leis orgânicas, a primeira com 20 *Bases* e a segunda com 18 *Bases*, constam dos anexos.

1.º governo Afonso Costa (exclusivamente “democrático”) e do então Ministro das Colónias Almeida Ribeiro. Prevaleceu a opção de aprovar legislação comum a todas as colónias e distinguir entre as duas administrações, civil e financeira. Os textos (relatórios e propostas de lei) beneficiaram da colaboração, no mesmo ministério, de um magistrado, o jurista Almeida Ribeiro, com um militar e administrador colonial, o seu chefe de gabinete, comandante Ernesto Jardim de Vilhena.⁵³ Mas Almeida Ribeiro quis realçar publicamente que o trabalho não fora propriamente nem exclusivamente da sua autoria, antes «produto da colaboração de diversos coloniais, muito dedicados e bastante conhecedores da administração das províncias ultramarinas».⁵⁴

Primeiro, avançaram o relatório e a proposta de Lei Orgânica da Administração Financeira. O Relatório é um documento exaustivo, de 253 páginas. Escrito na primeira pessoa do singular, recordava que, embora o artigo 85.º da Constituição impusesse uma espécie de carta orgânica para cada colónia, parecia possível, conjugando-o com o disposto no artigo 67.º, simplificar o processo e tornar mais rápida tal obrigação. Começar-se-ia por «uma ou duas leis fundamentais» (*sic*) que, mais tarde, o governo, por via de «decretos seus, e depois de feito o preciso estudo de pormenorização», poderia completar e desdobrar para cada colónia em especial. De momento — dizia-se na Conclusão —, havia que consolidar um ideal nacional, constituído pelos elementos históricos e tradicionais, modificados para acompanharem o espírito da época; para tal, esta legislação seria uma medida indispensável à melhoria da situação presente, à eficaz reforma de hábitos e vícios antigos, e à inauguração, no campo colonial, das reformas que a República começara já em outros ramos do serviço público e da actividade nacional. A proposta de lei financeira desenvolvia-se nas 26 Bases anexas, datava de 28 de Junho de 1913 e era subscrita também e em primeiro lugar pelo Ministro das Finanças, Afonso Costa. Segundo ela, as províncias ultramarinas constituíam entidades financeiras autónomas sob superintendência e fiscalização da metrópole, com capacidade para adquirir, contratar, estar em juízo, em seu nome e sob sua responsabilidade (Base 1.ª), dispondo cada colónia de activo e passivo próprios, absolutamente distinto dos da metrópole e dos das outras colónias, competindo-lhe a disposição das suas receitas e a responsabilidade das suas despesas (Base 2.ª).

53 Caetano, *Administração...*, 17-18.

54 *Diário da Câmara dos Deputados*, sessão de 22 de Junho de 1914, 41.

Depois, o relatório (em mais concisas 23 páginas) e a proposta de Lei Orgânica da Administração Civil (através de 49 Bases) surgiam como complemento. Condenava-se o «anacrónico preconceito» da assimilação e da centralização presentes na anterior administração colonial e atribuía-se personalidade jurídica às colónias que passavam a constituir organismos administrativos autónomos, sob superintendência e administração da metrópole. O relatório resumia em quatro alíneas as vantagens do novo regime: a) definiam-se «nitidamente» as posições recíprocas da metrópole e das colónias; b) atribuía-se aos governos locais maior «relevo e faculdades administrativas»; c) assegurava-se a colaboração efectiva dos «elementos aptos das colónias na gerência dos negócios dela»; d) estabeleciam-se «as bases para a resolução da questão indígena». Esta segunda iniciativa, apresentada em Fevereiro de 1914, já foi assinada só por Almeida Ribeiro.⁵⁵

O relatório sublinhava ainda que pela primeira vez se aludia, numa lei fundamental do ultramar, «à interessante questão *do indigenato*», estabelecendo uma diferenciação, já antes esboçada fragmentariamente em diversos textos, entre aqueles que poderiam e deveriam «gozar, utilmente, de todos os direitos garantidos aos *cidadãos da República*» e, em contraponto, «o indígena ignorante, desconhecedor dos nossos usos e costumes, que vive ainda a vida rudimentar dos agrupamentos étnicos a que pertence, porventura de há pouco submetido à nossa autoridade, talvez ainda em estado de declarada rebelião contra ela, e a quem, por isso, competiria, com mais rigor, a designação aliás adoptada noutros países, de simples súbditos da República».⁵⁶

Consequentemente, a Base 15.^a da proposta definia como indígena «o indivíduo de cor» que não satisfizesse cumulativamente as seguintes três condições: 1.^a falar português ou qualquer das suas variedades

55 A proposta não refere o dia da apresentação: o Ministério foi demitido em 9 de Fevereiro e Almeida Ribeiro substituído por Lisboa de Lima (no primeiro Governo de Bernardino Machado, nomeado na mesma data), pelo que a proposta (reformulada) foi apresentada, com data de 1 de Junho, pela “comissão especial das leis orgânicas das colónias” — cf. *Diário da Câmara dos Deputados*, Sessão de 22 de Junho de 1914, 30.

56 Provavelmente, trata-se de alusão ao Código do Indigenato francês, promulgado em 1881 — ver, a propósito, Emmanuelle Saada, “Et le droit colonial inventa l’indigène”, *L’Histoire*, Paris, n.º 400 (Junho, 2014): 48-51. O regime francês foi alargado à Cochinchina (1881), Nova Caledónia e Senegal (1887), Annam-Tonkin (1897), Cambodja (1898), Madagascar (1899), África Ocidental Francesa (1904), África Equatorial Francesa (1910), Costa Somali (1912), Togo (1923) e Camarões (1924). Não era aplicado na Tunísia e em Marrocos, por serem considerados protectorados. Só foi abolido em 1945, como se verá. Saliente-se ainda que o direito colonial português nunca distinguiu entre “indígenas-súbditos” e “indígenas-cidadãos”, que foi essencial na evolução do estatuto do indigenato francês.

dialectais, ou ainda alguma outra língua culta; 2.^a não praticar os usos e costumes característicos do meio indígena; 3.^a exercer profissão, comércio ou indústria, ou possuir bens de que se mantenha. Quanto ao indígena que satisfizesse, cumulativamente, as condições precedentes, seria considerado cidadão da República e como tal isento da aplicação das leis e outras disposições exclusivamente adoptadas para indígenas, tendo garantido o pleno uso de todos os direitos civis e políticos concedidos na colónia aos portugueses originários da metrópole. Finalmente, em Cabo Verde, no Estado da Índia e em Macau poderiam ser reconhecidos como cidadãos da República os indígenas que, embora não satisfazendo todos os requisitos acima indicados, merecessem, pela sua relativa cultura, situação económica e pessoal, e integração nas instituições da colónia, considerar-se *assimilados*, após declaração — irrevogável e prestada perante a respectiva câmara ou corporação municipal — da sua preferência pelo estatuto europeu.

Esta primeira e desenvolvida definição de indígena foi rejeitada pelo Congresso e, conseqüentemente, a Lei n.º 277, como se verá, remeteu a definição de indígena para a legislação privativa de cada colónia. Logicamente, também desapareceram as previsões da Base 15.^a da proposta quanto ao estatuto (especial) de assimilação à cidadania da República.

AS LEIS ORGÂNICAS DE 1914

As propostas baixaram à Comissão de Colónias para parecer (que as reformulou). Na Câmara dos Deputados, a discussão começou a 22 de Junho e foi perturbada, a meio, pela demissão do Gabinete, embora o Presidente, Bernardino Machado, e o Ministro das Colónias, Lisboa de Lima, tenham continuado no novo Ministério.⁵⁷ Nos debates intervieram vários deputados, com destaque para Almeida Ribeiro (autor das propostas), José Barbosa e o primeiro subscritor do parecer, Ferreira do Amaral. A discussão centrou-se no processo legislativo, na condição de indígena e no estatuto dos Poderes Legislativo e Executivo, e não

57 O Ministério tinha de estar presente nas sessões parlamentares e Bernardino Machado interveio de imediato, explicando que se tratara apenas da substituição de dois ministros, mantendo-se o mesmo programa do governo — cf. *Diário da Câmara dos Deputados*, Sessão de 23 de Junho de 1914, 15.

provocou alterações relevantes no texto.⁵⁸ No Senado, as propostas foram aprovadas com algumas emendas e substituições, na sessão de 27 de Junho.⁵⁹ Quando a legislação foi promulgada, em 15 de Agosto de 1914, o Ministro das Colónias continuava a ser o capitão Lisboa de Lima. Os diplomas orgânicos de cada colónia, «tendo em vista o seu grau de desenvolvimento e mais circunstâncias peculiares», deveriam, dizia ainda o artigo 2.º da Lei n.º 277, ser decretados pelo Governo, depois de examinados pelo Conselho Superior Colonial, no prazo de um ano.

A estrutura geral da legislação de 1914 não inovava radicalmente.⁶⁰ Era mesmo semelhante à adoptada por todas as nações colonizadoras, e a opção por diplomas de carácter generalista reafirmava a intenção de manter a integridade e a unidade do território nacional. Mas, desde logo, a preferência pela designação colónia era uma inequívoca manifestação do abandono da política da “assimilação uniformizadora”.

À testa de cada colónia continuaria um Governador, com o tratamento de governador-geral nos casos de Angola, Moçambique e Estado da Índia e o de governador de província nas restantes colónias. Designado pela metrópole e directamente subordinado ao Ministro, a sua comissão duraria, em regra por tempo determinado, variável de colónia para colónia, cabendo-lhe a direcção de toda a administração do território e expedindo portarias, no exercício das atribuições. Sob sua presidência, funcionaria um Conselho do Governo, uma espécie de pequeno parlamento (embora sem membros eleitos, «por não ser possível nem recomendável»), com competência deliberativa e consultiva, formado por funcionários das colónias (administração, justiça, igreja e forças armadas) e representantes dos interesses dos colonos. O poder legislativo estava, portanto, repartido entre o Congresso, o Governo da Metrópole e o Governador em Conselho. As atribuições do poder executivo cabiam exclusivamente ao governador da colónia, que era nela o agente e o representante do Governo da metrópole, e a superior autoridade, tanto civil como militar.

Ou seja, além de codificação do direito público colonial português, tentou-se reorganizar o aparelho de Estado reforçando os poderes dos

58 Cf. *Diário da Câmara dos Deputados*, Sessão de 22 de Junho e Sessão de 23 de Junho de 1914. Para um resumo, Maria Cândida Proença, org., *A Questão Colonial no Parlamento (1910-1926)* (Lisboa: Edições da Assembleia da República/Dom Quixote, 2008), 16-17.

59 O então senador Bernardino Roque afirmou expressamente o seu agrado por as propostas obedecerem «aos princípios e também às afirmações» que apresentara na Assembleia Constituinte — *Diário das Sessões do Senado*, sessão de 27 de Junho de 1914, 3.

60 Silva, “As ‘Normas Científicas’...”, 94 e segs.

Governadores que, como representantes do Poder Executivo e suprema autoridade civil, dominavam de facto a administração. Para o Professor João Maria Telo de Magalhães Collaço, a Lei n.º 277 era uma espécie de «carta constitucional das colónias portuguesas» e, quanto ao regime político, não se harmonizava exclusivamente com qualquer dos três modelos (sujeição, assimilação e autonomia), nomeadamente não adoptava a autonomia por impossibilidade constitucional, visto que a Constituição reservava a faculdade de legislar ao Congresso.⁶¹ Mais crítico, o também Professor José Tavares concluía que não só o regime de autonomia não fora realmente consagrado como era inviável aplicá-lo de imediato às colónias portuguesas; pelo contrário, umas vezes era o regime de assimilação que dominava, outras o princípio da sujeição, e ainda outras o sistema da autonomia colonial — «que, todavia, nunca passou da esfera administrativa» — pelo que podia dizer-se que «na realidade dos factos quem continua a governar as nossas colónias é o poder executivo, é o Terreiro do Paço».⁶²

Tal como acontecera na Constituição de 1911, não se apresentava qualquer enumeração ou identificação das colónias portuguesas. De resto, enquanto o artigo 1.º da Proposta de lei orgânica da administração civil pretendia definir as colónias portuguesas como «parte integrante do território da República, indissolvelmente ligadas à metrópole, mas distintas desta, e umas das outras, na sua organização», o texto aprovado pela Lei n.º 277 limitou-se a dizer que constituíam «organismos administrativos autónomos, sob a superintendência e fiscalização da metrópole», acrescentando no parágrafo único do artigo 2.º que o território colonial administrado por companhias privilegiadas continuaria regido por disposições especiais.

Sobre a política indígena — abordada de modo acessório e sob esta forma de lei orgânica — dispunham as Bases 16.^a, 17.^a e 18.^a da Lei Orgânica da Administração Civil.

Na sequência da referida portaria de 20 de Janeiro de 1913, assinada por Norton de Matos, enquanto governador-geral de Angola, e com algumas alterações ao texto da Proposta, traçavam-se agora as linhas

61 Magalhães Collaço, *Administração Colonial (apontamentos coligidos por Adriano Duarte Silva)* (Coimbra: Livraria Neves Editora, 1916), 129-130. João Maria Telo de Magalhães Collaço (1893-1931) foi também docente de Direito Administrativo e Direito Constitucional nas Faculdades de Direito de Coimbra e de Lisboa.

62 José Tavares, *Administração Colonial (prelecções coligidas por Silva Ramos e M. de Sousa)* (Coimbra: Tipografia Operária, 1914), 290 e 167.

gerais de um sistema português de política indígena, embora remetido para a autonomia de cada colónia:⁶³

- (i) O Governador da colónia era classificado como protector nato de todos os indígenas (quer originários quer daqueles que, não sendo da colónia, nela se encontrassem ou aí viessem a estabelecer-se), competindo-lhe em especial: a) dirigir as relações políticas com os chefes indígenas; b) definir e regular o estatuto civil, político e criminal; c) lançar o imposto indígena (Base 16.^a);
- (ii) A legislação aplicável aos indígenas era da competência do Conselho de Governo (Base 17.^a);
- (iii) A Base 18.^a desenvolvia, em sete regras, o estatuto civil, político e criminal dos indígenas, estipulando: a) nas relações de direito privado, aplicar-se-iam os usos e costumes próprios; b) haveria um direito criminal especial; c) não lhes eram reconhecidos direitos políticos, a não ser relativamente às instituições tradicionais; d) haveria uma organização judiciária e um direito processual especial para a administração da justiça.

Esta legislação de 1914 foi — como diria de passagem o Ministro Almeida Ribeiro — a primeira *lei fundamental* das colónias. Mais do que a um sistema de descentralização político-administrativa, o regime previsto correspondia a desconcentração administrativa e a uma autonomia colonial «rigorosamente tutelada e vigiada»⁶⁴. Segundo Ernesto Jardim de Vilhena, seu co-autor, as Leis Orgânicas trouxeram «a mais profunda e benéfica reforma que jamais se efectuara, entre nós, desde que Portugal decretou a abolição do estado de escravidão» e marcaram

63 Além da bibliografia já citada, Joaquim Moreira da Silva Cunha, *O sistema português de política indígena* (Coimbra: Coimbra Editora, 1953), 131 e segs.; Isabel Castro Henriques, “A (Falsa) Passagem do Escravo a Indígena” in *Crises em Portugal nos Séculos XIX e XX*, coord. Sérgio Campos Matos (Lisboa: Centro de História da Universidade de Lisboa, 2020), 94; Maria Paula G. Meneses, “O ‘Indígena’ Africano e o Colono ‘Europeu’: a Construção da Diferença por Processos Legais”, *e-cadernos CES*, 07/2010, 68 e segs.; Rocha Saraiva, *Curso de Administração Colonial, Segundo as Prelecções do Sr. Dr. Rocha Saraiva ao Curso de 1913-1914 (Coligidas por José Fortes, Martinho Simões e Ambrósio Neto)* (Coimbra, Livraria Neves, s.d.), 265; Alfredo Héctor Wilensky, *Tendencias de la Legislación Ultramarina Portuguesa en África* (Braga: Editora Pax, 1968), 35-44; e Maria da Conceição Neto, “De Escravos a ‘Serviçais’, de ‘Serviçais’ a ‘Contratados’: Omissões, Percepções e Equívocos na História do Trabalho Africano na Angola Colonial”, *Cadernos de Estudos Africanos* [Online], 33 (2017).

64 Oliveira, “Um Renascimento...”, 450.

«uma mudança radical da orientação na administração ultramarina, sendo «verdadeiramente a carta de alforria do ultramar português».⁶⁵ Mas, como já se disse, o desencadear da Primeira Guerra Mundial e, sobretudo, as operações militares em Angola e Moçambique impediram qualquer aplicação das Leis n.ºs 277 e 278, bem como das subsequentes Cartas Orgânicas. Por isso, as apreciações gerais de Marcelo Caetano parecem ajustadas: apesar de sua boa «preparação doutrinária» e de não irem «longe de mais nas concessões à autonomia», as leis de 1914 não passaram, de facto, de meros «documentos reveladores de uma fase do pensamento português em matéria colonial».⁶⁶ Assim, a legislação de 1914, apesar de ter pretendido ser a primeira lei fundamental das colónias, corresponde, tão só, à gestação de uma constituição colonial portuguesa em sentido material (propriamente aparecida com a revisão constitucional de 1920 e legislação complementar, como se verá).

1915-1918: CRISES, GUERRAS E INTERREGNOS

Em 1915 e nos cinco meses de Governo do general Pimenta de Castro sucederam-se dois Ministros das Colónias: o engenheiro militar e independente partidário Teófilo José da Trindade, de 28 de Janeiro a 15 de Maio de 1915 (data em que passou para o Ministério dos Negócios Estrangeiros), substituído pelo Oficial de Marinha e ex-Director-geral das Colónias, José Maria Teixeira Guimarães, que dois meses depois, com a “revolução de 14 Maio”, cessou funções. Teve de ser prorrogado o prazo de aprovação das Cartas Orgânicas, pois só tinham sido publicadas três.

Nos finais de 1915, ao apresentar o programa do seu 2.º Governo, Afonso Costa privilegiava a organização de um exército colonial e a reestruturação do Ministério das Colónias.⁶⁷ Em 1916, o Congresso alterou as leis orgânicas, procurando conter despesas e pôr cobro à desorganização económica e financeira das colónias.⁶⁸

Em Abril de 1917, já em plena intervenção portuguesa na Guerra e após a queda do Ministério da “União Sagrada”, Afonso Costa foi

65 Apud Carvalho, *As Esculturas ...*, 165.

66 Caetano, “Os Antecedentes...”, 7.

67 Cf. “Declaração Ministerial - 1915”, Marques, *Afonso...*, 401-402.

68 Proença, *A Questão Colonial...*, 18.

encarregado de formar (o seu 3.º) Governo. Na «grave» Declaração Ministerial que, a propósito, apresentou ao Congresso da República prometeu a mais desvelada atenção e, além da aprovação do estatuto orgânico próprio de cada colónia, concorreria «quanto em si caiba, para que ele as habilite a viverem, financeiramente, dos seus próprios recursos» de modo a transformar as actuais dependências em voluntários e valiosos associados da metrópole.⁶⁹ Mas o Ministério só durou até ao golpe de Sidónio Pais, no início de Dezembro, e o mandato do Ministro das Colónias, Ernesto Jardim de Vilhena, apesar da publicação de variada legislação, incluindo as prometidas Cartas Orgânicas,⁷⁰ esteve condicionado pelos devastadores combates com as tropas alemãs no sul de Angola e, sobretudo, no norte de Moçambique.

A instabilidade agravou-se com o interregno sidonista. Primeiro (por iniciativa do Ministro João Tamagnini de Sousa Barbosa), o Decreto n.º 4.271, de 8 de Maio de 1918, reorganizou substancialmente o Ministério das Colónias, aumentando os seus poderes de intervenção e fiscalização. Em 13 de Julho (por iniciativa do agora Secretário de Estado das Colónias, Alexandre José Botelho de Vasconcelos e Sá), o Decreto n.º 4.627 derogou as Cartas Orgânicas, com a justificação de que eram um mero decalque das disposições legislativas, e alterou as Bases estabelecidas pelas Leis n.ºs 277 e 278, impondo um sistema de centralização.

Com a queda do sidonismo, foi reposta em vigor quase toda a anterior legislação relativa à organização administrativa do Ultramar. Em 10 de Maio de 1919, o Decreto n.º 5.779 restabeleceu nas colónias (com excepção de Moçambique) as respectivas Cartas Orgânicas. Na mesma data, e igualmente promovido pelo Ministro João Lopes Soares, o Decreto n.º 5.778 criou 12 missões laicas (seis em Angola, quatro em Moçambique, uma na Guiné e outra em Timor, estas últimas, porém, nunca instaladas) e equiparou o regime das missões religiosas portuguesas a estas missões civilizadoras. O extenso relatório preliminar invocava o princípio da liberdade religiosa, os valores da laicidade e as directivas internacionais. Sublinhava também o interesse e a necessidade de “nacionalizar” as missões — objectivos que

69 Cf. “Declaração Ministerial Apresentada na Sessão de 26 de Abril de 1917”, Marques, *Afonso...*, 428.

70 Respectivamente de Angola (Decreto n.º 3.621, de 28 de Novembro), do Estado da Índia (Decreto n.º 3.266, de 27 de Julho), de Macau (Decreto n.º 3.520, de 5 de Novembro), de S. Tomé e Príncipe (Decreto n.º 3.285, de 11 de Agosto) e de Timor (Decreto n.º 3.309, de 23 de Agosto).

se tentariam prosseguir com a projecção do prestígio do nome e dos direitos de soberania portugueses e impondo aos indígenas «os nossos costumes e as nossas tradições». Foram regulamentadas pelo Decreto n.º 9.322, de 2 de Janeiro de 1920 (o Ministro das Colónias era, novamente, Alfredo Rodrigues Gaspar). Esta legislação de 1919-1920 correspondera a «um passo decisivo no processo de colaboração com a Igreja Católica», cujo negociador fora Quirino de Jesus.⁷¹

Por sua vez, o Decreto n.º 5.827, de 31 de Maio, reorganizou a Escola Colonial e ampliou o seu programa, mantendo-a na Sociedade de Geografia de Lisboa, sob dependência e inspecção do Ministério das Colónias, e alargou as bases de recrutamento, passando a admitir candidatos que se propusessem exercer como colonos ou empregados de comércio.

Perante tantas iniciativas, Douglas L. Wheeler qualifica o ano de 1919 como «um ponto de viragem importante» na política colonial portuguesa, sobretudo quanto a Angola e Moçambique;⁷² Heloísa Paulo, por seu lado, destaca a governação aberta e inovadora que Jaime Morais iniciou como governador-geral do Estado da Índia (1919-1925).⁷³ Todavia, em Lisboa, intervindo na Câmara de Deputados a propósito da série de reformas que iam passando pelo Congresso, Brito Camacho não era dessa opinião e, numa visão pessimista e crítica, queixava-se de não saber «se estão em vigor ou em suspenso as cartas orgânicas, não [saber] se há comissários, se há autonomia financeira, se há autonomia administrativa»; ou seja, perante a legislação, não se sabia realmente qual era o regime colonial vigente.⁷⁴ Ficaria ainda mais desiludido com a administração colonial aquando da sua curta passagem, no início dos anos vinte, como Alto-Comissário em Moçambique.

71 Ernesto Castro Leal, “Quirino Avelino de Jesus: um Católico ‘Pragmático’. Notas para o Estudo Crítico da Relação entre Publicismo e Política (1894-1926)”, *Lusitânia Sacra*, 2.ª série (6) (1994): 373-374; Dores, *A Missão...*, 157 e segs.

72 Douglas L. Wheeler, “‘Mais Leis do que Mosquitos’: a Primeira República Portuguesa e o Império Ultramarino (1910-1926)”, in *A Primeira República Portuguesa — entre o Liberalismo e o Autoritarismo*, coord. Nuno Severiano Teixeira e António Costa Pinto (Lisboa: Edições Colibri, 2000), 148.

73 Heloísa Paulo, “Jaime de Moraes, Retratos de uma Trajectória Política — A sua ‘Vocação Colonial’”, in *Colonialismo, Anticolonialismo e Identidades Nacionais — Estudos do Século XX*, n.º 3, coord. Luís Reis Torgal e Luís Oliveira Andrade (Coimbra: Quarteto, 2013), 115 e segs.

74 *Diário da Câmara dos Deputados*, Sessão de 8 de Agosto de 1919, 17.

MUDAR DE VIDA: A CONFERÊNCIA DE PAZ, DE PARIS

Grande parte da nova abordagem da administração colonial portuguesa será consequência do tratamento dos assuntos coloniais e das críticas e acusações a Portugal durante a Conferência de Paz, de Paris, que preparou o Tratado de Versalhes.

O planeamento do pós-guerra, feito inicialmente em Londres, pressagiava grandes riscos quanto ao futuro da soberania colonial portuguesa, sobretudo na África Central-Austral.⁷⁵ A palavra de ordem «administrar bem»⁷⁶ resumia a nova política colonial da Conferência de Paz. A salvaguarda dos interesses coloniais portugueses era «o núcleo duro»⁷⁷ da delegação portuguesa. Destaca Medeiros Ferreira que, para Portugal, a manutenção das colónias se alcançara com a participação na guerra e, desaparecidas as reivindicações alemãs, até fora mais discutida e invocada em Lisboa, aquando da ratificação do Tratado de Versalhes, do que um efectivo objectivo da delegação portuguesa durante os trabalhos da Conferência.⁷⁸

Logo que, em Março de 1919, Afonso Costa assumiu a presidência da delegação portuguesa, concluiu ser indispensável e urgente retomar e ampliar as reformas coloniais. Por isso, solicitou a Álvaro de Castro e Freire de Andrade que elaborassem «as bases de um novo plano colonial, com uma orientação absolutamente moderna e prática», do qual, além de outras coisas, deveria constar «a inamovibilidade dos governadores, a sua eleição pelo Senado, o lógico aumento dos seus vencimentos, a incompatibilidade entre os seus lugares e os seus interesses como coloniais, etc.». ⁷⁹ A 26 de Abril, por telegrama para o Ministério dos Negócios Estrangeiros, exigiu a imediata aprovação do sistema de Altos-Comissários para Angola e Moçambique, mediante legislação especial do Governo que ele próprio se dispunha a preparar. Quanto ao Congresso, deveria limitar-se a confirmar tal decreto «criando esses lugares e fixando poderes sendo seguidamente

75 Pedro Aires de Oliveira, “O Factor Colonial na Política Externa da Primeira República”, in *A I.ª República Portuguesa — Diplomacia, Guerra e Império*, coord. Filipe Ribeiro de Meneses e Pedro Aires de Oliveira (Lisboa: Tinta-da-china, 2011), 316-317.

76 Filipe Ribeiro de Meneses, “A diplomacia da Primeira República e as colónias”, in *A Primeira República...*, 74.

77 Duarte Ivo Cruz (coord.), *Estratégia Portuguesa na Conferência de Paz 1918-1919 — As Actas da Delegação Portuguesa* (Lisboa: Fundação Luso-Americana, 2009), 22.

78 José Medeiros Ferreira, *Portugal na Conferência de Paz - Paris, 1919* (Lisboa: Quetzal, 1992), 82.

79 “Acta n.º 40 - Acta da Sessão do Dia 22 de Abril de 1919”, *Estratégia...*, 247-248.

[as] nomeações confirmadas [pelo] Senado». ⁸⁰ Assim aconteceu com a publicação do Decreto n.º 5.787, de 10 de Maio. Foram criados dois Comissários da República (seguindo a terminologia constante do artigo 25.º da Constituição), um na África Ocidental e outro na África Oriental, a quem, como se dizia no extenso preâmbulo, eram conferidas permanentes atribuições legislativas e executivas, além de beneficiarem da inamovibilidade de que gozavam os magistrados do Poder Judicial. Não se escondia tratar-se de uma medida urgente, embora de transição. Confessava-se mesmo que o «plano que vai começado no presente diploma não constitui inovação nem quer foros de originalidade. Está experimentado com pleno êxito em colónias que confinam com as nossas». No entanto, esta iniciativa de Afonso Costa acabaria por fracassar pois a designação dos Comissários da República (o próprio Afonso Costa indigitara Álvaro de Castro e Norton de Matos) ⁸¹ ficou suspensa quando o Senado a declarou organicamente inconstitucional (isto é, caber exclusivamente ao próprio Senado).

O outro desafio com que Portugal se confrontou veio da reformulação do direito internacional da colonização. Estavam em causa a partilha de territórios dos países vencidos em 1919 e a consequente teoria do Mandato Internacional, que surgia como encargo confiado pela Sociedade das Nações (SDN) para, em seu nome e sob sua vigilância, serem exercidos os poderes de administração, conselho e orientação sobre zonas da Europa Oriental e do Próximo Oriente que haviam pertencido à Rússia, à Áustria-Hungria e à Turquia. ⁸² A nova teoria ficou conhecida como *Duplo Mandato* e assentava no princípio de que a supremacia colonial correspondia a uma função do interesse da comunidade internacional abrangendo o dever de promover o bem-estar e o progresso das populações nativas, pelo que a dependência colonial deveria cessar quando os povos estivessem aptos a viver no mundo moderno. Para Portugal, esta nova concepção — definindo a colonização como uma missão de tutela e fomento, de carácter temporário e implicando a pertença das colónias às próprias populações — «representava um perigo mortal». ⁸³ Mas a

80 Filipe Ribeiro de Meneses, *Afonso Costa* (Lisboa: Texto Editores, 2010), 96; Meneses, “A Diplomacia...”, in *A Primeira República...*, 77-78.

81 Quanto à designação e papel deste último (também membro da delegação portuguesa), Janeiro, *Norton...*, 239-240.

82 Marcello Caetano, *Portugal e a Internacionalização dos Problemas Africanos* (Lisboa: Ática, 1971), 194-195.

83 Meneses, “A Diplomacia...”, in *A Primeira República...*, 81.

doutrina colonial portuguesa defendeu a tese da não extensão do regime destes Mandatos às colónias não mencionadas no artigo 22.º do Tratado de Versalhes, isto é, da sua não aplicação às demais colónias e aos territórios para além dos que, em consequência da guerra, haviam deixado de estar sob a soberania dos Estados que precedentemente os governavam. Aceite esta interpretação, os “direitos particulares” dos países colonizadores ficaram implicitamente reconhecidos e o Pacto da Sociedade das Nações não os atingia nem aludia à organização social ou política das colónias.⁸⁴

Uma terceira regra em que se exprimiram as tendências gerais desta fase do Direito Internacional Colonial foi a da proeminência dos problemas do trabalho indígena, sobretudo quanto à proibição da escravatura e do trabalho obrigatório. Também aqui, as novas tendências se repercutirão na legislação portuguesa, apesar da defesa de que o vigente Regulamento Geral do Trabalho dos Indígenas nas Colónias Portuguesas (aprovado pelo Decreto n.º 951, de 4 de Outubro de 1914) — ao impor o dever de trabalhar aos indígenas de sexo masculino sem modo de vida que lhes garantisse a subsistência — poderia «servir de modelo a qualquer país colonial» e estava conforme com os princípios que a SDN viria a considerar mais justos e equitativos.⁸⁵

Em síntese, tentando embora modernizar a administração ultramarina, a Primeira República, reservada e temerosa perante as eventuais mudanças no estatuto das colónias que emergiram após a Primeira Guerra Mundial, em especial quanto ao papel da SDN, como que seria «apanhada a contrapé».⁸⁶ Consequentemente, conformou-se a uma diplomacia não expansiva e estritamente defensiva das colónias portuguesas.

84 José Gonçalo Santa-Rita, *Nacionalismo e Internacionalismo Colonial* (Lisboa: Luiz Marques, L.da, 1957), 12-13; Armando Martins, *Correntes Actuais do Pensamento Colonial* (Lisboa: Agência Geral das Colónias, 1948), 31.

85 Alfredo Freire de Andrade, “Trabalho Indígena e as Colónias Portuguesas”, *Boletim da Agência Geral das Colónias*, n.º 3 (1925): 9. Para todo este período, Esmeralda Simões Martinez, *O Trabalho Forçado na Legislação Colonial Portuguesa — o Caso de Moçambique (1899-1926)* (Tese de doutoramento, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, 2008); Neto, “A República no seu Estado...”.

86 José Medeiros Ferreira, “A I República e as Organizações Internacionais”, in *Estado, Regimes e Revoluções — Estudos em homenagem a Manuel de Lucena*, org. Carlos Gaspar, Fátima Patriarca, Luís Salgado de Matos (Lisboa: ICS, 2012), 506; Pedro Aires Oliveira, “Portugal’s Empire in the Wake of WWI: Coping with the Challenges of Pan-Africanism and the League of Nations”, *e-JPH* 15, no. 1 (June 2017): 148.

A REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1920

Precisamente procurando atender às exigências de alteração profunda da administração colonial impostas na Conferência de Paz e também para apaziguar as reivindicações autonomistas (e até separatistas) dos colonos brancos, o Congresso da República aprovou a revisão constitucional de 1920.

A introdução ao parecer n.º 155 da Comissão de Revisão Constitucional, apresentado em 28 de Agosto de 1919, era inequívoca quanto a estas razões da reforma. Tratava-se de reorganizar a parte colonial do Estado português. Por um lado, considerava-se necessário rever os artigos 67.º e 87.º da Constituição porque se impunha uma redacção «mais precisa e completa». Segundo a Comissão, embora não fosse possível instituir imediatamente um regime de autonomia idêntico ao das principais colónias inglesas, com órgãos legislativos privativos, urgia fixar na Constituição o princípio da delegação da função legislativa nos Comissários e Governadores das províncias ultramarinas. Por outro lado, a recente (e falhada) tentativa de criação dos Comissários da República fora uma consequência das discussões travadas no seio da delegação portuguesa à Conferência de Paz, onde se preconizara a necessidade de as colónias serem impulsionadas por uma acção governativa «mais lata e demorada». ⁸⁷ Marcelo Caetano adianta mesmo que a facilidade com que esta revisão constitucional de 1920 foi aprovada resultou de a delegação portuguesa ter regressado de Paris convicta de que ou se fazia um grande esforço no ultramar ou os portugueses seriam «cedo ou tarde, expropriados das [suas] possessões». ⁸⁸

A revisão constitucional seguiu um longo processo. Foi desencadeada em Junho de 1919, pela iniciativa de dois deputados, como reacção ao Decreto, de 10 de Maio, que tentara criar os Comissários da República. Ainda nesse ano, a Comissão de Revisão Constitucional e a Comissão das Colónias da Câmara dos Deputados elaboraram o já citado parecer n.º 155. Discutido e aprovado na sessão de 30 de Janeiro de 1920, deu origem à proposta de lei n.º 271, votada em 3 de Fevereiro. Enviada esta proposta para o Senado, foi apreciada em reunião conjunta da respectiva Comissão das Colónias com a Comissão de Revisão Constitucional e começada a discutir no plenário de 25 de Maio. Aprovada na generalidade,

87 *Diário da Câmara dos Deputados*, Sessão de 30 de Janeiro de 1920, 18.

88 Caetano, “Os Antecedentes...”, 7.

passou-se à discussão na especialidade.⁸⁹ Depois, regressada a proposta à Câmara dos Deputados, as emendas vindas do Senado foram discutidas nas sessões de 3, 4 e 5 de Agosto de 1920.

Aqui, um último pedido de esclarecimento antes de se concluir a votação na especialidade serviu para confirmar que se mantinha a prerrogativa do Senado sobre a aprovação ou rejeição dos Comissários e Governadores. Acrescentava-se também que os Comissários se denominariam Altos-Comissários e que tal designação valia como sinónima de Comissários da República, constante do artigo 25.º da Constituição. Após o (então) Ministro das Colónias, Ferreira da Rocha recordar a urgência de legislar sobre as atribuições efectivas dos Altos-Comissários,⁹⁰ o diploma em causa dedicar-lhes-á um único artigo.

O texto final da revisão aprovado pelo Congresso foi publicado pela Lei (de Revisão Constitucional) n.º 1.005, de 7 de Agosto de 1920, no Ministério da presidência de António José de Almeida. Eliminavam-se os artigos 67.º e 87.º da Constituição, devendo o Poder Executivo, dizia o seu artigo 8.º, «fazer publicar oportunamente uma edição oficial da Constituição onde no Título V sob a epígrafe “Das colónias portuguesas” serão insertos os artigos 1.º a 7.º desta lei». Enquanto revisão constitucional, estas alterações integraram-se na chamada terceira (e última) reforma da Constituição de 1911, ou “revisão constitucional de 1919-1921” (assim unificada por ter decorrido deste mandato do Congresso com poderes constituintes), que constou de cinco leis: Lei n.º 854, de 20 de Agosto (alteração do subsídio dos membros do Congresso), e Lei n.º 891, de 22 de Setembro (alargamento das competências e atribuições do Presidente da República, a quem se deram poderes de dissolução do Congresso), ambas de 1919, desta Lei n.º 1.005, de 7 de Agosto de 1920, e, ainda, das Leis n.º 1.154 (sobre o funcionamento das duas Câmaras do Congresso) e n.º 1.155 (sobre as comissões de serviço público desempenhadas por parlamentares), de 27 de Abril de 1921.⁹¹ De todas elas, apenas se abordará aqui, em razão da

89 *Diário das Sessões do Senado*, Sessão de 28 de Maio de 1930, 24 e segs.

90 *Diário da Câmara dos Deputados*, Sessão de 5 de Agosto de 1920, 16.

91 O formulário da publicação das duas últimas leis de revisão é deficiente, senão incorrecto (o que, por vezes, tem levado à omissão da Lei n.º 1.155, como lei de revisão). Depois da revisão, a *Constituição Política da República Portuguesa* foi novamente publicada, em edição autónoma, pela Imprensa Nacional, em 1921, nos seguintes termos: *Nova publicação, com as alterações introduzidas pelas leis: n.º 635, de 28 de Setembro de 1916; n.º 85, de 20 de Agosto de 1919; n.º 891, de 22 de Setembro de 1919; e n.º 1.005, de 7 de Agosto de 1920; tendo anexas as leis n.ºs 1.154 e 1.155, de 27 de Abril de 1921.*

matéria, a Lei n.º 1.005, ou seja, a revisão constitucional de 1920. Uma conclusão deve ser imediatamente antecipada: em 1920, a terminologia províncias ultramarinas foi expressamente substituída por colónias portuguesas e a República Portuguesa, enquanto comunidade política, passava a poder ser designada *Portugal e Colónias*, formalizando categorias distintas mas unidas — designação muitas vezes usada, a variados propósitos.

UM NOVO APARELHO DE ESTADO

A revisão constitucional de 1920 provocou apaixonados debates e modificou profundamente a administração colonial portuguesa. Três questões foram especialmente discutidas nas sessões da Câmara dos Deputados e do Senado: âmbito da revisão, repartição dos poderes legislativos e estatuto dos Altos-Comissários.

O contributo mais importante para a discussão do parecer n.º 155 na Câmara dos Deputados proveio da Comissão das Colónias, quer quanto ao articulado quer quanto à fundamentação. A sua defesa coube ao relator Ferreira da Rocha (futuro Ministro). Começou por considerar não justificada a vulgarização do título “projecto dos Altos-Comissários” pois — disse — a reforma tinha objectivos mais vastos, abrangendo todo o articulado constitucional sobre a administração ultramarina. Defendeu serem cinco os princípios fundamentais na renovação da administração colonial: (i) autonomia financeira; (ii) descentralização administrativa; (iii) descentralização legislativa (uma das grandes novidades); (iv) regras de fiscalização reservadas para a metrópole; e (v) «o caso dos Altos-Comissários». ⁹² Repetiu que este último «caso» estava bem longe de constituir a característica principal do projecto, destinando-se somente a investir os governadores em funções de Poder executivo, que geralmente lhes não pertenciam. ⁹⁵ Era o que efectivamente resultava da letra das novas disposições (que acentuavam a autonomia legislativa e a criação dos Conselhos Legislativos, de base electiva), mas, na realidade, os poderes dos Altos Comissários foram o centro de todas as discussões. No entanto, o artigo que os previu (artigo 67.º-E) ficou redigido de modo amplo e não inequívoco, sobretudo quanto ao relacionamento político e

92 *Diário da Câmara dos Deputados*, Sessão de 30 de Janeiro de 1920, 22 e segs.

95 *Ibid.*, 28-29.

financeiro com o Ministro das Colónias (de quem os Alto-Comissários não dependiam até porque eram eleitos pelo Senado).

Ainda quanto ao âmbito da revisão, também houve divergências quanto à redacção do artigo sobre a aplicação da Constituição nas colónias (ou de nelas só serem aplicadas as leis orgânicas, as quais, inevitavelmente, iriam contrariar disposições constitucionais expressas). O texto votado pelo Senado admitia que as colónias se regulassem «por leis orgânicas especiais e por diplomas coloniais», não fazendo sequer referência à Constituição da República; o texto da Câmara dos Deputados consignava que as colónias seriam reguladas pela Constituição na parte não modificada por diplomas legais. Acabou por prevalecer o texto votado no Senado. Ou seja, a Constituição de 1911 (da República) e revista em 1920 (de Portugal e Colónias) não vigorava nas colónias — o que na época se considerava lógico e próprio do Direito Constitucional Colonial e vai ser confirmado com a aprovação singular do Acto Colonial, em 1930.

Como se viu, o Título V passava a ter como epígrafe “Das Colónias Portuguesas”, substituindo-se a designação províncias ultramarinas. A adopção da nova terminologia não levantou qualquer dúvida ou resistência, pois era o termo que exprimia a vocação para a autonomia. Decorria, por isso, do espírito do tempo, da defesa republicana da pátria e do regime de descentralização reforçada.

A lei de revisão continha oito artigos, mas o artigo 8.º apenas tratava do novo texto da Constituição, a publicar «oportunamente» em edição oficial. O artigo 1.º substituiu o anterior artigo 67.º com duas alterações significativas no texto: onde se dizia que nas colónias predominaria o regime de descentralização passou a dizer-se que elas gozariam, «sob a fiscalização da metrópole, da autonomia financeira e da descentralização compatíveis com o desenvolvimento de cada uma»; por outro lado, onde se dizia que seriam regidas por «leis especiais» passou a dizer-se que se regiam «por leis orgânicas especiais e por diplomas coloniais nos termos deste título». Portanto, além de uma redacção mais precisa, de novo relativamente ao anterior artigo 67.º, apenas a referência expressa à autonomia financeira.⁹⁴ Os artigos subsequentes — acrescidos ao texto

94 Embora sendo uma voz isolada, Martinho Nobre de Mello, *Administração Colonial, Segundo as preleções do Sr. Doutor Martinho Nobre de Mello ao curso de 1923-1924 (Coligidas por A. Batalha Reis e A. da Palma Carlos)* (Lisboa: s. n., 1925), 88, pretende que a nova fórmula também «marca definitivamente a autonomia política».

constitucional e numerados como artigos 67.º-A a 67.º-F — definiam a competência legislativa exclusiva do Congresso para aprovar as leis orgânicas coloniais e certos diplomas legislativos coloniais, incluindo algumas das muito discutidas e importantes autorizações de empréstimos e de concessões (artigo 2.º), a competência legislativa do Poder Executivo (artigo 3.º), o poder de fiscalização por parte do Poder Executivo (artigo 4.º), o exercício das funções de administração em cada colónia (artigo 5.º) e as delegações legislativas (artigo 7.º). A grande inovação («o caso») estava contemplada no artigo 6.º da Lei de revisão: «As faculdades do Poder Executivo, nas colónias que este julgar conveniente submeter temporariamente ao regime de Altos-Comissariados, serão exercidas por Altos-Comissários que lhe prestarão contas e por esse exercício ficarão responsáveis nos termos das leis de responsabilidades». Acrescentava o parágrafo único que tais faculdades seriam exercidas cumulativamente com as funções de Governador quando a área do Alto-Comissariado abrangesse uma só colónia. Era a tese defendida por Manuel Ferreira da Rocha, então Ministro das Colónias e que, como se viu, fora o relator da Comissão de Revisão Constitucional.⁹⁵

Embora se pudesse invocar como antepassado português o estatuto do Comissário Régio,⁹⁶ adaptava-se o modelo britânico das colónias da Coroa, instalando poderosos Governadores Coloniais e impunha-se «o paradigma de uma economia moderna (capitalista)».⁹⁷ O estatuto dos Altos-Comissários foi, quinze dias depois da publicação do texto da revisão constitucional, regulado pela Lei n.º 1.022, de 20 de Agosto (que alterava também a Lei Orgânica n.º 277, de 15 de Agosto de 1914, quanto à composição e funcionamento dos Conselhos Legislativos, dos Conselhos Executivos e do Governador). Os Altos-Comissários, equiparados

95 De Junho de 1919 (início do processo de revisão) até Agosto de 1920 (aprovação final), ou seja, quinze meses, os Ministros das Colónias (excluindo os interinos) foram oito (incluindo duas repetições), um deles durante um dia e outro uma semana: Alfredo Rodrigues Gaspar (de 26-6-1919 a 3-1-1920), Álvaro Xavier de Castro (de 3-1 a 15-15-1-1920), José Barbosa (21-1 a 8-3-1920), Fernando Pais Teles d'Utra Machado (de 8-3 a 26-6-1920), Vasco Guedes de Vasconcelos (de 26-6 a 19-7-1920), Manuel Ferreira da Rocha (de 19-7 a 20-11-1920).

96 A figura dos Comissários Régios — «que tão brilhantemente assinalaram a sua passagem pelas colónias, apesar de vivamente combatidos» (Santa-Rita, *Lições...*, 208-209) — foi criada em 1890 e extinta em 1898 (porém, Caetano, *Direito Público Colonial...*, 103, só os considera institucionalizados em 1896); resultaram de uma tentativa de política de “assimilação descentralizadora”, cabendo-lhes todas as atribuições do executivo metropolitano (e também funções legislativas por delegação, nos termos do Acto Adicional de 1852). António Enes, Comissário Régio em Moçambique (1895), foi o mais conhecido. Sucedeu-lhe Mouzinho de Albuquerque.

97 Adelino Torres, *O Império Português entre o Real e o Imaginário* (Lisboa: Escher, 1991), 265.

a Ministro, dispunham de um mandato de 5 anos, eram a suprema autoridade nos territórios da sua jurisdição, sancionavam ou vetavam os diplomas aprovados pelos Conselhos Legislativos e, sobretudo, exerciam as faculdades do Poder Executivo (incluindo as legislativas). Só eram limitados por disposições expedidas pelo Ministério das Colónias que regulassem, nomeadamente, o exercício da fiscalização da administração financeira. Embora tal não constasse expressamente das 11 regras que compunham o artigo 14.º — única norma da citada Lei n.º 1.022 que os contemplava —, os Altos-Comissários pouco dependiam dos Ministros das Colónias e, dada a instabilidade governativa na Metrópole, actuaram como verdadeiros ministros residentes, assistidos no exercício das suas funções por um Conselho Legislativo, de base electiva, e por um Conselho Executivo, de nomeação.

Tudo visto — isto é, depois das breves disposições constantes da versão originária da Constituição, depois das fundamentadas e moderadas (mas inexecutáveis) Leis Orgânicas de Almeida Ribeiro, depois de preparado um novo aparelho de Estado através da revisão constitucional de 1920 —, esta nova codificação (regulando, em títulos extensos, a superintendência da metrópole, a competência legislativa, a administração em geral e a administração financeira) levou Oliveira Marques a falar, pela primeira vez, do aparecimento de uma «autêntica ‘Constituição’ ultramarina portuguesa».⁹⁸ É uma conclusão que merece ser retida e mais bem explicada, pois, formalmente, mantinha-se alguma ambiguidade e polissemia. Na Constituição propriamente dita, mesmo depois da revisão de 1920, o bloco normativo era restrito, limitando-se, por um lado, a uma norma de princípios fundamentais (a autonomia financeira e a descentralização administrativa genericamente enunciadas no novo artigo 67.º) e, por outro, a algumas normas de competência (relativas ao Poder Legislativo, ao Poder Executivo, ao Governador e aos Altos-Comissários). Já as normas materialmente constitucionais, constando de diplomas qualificados de Orgânicos (ou seja, legislação para-constitucional ou reforçada, na linguagem actual), tanto tinham a forma de Leis, como de Cartas ou, mesmo de Bases. As propostas do Ministro Almeida Ribeiro, aprovadas em 1914, tiveram o propósito de criar legislação fundamental e especial para as colónias. Por sua vez, o Estatuto dos indígenas mantinha-se no âmbito da administração civil enquanto o Regulamento Geral sobre o Trabalho Indígena, de 14 de Outubro de 1914, fora bastante

98 Marques, “Introdução”, in *O Império Africano...*, 24.

alterado por preceitos dispersos. Por sua vez, o Decreto n.º 7.008, de 9 de Outubro de 1920, codificou as Leis Orgânicas de 1914 e toda a legislação posterior num diploma único, publicado em Anexo, composto por 99 Bases e denominado Bases Orgânicas de Administração Civil e Financeira das Colónias, determinando ainda a promulgação de novas Cartas Orgânicas.

Substancialmente, este movimento legislativo, trouxe uma ruptura relativamente ao sistema que de facto vinha dos finais do século XIX e que a legislação republicana de 1914 tentara apenas consolidar e reformar. Agora, privilegiando a nova elite colonial portuguesa (quer de emigração recente quer presente nos cargos públicos), tentava-se construir um aparelho de Estado hierarquizado capaz de impor um projecto colonial.⁹⁹ Desenvolvia-se, assim, aplicável a todas as colónias e unificando-as, um Direito Constitucional (português) relativo às colónias, isto é, uma ordem constitucional especial, material e privativa das colónias.

A DESAGREGAÇÃO DA AUTONOMIA COLONIAL

Como se disse, o Decreto n.º 7008, de 9 de Outubro de 1920, codificou num único diploma as Bases Orgânicas da Administração Civil e Financeira das Províncias Ultramarinas (anteriores Leis n.ºs 277 e 278, de 15 de Agosto, com todas as modificações vigentes). Quanto às colónias de Angola e de Moçambique foram «submetidas temporariamente» (como previa a norma do artigo 67.º-E da Constituição revista) ao regime de Alto-Comissariado através dos Decretos n.º 6.864, de 31 de Agosto, e n.º 7.051, de 18 de Outubro. Escolhidos de seguida, Norton de Matos e Brito Camacho só puderam partir para Angola e Moçambique no ano seguinte.

Entrevistado em Genebra, a 4 de Outubro de 1925, Afonso Costa, então chefe da delegação portuguesa à Assembleia das Nações da SDN, de que seria presidente no ano seguinte, afirmava que Portugal tinha nos domínios coloniais leis «que nos honram perante o mundo civilizado» e que os erros só poderiam decorrer da sua deficiente aplicação.¹⁰⁰ Porém, na realidade, este conjunto de reformas originou muita contestação por

99 Alexandre, “Administração...”, in *Dicionário...*

100 “Afonso Costa, Entrevistado por Augusto Pinto, 4.Outubro.1915”, *Palavras no Tempo*, Volume I (Lisboa: Diário de Notícias/Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1990), 36.

parte dos meios políticos e económicos metropolitanos com interesses nas colónias, que desencadearam uma violenta campanha quer na imprensa quer no Parlamento, contra a política colonial da República. Os poderes dos Altos-Comissários (sobretudo, a negociação directa dos empréstimos e os investimentos e relacionamento com o Ministro das Colónias) foram ora alargados ora restringidos por vária legislação.

O novo sistema «na prática não funcionou bem».¹⁰¹ Na extensa memória apresentada ao II Congresso Colonial Nacional, realizado na Sociedade de Geografia, de 6 a 10 de Maio de 1924, e preparado sob as indicações do Centro Colonial, resumia-se a situação «em poucas palavras: desorganização das colónias e desorganização no respectivo ministério», da qual resultavam duas importantes e graves consequências: por um lado, a liberdade absoluta de acção dos governos locais; por outro, a nenhuma fiscalização possível por parte do Governo central.¹⁰² Após apreciação detalhada da legislação vigente, a conclusão era inequívoca: tal como estava decretada, pela maneira como fora regulamentada e pelo modo com estava sendo aplicada, ela era «a causa do descalabro porque [*sic*] estão passando as colónias portuguesas».¹⁰³

Também Armindo Monteiro, autor do regime que em 1933 completará a construção jurídica e política do Império Colonial, se mostraria absolutamente contrário à linha de transferência de poderes para os governos de Angola e Moçambique, concluindo que a autonomia, além de ser um sistema «estrangeiro», chegava então «ao seu máximo esplendor» e que as suas nefastas consequências «não tardaram a fazer-se sentir».¹⁰⁴ Por seu lado, Valentim Alexandre, destaca o fracasso, desde 1924, dos dois pilares em que assentava a nova política de desenvolvimento rápido do ultramar promovido pelo Estado: primeiro, o pilar demográfico (emigração portuguesa e libertação da força de trabalho africana) e, segundo, o pilar do fomento económico (criação de infra-estruturas).¹⁰⁵

Em Angola, onde a política metropolitana era cada vez mais criticada, o regime de autonomia local desagregou-se e a crise financeira

101 Silva Cunha, *O Ultramar, a Nação e o "25 de Abril"* (Coimbra: Atlântida Editora, 1977), 86-87.

102 Memória, *Sobre a Urgente Necessidade de Modificar as Actuais Leis Orgânicas das Colónias* (Lisboa: Tipografia Inglesa, 1924), 9-10.

103 *Ibid.*, 86-87.

104 Armindo Monteiro, "As Grandes Directrizes da Governação Ultramarina no Período que Decorreu entre as Duas Guerras Mundiais", *Boletim Geral das Colónias*, Separata, n.ºs 206-207 (Agosto-Setembro de 1942).

105 Alexandre, "O Império Colonial no Século XX", in *Velho Brasil...*, 187.

agravou-se. Salienta Douglas Wheeler que o desempenho de Norton de Matos como Alto-Comissário criara um novo clima em Angola, caracterizado pela suspensão das actividades políticas europeias e africanas, pelo abrandamento da progressão dos assimilados e dos africanos, pela acentuação da mística colonial e pela filosofia racista que iria estar na base do Estatuto dos Indígenas e demais legislação que lhe serviu de suporte.¹⁰⁶ Por causas várias (da instabilidade política e incapacidade da República em sustentar financeiramente a “modernização” à oposição dos sectores tradicionais da banca e do comércio), os colonos brancos não conseguiram apoio para o estabelecimento de um regime de efectiva autonomia (política, administrativa e financeira).¹⁰⁷ Em Moçambique, Brito Camacho viu-se envolvido numa série de disputas com os colonos e sobre a revisão do convénio de 1909 assinado com o Transval, relativo ao fornecimento de mão-de-obra para as minas do *Rand* e ao aproveitamento do porto e dos caminhos-de-ferro de Lourenço Marques.¹⁰⁸ Isolados e desgastados, tendo de se deslocar à Europa em busca de imperiosos empréstimos financeiros, Norton de Matos e Brito Camacho já não regressaram, demitiram-se e foram substituídos pelo Coronel de Engenharia Francisco Cunha Rego Chaves e pelo Capitão-de-fragata Vítor Hugo de Azevedo Coutinho, que, também eles, não concluíram o mandato.

Em Janeiro de 1926, a *Seara Nova* — atendendo a que «a finalidade ideal na nação, maior e profunda razão da sua independência» se ligava «indissolúvelmente à missão colonizadora, à posse dos seus domínios do ultramar» e, ainda, a que «qualquer perigo que impenda seriamente sobre as colónias portuguesas, conturba e ameaça a vida de Portugal» — dedicou um número especial à Questão Colonial, organizado por Jaime Cortesão.¹⁰⁹ Os nove artigos seleccionados prosseguiram vários objectivos: dar aos leitores a consciência dos perigos que ameaçavam as colónias portuguesas; destacar a importância do esforço colonizador, como finalidade e garantia da independência nacional; chamar a atenção para a

106 Wheeler e Pélissier, *História de Angola*, 187.

107 Fernando Tavares Pimenta, “A República e o Protesto Autonomista dos Brancos de Angola”, in *República e Colonialismo na África Portuguesa*, coord. Fernando Tavares Pimenta (Porto: Edições Afrontamento, 2012), 47 e segs.; Fernando Rosas, *História a História — África* (Lisboa: Edições tinta-da-china, 2018), 85.

108 Maria Fernanda Rollo e Ana Paula Pires, *Manuel de Brito Camacho — Um Intelectual Republicano no Parlamento*, (Lisboa: Assembleia da República — Divisão de Edições, 2015), 189 e segs.

109 *Seara Nova*, n.ºs 68-69 (Janeiro, 1926) (também in www.ric.slihi.pt/).

gravidade da crise colonial e urgência do estudo das relações respectivas, nos aspectos administrativo, económico, financeiro e militar. A nota inicial da Redacção salientava que Portugal se encontrava dominado e governado pela incompetência e corrupção, mostrando-se os governantes «lamentavelmente incapazes de se erguer acima duma baixa política de regedoria e protectorado inglês, bem longe da política de vastas realizações e previsão que exige a soberana metrópole da terceira potência colonial do mundo».¹¹⁰ No fim, retirava uma série de conclusões:¹¹¹

- (i) O domínio ultramarino português estava em perigo;
- (ii) À desfavorável opinião pública estrangeira sobre a administração colonial e, até, sobre os direitos de soberania portugueses e à ideia de estender o sistema de mandatos, acresciam as ambições da Alemanha e da África do Sul;
- (iii) Ao Governo competia, de harmonia com os seus representantes no Ultramar, imprimir a tempo uma direcção prática e eficaz de defesa das Colónias, e em concreto:
 - (a) Tornar mais produtiva a máquina geral administrativa;
 - (b) Procurar recursos financeiros excepcionais;
 - (c) Dilatar a ocupação económica;
 - (d) Organizar a defesa diplomática e a defesa militar ultramarina.

Este apelo da “corrente seareira” a um Governo de competências e à eliminação das desordens da política partidária é apontado por Valentim Alexandre como «excelente terreno de entendimento com as correntes nacionalistas e que se afirmavam à direita do espectro político português, numa convergência que contribuía para corroer as já frágeis defesas do regime vigente».¹¹² Também em Janeiro de 1926, Brito Camacho sintetizava as condições indispensáveis para governar Moçambique: estabilidade, competência e descentralização.¹¹³ À data, os colonos de Angola — reconhecidamente privados de crédito, sem fáceis ligações monetárias com a metrópole e estrangeiro, com uma administração desorganizada desde finais de 1923 até Outubro de 1924, sem orçamento nem

110 Ibid., 144 (4 in www.ric.slhi.pt/).

111 Ibid., 178 (37 in www.ric.slhi.pt/).

112 Valentim Alexandre, “Ideologia, Economia e Política: a Questão Colonial na Implantação do Estado Novo”, in *Velho Brasil...*, 204.

113 Brito Camacho, “Moçambique — Administração Colonial”, *Gazeta das Colónias*, n.º 31, (Janeiro de 1926): 7-8.

recursos próprios —, pediam à metrópole, através do Banco Nacional Ultramarino, um “sacrifício” que reconheciam ter de ser «grande, sem dúvida».¹¹⁴

Na metrópole, perante os espectros da perda, por secessão ou intervenção estrangeira, das colónias de Angola e Moçambique, ressurgia o sobressalto nacionalista.¹¹⁵ Nos jornais e revistas, Álvaro de Castro, Ernesto de Vasconcelos e Lisboa de Lima discutiam as causas do problema colonial: se era uma mera questão de incompetência colonial ou, mais vasta, de incompetência nacional.¹¹⁶

As notícias sobre o golpe militar de 28 de Maio de 1926 foram chegando lentamente às colónias. Ninguém defendeu as instituições republicanas nem a sua política de autonomia colonial. A nomeação do Engenheiro Vicente Ferreira como Alto-Comissário de Angola ainda foi confirmada, mas o regime dos Altos-Comissários foi logo restringido pelas Bases orgânicas da administração colonial, de 1926, antes de, em 1930, ser extinto pelo Acto Colonial.

DA QUESTÃO COLONIAL NO “28 DE MAIO”

O regime de autonomia colonial, previsto em 1911, regulado em 1914, suspenso em 1918, revisto em 1920, encontrava-se falido em 1926. Fora enunciado pela Assembleia Constituinte, em 1911, como regime de descentralização. Três anos depois, o Ministério das Colónias e o Congresso da República desenvolveram-no “cientificamente” em duas Leis Orgânicas (uma de Administração Civil, outra de Administração Financeira), que repartiam o poder entre o Ministro, o Governador e os colonos. Na década de vinte, quer a Constituição quer esta legislação orgânica tiveram de ser substancialmente revistas, não só por serem ineficazes mas sobretudo por pressões externas. Instituiu-se, então, em Angola e Moçambique, o chamado regime dos Altos-Comissários. Entretanto, ainda nos primeiros

114 Cf. “A Crise de Angola — Relatório e Proposta da Comissão Eleita em Reunião Magna de Representantes dos Interesses Económicos de Angola para Estudo de Soluções Práticas e de Aplicação Imediata à Situação Monetária e Cambial da Província”, *Gazeta das Colónias*, n.º 32, Lisboa, 30 de Janeiro de 1926, 24.

115 Castelo, “O Nacionalismo...”, in *A Primeira República...*, 38; Fernando Tavares Pimenta, *Angola, os Brancos e a Independência* (Porto: Edições Afrontamento, 2008), 129.

116 Sobre esta polémica, Garcia, *Ideologia e Propaganda...*, 537-539.

anos da República progrediram as campanhas de ocupação e “pacificação” e, durante a Primeira Guerra Mundial, Angola e Moçambique foram a razão crucial das intervenções militares portuguesas. Mas, apesar de conseguir a “sagrada” preservação da “herança colonial”, os custos da participação portuguesa nesta vasta e prolongada guerra imperial foram um factor decisivo do descalabro do regime republicano.

Em 1920, a revisão constitucional tentara lançar as bases para uma dominação colonial estável e duradoura. A nova política republicana empenhou-se especificamente em cinco áreas: (i) ocupação do território e cadastro dos indígenas; (ii) organização de um aparelho político-administrativo global; (iii) defesa da integridade na cena internacional; (iv) aumento da emigração portuguesa; e (v) criação de infraestruturas. De uma forma geral, apesar do colapso financeiro e do papel jogado pelas colónias no caos político e social, pode fazer-se um «balanço contrastado».¹¹⁷

Marcelo Caetano e Oliveira Marques, embora sem contestarem a política de autonomia e o princípio da descentralização, personificam a essencial divergência quanto ao sentido e realizações da governação ultramarina da Primeira República. O primeiro, apesar de reconhecer «uma activa política colonial» e «uma atenção mais cuidada do Poder Central»,¹¹⁸ conclui que a experiência republicana se limitou a permitir que os Altos-Comissários se tornassem praticamente independentes da Metrópole.¹¹⁹ Pelo contrário, segundo Oliveira Marques, os republicanos conseguiram mudanças essenciais na administração ultramarina e tentaram dar forma a uma África portuguesa desenvolvida.¹²⁰ Também para Miriam Halpern Pereira, apesar de os partidos políticos herdeiros do movimento republicano defensor do nacionalismo colonialista terem perdido credibilidade, conseguiu-se consolidar e modernizar o império africano.¹²¹

Em 1926, a Primeira República encontrava-se em agonia, vítima de múltiplas conspirações, da instabilidade governamental, da perda de legitimidade, de uma conjuntura internacional desfavorável e da sua

117 Pedro Aires de Oliveira, “Um Renascimento Colonial Falhado? A República e o Império (1910-1926)”, in *História da Expansão...*, 471 e segs.

118 Caetano, *Direito Público...*, 74.

119 Idem, «Os Antecedentes...», 7-8.

120 Marques, “Introdução”, in *O Império Africano...*, 22.

121 Pereira, *A Primeira República...*, 202.

incapacidade para resolver as graves questões religiosa e operária.¹²² Embora minoritários, alguns autores relevam também o papel da crise colonial de 1923-1926. Douglas L. Wheeler invoca os temores das elites mais sensíveis às ameaças estrangeiras e à passividade e debilidade portuguesas.¹²³ Para Valentim Alexandre, o golpe de 28 de Maio de 1926, além de responder a «uma atmosfera de verdadeiro estado de sítio em torno do problema colonial», surgiu, pelo menos parcialmente, como «o filho espúrio do movimento de defesa das colónias, de tanto peso nos meses que o antecederam».¹²⁴ Também Miguel António Dias Santos, estudando o modo como a heroicização da geração africanista serviu para reanimar «a consciência imperial dos portugueses»,¹²⁵ opina que a ditadura de 28 de Maio resultou «de um crescente espírito revolucionário, formulado em torno de conteúdos nacionalistas e associado à própria crise colonial, que envolverá os militares de vários matizes políticos».¹²⁶

122 Luís Farinha, “A Caminho do 28 de Maio”, in *História da Primeira...*, 551; António Reis, “Epílogo: o Fim da Primeira República”, *ibid.*, 574 e segs.

123 Douglas L. Wheeler, *História Política de Portugal (1910-1926)* (Mem Martins: Publicações Europa-América, s.d), 244.

124 Alexandre, “Ideologia...”, in *Velho Brasil...*, 200 e 205; Alexandre, “A República e a construção do Império”, in *Viva a República! 1910-2010*, orient. científica Luís Farinha, Alice Samara *et al* (Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações do Centenário da República/INCM), 149.

125 Miguel António Dias Santos, “Imperialismo e Ressurgimento Nacional — O Contributo dos Monárquicos Africanistas”, *Colonialismo e Identidades...*, 85.

126 *Ibid.*, 106.

PARTE II

A Ditadura Militar e o Império Colonial

JOÃO BELO E A CRIAÇÃO DO IMPÉRIO COLONIAL PORTUGUÊS (1926)

Antes, durante e logo depois do Movimento do 28 de Maio de 1926 as colónias não mereceram atenção nem cuidados especiais e o respectivo Ministério andou em roda-viva. Em suma, até 9 de Julho — data da tomada do poder pelo bloco liderado pelo general Óscar Carmona e da nomeação de João Belo como Ministro —, não havia programa colonial e os Ministros designados não exerceram quaisquer funções efectivas.¹

No 1.º Governo da Ditadura Militar tinham sido indigitados interinamente para a pasta, primeiro, o comandante Mendes Cabeçadas (também Presidente do Ministério e representante da corrente republicana afectada ao golpe) e, logo depois, o general Gomes da Costa (militar das “campanhas de África”, então chefe militar do Movimento e Ministro da Guerra) que ainda transitou para o gabinete ministerial seguinte, mas não chegou

1 Sobre as chamadas Bases anexas ao Compromisso de Honra que alegadamente corresponderiam a um Programa do 28 de Maio e donde constavam 6 medidas referentes às colónias, Luís Bigotte Chorão, *A Crise da República e a Ditadura Militar* (Lisboa: Sextante Editora, 2009), 147.

sequer a tomar posse no cargo. Em 19 de Junho, para o 2.º Governo, foi designado o comandante Gama Ochoa, como contrapeso pela saída de Mendes Cabeçadas da Presidência do Ministério, substituído por Gomes da Costa.² No acto de posse, Gama Ochoa declarou ter aceitado a pasta temporariamente e não desistir da sua nomeação como Governador-Geral da Índia.³ Seria rapidamente exonerado aquando da tentativa de golpe da direita radical, em 6 de Julho.

Então, foi nomeado outro militar, João de Almeida, amigo pessoal de Gomes da Costa e envolvido neste último golpe.⁴ Aderente à Cruzada Nacional D. Nuno Álvares Pereira desde 1918, integrava o grupo dos monárquicos africanistas e, adoptando uma perspectiva “histórica-antropológica”, era um teórico da originalidade do imperialismo colonial português.⁵ Empossado a 7 de Julho, João de Almeida seria exonerado logo de seguida pois a remodelação ministerial donde saíra foi neutralizada pelos principais comandos do Exército, levando ao afastamento de Gomes da Costa. Todavia, o próprio João de Almeida afirma ter entregado na altura (isto é, em 1926, sem indicação de data precisa), a solicitação de Gomes da Costa, um estudo destinado à reforma da organização político-administrativa do País, intitulado «Programa da Ditadura Nacional». Nele, em matéria política, reafirmava o compromisso da ditadura com a manutenção do regime republicano (ou seja, prometia a adesão dos monárquicos) e defendia a necessidade de revisão da Constituição «num sentido vigorosamente nacionalista». Referindo-se à política colonial, apresentava oito princípios programáticos, entre os quais a afirmação da soberania e do nacionalismo português, a centralização administrativa, o desenvolvimento económico e a unidade com a metrópole. Não fazia qualquer referência à ideia ou conceito de Império que, porém, enquanto herança sagrada, era a súpula da exaltação nacionalista do grupo dos monárquicos africanistas.⁶ Note-se que João de Almeida intitulou o texto — que só fez publicar em 1931 —

2 António José Telo, *Decadência e Queda da I República Portuguesa*, 2.º Vol. (Lisboa: A Regra do Jogo, 1980), 215.

3 *Diário de Lisboa*, 19 de Junho, 1926, 8.

4 Telo, *Decadência...*, 221.

5 Ernesto Castro Leal, *Nação e Nacionalismos — A Cruzada Nacional D. Nuno Álvares Pereira e as Origens do Estado Novo (1918-1958)* (Lisboa: Edições Cosmos, 1999), 139 e 366, nota 33; António Costa Pinto, *Os Camisas Azuis — Ideologia, Elites e Movimentos Fascistas em Portugal, 1914-1945* (Lisboa: Editorial Estampa, 1994), 116.

6 Santos, “Imperialismo...”, in *Colonialismo, Anticolonialismo...*, 83 e segs.

de «Programa da Ditadura Nacional» (designação usada a partir da eleição do Presidente Carmona, em Março de 1928), tendo acrescentado, em nota de pé-de-página, que tivera a intenção de enunciar as bases para que a Ditadura Militar preparasse o advento do Estado Novo. O incitamento à «aplicação enérgica dos artigos 8.º a 12.º [“concessões”] do Acto Colonial» confirma também que, nesta parte da matéria colonial, o Programa, apesar de datado de 1926, foi significativamente revisto aquando da sua difusão pública.⁷ Aliás, minimizando a sua nomeação como Ministro das Colónias, o próprio João de Almeida confessou tê-la aceite como uma ordem de serviço e ignorar a situação concreta nas colónias e no Ministério.⁸

Em suma, apesar da instabilidade e escassa intervenção pública, pode concluir-se que o Movimento de 28 de Maio se limitou, quanto à questão colonial, a abrir um período de indefinição e de combate entre diferentes projectos que, de comum, só tinham o nacionalismo⁹ e que nesta fase inicial da Ditadura Militar a aproximação colonial prevalecente coube aos monárquicos africanistas. Serão eles a impor-se no Ministério das Colónias no governo seguinte, do bloco militar conservador.

Este 3.º Governo foi formado em 9 de Julho, com a subida do general Óscar Carmona à Presidência do Ministério e marcou a fase da consolidação da Ditadura Militar, embora ainda num contexto de limitada clarificação política.¹⁰ Para as Colónias, foi nomeado João Belo, politicamente “afeiçoado” a João Franco e que não participara no 28 de Maio. À partida, tratava-se de mais um monárquico africanista e um oficial de Marinha, no caso com larga carreira em Moçambique, onde vivera trinta anos. Na altura, exercia funções de Director de Serviços no Ministério da Marinha e acabara de regressar a Lisboa em conflito com o Alto-Comissário por defender a promoção das missões religiosas e considerar catastrófico o regime de autonomia financeira.¹¹

7 João de Almeida, “Programa da Ditadura Nacional”, *Em Prol do Comum...* (Lisboa: Parceria A. Maria Pereira, 1951), 2 e segs. Ver Luís Bigotte Chorão, *A Crise...*, 100-102.

8 João de Almeida, “Ontem e Hoje...”, in *Em Prol...*, 31-33. Sobre as manobras conspiratórias de João de Almeida, Arnaldo Madureira, *Antecedentes Imediatos do Salazarismo* (Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1997), 32 e segs.

9 Alexandre, “Ideologia...”, in *Velho Brasil...*, 208.

10 Fernando Rosas, *O Estado Novo (1926—1974)*, Vol. VII in *História de Portugal*, coord. José Matoso (Lisboa: Círculo de Leitores, 1994), 163-165; Leal, *Nação e Nacionalismos...*, 209 e segs.

11 Malyn Newitt, *História de Moçambique* (Mem Martins: Publicações Europa-América, 1997), 376; Valentim Alexandre, “Belo, João”, in *Dicionário de História do Estado Novo*, dir. Fernando Rosas e J. M. Brandão de Brito, Vol. I (Lisboa: Círculo de Leitores, 1996).

Empossado a 9 de Julho, deu prioridade à magistratura colonial e à organização do Conselho Superior Judiciário das Colónias.¹² Em 2 de Outubro, foram publicadas em anexo ao Decreto n.º 12.421, e aprovadas pelo Conselho de Ministros, as Bases Orgânicas da Administração Colonial. Tinham sido preparadas no Gabinete do Ministro (como acontecerá com as Cartas Orgânicas que se lhes seguirão imediatamente), «com a ajuda dos srs. Goes Pinto e juiz Luiz Moncada».¹³ Segundo justificava o curto e incisivo preâmbulo, visava-se uma absolutamente necessária remodelação da administração colonial, porque as anteriores Bases Orgânicas, embora minuciosas, não tinham impedido a desorganização administrativa e financeira. Curiosa e significativamente, pela primeira vez em texto oficial posterior ao “28 de Maio” invocava-se mesmo uma «projectada reforma da Constituição Política em matéria de administração colonial» (que voltará a ser invocada — e em termos semelhantes — em 1930, aquando da publicação do Acto Colonial). Quer dizer, esta reforma colonial de João Belo, de 2 de Outubro de 1926, é o primeiro documento oficial a prever, antecipar e acelerar a reforma constitucional, primeiro, da (suspensa) Constituição de 1911, depois da (nova e futura) Constituição de 1933. Quer formal quer substancialmente, como se vai passar a explicar.

O preâmbulo — sustentando ser necessária uma «neutralização» da política colonial e da acção governativa — enumerava expressamente seis princípios fundamentais: (i) unidade política do território colonial; (ii) continuação do regime de autonomia administrativa e financeira, embora sob maior superintendência e fiscalização da metrópole; (iii) redefinição das competências legislativa e executiva da metrópole e dos governos das colónias; (iv) cessação do regime municipal onde não conseguira criar raízes; (v) exclusão de disposições regulamentares ou especiais; (vi) alteração do regime dos Altos Comissariados (que passaria para a competência do Conselho de Ministros e do Ministro das Colónias). Tentava-se, portanto, uma reforma centralizadora, embora limitada.

O diploma compunha-se de 37 Bases, agrupadas em três títulos: Título I — Da administração civil; Título II — Da administração financeira; Título III — Das relações comerciais entre as colónias e a metrópole e destas entre si. Ora, ao definirem o território colonial português, estas Bases usavam — pela primeira vez num diploma legal —

12 Chorão, *A crise...*, 417-418.

13 *Diário de Lisboa*, 6 de Setembro, 1926.

a expressão *Império Colonial Português*. A formulação não era muito precisa e surgia grafada quer com maiúsculas quer com minúsculas. Aparentemente, identificava o Império como nova forma de Estado e distinguia um complexo formado por Portugal (Nação portuguesa), de um lado, e pelo Império Colonial, de outro. Efectivamente, dispunha a Base I, em texto corrido de seis parágrafos:

- (a) O território do império colonial português era o existente à data;
- (b) A Nação Portuguesa não renunciava aos direitos que tivesse ou pudesse vir a ter sobre qualquer outro território colonial;
- (c) O império colonial português era formado pelas colónias portuguesas;
- (d) Cada colónia constituía um organismo administrativo autónomo.¹⁴

Ora, enquanto o termo colónia consta de quase todas as Bases, já a expressão Império Colonial Português não mais é usada (sê-lo-á, porém, nas Cartas Orgânicas). Ou seja, esta Base I, na imediata sequência do preâmbulo, e na mesma forma arrazoada, definia o território colonial mediante mera referência à sua dimensão e configurando-o como direito real. Nada de novo, pois — enquanto categoria jurídica e conforme a tese clássica da Teoria Geral do Estado e a (posterior e assumida) formulação de Salazar — o chamado Império Colonial Português assentava num direito de propriedade de Direito Internacional cujo objecto eram os «domínios ultramarinos» resultantes das descobertas e que sempre haviam sido portuguesas, visto que «não foram conquistados a qualquer outra nação».¹⁵ Por consequência, esta noção de Império Colonial decorria da interpretação portuguesa do direito internacional da colonização e limitava-se a seguir a terminologia na época adoptada pelas demais potências coloniais. E, até, a sua adopção legal fora espontânea. Segundo conta Albano Moncada, quando se discutia no Gabinete do Ministro o projecto das Bases Orgânicas, um alto funcionário do mesmo Ministério que intervinha na discussão [talvez Luiz Moncada, como se viu] discordou que a expressão Império Colonial Português fosse usada em legislação por ser mais própria de discursos e artigos de jornal; seguiu-se «um momento de

14 Os dois comandos finais nesta Base I tratam dos distritos administrativos.

15 Oliveira Salazar, entrevista, in António Ferro, *Salazar — o Homem e a sua Obra* (Lisboa: Edições FP, 1982), 294.

hesitação, a que João Belo pôs termo, com aquele seu ar de bonacheirão que encobria sempre uma vontade firme. A expressão ficou e pegou». ¹⁶

Apesar de, na altura, ter tido escasso impacto na opinião pública, a nova fórmula não deixou de ser criticada no meio académico: tal Base I estabeleceria «princípios prejudiciais», na medida em que, «contra todos os princípios tradicionais e de conveniência política e internacional», vinha dividir «o território português em território da metrópole e *império colonial*, quebrando, deste modo, praticamente a unidade política preconizada no relatório». ¹⁷

Dois dias depois, foram publicadas as novas Cartas Orgânicas, também aprovadas no Conselho de Ministros em 4 de Outubro. Muito extensas (continham cerca de 120 artigos, a maioria repetidos), tratavam de certas matérias comuns: a) Do Governador; b) Do Conselho de Governo; c) Do Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas; e d) Das direcções de serviço da Colónia. ¹⁸

Mas o que nos interessa são as Disposições Gerais constantes do Título I de cada uma. Os primeiros quatro artigos eram idênticos:

- (a) O artigo 1.º descrevia o território da colónia em causa, enquanto «divisão territorial e administrativa do Império Colonial Português»;
- (b) O artigo 2.º definia o seu estatuto enquanto «organismo administrativo e financeiro autónomo»;
- (c) O artigo 3.º determinava que a Carta Orgânica só podia ser alterada pelo Ministro das Colónias, mediante parecer do Conselho Superior das Colónias;
- (d) Pelo artigo 4.º eram garantidos a nacionais e estrangeiros residentes na colónia os direitos concernentes à liberdade, segurança individual e propriedade, nos termos das leis em vigor;

16 Albano Moncada, “A Expressão ‘Império Colonial Português’ e seu Significado”, *Vida Contemporânea — Revista Mensal de Estudos Financeiros, Sociais e Literários*, n.º 1 (Maio de 1934): 71 (cujo director e proprietário era Cunha Leal, sendo Vasco da Gama Fernandes o redactor principal). Alberto Moncada é ainda autor do texto “A federação das colónias portuguesas do Atlântico”, *ibid.*, n.º 17 (1935): 636-638.

17 Armando Gonçalves Pereira, *As Novas Tendências da Administração Ultramarina* (Lisboa: Ed. J. Rodrigues, 1931), 188.

18 Respectivamente: de Angola (Decreto n.º 12499); do Estado da Índia (Decreto n.º 12499-A); de Moçambique (Decreto n.º 12499-B); de Macau (Decreto n.º 12499-C); de S. Tomé e Príncipe (Decreto n.º 12499-D); de Cabo Verde (Decreto n.º 12499-E); da Guiné (Decreto n.º 12499-F); e de Timor (Decreto n.º 12499-G).

- (e) Finalmente, havia que distinguir: as Cartas Orgânicas de Angola, Moçambique, S. Tomé e Príncipe, Guiné e Timor continham, no artigo 5.º, uma previsão geral relativa à vigência de um estatuto civil, político e criminal dos indígenas; na Carta Orgânica do Estado da Índia dispunha-se que continuava em vigor o especialmente estabelecido em relação aos usos e costumes das Novas Conquistas e de Damão e Diu; nas Cartas Orgânicas das colónias de Macau e de Cabo Verde não havia qualquer disposição paralela, e do dito Título I só constavam os 4 artigos *supra* discriminados (pelo que nestas colónias de Macau e de Cabo Verde não se aplicaria o “Estatuto dos Indígenas”).

Escrevendo à data destas publicações, José Ferreira Diniz não se mostrava muito optimista, concluindo que afinal as novas Bases Orgânicas, ao contrário do prometido nos princípios gerais enunciados no respectivo preâmbulo, não prosseguiam «o objectivo de uma maior eficácia na superintendência e fiscalização da metrópole, porque substituíram a superintendência e a fiscalização por uma intervenção directa que tolhe os movimentos e embaraça a acção dos governadores, absolutamente contrária aos princípios da descentralização administrativa e autonomia financeira». ¹⁹

OS ESTATUTOS DOS INDÍGENAS (DE 1926 E DE 1929)

Quinze dias depois, foi publicado o primeiro Estatuto Político, Civil e Criminal dos Indígenas de Angola e Moçambique, promulgado pelo Decreto n.º 12.533, de 30 de Outubro de 1926, alargado à Guiné (e, ainda, aos territórios da colónia de Moçambique sob a administração das companhias com poderes privilegiados) pelo Decreto n.º 13.698, de 30 de Março de 1927. Reformulando estes textos, em 6 de Fevereiro de 1929, através do Decreto n.º 16.473, o Governo decidiu promulgar um novo diploma, substituindo o anterior. Como se limitou a meras alterações formais, destinadas a facilitar a consulta, referência e execução, a exposição subsequente vai atender sobretudo a esta última versão.

19 José de Oliveira Ferreira Diniz, “A Evolução da Política Colonial Portuguesa”, *Boletim Geral das Colónias*, n.º 34 (Abril de 1928): 12.

Tratava-se, na opinião de um especialista, da «verdadeira Carta Política dos Indígenas».²⁰ Nos respectivos preâmbulos (que são repetidos) enunciavam-se os traços essenciais do sistema português de política indígena, que, na verdade, tinham sido prenunciados pela legislação de 1914. A linha geral era, obviamente, “anti-assimilacionista” e desenvolvia os seguintes quatro princípios:

- (i) A equiparação ao europeu ensaiada sob a monarquia liberal fora meramente teórica e a experiência demonstrara a necessidade de «uma organização que atendesse às próprias condições de existência do indigenato»; portanto, e além da «compreensão positiva dessa necessidade reconhecida essencialmente pelas Nações», o Governo decidia estabelecer, de imediato, em 1926, tal estatuto em Angola e Moçambique por serem as colónias onde o problema tinha maior amplitude e exigia maiores cuidados;
- (ii) Prosseguiram-se duas ideias dominantes: por um lado, assegurar não só os direitos naturais e incondicionais dos indígenas como o cumprimento progressivo dos seus deveres morais e legais de trabalho, de educação e de aperfeiçoamento; por outro, integrá-los «no organismo e na vida da colónia, prolongamento da mãe Pátria»;
- (iii) O sistema impunha o respeito dos usos e costumes dos indígenas em tudo o que não colidisse com os direitos individuais de liberdade e de existência, com os princípios de humanidade e com a soberania de Portugal;
- (iv) Por falta de significado prático, não se atribuíam aos indígenas os direitos relacionados com as instituições constitucionais portuguesas, mantendo para eles «uma ordem jurídica própria do estado das suas faculdades, da sua mentalidade de primitivos, dos seus sentimentos, da sua vida».

Na nova arrumação adoptada pelo Estatuto de 1929, os artigos 1.º e 2.º continham as disposições preliminares (âmbito de aplicação, definições e encargo dos governos das colónias para enunciarem as condições especiais da categoria de indígena). Depois, os artigos 3.º a 25.º regulavam sucessivamente, (a) os direitos e deveres dos indígenas (com o compromisso de codificação dos usos e costumes); (b) os direitos políticos (relativos às

20 Honório Barbosa, “Os Indígenas da Guiné perante a Lei Portuguesa”, *Boletim Cultural da Guiné Portuguesa*, n.º 6 (Abril de 1947): 347.

autoridades gentílicas); (c) os direitos civis (reserva dos direitos de família, sucessões e regime de propriedade, previsão do trabalho compelido); (d) o direito criminal (com substituição das penas correcionais por trabalho correcional e por trabalhos públicos); (e) a administração da justiça (foro privativo); (f) as comissões de defesa; e (g) as disposições transitórias (prevendo a publicação de Códigos do Indigenato pelos governadores de cada colónia).

O âmbito de aplicação do indigenato (só eliminado em 1961) variou no tempo e no espaço. Dispunha o artigo 1.º que o Estatuto de 1929 só se aplicava aos indígenas das colónias da Guiné, Angola e Moçambique, incluindo os das áreas do território sob a administração das companhias privilegiadas, mas não se apresentavam quaisquer causas ou razões para que ele não vigorasse nas demais colónias (que nem sequer eram enunciadas expressamente). Ora, legalmente, além destas três colónias onde se aplicava o Estatuto, a distinção entre indígenas e não indígenas também vigorava em S. Tomé e Príncipe e em Timor.²¹ Depois, em 1930, o Acto Colonial, aplicável a todas as colónias, continha um Título dedicado aos indígenas, sem quaisquer ressalvas. Porém, em 1933, a Carta Orgânica do Império Colonial Português esclareceu expressamente que no Estado da Índia e nas colónias de Macau e Cabo Verde, e atendendo ao grau de civilização dos nativos, não vigorava o regime de indigenato pelo que os seus naturais de qualquer raça eram para todos os efeitos cidadãos portugueses. Como se verá, embora nelas não vigorasse o Estatuto dos Indígenas, o indigenato em Timor e em S. Tomé e Príncipe só seria definitivamente eliminado pela Lei Orgânica do Ultramar, de 1953 — a qual, por sua vez, antecedeu o novo Estatuto dos Indígenas Portugueses das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique, de 20 de Maio de 1954.

Segundo o artigo 2.º do Estatuto de 1929, eram indígenas «os indivíduos de raça negra ou dela descendentes que, pela sua ilustração e costumes, se não distingam do comum daquela raça». Ao contrário da versão de 1926, o Estatuto de 1929 também definia imediatamente os “não indígenas”: eram «os indivíduos de qualquer raça que não estejam nestas condições [de indígenas]». O aditamento desta definição — com antecedentes na legislação de 1914 —, punha o Estatuto de 1929 de acordo com as expressões adoptadas no Diploma Orgânico das Relações de Direito Privado entre Indígenas e Não Indígenas (Decreto n.º 16.474, também de 6 de Fevereiro de 1929).

21 Cunha, *O Sistema...*, 177 e segs. e Caetano, *Administração...*, 64 e segs.

A doutrina oficial sustentava que a definição de indígena se baseava em dois critérios, o racial (étnico) e o cultural e avançava que o critério cultural tinha um «decisivo predomínio»²², até porque estava contemplada a hipótese de regressão ao estado de indígena. Todavia, a definição de não indígena, incluindo no conceito outras raças que não a raça negra, confirmava literalmente a relevância do critério racial, pois destacava todos os indivíduos de raça diferente da dos colonizadores, isto é, que não pertencessem à raça branca.²³

Em continuação, reproduzindo o artigo 3.º do Estatuto de 1926, a segunda parte do artigo 2.º acrescentava que as condições especiais (índices culturais) que deveriam caracterizar os indivíduos naturais das colónias ou nelas habitando para serem considerados indígenas seriam definidas pelos governos das colónias em diploma legislativo. Tais diplomas, diferentes para cada colónia e desenvolvendo o estatuto de indígena, foram os seguintes: o Diploma Legislativo n.º 36, de 12 de Novembro de 1927, para Moçambique; o Diploma Legislativo n.º 535, de 8 de Novembro de 1930, para a Guiné; e o Diploma Legislativo n.º 237, de 26 de Maio de 1931, para Angola.

Teoricamente, a passagem à situação de não indígena, isto é, a integração dos indígenas na sociedade portuguesa, seria a fase mais importante do longo processo educativo e civilizador da colonização.²⁴ Mas a nova legislação era de cariz segregacionista: o Estatuto de 1926 só previa o estado de indígena e o Estatuto de 1929 só previa os estados de indígena e não indígena, como situações estanques e ambas numa base estritamente racial. A omissão da passagem à situação de não indígena resultava da intenção do legislador em impor um único estatuto especial (dito “anti-assimilacionista”) para os indígenas, rejeitando a via da integração e criando uma barreira contra a mobilidade social, mantendo a grande massa da população apartada da minoria dos cidadãos, formada pelos brancos e por aqueles negros e mistos que satisfaziam as condições para se tornarem “civilizados”.²⁵ Resumindo: os Estatutos de 1926 e de

22 Cunha, *O Sistema...*, 178.

23 Em especial, na perspectiva do «olhar colonial», Cristina Nogueira da Silva, “O Registo da Diferença: Fotografia e Classificação Jurídica das Populações Coloniais (Moçambique, Primeira Metade do Século XX)”, in *O Império da Visão — Fotografia no Contexto Colonial Português (1860-1960)*, coord. Filipa Lowndes Vicente (Lisboa: Edições 70, 2014), 70-74.

24 Cunha, *O Sistema...*, 195.

25 Maria da Conceição Neto, *In Town and Out of Town: A Social History of Huambo (Angola), 1902-1961* (Tese de doutoramento, School of Oriental and African Studies, Universidade de Londres, 2012), 158-159.

1929 não contemplavam a aquisição de cidadania (portuguesa) pelos indígenas, questão que ficaria na competência de cada colónia.

Tais diplomas especiais sobre a condição concreta dos indígenas e dos não indígenas variaram quanto às três colónias em causa. Em Angola, a transição para não indígena cabia na competência discricionária dos administradores de concelho ou circunscrição, que podiam emitir um certificado ou alvará de assimilação. Em Moçambique, a prova da condição de não indígena exigia uma decisão judicial. Só na Guiné existia um Diploma dos Assimilados, de 1935 (o Diploma Legislativo n.º 355, de 8 de Novembro, completado pela Portaria n.º 124, de 18 de Novembro), estabelecendo os requisitos ou condições que os indígenas deviam reunir para serem considerados assimilados aos europeus, acrescentando que a prova dessa qualidade se fazia por um cartão de assimilado e que os filhos dos assimilados mantinham a designação. Em S. Tomé e Príncipe e em Timor nada estava previsto.²⁶

Assim, e com excepção de Cabo Verde, Estado da Índia e Macau, nas colónias portuguesas passaram a distinguir-se, para todos os efeitos, três categorias de pessoas: os indígenas, os brancos e os assimilados. Propiciada pela amplitude da categoria não indígena, a expressão *assimilado*, embora cabendo nela, não constava da lei, isto é, do Estatuto vigente. Passou a ser aplicada aos indígenas que haviam transitado para a situação de não indígenas — e que como tal, teórica e legalmente se tornavam cidadãos iguais em direitos aos demais não indígenas (brancos, europeus ou “civilizados”). Porém, o assimilado era sempre um indivíduo de raça negra e nunca considerado um cidadão originário — pelo que, como categoria social, nem sequer se adequava a mostrar as beneméritos da política de integração. Correspondendo, socialmente a uma situação intermédia entre o cidadão e o indígena, tratava-se de uma designação simbólica e a sua valorização ideológica e programática em alguns momentos da ideologia colonial portuguesa não passou de «um propósito verbalizado»²⁷, até porque o racismo generalizado obstava à integração efectiva na sociedade europeia.

Em 1934, Marcelo Caetano (que era favorável à política de “assimilação espiritual”, mas contrário a que os assimilados como tal integrassem

26 Cunha, *O Sistema...*, 184-185.

27 Cristina Nogueira da Silva, “Assimilacionismo e *Assimilados* no Império Português do Século XX: uma Relação Equivocada”, in *O Governo dos Outros...*, 341-343 e 363. Justificando «a maior ponderação» a prosseguir no processo de justificação de assimilação, Agostinho de Carvalho, “Estatuto do Indigenato”, *Boletim Geral das Colónias*, n.º 288 (Junho de 1949): 62-66.

uma categoria jurídica²⁸), comprovando que as definições destes estados pessoais não eram rigorosas e reportando-se analiticamente às condições das pessoas nas colónias portuguesas, elaborou um desenvolvido quadro populacional distinguindo seis classes, cada uma com especiais características e suscitando questões jurídicas de diversa importância:

1. Elementos brancos portugueses da metrópole:
 - a. Funcionários e de profissões liberais
 - b. Agricultores e comerciantes, operários qualificados
 - c. Colonos sem profissão anterior (trabalhadores de campo)
 - d. Degredados e antigos degredados²⁹
 - e. Degenerados (fazendo vida cafre)
2. Elementos brancos portugueses das colónias:
 - a. Da própria colónia
 - b. De outra colónia
3. Elementos brancos estrangeiros:
 - a. Originários de países independentes
 - b. Originários de colónias estrangeiras
4. Elementos mestiços:
 - a. Da própria colónia
 - b. De outra colónia
5. Elementos indígenas semi-civilizados:
 - a. Da própria colónia
 - b. De outra colónia
6. Elementos indígenas não assimilados ou indígenas no sentido legal:
 - a. Da própria colónia
 - b. De outra colónia

Precisando ainda mais, Marcelo Caetano concluía que nas colónias portuguesas os nacionais compreendiam dois grupos: (i) os brancos, originários da metrópole ou das colónias; e (ii) os elementos assimilados, mestiços ou de cor. Ora, a grande massa da população era constituída por indivíduos

28 Concretamente e reproduzindo os termos do Estatuto, limitava-se a referir que, em cada colónia, os diplomas regulamentadores do conceito de indígena diziam «o que deve considerar-se como avanço de cultura dos elementos da raça negra (para não serem reputados de indígenas)» — Caetano, *Administração...*, 63.

29 João Medina, “Degredo e Colonização Portuguesa: Um Círculo Vicioso”, *Direito e Justiça — Revista da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa*, vol. especial (2004): 24 e segs.

de raça negra que, por sua vez quanto ao grau de civilização poderiam classificar-se em três categorias: (a) assimilados; (b) semi-assimilados; e (c) indígenas propriamente ditos (ou, «os negros que se mantêm na sua primitiva rudeza»). Aos assimilados era «justo, mais do que isso, é forçoso dar-lhes o estatuto jurídico dos europeus»; mas não assim, quanto aos semi-assimilados, pois não tinham condições para se regerem pelo estatuto jurídico dos cidadãos pelo que, deveria mesmo «ter-se previsto para eles um regime intermédio». ³⁰ Os indígenas propriamente ditos não eram nacionais, eram súbditos.

Ou seja, em qualquer caso, os negros passavam a ser divididos em duas categorias: indígenas ou assimilados. O Estatuto político, civil e criminal dos indígenas de 1929 vigorará, confirmado pelo Acto Colonial (sobretudo quanto ao regime do trabalho e ao papel das missões religiosas) e sem alterações significativas (salvo quanto à previsão do casamento entre indígenas e entre indígenas e não indígenas) até 1954, quando será aprovado um novo Estatuto dos Indígenas [agora expressamente] Portugueses.

A DITADURA E A POLÍTICA DE TRANSIÇÃO (1926-1930)

Ainda em 1926, ano de início do seu mandato, o Ministro João Belo fez publicar várias legislações relevantes:

- (a) O Decreto n.º 12.110, de 13 de Agosto, substituiu o Conselho Colonial pelo Conselho Superior das Colónias (logo depois, em 1928/29, reorganizado pelo Ministro Bacelar Bebianho e, em 1935, substituído pelo Conselho do Império Colonial) ³¹;
- (b) O Decreto n.º 12.485, de 13 de Outubro (Estatuto Orgânico das Missões Católicas Portuguesas de África e Timor), criou as missões religiosas do Ultramar, extinguindo as missões laicas, e beneficiando as missões religiosas portuguesas (católicas) relativamente às missões religiosas estrangeiras (protestantes).

³⁰ Caetano, *Direito Público...*, 183 e segs.

³¹ Sobre esta reforma (e o seu fracasso), Marcello Caetano, *O Conselho Ultramarino — Esboço da sua História* (Lisboa: Agência-Geral do Ultramar, 1957), 85 e segs.

Correspondeu à primeira afirmação do papel da Igreja na ordem nascente e antecipou o Acordo Missionário³²;

- (c) O Decreto n.º 12.539, de 25 de Outubro, reformou a organização e plano de estudos da Escola Colonial (depois, Escola Superior Colonial).

A formulação teórica desta política prosseguida por João Belo, por não constar de programa próprio, tem de procurar-se nos relatórios que justificavam os diplomas legislativos, nas suas entrevistas aos jornais e, sobretudo, no discurso que proferiu na sessão de encerramento da “Semana das Colónias”, em 4 de Junho de 1927.

Poucos dias após a sua nomeação, João Belo concedeu uma extensa entrevista ao *Diário de Notícias*, de 13 de Julho de 1926. Abordou várias questões imediatas e gerais: a situação em Angola e em Moçambique, as missões religiosas, a reforma do Ministério e o papel dos governos coloniais, em especial quanto à nomeação dos Governadores.³³ Depois, no *Novidades*, de 9 de Maio de 1927, abordou a “questão do jogo” e o plano de fomento no sul do Save, em Moçambique. Voltou a este último plano nas entrevistas ao *Diário de Notícias*, de 20 de Maio, e ao *Século*, de 22 de Maio. Falou ainda sobre a rectificação de fronteiras entre Angola e o Congo Belga na entrevista ao *Diário de Notícias*, de 1 de Julho de 1927.³⁴ A sua intervenção mais significativa foi, porém, o discurso na “Semana das Colónias”. Nele desenvolveu as directivas do governo em matéria de administração colonial que inseriu na «tendência geral para um nacionalismo rígido tanto no desenvolvimento das colónias como no aproveitamento dos recursos e dos mercados das metrópoles, especializando-se a esse respeito a Inglaterra».³⁵ Os princípios que resumiriam o plano de conjunto da administração central colonial foram agrupados em 17 pontos. Salvo uma referência incidental no fim do discurso — falar do Império Colonial Português «seria um nunca acabar»³⁶ —, limitou-se a indicar como razão

32 Duncan Simpson, *A Igreja Católica e o Estado Novo Salazarista* (Lisboa, Edições 70, 2014), 53-54; Dores, *A Missão...*, 182 e segs. Quanto à intervenção de vários representantes da Igreja Católica na preparação desta legislação, Chorão, *A crise...*, 420, nota 1352.

33 António Pedro de Bellegarde Bello, *João Bello e a Nação* (Lisboa: Agência Geral do Ultramar, 1964), 98 e segs..

34 Todas publicadas em Bello, *João Bello...*, 190 e segs.

35 João Bello, “Discurso Pronunciado na Sessão de Encerramento da Semana das Colónias, em 4 de Junho de 1927”, *ibid.*, 301. Também publicado, com nota prévia, *Boletim da Agência Geral das Colónias*, n.º 25 (Julho de 1927): 3 a 31.

36 Bello, “Discurso Pronunciado...”, 320.

para a escolha da inovadora expressão Império Colonial Português o facto de o pensamento nacionalista na esfera económica abraçar todos os países e portanto Portugal também ter de promover por todas as formas a «nacionalização do vasto Império Colonial Português»³⁷, o que leva Valentim Alexandre a concluir que «o principal impulso da ideologia nacionalista de base imperial» defendido por João Belo provinha «do fantasma da ameaça externa».³⁸

Em suma, João Belo, bom conhecedor da dependência económica dos territórios ultramarinos e das ameaças externas, sobretudo da África do Sul, revelou-se um defensor dos interesses da burguesia colonial e reformulou a política colonial em vários sectores. Sobretudo, reforçou a soberania portuguesa, a unidade política e os poderes do Ministro das Colónias, banuiu os Conselhos Legislativos e Executivos, assentou as bases duma administração pública colonial eficiente, desenvolveu as linhas tradicionais da política indígena, favoreceu as missões religiosas católicas e promoveu a colonização económica e demográfica portuguesa. Mas este conjunto de medidas nacionalizadoras e centralizadoras é historicamente considerado como mera fase de transição entre a gestão do regime republicano e o projecto imperial do Acto Colonial.³⁹

Tendo adoecido, João Belo foi, em 28 de Novembro de 1927, substituído interinamente por Artur Ivens Ferraz, que ocupou o cargo até 18 de Abril de 1928. Embora só tenha exercido funções efectivas durante cerca de ano e meio, o funeral de João Belo, em 3 de Janeiro de 1928, «constituiu uma imponente manifestação de pesar» e o Ministro da Instrução Pública, Mendes de Magalhães, último orador da tribuna oficial instalada no cemitério do Alto de S. João, entre muitos elogios, sublinhou a visão de estadista e a enorme obra que «há-de ter a consagração nacional que merece».⁴⁰

Depois, em 24 de Março de 1928, através do Decreto n.º 15.241, publicaram-se novamente as Bases Orgânicas da Administração Colonial. A publicação — esclarecia o preâmbulo — não visava alterar a orientação essencial das Bases decretadas em 1926 (das quais, de resto, reproduzia integralmente os princípios), limitando-se a codificar toda a matéria de Bases Orgânicas com o fim de facilitar a sua consulta e referência.

37 Bello, “Discurso Pronunciado...”, 314.

38 Alexandre, “Ideologia...”, in *Velho Brasil...*, 216.

39 Monteiro, “As Grandes Directrizes...”, 18; Alexandre, “Belo...” in *Dicionário...*; Pedro Aires de Oliveira, “Um Império...”, in *História da Expansão...*, 479 e segs..

40 “A Morte do Ministro das Colónias”, *Diário de Lisboa*, 4 de Janeiro, 1928.

Na Base I, por exemplo, desapareceu a norma dispondo que cada colónia constituía um organismo administrativo autónomo.

Os posteriores Ministros das Colónias deste período da Ditadura defenderam programas semelhantes, embora revelassem menor veemência e voluntarismo.⁴¹ José Bacelar Bebiano (engenheiro de minas e geologia, presidente da Junta das Missões Geográficas e de Investigações Coloniais) exerceu funções entre 25 de Abril de 1928 e 20 de Julho de 1929, data em que foi substituído pelo brigadeiro Eduardo Marques. Era, pois, o Ministro das Colónias à data da aprovação, pelo Decreto n.º 16.199, de 6 de Dezembro de 1928, do Código do Trabalho dos Indígenas nas Colónias Portuguesas de África.

Publicado depois da divulgação e contestação do *Relatório Ross* (de 1925, sobre as práticas de trabalho forçado em Angola e Moçambique) fora redigido sob influência da Convenção sobre a Escravatura de 1926 e a sua grande originalidade estava na abolição da obrigação legal de trabalho.⁴² Constava de 428 artigos e os Capítulos mais importantes regulavam, sucessivamente: a tutela dos trabalhadores indígenas, o recrutamento, a caderneta indígena, os contratos de prestação de trabalho, o transporte dos trabalhadores, os salários, adiantamentos e descontos, a alimentação, alojamento e vestuário, a assistência aos trabalhadores e, finalmente, o trabalho obrigatório e correcional. Teoricamente, esta codificação assentava nos princípios da liberdade do trabalho, protecção do indígena e estabilidade do vínculo contratual. Dois importantes corolários do princípio da liberdade de trabalho (de resto, muito contestada e não acatada pelos colonos⁴³) eram a proibição dos funcionários administrativos recrutarem trabalhadores para empresas privadas e a sua intervenção fiscalizadora nos contratos de trabalho. Essencialmente, segundo Oliveira Marques, tratara-se da reprodução da legislação anterior.⁴⁴

A política colonial da Ditadura Militar lançou, portanto, em dois anos e através de quatro diplomas fundamentais — as Bases Orgânicas

41 Alexandre, “Ideologia...”, in *Velho Brasil...*, 210.

42 Miguel Bandeira Jerónimo, *Livros Brancos, Almas Negras — A “Missão Civilizadora” do Colonialismo Português, c. 1870-1950* (Lisboa, ICS, 2010), 248; Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, “Das Dificuldades de Levar os Indígenas a Trabalhar”, in *O Império Colonial em Questão...*, 159 e segs. A defesa (jurídico-política) do Código consta de Silva Cunha, *O Trabalho Indígena — Estudo de Direito Colonial* (Lisboa: Agência Geral do Ultramar, 1955). Para uma leitura crítica deste último, Mário Moutinho, *O Indígena no Pensamento Colonial Português* (Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, 2000), 211 e segs.

43 Alexandre, “Configurações...”, in *História da Expansão...*, 132.

44 Marques, “Introdução”, in *O Império...*, 26-29.

da Administração Colonial, o Estatuto Orgânico das Missões Católicas, o Estatuto dos Indígenas e o Código do Trabalho dos Indígenas — alguns dos pilares sobre que se sustentará a política colonial nas décadas seguintes.⁴⁵ Porém, só ganhará coerência e completude com a construção jurídico-política trazida, em 1930, pelo Acto Colonial e, em 1933, pela legislação desenvolvida por Armindo Monteiro.

Entretanto, a questão central nesta época era outra: as relações económicas entre a metrópole e as colónias e a situação financeira grandemente deficitária, sobretudo quanto a Angola. Defrontavam-se duas linhas: uma defendia o desenvolvimento autónomo das colónias (representada por Norton de Matos, mas também por políticos próximos da Ditadura Militar); a segunda orientação lutava pela reserva dos mercados coloniais à indústria nacional e pelo fomento da produção de matérias-primas no ultramar, e era defendida pelas organizações económicas ligadas aos interesses metropolitanos e pelos nacionalistas mais radicais.⁴⁶

A vitória da segunda linha começará, primeiro, com a publicação do Decreto n.º 16.430, de 29 de Janeiro de 1929. Considerando que «as perturbações trazidas pela guerra manifestaram-se notavelmente na vida administrativa, financeira e económica de Angola» e ainda que, apesar dos «maiores sacrifícios» suportados pela Metrópole, de facto, o problema reaparecia sempre «sem se poder dizer que se lhe dera a solução definitiva», nele se enunciavam as bases da reforma financeira de Angola. Perante as conclusões do Relatório da comissão encarregada do estatuto do regime bancário no Ultramar — publicado em anexo e cujo relator havia sido Quirino de Jesus — os Decretos n.º 17.154 e n.º 17.155, de 29 de Julho de 1929, regulavam depois os termos dos contratos a celebrar, respectivamente, com o Banco Nacional Ultramarino (BNU) e com o Banco de Angola.

No princípio de Julho, em rescaldo da crise da “portaria dos sinos”⁴⁷, constituíra-se o 6.º Governo posterior ao 28 de Maio (e 3.º do mandato presidencial de Óscar Carmona), sob a presidência de Ivens Ferraz. A remodelação ministerial fora praticamente total, excepto quanto à pasta das Finanças, onde Salazar estava cada vez mais firme. Como Ministro das Colónias, Bacelar Bebiano era substituído por Eduardo Marques.

45 Valentim Alexandre, “Política Colonial”, in *Dicionário de História do Estado Novo*, dir. Fernando Rosas e J.M. Brandão de Brito, Vol. II (Lisboa: Círculo de Leitores, 1996), 754-755.

46 Alexandre, “Ideologia...”, in *Velho Brasil...*, 212 e segs.

47 António de Araújo, *Sons de Sinos — Estado e Igreja no Advento do Salazarismo* (Coimbra: Edições Tenacitas, 2010), 155 e segs.

EMERGÊNCIA DE SALAZAR (1930)

Até ao início de 1930, Salazar não se tinha pronunciado publicamente sobre a política colonial portuguesa. Concretamente, nem como acadêmico, nem como político, nem enquanto Ministro das Finanças.

Mas estudara a matéria. No ano lectivo de 1913-1914, frequentara na Faculdade de Direito de Coimbra a disciplina de Administração Colonial, sob regência de Rocha Saraiva.⁴⁸ Procedendo recentemente a uma investigação minuciosa, Paulo Otero, assinala várias convergências ideológicas entre ambos, propiciada pela comum origem beirã.⁴⁹ É, de resto, provável que as “lições” de Rocha Saraiva algo tenham influenciado o pensamento de Salazar, sobretudo quanto à expansão colonial como saída para o declínio nacional, isto é, quanto à necessidade de avigorar a “alma nacional” através da salvaguarda das “tradições coloniais”.⁵⁰ Discordariam sobre o papel colonial do Estado, pois Rocha Saraiva, na linha da orientação republicana maioritária, considerava que a colonização portuguesa estava dominada por uma centralização excessiva, defendendo a autonomia administrativa. Ora, nessa fase, o pensamento de Salazar conjugava o nacionalismo — destacadamente, «a potencialidade colonial dos Portugueses [...] radicada pelos séculos na alma da Nação»⁵¹ —, com o fascínio que sentia pelo conservadorismo inglês, embora tivesse entrado no governo por duas relevantes qualidades pessoais: competência jurídico-financeira e representação do partido católico.⁵²

Nas suas primeiras intervenções públicas como Ministro das Finanças, centradas na reforma financeira e na ordem de solução dos grandes problemas nacionais, não há qualquer referência à questão colonial. Apenas numa entrevista de Fevereiro de 1929, quase dez meses após a entrada para o Ministério das Finanças, se limitará a referir de passagem, embora num

48 Saraiva, *Curso de Administração...*. No ano lectivo seguinte, Rocha Saraiva será professor de Manuel Rodrigues Júnior. Ver biografia no Anexo.

49 Paulo Otero, *Rocha Saraiva: o Professor de Salazar — Universidade, Liberdade e Política* (Coimbra: Almedina, 2013), 84 e segs.

50 Saraiva, *Curso de Administração...*, 140.

51 Oliveira Salazar, “O Estado Novo Português na Evolução Política Europeia (26 de Maio de 1934)”, in *Discursos — Volume primeiro...*, 339.

52 Manuel Braga da Cruz, “Entre Nacionalismo e Democracia Cristã”, in *Revistas, Ideias e Doutrinas - Leituras do pensamento contemporâneo*, António Reis et al (Lisboa: Livros Horizonte, 2003), 57; Idem, *Raízes do Presente — Estudos de História Contemporânea* (Lisboa: Alêtheia Editores, 2013), 195 e segs.; Luís Salgado de Matos, “No Centro Católico, o Adeus à Inocência”, *Visão História*, n.º 48 (Agosto 2018), 48-51.

sentido de intervenção efectiva, que «um rigoroso saneamento [tinha] de ser alcançado na administração das colónias portuguesas, principalmente nas de África e muito particularmente em Angola».⁵³

O seu interesse específico (melhor, preocupação) por África data de 1930 e revelou-se a propósito da conferência sobre «O Problema do Crédito em Angola», proferida na Associação Comercial de Lisboa a 4 de Janeiro por Cunha Leal, governador do Banco de Angola, para tal nomeado por João Belo em 1926.⁵⁴ A organização da palestra já havia provocado várias divergências, dadas as lutas pelo poder no Banco de Angola e pela definição da sua política financeira. Nessa intervenção, Cunha Leal defendeu ser inadmissível a prossecução do imediato equilíbrio orçamental em Angola, pois à Metrópole incumbia preparar, com detalhe e urgência, um conjunto de obras de fomento. Quanto ao problema do crédito, pronunciou-se pela rápida constituição de um Banco de Fomento, adopção de medidas excepcionais e reforço da capacidade do Banco de Angola.

Conhecedor, pelos jornais, do teor da conferência, Salazar decidiu ripostar-lhe, em 7 de Janeiro, através de uma nota oficiosa, intitulada «A Crise de Angola», de sua exclusiva iniciativa e responsabilidade. Para o então Presidente do Ministério, Ivens Ferraz, esta «estranha atitude» de Salazar, no fundo, integrava uma «nova conjura» destinada a derrubá-lo.⁵⁵ Por seu lado, Cunha Leal replicou com uma extensa «carta-resposta», publicada a 8 de Janeiro, discordando que, por via da nota oficiosa, Salazar aparecesse revestido da dupla qualidade de representante do maior accionista do Banco de Angola e de Ministro das Finanças; refutou as críticas e recusas, concluindo que Salazar, trabalhando «em silêncio», se limitara a fechar «as portas do cofre».⁵⁶

Em consequência, a 11 de Janeiro, reuniu o Conselho de Ministros para esclarecer o sentido da referida nota oficiosa, as atitudes de Salazar e a política sobre Angola. A reunião decorreu num ambiente de grande tensão e Salazar, vencido no tema e sobre a pretensão de punir Cunha Leal, abandonou a sala (acompanhado pelo Ministro da Instrução Pública, Lopes da Fonseca), precipitando a latente crise governamental. Ivens Ferraz não conseguiu o apoio político do Presidente Carmona, pelo

53 Franco Nogueira, *Salazar — Os Tempos Áureos (1928-1936)*, Vol. II (Coimbra: Atlântida, 1977), 30.

54 Texto integral in Cunha Leal, *As Minhas Memórias*, Vol. III (Lisboa: Edição do Autor, 1968), 225 e segs.

55 Ivens Ferraz, *A Ascensão de Salazar* (Lisboa: O Jornal, 1988), 151.

56 Texto integral in Leal, *As Minhas...*, 264-268.

que teve de lhe apresentar a demissão colectiva do Gabinete, «resolução esta que [a Carmona] muito agradou». ⁵⁷

No governo seguinte, presidido por Domingos de Oliveira, Salazar, além de Ministro das Finanças, passou a acumular interinamente a pasta das Colónias. Esta qualificação de «interino» apresentava, porém, alguma surpresa e ambiguidade, pois, em sentido próprio, a interinidade destina-se a (transitoriamente) assegurar a continuidade do exercício de funções durante falta, ausência ou impedimento do titular do órgão. Ora, competindo-lhe uma urgente função de saneamento financeiro na administração das colónias, sobretudo quanto a Angola, que previsivelmente demoraria alguns meses, Salazar iria deter a plenitude da competência da pasta e, portanto, exercer funções próprias de um comissário.

Nomeado em 21 de Janeiro de 1930, o programa que se propunha desenvolver no cargo foi apresentado pela nota oficiosa de 15 de Fevereiro. Distinguiu os problemas comuns e os próprios de Angola. Eram de carácter geral: a organização do crédito industrial e agrícola, os regimes aduaneiros, as carreiras de navegação, os orçamentos coloniais e o apuramento das dívidas das colónias; respeitavam particularmente a Angola e impunham uma intervenção eficaz do poder central: a criação do Banco de Fomento e o plano de obras públicas e fomento. Visto que, no texto, Salazar referira a inexistência de projectos e estudos para as obras de fomento a realizar em Angola, Norton de Matos sentiu-se atingido e dirigiu-lhe imediatamente uma extensa carta, pormenorizando os trabalhos que realizara enquanto Alto-Comissário. Por meio de nova nota oficiosa, Salazar, reproduziu a carta e rebateu as afirmações de Norton de Matos, revelando mesmo o desejo de «congregar todas as boas vontades em proveito do nosso império colonial e dar dessa forma à obra a realizar as melhores condições de sequência e estabilidade». ⁵⁸

No exercício da interinidade, na primeira fase do mandato, Salazar privilegiou a resolução da crise de Angola e, sobretudo, a sua reforma financeira. Segundo confidenciou o seu secretário, a necessidade de substituição do anterior Ministro das Colónias, Eduardo Marques, fora consequência de a este “custar” demitir Cunha Leal, por ser amigo pessoal e concordar com a sua política ultramarina; assim, Salazar ter-se-ia limitado a facilitar o problema, oferecendo «o sacrifício de o substituir» por uns dias para exonerar Cunha Leal de Governador do Banco de Angola; porém, Salazar

57 Ferraz, *A Ascensão ...*, 153-154.

58 *Diário de Notícias*, 22 de Fevereiro, 1930.

tivera de manter-se no exercício de funções por causa do «melindroso acidente político» da inesperada rebelião militar em Angola.⁵⁹ Também Salazar acabaria por confessar, ao cessar funções, que esses “acontecimentos de Angola” derivavam uns «de causas remotas; outros prendiam-se com a própria acção governativa. Alguns deles tinham mesmo a sua origem na [sua] permanência no governo».⁶⁰ Isto é, lutas pelo poder.

O MOMENTO ACTO COLONIAL

Como demonstrou Douglas L. Wheeler, a sociedade angolana, crescentemente urbana, mostrava o fracasso dos esforços reformistas e desenvolvimentistas de Norton de Matos: descalabro financeiro e económico; falhanço dos programas de imigração branca; continuação do trabalho forçado; ausência duma classe empreendedora e independente de pequenos agricultores e trabalhadores urbanos; continuada influência duma importante classe não branca de “filhos do país”.⁶¹ Por outro lado, a reforma financeira promovida por Salazar, permanentemente criticada em Lisboa e Luanda pelo grupo afecto a Cunha Leal, coincidiu com o agravamento da crise provocado pelas medidas autoritárias, repressivas e atrabiliárias da dupla governante formada pelo Alto-Comissário Filomeno da Câmara (nomeado em 1929, depois do “golpe dos Fifis”) e, sobretudo, pelo fioso secretário Morais Sarmiento — medidas essas que pareciam configurar um golpe integralista, embora Adelino Torres sugira que Filomeno da Câmara era «essencialmente um homem de mão da estratégia ultraconservadora e mercantilista do novo governo de Lisboa».⁶² Simultaneamente, alguns membros das forças militares, funcionários do governo, comerciantes e uma poderosa organização maçónica associaram-se numa segunda conspiração ou contra-golpe, cuja primeira acção culminou na morte de Morais Sarmiento.

59 Assis Gonçalves, *Intimidades de Salazar* (Lisboa, Bertrand, 1972), 133-134; Arnaldo Madureira, *A Formação Histórica do Salazarismo (1928-1932)* (Lisboa: Livros Horizonte, 2000), 129.

60 “O Dr. Oliveira Salazar Fez Importantes Declarações no Acto de Posse do Novo Ministro das Colónias”, *Diário de Lisboa*, 29 de Julho, 1930.

61 Douglas L. Wheeler, “Portugal em África: uma Sociedade Colonial em Transformação (1880-1930)”, in *Estado, Regimes...*, 348.

62 Adelino Torres, “Angola: Conflitos Políticos e Sistema Social (1928-1930)”, *Estudos Afro-Asiáticos*, Universidade Cândido Mendes (Brasil): n.º 32 (1997): 163-183 (*Separata*, 12).

Desencadeou-se então, entre 20 de Março e 10 de Abril, a chamada “revolta de Angola de 1930” — que Salazar teve de resolver à distância⁶³. Numa primeira fase, apoiou-se no conselho de Manuel Fratel (secretário-geral do Ministério) e do Monsenhor Alves da Cunha (em Luanda), procurando preservar a autoridade de Filomeno da Câmara, que se ausentara de Luanda. Em 30 de Março mudou de estratégia, quando também passou a ser aconselhado, em Lisboa, por Henrique Correia da Silva, bom conhecedor do ambiente e a quem haviam directamente apelado as autoridades luandenses.⁶⁴ Perante um crescendo de manifestações separatistas, demitiu (e expulsou) Filomeno da Câmara e, entre os revoltosos, o Chefe do Estado-Maior da Colónia, coronel Genipro d’Eça e Almeida, e o Presidente do Tribunal da Relação de Luanda, Augusto Euclides de Meneses, proibiu a escala de navios em Luanda e organizou uma expedição militar. Mas esta “revolta de Angola” nunca ficou devidamente esclarecida até porque as conclusões do inquérito não foram tornadas públicas por revelarem «um certo jogo dúplice».⁶⁵ Na opinião de Adelino Torres, Salazar privilegiou o restabelecimento da ordem pública e a subordinação total da economia angolana aos interesses da metrópole, mostrando-se insensível «às causas sociais e económicas que estariam na origem do clima de mal-estar vivido na colónia».⁶⁶

O certo é que, após estes atribulados primeiros três meses de permanência no cargo, Salazar, por meio da nota oficiosa de 29 de Abril de 1930 veio reconhecer que, para além das medidas excepcionais tomadas, se mantinham «causas profundas na raiz das deficiências de ordem económica, financeira e política», as quais, por sua vez, se prendiam «aos princípios mais fundamentais da administração colonial». Daqui resultava ter de prolongar o tempo de interinidade no Ministério das Colónias inicialmente previsto, pois, além de «definir atitudes» e «contrariar tendências prejudiciais», impunha-se «marcar com urgência posições» e «dar directivas de acção futura». Sobretudo,

63 Helena Pinto Janeiro, “Os 21 Dias que Abalaram Angola”, *História*, Ano XX, Nova Série, n.º 1 (Abril, 1998), 26 e segs.; Douglas Wheeler, *A Ditadura Militar Portuguesa* (Mem Martins: Europa-América, 1988), 43-44; Fernando Tavares Pimenta, *Branços de Angola — Autonomismo e Nacionalismo (1900-1961)* (Coimbra: Edições Minerva, 2005); Idem, *Angola, os Brancos e a Independência* (Porto: Edições Afrontamento, 2008), 153 e segs.; Cunha Leal, *Oliveira Salazar, Filomeno da Câmara e o Império Colonial Português* (Lisboa: Edição do Autor, 1930), 63-111.

64 Joaquim Paço d’Arcos, *Memórias da Minha Vida e do Meu Tempo, vol. III* (Lisboa: Guimarães Editores, 1979), 36 e segs.

65 *Ibid.*, 47-48.

66 Torres, “Angola: conflitos...”, 13.

sendo visivelmente «pouco» o disposto na Constituição de 1911 sobre as colónias, era necessário substituí-lo por «um Acto Colonial, em que estivessem reunidas as garantias fundamentais da nação portuguesa como potência colonial, as dos indígenas, as da governação ultramarina e as das relações económicas e financeiras entre a Metrópole e as Colónias». A nota oficiosa concluía ser preciso firmar um direito constitucional colonial que, aproveitando o que já estava nas Bases Orgânicas em vigor, representasse «uma proclamação do mais alto nacionalismo e uma barreira contra os factores de desorganização».

Salazar avançava assim para uma revisão do disposto, em matéria colonial, na Constituição de 1991. Ou seja, o Acto Colonial surgia inicialmente como um Acto Adicional à Constituição de 1911 e foi por versar matéria colonial que como tal ficou conhecido. A fórmula Acto Adicional provinha do constitucionalismo francês e fora a designação adoptada, sob o constitucionalismo monárquico, pelas três revisões da Carta Constitucional de 1826. Na colonização francesa nunca houve qualquer Acto Colonial; houve sim na colonização inglesa, mas de alcance diverso.⁶⁷ De comum, apenas a renovação do imperialismo colonial que, na sua acepção mais tradicional, marcou o início dos anos 30.

A nota oficiosa esclarecia também que, embora fosse indispensável promulgá-lo imediatamente, o Acto Colonial seria, a seu tempo, incorporado na reforma geral da Constituição e sujeito à apreciação do Congresso com poderes constituintes. Resulta, portanto, evidente que, nesta época e neste preciso momento, o conceito de reforma da Constituição ainda tinha por objecto a revisão da Constituição de 1911 e não a feitura de um novo diploma⁶⁸ e que o Acto Colonial, foi, antes de mais, uma mera revisão constitucional (da Constituição de 1911), sob a forma de Acto

67 Na história do Império britânico, os *Colonial Act* foram múltiplos, variados e seculares; designavam os actos legislativos (provenientes do Parlamento ou enquanto *Orders in Council*) que se destinavam a regular certas e determinadas matérias na(s) colónia(s). No início da década de trinta, mais exactamente em 31 de Dezembro de 1931 e na sequência das Conferências Imperiais de 1926 e 1931, foi aprovado o Estatuto de Westminster (parecido a um “pacto federal”) relativo aos Domínios (brancos) do Canadá, Austrália, Nova Zelândia, União da África do Sul, Irlanda e Terra Nova (preparando a sua independência, com constituições próprias mas não soberanas, no seio da *Commonwealth*). A partir de então as chamadas colónias da coroa integraram o *Dependent Empire*, por oposição à *British Commonwealth of Nations*. Em 1946, esta seria, por sua vez, declarada “uma livre associação de povos livres” de modo a poder abranger os novos territórios emancipados, consequentemente abandonando, em 1949, o qualificativo *British*.

68 António de Araújo, *A Lei de Salazar — Estudos sobre a Constituição Política de 1953* (Coimbra: Edições Tenacitas, 2007), 325.

Adicional. Porém, já que a intenção de o elaborar como Acto Adicional à Constituição de 1911 foi ultrapassado logo de seguida (pois a revisão desta deixou de estar em causa, ultrapassada pela opção por uma nova Constituição), o Acto Colonial autonomizou-se histórica, política e juridicamente, sob a forma de acto isolado, com identidade própria. Todavia, enquanto momento constituinte, não serviu apenas para constitucionalizar formalmente o imperialismo colonial português. Além do reforço do papel preponderante desempenhado por Lisboa e de um de novo passo na tomada do poder por Salazar serviu também como «factor africano» na génese da Constituição de 1933.⁶⁹

Em fins de Julho de 1930, considerando terminada a emergência, Salazar pediu a exoneração de Ministro das Colónias. Foi-lhe concedida pelo Decreto n.º 18.691, que também nomeava Eduardo Marques, de regresso, para o cargo. A substituição de titulares realizou-se em 29 de Julho; na sessão solene, com a presença de vários Ministros, falaram sucessivamente o Presidente do Ministério, Domingos de Oliveira, Salazar, Eduardo Marques, de novo Ministro das Colónias, e a finalizar o secretário-geral do Ministério, Manuel Fratel. Logo a seguir às palavras de circunstância do Presidente do Ministério, Salazar, no balanço da sua gestão interina do ministério, fez «importantes declarações» com «alto significado político», a que os jornais deram ampla cobertura.⁷⁰ A desusada solenidade da cerimónia serviu sobretudo para confirmar o papel central que Salazar passara a ocupar e, sobretudo, para atear o seu mito.⁷¹

E assim, enquanto Ministro das Colónias, onde parecia ir ter uma passagem breve e conjuntural, Salazar ocupara «o terreno ideal para explorar os sentimentos nacionalistas dos sectores mais radicais do regime»⁷²: geriu a crise de Angola, reestruturou profundamente o colonialismo português, assumiu a direcção política da Ditadura Militar e consolidou-se como fundador e ideólogo da nova ordem (então chamada “revolução política”), cujos princípios fundamentais enunciou, logo de seguida à publicação do Acto Colonial, no discurso proferido a 30 de

69 Araújo, *A Lei de Salazar...*, 87.

70 *Diário de Lisboa*, 29 de Julho, 1930; *Diário de Notícias*, 30 de Julho, 1930.

71 Helena Matos, *Salazar — a Construção do Mito*, Vol. I (Mem Martins: Temas e Debates, 2005), 140.

72 Araújo, *A Lei de Salazar...*, 90.

Julho de 1930, na Sala do Conselho de Estado, perante o Governo e os representantes de todos os distritos e concelhos do País.⁷³

Numa síntese encomiástica, o professor da Escola Superior Colonial e então também deputado, António de Almeida, em conferência pronunciada na Sociedade de Geografia de Lisboa em 28 de Maio de 1942, promovida pela União Nacional, avançará mesmo que, dentro do «mais salutar nacionalismo», Salazar, através do Acto Colonial, «fundava juridicamente o quarto Império Colonial Português».⁷⁴ Era um exagero, embora seja certo que, a partir desta experiência de Ministro interino das Colónias, Salazar, se impôs como principal mentor da constituição colonial portuguesa. Para o comprovar, em 27 de Abril de 1932, no 4.º aniversário da sua posse como Ministro das Finanças, recebeu das mãos do Presidente Óscar Carmona a Grã-Cruz da Ordem do Império Colonial, acabada de criar e «destinada a galardoar os serviços relevantes prestados às colónias por indivíduos ou corporações nacionais e estrangeiros, tanto na ordem pública civil como na ordem privada» (Decreto n.º 21084, de 13 de Abril).

73 Oliveira Salazar, “Princípios Fundamentais da Revolução Política”, in *Discursos...*, 69 e segs. Sobre esta tomada do poder, Araújo, *A Lei de Salazar...*, 91-92; José Luís Cardoso (coord.), *Olhando para Dentro (1930-1960)*, vol. 4 in *História Contemporânea de Portugal*, dir. António Costa Pinto, Nuno Gonçalo Monteiro (Madrid/Lisboa: Fundación Mapfre/Penguin Random House/Objectiva, 2014); Jorge Ramos do Ó, *O Lugar de Salazar* (Lisboa: Publicações Alfa, 1990), 94; Fernando Rosas, *Salazar e o Poder — A Arte de Saber Durar* (Lisboa: Editora Tinta-da-China, 2012), 106-107.

74 António de Almeida, *Política Colonial Portuguesa no Passado e no Presente* (Lisboa: Agência Geral das Colónias, 1942), 25.

PARTE III

O Acto Colonial e a construção do império

QUIRINO DE JESUS, REDACTOR PRINCIPAL

O Acto Colonial, além de discutido e aprovado, na generalidade e na especialidade, em Conselho de Ministros, mereceu ampla discussão pública (na imprensa, no III Congresso Colonial e no Conselho Superior das Colónias) e Salazar mostrou o orgulho por ter lançado «os grandes princípios a que deveria subordinar-se a política do Império e a administração geral das colónias portuguesas» e pelo seu acolhimento na Constituição de 1933.¹ Porém, quer a preparação quer a redacção final do Acto Colonial foram essencialmente obra de Quirino de Jesus (que, segundo Rolão Preto, era, na época, o «mentor» de Salazar²) e

1 Oliveira Salazar, “A Nação na Política Colonial”, in *Discursos — Volume Primeiro...*, 234-235. Curiosamente, este discurso de Salazar pronunciado no Palácio da Assembleia Nacional, em 1 de Junho de 1933, na abertura solene da 1.ª Conferência dos Governadores Coloniais tem, no número especial do *Boletim Geral das Colónias*, n.º 97 (Julho de 1933), um título diferente (e, nos seus termos, algo contraditório, embora tal proposição seja desenvolvida no próprio texto): «A posição portuguesa perante o mundo é a dum nacionalismo intransigente mas equilibrado».

2 Rolão Preto, entrevista, in João Medina, *Salazar e os Fascistas — Salazarismo e Nacional-Sindicalismo, a História dum Conflito, 1932-1935* (Lisboa: Livraria Bertrand, 1978), 165-166.

de Armindo Monteiro (então, subsecretário de Estado das Finanças, discípulo político e homem de sua confiança³). A intervenção discreta e decisiva de Quirino de Jesus consta dos arquivos e está reconhecida pelo próprio.⁴ Além disso, é afirmada por Norton de Matos (que lhe imputa «a confecção»⁵), por Eduardo Saldanha⁶, por Sarmiento Pimentel (segundo o qual foi Quirino de Jesus quem «redigiu o famigerado Acto Colonial»⁷), e por Ernesto Castro Leal (que lhe atribui a co-autoria⁸). A colaboração de Armindo Monteiro — além de Marcelo Caetano assegurar ter-lhe sido confessado pelo próprio Armindo Monteiro que o Acto Colonial fora «em grande parte, obra sua»⁹ — decorre claramente dos seus textos académicos sobre a matéria.¹⁰

Sobre a feitura do Acto Colonial existem no Arquivo Oliveira Salazar sete pastas, arquivadas com a seguinte sequência¹¹:

- (a) A primeira pasta contém seis diferentes “edições” impressas, com alterações de redacção (em alguns casos, significativas) ou meras correcções de provas e as seguintes anotações nas respectivas folhas de rosto: (i) «Penúltima ed.»; (ii) Dr. Quirino de Jesus — «Colónias Dec. A»; (iii) Dr. Quirino de Jesus, «Última ed.» e «sem as últimas emendas»; (iv) Do Ministro — «Colónias Dec. A»; (v) «Acto Colonial — Ex. Ministério»; (vi) «Antepenúltima» (mais uma folha solta, dactilografada, sobre o «Último artigo do título III»). Portanto, encontram-se identificadas, nesta primeira pasta, três “edições”: a antepenúltima, a penúltima e a última; duas “edições” são idênticas («Colónias

3 Nogueira, *Salazar — Os Tempos Áureos...*, 1977), 107.

4 Quirino Avelino de Jesus, *Nacionalismo Português* (Porto: Empresa Industrial Gráfica, 1932). Em concreto — além da defesa ideológica do Acto Colonial —, Quirino Avelino de Jesus limita-se a confirmar que cooperou «em diplomas e outros documentos básicos da Ditadura» e a fazer publicar (em Anexo) a versão definitiva do Acto Colonial.

5 Silva e Garcia, “Norton de Matos...”, *Revista Crítica...*: 372, nota 47.

6 Citado por Araújo, *A Lei de Salazar...*, 319.

7 Sarmiento Pimentel ou *Uma Geração Traída, Diálogos com Norberto Lopes* (Lisboa: Editora Aster, 1976), 140. Ainda, “Introdução”, in *Cartas e Relatórios de Quirino de Jesus a Oliveira Salazar* (Mem Martins: Comissão do Livro Negro sobre o Regime Fascista, 1987), 7.

8 Ernesto Castro Leal, “A Problemática da ‘Crise Nacional’ em Quirino de Jesus; Moral, Política e Administração”, in *Crises em Portugal...*, 198.

9 Marcello Caetano, *Minhas Memórias de Salazar* (Lisboa: Verbo, 1977), 355.

10 Monteiro, *Administração Colonial...*, 268 e segs.

11 Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo, Arquivo Oliveira Salazar (AOS), AOS/CO/UL-1, n.ºs 36 e segs.

- Dec[reto] A[cto]»), uma pertencente ao Ministro, outra a Quirino de Jesus, havendo ainda um exemplar (com o Acto Colonial) para o Ministério;
- (b) Uma segunda pasta contém documentos dactilografados e manuscritos (aparentemente por Quirino de Jesus) relativos a alterações ao artigo 9.º [“concessões”] do Acto Colonial;
 - (c) Uma terceira pasta com provas de imprensa, sem qualquer correcção e duas indicações manuscritas: (i) «Exemplar igual aos autógrafos»; (ii) «emendado no art. 9.º n.º 2, o ‘médio’ para ‘normal’»;
 - (d) Uma quarta pasta, contendo a «Última edição, 23-6-1930», pertencente ao Ministro das Colónias e «Revista», acrescentando ainda a seguinte indicação a lápis: «Aprovada na especialidade em Conselho de Ministros, com as emendas»;
 - (e) Uma quinta Pasta, com a indicação «Dr. Quirino de Jesus»: primeiro, com provas de imprensa e múltiplas correcções e alterações ao texto do «Relatório»; ainda, duas versões do «Acto» em letra de imprensa, com pequenas correcções; e, finalmente, o texto integral do «Decreto» (ou seja, o Decreto Preambular mais o Acto Colonial), já aprovado pelo Governo e preparado para ser oficialmente publicado (embora ainda sem número, que lhe deveria ser atribuído pela Imprensa Nacional, como último procedimento anterior à publicação em *Diário do Governo*)¹²;
 - (f) Da sexta Pasta (intitulada «Acto Colonial [e] Decreto Preambular») constam duas versões dactilografadas, para serem enviadas à «imprensa» e a indicação «Muito urgente» (uma com variadas emendas, presumivelmente do punho de Quirino de Jesus; a outra versão é a da passagem a limpo), a que acresce uma versão impressa, também com correcções, embora escassas e não significativas;
 - (g) Finalmente uma «Última prova», ainda com correcções (presumivelmente da autoria de Quirino de Jesus) e (escrita a lápis) a indicação: «25 exemplares, feitas as emendas».

Não há qualquer indicação sobre reuniões ou trabalhos preparatórios.

12 Como se verá, o Decreto n.º 18.570, contendo em anexo o Acto Colonial, foi publicado pelo *Diário do Governo*, de 8 de Julho de 1930.

São evidentes quatro conclusões:

- (a) A organização destas pastas no *Arquivo Oliveira Salazar* não é cronológica e refere-se apenas à fase final da aprovação e publicação do texto do Acto Colonial;
- (b) Salazar acompanhou e dirigiu todo o processo legislativo, mas não teve influência decisiva na técnica e terminologia do preâmbulo e do articulado do Acto Colonial;
- (c) Na fase final, a feitura do Acto Colonial foi objecto de meticulosa preparação;
- (d) Na redacção final, houve um intenso (e exclusivo) trabalho de Quirino de Jesus.

Quirino de Jesus, há muito defensor do «terceiro império lusitano»¹³, teve, portanto, uma importante intervenção na feitura do Acto Colonial. Pouco depois, em 1932, teorizou sobre «O Império Colonial» enquanto manifestação do Novo Direito Público (ao lado de «A Nação organizada» e de «O Estado forte»): primeiro, repetindo o que escrevera no relatório inicial do respectivo Decreto Preambular, confirmava que o Acto Colonial se publicara em 1930 como antecipação constitucional, por «necessidade superior»; acrescentava ainda ter sido «concebido sob influência das mesmas ideias históricas, reformistas e civilizadoras que deram origem e forma à nova Constituição». O Acto Colonial — resume depois — viera «para endireitar o caminho»: quer firmando doutrina constitucional para contrariar um dos maiores desvios da governação portuguesa ao longo dos seus três impérios (a inclinação para as grandes concessões ultramarinas) quer para contrariar dois outros graves erros: o exagero mental das vantagens materiais que a metrópole tirava das colónias e a descentralização política e administrativa levada ao excesso.¹⁴

TEOR E COMPLEMENTOS DO ACTO COLONIAL

O projecto e o preâmbulo do Acto Colonial foram, durante dois meses, submetidos a variada apreciação pública (nos jornais e no III Congresso

13 Leal, “Quirino Avelino de Jesus...”, 382-386.

14 Jesus, *Nacionalismo...*, 188 e segs.

Colonial Nacional) e mereceram um aprofundado parecer prévio do Conselho Superior das Colónias (muito favorável e elogioso de Salazar). Neste último, a consagração constitucional do Império Colonial Português foi especialmente discutida e a maioria invocou dois argumentos decisivos: primeiro, porque no texto do projecto teria ficado «bem frisada a solidariedade e bem assim a unidade política, moral, administrativa e económica entre a metrópole, ilhas adjacentes e os territórios do ultramar, de forma a constituírem, de facto, sob a designação de Nação portuguesa ou Portugal, um todo político, indivisível e indissolúvel»; depois, porque o próprio espírito nacionalista que ditara todo o Acto Colonial não deixava dúvidas a tal respeito. Ou seja: segundo o parecer do Conselho Superior das Colónias, o Acto Colonial, ao constitucionalizar o imperialismo da política colonial portuguesa, privilegiava a essência ideológica do Império Colonial Português, legalmente (melhor, administrativamente) firmado em 1926.

Depois de visto em Conselho de Ministros — primeiro, na generalidade, em Abril e, na especialidade, em Junho —, foi publicado em Anexo a um extenso Decreto Preambular (Decreto n.º 18.570, de 8 de Julho de 1930), emitido no uso da legislação revolucionária aprovada em 1926 e assinado pelos Ministros de todas as Repartições do Governo. Entrou imediatamente em vigor, substituindo o título V da Constituição de 1911 e revogando toda a legislação em contrário.

Segundo o sumário correspondente, o referido diploma aprovava o Acto Colonial, «em substituição do título V da Constituição Política da República Portuguesa». Este Decreto Preambular era, por sua vez, um texto carregado ideologicamente e compósito: continha uma introdução justificativa desenvolvida em cinco parágrafos, um enunciado descritivo dos principais preceitos reunidos nos quatro títulos do Acto Colonial, uma referência à discussão pública, uma outra quanto ao plano do Governo sobre a imediata apresentação pública e, finalmente, um articulado em quatro artigos que justificavam e regulavam a eficácia da publicação do Acto Colonial propriamente dito.

Materialmente, tratava-se da primeira lei constitucional do Estado Novo; formalmente, valia como um decreto com força de lei, sujeito a posterior ratificação por uma Assembleia Constituinte; a sua denominação, como já se viu, derivava da tradição portuguesa de chamar

Actos Adicionais às leis que alteravam ou completavam a Constituição.¹⁵ Relativamente à legislação anterior, o Acto Colonial, substituindo e absorvendo as Bases Orgânicas, era «uma lei orgânica com carácter constitucional».¹⁶ Enquanto tipo de constituição, era, e ficaria sendo até 1951, uma constituição especial para as colónias. Por outras palavras: através do Acto Colonial, o legislador português (de Lisboa) criava uma ordem constitucional própria das colónias — consequentemente, conforme concluía o «Parecer» elaborado por Armindo Monteiro para esclarecimento dos seus colegas de Governo, tal como a legislação ordinária, também as normas constitucionais aplicáveis nas colónias eram *especiais*.¹⁷

Mais precisamente, quando a sucessão de constituições ainda não era clara, o artigo 1.º do Decreto n.º 18.570 dispunha: «O Acto Colonial que vai anexo a este decreto com força de lei, e dele faz parte, entra imediatamente em vigor, substituindo o título V da Constituição Política da República Portuguesa, e devendo ser incorporado na reforma geral desta, sujeito a revisão pelo Congresso, reunido com poderes constituintes».

O extenso relatório inicial pouco diferia do projecto submetido a discussão pública: apenas se eliminava, por um lado, a referência expressa às missões religiosas estrangeiras, passando a admitir-se «o livre exercício dos diversos cultos» e se referia, em novo número, a prévia audição pública do projecto. Acrescentava que fora dado conhecimento a todos os «domínios ultramarinos para que pudessem apreciá-lo». E, de facto, em Moçambique, a partir de Maio, sobretudo mediante correspondência de Lisboa, foram publicados vários artigos de opinião e crónicas, tendo na sessão do Conselho do Governo de 3 de Julho de 1930 sido aprovada uma moção de concordância, sem alterações e por unanimidade.¹⁸

Os seus tópicos eram os seguintes:

- (a) Quanto à questão da constitucionalidade, considerava-se justificada a opção por um Acto Colonial não só «por exigências

15 Marcelo Caetano, *A Constituição de 1933 — Estudo de Direito Político* (Coimbra: Coimbra Editora, 1957), 6; Idem, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional* (Lisboa: Coimbra Editora, 1972), 491-492.

16 Idem, *Direito Público...*, 74.

17 Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo, Arquivo Oliveira Salazar (AOS), AOS/CO/UL-1A, 346-348.

18 Amélia Neves de Souto, “O Acto Colonial, Moçambique 1930-1932: Trabalho, Imigração, Descentralização”, in *A África e a Instalação do Sistema Colonial (c. 1885- c. 1930)*, dir. Maria Emília Madeira Santos (Lisboa: IICT, 2000), 234-236.

instantes da superior governação colonial» mas também porque podia «fazer-se sem prejuízo de incorporar-se depois na reforma geral e de se prevenir a competente revisão pelo Congresso, reunido com poderes constituintes»;

- (b) Quanto à sua oportunidade, avultavam dois factos: um de carácter internacional, já que certas correntes propendiam a agitar ou estabelecer ideias mais ou menos desfavoráveis aos dogmas tradicionais da soberania colonial das metrópoles; outro de carácter interno, pois «a própria desorganização da administração pública, provocada pela conflagração mundial, pela acção reflexa das novas tendências estranhas e pelas condições dos regimes governativos, trouxe situações anormais»;
- (c) Quanto à questão da unidade política e da denominação Império Colonial Português, perfilhava-se uma doutrina nacionalista;
- (d) Quanto à questão do regime político e administrativo, prosseguia-se a linha centralizadora iniciada em 1926 e fortaleciam-se as condições de acção eficaz pelo Executivo, Ministro das Colónias e Governos Coloniais;
- (e) Era no título relativo às Garantias Gerais que se faziam as mais importantes declarações e se tomavam as «precauções ditadas, urgentemente, pelas exigências fundamentais da soberania portuguesa»;
- (f) Quanto à questão indígena, mantinha-se a orientação tradicional;
- (g) Quanto às Garantias Económicas e Financeiras, atribuía-se valor constitucional às regras traçadas no decreto da reforma orçamental de 1928 (que Salazar, como Ministro das Finanças, impusera).

Seguia-se (como anexo) a publicação do Acto Colonial, propriamente dito. Constava de quatro títulos e 47 artigos:

- o Título I (artigos 1.º a 14.º) respeitava às garantias gerais: âmbito de aplicação, definição do Império Colonial, direitos individuais (dos colonos brancos), concessões de terrenos, princípio da nacionalização económica (dos portos, empresas e concessões do Estado);
- o Título II (artigos 15.º a 24.º) tratava dos indígenas: protecção pelo Estado, regime do trabalho (admitindo o trabalho compelido), estatutos especiais (civis, políticos e criminais), liberdade de exercício de cultos e regime das missões religiosas;

- o Título III (artigos 25.º a 33.º) regulava o regime político e administrativo: especialidade da legislação colonial, descentralização administrativa e autonomia financeira adequadas, leque de matérias de exclusiva competência do Congresso (sujeita a proposta do Ministro das Colónias) e competências política, legislativa, administrativa e de organização militar genéricas do Ministério das Colónias e dos Governadores coloniais (enquanto seus delegados e exercidas sob fiscalização da metrópole) e, conseqüentemente, extinção dos Altos-Comissários;
- o Título IV (artigos 34.º a 47.º) referia-se às garantias económicas e financeiras: princípio da solidariedade (dita «natural»), supervisão metropolitana dos regimes económicos de cada colónia, orçamento privativo mas dependente de aprovação expressa do Ministro das Colónias, proibição de contrair empréstimos em países estrangeiros.

Em suma, o Acto Colonial dava valor constitucional à soberania colonial portuguesa, continha os princípios fundamentais do Governo e Administração Colonial respeitantes à estrutura administrativa e aos órgãos de governo, e ainda certos princípios doutrinários a que teria de obedecer a legislação¹⁹. Por isso, agora, o texto da sua Parte I formulava um novo elenco de princípios (sob a mesma designação de Garantias Gerais vinda do já citado relatório inicial):

- (a) O artigo 1.º tratava da vigência e sucessão de normas constitucionais. Dizia, integralmente: «A Constituição Política da República Portuguesa, em todas as disposições que por sua natureza se não refiram exclusivamente à metrópole, é aplicável às colónias, com os preceitos dos artigos seguintes». A Constituição referida era a Constituição de 1911. Mas, à data, tal Constituição estava suspensa, pelo que não era aplicada nem «aplicável». Aliás, este artigo 1.º do Acto Colonial parece ter sido interpretado ou mesmo corrigido pelo (posterior) artigo 1.º do Decreto n.º 18.570 (diploma que aprovou e mandou publicar o Acto Colonial), *supra* transcrito, que previa a próxima futura «reforma geral» da Constituição de 1911, a cargo do «Congresso reunido com poderes constituintes». Além disso, as normas da Constituição

19 Caetano, *Administração...*, 6.

de 1911 que, na altura, eventualmente se aplicariam às colónias vinham da revisão constitucional de 1920 e eram quase todas orgânicas (ou seja, seriam *ipso facto* revogadas pelo Acto Colonial e quase nada restava). Em qualquer caso, resulta da interpretação literal deste artigo 1.º que a Constituição Política da República Portuguesa se aplicava às colónias, mas sob prevalência do Acto Colonial;

- (b) O artigo 2.º reafirmava as duas traves mestras do (histórico) direito português à colonização («possuir e colonizar domínios» e «civilizar os indígenas») como valores da «essência orgânica da Nação Portuguesa», cuja soberania sobre os territórios coloniais passava, pois, a ter um carácter permanente e irrevogável;²⁰
- (c) Mantendo a fórmula vinda da “legislação João Belo”, os domínios ultramarinos de Portugal denominavam-se colónias e constituíam o Império Colonial Português (artigo 3.º) mas revigorava-se o “espírito português” (histórico, nacionalista e civilizador);
- (d) Eram garantidos a nacionais e estrangeiros residentes nas colónias os direitos concernentes à liberdade, segurança e propriedade, nos termos legais, prevendo-se a expulsão administrativa de todos os indesejáveis (artigo 4.º);
- (e) Era afirmado o princípio da solidariedade quer entre o Império Colonial Português (nas suas partes componentes) quer com a metrópole (artigos 5.º e 6.º);
- (f) Delimitava-se o estatuto (soberania e propriedade) dos territórios coloniais (artigos 7.º a 9.º);
- (g) Definiam-se o regime de concessões e as restrições às concessões a estrangeiros (artigos 10.º a 14.º);
- (h) Eram extintos os Altos-Comissários, substituídos por Governadores, dependentes do Ministro das Colónias e do Governo de Lisboa.

Além do Acto Colonial, o referido *Diário do Governo*, de 8 de Julho, publicava o Decreto n.º 18.571, abordando, no preâmbulo, a crise financeira nas colónias e regulando, no articulado, a criação de um Banco de Fomento Colonial. Em 28 de Julho, foram publicadas duas Portarias, as últimas assinadas por Salazar enquanto Ministro das Colónias. A Portaria

20 Alexandre, “O Império...”, in *Velho Brasil...*, 188.

n.º 6.876 nomeava uma Comissão encarregada de elaborar projectos de adaptação ao sistema do Acto Colonial das Bases Orgânicas da Administração Colonial, da legislação relativa a concessões de terrenos e minas, do regime das sociedades coloniais, dos estatutos da acção religiosa estrangeira nas colónias, dos Estatutos dos Indígenas e do Código de Trabalho Indígena. Por sua vez, a Portaria n.º 6.877 constituía uma outra Comissão (esta mais pequena e formada por Aníbal Guimarães, Armindo Monteiro e Quirino de Jesus) incumbida de completar o sistema de soluções respeitantes aos problemas da moeda e das transferências de Angola e aos restantes problemas da sua reorganização financeira e económica. Ficavam lançadas as bases para a criação de um espaço económico conjunto e a aplicação de medidas de fundo para aguentar a conjuntura depressiva, sobretudo através do equilíbrio orçamental e da contenção do crédito.²¹ Em 4 de Agosto, Armindo Monteiro, subsecretário de Estado das Finanças, enviado a Luanda para assistir à posse das novas autoridades saídas da “revolta de Angola” e apreciar a situação financeira da colónia, transmitiu as primeiras impressões, por carta a Salazar. A recepção fora formal, colorida, mas havia pouca gente e até se falava muito «de uma conspiração destinada a impedir o desembarque»; as novas autoridades, mal chegadas a terra, tomaram imediatamente posse; as tropas estavam «de prevenção rigorosa»; as instalações no Palácio do Governo eram «de qualidade banal e de gosto inferior»; a primeira volta a Luanda, de automóvel, foi de desencanto, pois, quanto à grande massa das coisas, a visão era «confrangedora»; quanto à gente, era «[m]á de aspecto, má de espírito»; tudo visto e ouvido, a delegação fora recebida «com hostilidade por muitos, com indiferença pelos outros».²²

Menos de um mês depois da publicação do Acto Colonial e no dia seguinte ao da sua substituição como Ministro das Colónias, a 30 de Julho de 1930, após a leitura do manifesto constitutivo da *União Nacional*, feita pelo Presidente do Ministério, Salazar definiu os traços fundamentais da reforma político-constitucional, afastando radicalmente as perspectivas ou hesitações quanto à “recuperação” da Constituição de 1911, ainda

21 António José Telo, *Economia e Império no Portugal Contemporâneo* (Lisboa: Edições Cosmos, 1994), 238 e segs.; Pedro Lains, “Causas do Colonialismo Português em África, 1822-1975”, *Análise Social*, n.º 146-147 (1998): 485 e segs.

22 “Documento 4, Luanda, 4.8.1930”, in *Armindo Monteiro e Oliveira Salazar — Correspondência Política, 1926-1955*, coord. Fernando Rosas, Júlia Leitão de Barros e Pedro Oliveira (Lisboa: Editorial Estampa, 1996), 31-35.

afloradas no Acto Colonial.²³ As considerações sobre as colónias foram escassas e inseriram-se nos princípios fundamentais da nova ordem de coisas, onde a primeira realidade era a existência independente da Nação Portuguesa, «com o direito de possuir fora do continente europeu, acrescentando à sua herança peninsular, por um imperativo categórico da história, pela sua acção ultramarina em descobertas e conquistas, e pela conjugação e harmonia dos esforços civilizadores das raças, o património marítimo, territorial, político e espiritual abrangido na esfera do seu domínio ou influência». Para Salazar, era necessário enunciar estes princípios, válidos perante a vida interna e perante o mundo, visto que — acrescentava — o País formara-se quase de um jacto, aquando da reconquista, e as suas fronteiras, inalteráveis desde séculos, não haviam sido fixadas a expensas de qualquer outra nação europeia. Tal facto — concluía — subtraía Portugal às competições históricas das conquistas e desforras, permitindo a afirmação da força moral da independência e da expansão como «alargamento do nosso domínio e manifestação mundial do nosso génio civilizador [...], substância deste nacionalismo, que tem de ser a alma da conservação, renascimento e progresso de Portugal».²⁴ Neste «discurso eufórico»²⁵, o Império Colonial Português era, pois — quanto ao passado, ao presente e ao futuro —, especial e diferente dos demais impérios coloniais pois, enquanto estes resultavam da expansão imperialista das potências ocidentais (vinda, recentemente, do último quartel do século XIX), o império português fundava-se na missão providencial e nos direitos históricos dos portugueses. Tal particularidade teria «largo futuro na argumentação do Estado Novo».²⁶

A NOVA ORDEM IMPERIAL

O Império Colonial, alcandorado a lei fundamental por via do Acto Colonial, irá afirmar-se no nacionalismo, na concentração de poderes no Ministério das Colónias, na imposição da ordem financeira e da

23 Salazar, “Princípios fundamentais...”, in *Discursos — Volume Primeiro...*, 69 e segs.; Araújo, *A Lei...*, 75 e segs.

24 Salazar, “Princípios fundamentais...”, in *Discursos — Volume Primeiro...*, 77-79.

25 Valentim Alexandre, “Traumas do Império. História, Memória e Identidade Nacional”, *Cadernos de Estudos Africanos*, n.º 9-10 (Julho 2005/Junho 2006), 36.

26 Alexandre, “O Império...”, in *Velho Brasil...*, 189.

regularidade administrativa, na reelaboração, organicista e ontológica, do conceito de Império e na propaganda da mística imperial. Abria-se, na terminologia sugestiva de Douglas Wheeler, «*A (comparatively) golden age of building, 1930-1947*»: uma era de modernização do «movimento colonial» e de expansão e crescimento económico, sem dependência ou intervenção externa relevante, que se prolongou até à independência da Índia — que trará o primeiro desafio internacional ao Império²⁷.

A Armindo Monteiro, nomeado Ministro das Colónias, caberá construir a unidade imperial. Mas o mais imediato e activo apologista da nova legislação e ordem coloniais foi Henrique Galvão, que se encarregou da defesa extasiada não só do Acto Colonial como, mais amplamente, do Império Colonial e de Salazar enquanto Chefe. A sua adesão ao ideário do Estado Novo fortalecera-se com o regresso de Angola, em 1929. Em 1930, liderou a facção favorável ao projecto de Acto Colonial durante o III Congresso Nacional Colonial e, além das suas múltiplas intervenções castrenses e culturais, assumiu a direcção de Exposições, Feiras e Amostras Coloniais (1932-1934), presidiu à Comissão Administrativa da Emissora Nacional (1935-1941), foi nomeado Inspector Superior da Administração Colonial (1936) e dirigiu o sector colonial da Exposição do Mundo Português de 1940²⁸.

Henrique Galvão defendeu o Acto Colonial e promoveu o Império Colonial em muitos e variados locais. O texto mais sistemático foi por ele elaborado a propósito das comemorações do Ano X da Revolução Nacional, para publicação em colecção do Secretariado da Propaganda Nacional (SPN)²⁹. Sucessivamente — enquanto conceito de Império e sua Missão, papel do Acto Colonial, administração, finanças e economia coloniais, população e fomento —, traçava uma «fisionomia do Império» em seis tópicos:

- (i) a concepção imperialista da política portuguesa não obedecia a um significado militarista, sendo original e própria; era pacífica, construtiva e civilizadora, expressão de uma unidade política,

27 Douglas Wheeler, “‘Aqui é Portugal!': The politics of the colonial idea during the Estado Novo, 1926-1974”, in *Portugal na Transição do Milénio — Colóquio Internacional*, org. Instituto de História Contemporânea (Lisboa: Fim de Século, 1998), 386-395.

28 Eugénio Montoito, *Henrique Galvão — Ou a Dissidência de um Cadete do 28 de Maio (1927-1952)* (Lisboa: Centro de História da Universidade, 2005), 49-72; Francisco Teixeira da Mota, *Henrique Galvão — Um Herói Português* (Alfragide: Oficina do Livro, 2011), 29 e segs. Sobre a sua progressiva e radical mudança de opiniões, ver biografia em anexo.

29 Henrique Galvão, *O Império* (Lisboa: Editorial Império, 1938).

- moral, espiritual e económica entre o Portugal da Metrópole e o imenso Portugal de Além-Mar;
- (ii) o esforço coetâneo para instalar a ideia de Império traduzia uma acção renovadora, destinada à coesão, à agregação e à unidade de uma Ideia, que pertencia à própria essência da Raça;
 - (iii) o Império Português foi sempre a expressão de um Portugal dilatado em todas as circunstâncias de território, de raça e de clima; por isso, era, no mundo, um agente construtivo de Ordem, de Civilização e de espírito Cristão;
 - (iv) foi Salazar quem, com a publicação do Acto Colonial, restituiu as colónias ao corpo político da Nação e estabeleceu as bases e a estrutura de uma Política Imperial;
 - (v) através desse diploma fundamental, o velho pensamento português readquiriu a sua forma, a sua essência, ficando asseguradas, na economia, na política, no espírito e na moral da Nação, directrizes nítidas para as realizações e para os processos dos anos subsequentes;
 - (vi) as principais realizações da política prescrita pelo Acto Colonial para organização da administração surgiram, metódica e ordenadamente, como consequências situadas na sua oportunidade de tempo e lugar. Estas realizações foram de três ordens:
 - *Orgânica*, com a Carta Orgânica do Império Colonial Português e a Reforma Administrativa Ultramarina;
 - *Aglutinação Imperial*, com as Conferências dos Governadores Imperiais e a Conferência do Império Colonial Português;
 - *Propaganda económica e espiritual*, com a realização da 1.^a Feira de Amostras Coloniais (1932) e da 1.^a Exposição Colonial Portuguesa (1934).

Visto dos ângulos da ideologia, da economia e da política, o novo modelo de política colonial, embora criticada pela maioria dos colonos, sobretudo em Angola, a quem retirava meios e poder, era internamente apoiado pelo Exército e pela Igreja e colhia o apoio da maioria da burguesia comercial e industrial.³⁰ Como programa económico, o Acto Colonial enunciava três vectores principais: a centralização financeira, a “nacionalização” da economia e o reforço do regime de pacto colonial.³¹

30 Alexandre, “Ideologia...”, in *Velho Brasil...*, 217.

31 Valentim Alexandre, “Portugal em África (1825-1974): uma visão geral”, in *Velho Brasil...*, 241.

A nível internacional, o Acto Colonial serviu para reafirmar a linha nacionalista. Defendendo que os primeiros discursos de Salazar já «presagiavam o facto de o nacionalismo e o estatismo iriam prevalecer sobre ideologias políticas», Douglas Wheeler destaca que «o tom fortemente nacionalista do Acto Colonial foi tal que levou o embaixador britânico a protestar de imediato junto das autoridades portuguesas em Lisboa»³². Também, pouco depois da sua publicação, o Ministério dos Negócios Estrangeiros divulgou a resposta a um *Memorandum* da diplomacia francesa, de 1 de Maio de 1930, sobre o projecto de federalismo europeu idealizado por Aristide Briand. Comunicava que Portugal não aceitava qualquer alteração nos seus direitos nem consentia qualquer ingerência nos seus problemas coloniais, não concordava com qualquer solução europeísta que atingisse as colónias ou favorecesse o seu aproveitamento pelas grandes companhias internacionais. Pelo contrário, reafirmava a sua preferência pela aliança bilateral luso-britânica em detrimento de qualquer plano de segurança colectiva.³³

Na época, foram relativamente reduzidos os acontecimentos que fizeram envolver a questão colonial com a política externa portuguesa³⁴. Destacaram-se três aspectos. Por um lado, já desde antes da crise de 1929, mas acentuado por esta, que na França, Bélgica, Espanha, Holanda e Grã-Bretanha, se assistia a um vasto movimento de ideias e de propaganda que rodeava a coroação da empresa colonial e a conclusão da conquista territorial, o qual levava à formação dos vários impérios coloniais e impusera a necessidade de os governos apertarem os laços administrativos e económicos entre a metrópole e os territórios ultramarinos. Por outro lado, como resumirá na Assembleia Nacional, aquando da revisão do Acto Colonial em 1935, o deputado Manuel Fratel, o Governo português — ao ter de dedicar-se, por prioridade da obra de ressurgimento do Estado Novo, à prosperidade interna da Nação — descurou a defesa da sua grandeza na ordem externa: «Propriamente ainda não temos uma política externa; esta limita-se a respeitar a aliança com a Inglaterra e a manter boas relações com as demais potências, sem outros objectivos»³⁵. Como terceiro aspecto, tem de salientar-se o ressurgimento, durante a década de trinta, dos boatos acerca da partilha das colónias portuguesas,

32 Wheeler, *A Ditadura...*, 67 e 48.

33 José Medeiros Ferreira, *Não há Mapa Cor-de-Rosa* (Lisboa: Edições 70, 2013), 56-60.

34 Fernando Martins, “A Questão Colonial na Política Externa Portuguesa: 1926-1975”, in *O Império Africano...*, 148.

35 *Diário das Sessões*, n.º 42, de 5 de Abril de 1935.

primeiro em Março de 1933, com base numa eventual proposta feita por Mussolini à Grã-Bretanha para uma partilha das colónias portuguesas entre a Alemanha e a Itália, e depois, sobre a existência de um entendimento germano-britânico para satisfazer as ambições coloniais da Alemanha de Hitler³⁶.

Em 1937, o próprio Salazar fez, em original publicado em língua francesa, uma síntese do período recente. Em resumo, na área da política colonial, já havia uma obra delineada. Embora aceitando a colaboração estrangeira, o Estado Novo tornara-se uma unidade jurídica e política, que queria caminhar para uma unidade económica, «tanto quanto possível completa e perfeita», ou seja, reforçar o regime do “pacto colonial”. Tinha uma tese e uma posição assumida: «nacionalismo intransigente mas equilibrado»³⁷. Por isso, a eventual internacionalização da questão colonial, acentuada pelas tendências dominantes da Sociedade das Nações, afigurava-se perigosa e era à diplomacia que, prioritariamente, cabia a defesa do Império³⁸.

A SUPERVENIÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO DE 1933

Um dos mais importantes documentos sobre a feitura e o sentido da Constituição de 1933 é o Relatório do projecto de constituição elaborado por Quirino de Jesus em meados de 1931 — confirmando a sua autoria quer da primeira versão do relatório quer do projecto³⁹. Nele, Quirino de Jesus aborda por duas vezes o estatuto constitucional das colónias. Primeiro para criticar o regime constante da Constituição de 1911 quando preconizava uma autonomia financeira e uma descentralização geral, sem

36 António Louçã, “A Diplomacia Salazarista e as Propostas de Partilha Colonial, 1937-1938”, *História*, n.º 34 (Agosto/Setembro 1997), 5 e segs.

37 Oliveira Salazar, *Como se Levanta um Estado* (Lisboa: Editora mobilis in mobile, 1991), 75-77. Esta fórmula fora usada por Salazar, em 1 de Junho de 1933, no discurso “A Nação...”, in *Discursos — Volume Primeiro...*, 237.

38 Valentim Alexandre, *O Roubo das Almas — Salazar, a Igreja e os totalitarismos (1930-1939)* (Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2006), 90; Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, “O Império do Trabalho: Portugal, as Dinâmicas do Internacionalismo e os Mundos Ocidentais”, in *Portugal e o Fim do Colonialismo. Dimensões internacionais*, org. Miguel Bandeira Jerónimo, António Costa Pinto (Lisboa: Edições 70, 2014), 25.

39 António de Araújo, “Quirino de Jesus e o Primeiro Esboço do Texto Constitucional. Um texto inédito”, in *A Lei de Salazar...*, 308.

cuidados com a unidade fiscal e os interesses do país, num regime que, por isso, ficava «ao serviço de influências partidárias e especulativas que ilaqueavam e enfraqueciam o Estado» e cuja desorganização, agravada pela «guerra calamitosa, foram desastres para Portugal».⁴⁰

A questão do Acto Colonial era tratada autónoma e expressamente a abrir a Parte Terceira — a qual também continha e apresentava sistematicamente, logo a seguir, uma Divisão Complementar. Sobre o Acto, concluía Quirino de Jesus que continuaria em vigor «até entrar, modificado ou com a sua redacção actual, na Constituição da República. Nem por isso, deixa[va] de ser lógico introduzi-lo na presente reforma geral, que será entregue à discussão pública».⁴¹ Mas não foi bem este o caminho seguido, pois o texto do Acto Colonial não foi submetido a tal discussão pública e esta Parte Terceira do referido Relatório caiu.

Em 28 de Maio de 1932, foi submetido a discussão pública e publicado na imprensa o projecto governamental da nova Constituição. O prévio Relatório da Constituição limitava-se a explicar, sinteticamente, que as disposições do Acto Colonial se consideravam matéria constitucional, sendo «conhecido esse documento de transcendente importância para a conservação e desenvolvimento do nosso vasto Império de além-mar, a cujos princípios se tem subordinado a política e administração coloniais da Ditadura».⁴² No projecto da Constituição, ao Título VI, relativo às autarquias locais, seguiam-se as Disposições Complementares, subdivididas em duas alíneas: (a) Do Acto Colonial, entrada em vigor da Constituição e revisão desta; (b) Disposições especiais e transitórias. O Acto Colonial era recebido no artigo 132.º, o primeiro dessas Disposições Complementares. Não foi ainda a sua arrumação definitiva. Plebiscitada em 19 de Março, a Constituição entrou em vigor a 11 de Abril de 1933. Passou a conter um Título VII — Do Império Colonial Português, composto por um só artigo (precisamente com o mesmo número do projecto e de igual redacção) dispendo: «São consideradas matéria constitucional as disposições do Acto Colonial, devendo o Governo publicá-lo novamente com as alterações exigidas pela presente Constituição» (artigo 132.º).

Por esta via de recepção, o Acto Colonial tornava-se o estatuto constitucional do Império, mas mantinha-se, ao constar de documento diverso, fora da Constituição de 1933, isto é, como «um acto adicional

40 Araújo, “Quirino de Jesus...”, 338.

41 Araújo, “Quirino de Jesus ...”, 363-364.

42 [Pedro Teotónio Pereira], “Relatório da Constituição”, *Diário de Lisboa*, 28 de Maio, 1932, 10.

à Constituição de 1933»⁴⁵, e já não à Constituição de 1911. Assim, a Constituição de 1933 absorvia o Acto Colonial, tal como o Estado Novo absorvera o Império Colonial. Ou melhor, Portugal era formado por duas comunidades políticas, uma cá e outra lá, uma dominante e outra dominada: o Estado Novo e o Império Colonial.

Após a entrada em vigor da Constituição, o Acto Colonial foi novamente publicado, na mesma data de 11 de Abril de 1933, no *Diário do Governo*, n.º 83, em anexo ao Decreto-Lei n.º 22.465 — «que baix[ou] assinado por todos os Ministros». Tratava-se do primeiro Decreto-Lei da nova ordem jurídico-constitucional e o texto revisto do Acto Colonial, além da redacção adaptada à terminologia da Constituição (nomeadamente quanto aos órgãos de Estado e, em especial, pela passagem das competências e atribuições do Poder Executivo para o Ministro das Colónias), continha algumas alterações significativas.

Tais alterações inovadoras foram as seguintes:

- (i) No artigo 3.º manteve-se o primeiro comando («Os domínios ultramarinos de Portugal denominam-se colónias e constituem o Império Colonial Português»), mas os anteriores segundo período e parágrafo único foram substituídas pelo seguinte texto: «O território do Império Colonial Português é o definido nos n.º 2.º a 5.º do artigo 1.º da Constituição»;
- (ii) O artigo 8.º passou a ter nova redacção e regime: «Nas colónias não pode ser adquirida por governo estrangeiro terreno ou edifício para nele ser instalada representação consular senão depois de autorizado pela Assembleia Nacional e em local cuja escolha seja aceite pelo Ministro das Colónias»;
- (iii) No artigo 25.º, onde se dizia: «As colónias regem-se por leis orgânicas especiais e por diplomas coloniais, nos termos deste título», passou a dizer-se: «As colónias regem-se por diplomas especiais, nos termos deste título»;
- (iv) O artigo 27.º sofreu várias alterações em função da competência exclusiva da Assembleia Nacional prevista na Constituição.

A alteração mais relevante era a nova redacção do artigo 3.º relativa ao território do Império Colonial Português. Já decorria do seu primeiro comando que o Império era concebido «como uma associação política de

45 Caetano, *Administração...*, 5.

vários membros», sendo, portanto, cada colónia «a um tempo, membro de uma associação política — o Império Colonial Português — e divisão administrativa dessa mesma unidade». ⁴⁴ Agora, dispunha-se expressamente que o seu território só abrangia as colónias descritas nos n.ºs 2.º a 5.º do artigo 1.º da Constituição, não o território indicado no n.º 1.º, ou seja, excluía o Continente e arquipélagos da Madeira e dos Açores. A Nação Portuguesa — assim designada enquanto epígrafe do Título I e definida nos artigos 3.º (como conjunto de «todos os cidadãos portugueses») e 4.º (como «Estado independente») — apresentava-se com duas formas de Estado: o *Império Colonial Português* (epígrafe do Título VII e matéria do Acto Colonial) e, na Europa, a *República Unitária* (artigo 5.º da Constituição). Só em 1951 a revisão constitucional impôs a *Unidade Nacional*. Ou seja, a separação instituída pelo Acto Colonial excluía a assimilação política e esclarecia que o Império era unicamente formado pelas colónias e a metrópole não fazia parte dele, quer dizer, como já se viu e bem resumiu Manuel de Lucena, «Portugal *possuía* (e, portanto, *não era*) um império». ⁴⁵

Note-se ainda que não se mexeu no artigo 1.º do Acto Colonial — cuja redacção iria ser mantida com uma alteração feita na revisão de 1935 —, quanto à aplicação de normas constitucionais às colónias. Passaria então a mandar «guardar» (em vez de «conjugar»), os preceitos do Acto Colonial relativamente à Constituição de 1933, confirmando expressamente que o Acto Colonial era, além de mais, uma Constituição especial. Por isso, quanto à aplicação de normas constitucionais às colónias, a ordem jurídica era: primeiro, aplicava-se o Acto Colonial, que prevalecia; depois, se não houvesse preceito, a disposição da Constituição de 1933 só se aplicaria quando, «considerada na sua natureza», isto é, «redacção, alcance e objectivo», não fosse inaplicável às Colónias. ⁴⁶ Acrescia, como se verá, a demais legislação de desenvolvimento dos princípios do Acto Colonial e da nova Constituição: a Carta Orgânica do Império Colonial Português (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 23.228, de 15 de Novembro de 1933) e a Reforma Administrativa Ultramarina (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 23.229, da mesma data).

44 Caetano, *Direito Público...*, 114.

45 Lucena, *Os Lugar-Tenentes...*, 23.

46 Caetano, *Administração...*, 6.

AS DUAS REVISÕES DO ACTO COLONIAL EM 1935

Tendo a Constituição conferido à primeira Assembleia Nacional poderes constituintes, esta aprovou, na 1.^a Legislatura (e a partir de uma proposta de lei do Governo, apresentada em 22 de Janeiro), uma série de alterações à Constituição, constantes de cinco leis, entre 1935 e 1938 — a chamada «ratificação parlamentar» da Constituição.

O Acto Colonial foi revisto nos mesmos termos, mas à parte e de uma só vez.

Quanto ao seu processo, começou pela apresentação à Assembleia Nacional de uma proposta de lei de revisão, datada de 5 de Fevereiro de 1935 e subscrita pelo Presidente do Conselho. Articulada em sete artigos, continha, no total, oito alterações ao Acto Colonial, as quais, segundo os dizeres da proposta, «se justificam por si mesmas ou não necessitam mais que uma simples explicação».⁴⁷

Essas oito alterações dividiam-se por três grupos: umas destinavam-se a aperfeiçoar a redacção de alguns artigos (as alterações 1.^a e 4.^a); outras, a harmonizar mais explicitamente a doutrina de alguns artigos com os preceitos correspondentes da Constituição e da Carta Orgânica do Império Colonial (as alterações 3.^a, 6.^a, 7.^a e 8.^a); as alterações 2.^a e 5.^a atenuavam o rigor de certas disposições do Acto Colonial, consideradas exageradas na sua aplicação prática. Estas últimas alterações eram, no contexto, as mais importantes e visavam, respectivamente, facilitar as transmissões particulares de certo tipo de prédios rústicos e esclarecer que o estabelecimento da organização militar colonial dependia do Ministro das Colónias.

Consultada, a Câmara Corporativa emitiu esta, em 8 de Março, um curto parecer, relatado pelo procurador José de Almada, no qual, apreciando as propostas de alteração uma a uma, concordou no essencial com todas elas, embora tendo, quando às duas mais importantes, sugerido uma redacção diferente.⁴⁸ A discussão realizou-se na sessão n.º 24 da Assembleia Nacional, em 13 de Março.⁴⁹ Apenas interveio o deputado António de Aguiar (que, em 1930, havia sido o relator do parecer do anteriormente designado Conselho Superior das Colónias, agora Conselho

47 *Diário das Sessões*, n.º 9, de 8 de Fevereiro de 1935, Suplemento.

48 Cf. “Parecer Acerca da Proposta de Lei n.º 13, Modificando Algumas Disposições do Acto Colonial”, in *Diário das Sessões*, n.º 25, de 11 de Março de 1935.

49 *Diário das Sessões*, n.º 27, de 14 de Março de 1935.

Superior do Império, sobre o projecto do Acto Colonial), que concordou e justificou a razão das modificações. Todas foram seguidamente aprovadas pela votação na especialidade (se bem que com a substituição de uma das normas contidas na alteração do regime de transmissão dos prédios rústicos, atrás identificada como alteração 2.^a).

No entanto, já depois de concluída esta fase do processo de revisão, a 29 de Março, o deputado Manuel Fratel enviou para a Mesa da Assembleia Nacional um projecto de lei «interpretando o artigo 24.º do Acto Colonial relativamente às missões religiosas no Ultramar», para o qual pedia urgência.⁵⁰ Tal projecto também estava subscrito pelos deputados António Augusto Aires, Henrique Galvão, António de Aguiar e Francisco José Vieira Machado. Defendiam que a expressão «missões religiosas do Ultramar», usada nesse artigo, deveria ser entendida como «missões católicas portuguesas do Ultramar», e mais propunham que, «a fim de evitar todas as dúvidas em assunto de tão grave melindre patriótico», esta última redacção constasse expressamente do mesmo artigo.⁵¹ A Câmara Corporativa, em (curtíssimo) parecer relatado pelo antigo ministro Eduardo Marques, concordou com a doutrina da alteração.⁵² A Assembleia Nacional discutiu o projecto na sessão n.º 39, em 4 de Abril e, depois de várias intervenções (dos deputados Manuel Fratel, Álvaro Morna, Henrique Galvão, Correia Pinto e António de Aguiar, todas favoráveis, sendo a de Manuel Fratel a mais elaborada e a de Henrique Galvão a mais encomiástica), a alteração foi unanimemente aprovada, passando o artigo 24.º a contemplar apenas a personalidade jurídica e a protecção e auxílio do Estado relativamente às «missões católicas portuguesas» (tratava-se, portanto, não de uma mera ‘interpretação’, mas de dupla restrição relativamente à redacção originária, a qual abrangia todas as «missões religiosas do Ultramar»)⁵³ Consumava-se a «sacralização do Império»⁵⁴ e a “acção civilizadora” bem como a instrução dos africanos passavam a caber quase exclusivamente às missões católicas portuguesas.

A nova redacção deste conjunto de disposições foi posteriormente publicada pela Lei n.º 1.900, de 21 de Maio de 1935, que, além disso,

50 *Diário das Sessões*, n.º 38, de 30 de Março de 1935.

51 Quanto a este favorecimento das missões católicas portuguesas, Simpson, *A Igreja...*, 55-56 e, em especial, quanto ao Acordo Missionário, de 1940, e ao Estatuto Missionário, de 1941, *ibid.*, 98 e segs.

52 Cf. “Parecer sobre o Projecto de Lei n.º 59 (Nova Redacção ao Artigo 24.º do Acto Colonial)”, in *Diário das Sessões*, n.º 40, de 3 de Abril de 1935.

53 *Diário das Sessões*, n.º 42, de 5 de Abril de 1935.

54 Simpson, *A Igreja...*, 97; Paula Borges Santos, “Assinatura do Acordo Missionário”, *História*, n.º 17 (Setembro 1999), 42-49.

determinou que o Governo faria publicar, como aconteceu, o Acto Colonial corrigido de harmonia com a nova redacção dos artigos alterados.

A única e tardia intervenção extra-parlamentar revisionista, de carácter político, partiu da *Cruzada Nacional D. Nuno Álvares Pereira*, cuja direcção entregou, em 2 de Maio, ao Presidente da República, Óscar Carmona (de resto, também seu Presidente Honorário), uma mensagem (datada de 10 de Abril de 1935), na qual, substancialmente, reivindicava que Portugal adoptasse a designação Império Português, e que da legislação fosse banido o vocábulo colónia e seus derivados, aplicando-se a todo o território uma legislação uniforme. Esta intervenção só se repercutirá em 1951 (embora transitoriamente e limitada à expressão Império Ultramarino) e, de momento, limitou-se a ser um dos últimos combates políticos da *Cruzada*.⁵⁵

ARMINDO MONTEIRO E A CONSTRUÇÃO DO IMPÉRIO

Na sequência da remodelação ministerial de Janeiro de 1931, o Presidente da República, pelo Decreto n.º 19.197, de 31 de Janeiro, concedeu a Eduardo Marques a solicitada exoneração de Ministro das Colónias e nomeou, para o substituir, Armindo Monteiro, Sub-Secretário das Finanças desde 1929.

No discurso de posse, Armindo Monteiro usou palavras muito parecidas com as que Salazar usara anos antes: «Entro aqui sabendo ao que venho e o que quero. Conheço as inúmeras dificuldades da tarefa e procurarei vencê-las com prudência, mas com firmeza, na certeza, que a história me dá, de que a fraqueza dos governos é a pior das calamidades que podem afligir os povos». Acrescentou que preferia não traçar ainda, diante do País, as grandes directrizes da política colonial, «até ao momento de desenvolver oficialmente perante o governo as ideias que tenho, as conclusões a que cheguei, as vantagens e inconvenientes da política colonial que preconizo». De qualquer forma, «o que venho fazer demora muito tempo e exige a fusão de todas as almas nobres: sem aquele e sem esta é incerto o triunfo sobre as dificuldades que se nos vão deparar». ⁵⁶

55 Ernesto Castro Leal, *Nação e Nacionalismos — A Cruzada Nacional D. Nuno Álvares Pereira e as origens do Estado Novo (1918-1938)* (Lisboa: Edições Cosmos, 1999), 257-261 e 499-501.

56 Armindo Monteiro, “O Discurso da Posse”, in *Para uma Política Imperial - Alguns Discursos* (Lisboa: Agência Geral das Colónias, 1933), 7-9.

Privilegiando a singularidade da missão histórica, Salazar referia-se à «ideia *de* Império [português]»⁵⁷; privilegiando a concreta política imperial, Armindo Monteiro encarregou-se da realização da «ideia *do* Império [colonial]» (itálicos acrescentados). Formulou-a no discurso na sessão de encerramento da Semana das Colónias, sustentando em substância que «o passado e o presente fazem de nós uma nação imperial».⁵⁸ Em especial quanto ao “espírito do Império”, Portugal tanto podia ser «apenas uma nação que possui colónias ou pode ser um Império. Este será a realidade espiritual de que as colónias sejam a corporização. A par da extensão territorial, o Império resulta, sobretudo, da existência de uma mentalidade particular [...]. Sem que esta mentalidade exista, não haverá Império e não poderá haver política imperial».⁵⁹

O ministério de Armindo Monteiro abrirá um novo período do Direito Colonial Português, fortalecendo «uma ideia de grandeza, um sentimento de orgulho nacional».⁶⁰ Destacam-se quatro aspectos do seu governo: (a) a legislação de carácter económico-financeiro (onde, primeiro, «cortou a direito» e, depois, procurou «a autarcia imperial»⁶¹); (b) os grandes diplomas das leis do Império (único aspecto que neste texto a seguir se contemplará); (c) a política indígena e missionária (onde consolidou a anterior orientação paternalista e preparou as condições para o Acordo Missionário, de 1940, e o Estatuto Missionário, de 1941); (d) a sustentação ideológica e propagandística do projecto imperial.

Foi no discurso proferido em Fevereiro de 1932 na Escola Superior Colonial que Armindo Monteiro melhor enunciou — e pela primeira vez publicamente — os princípios fundamentais do seu governo colonial. Partindo da proposição de que faltava ao Império «uma doutrina colonial», entendia que duas grandes críticas poderiam ser formuladas contra a administração colonial portuguesa: «falta de unidade de pensamento, falta de unidade de acção». Ora, «concebendo-se o Império como uma grande solidariedade», impunha-se uma consequência administrativa:

57 Oliveira Salazar, “O Caso de Goa”, in *Discursos e Notas Políticas, Vol. V, 1951-1958*, 271. Distinguindo o discurso de Salazar sobre o Império na década de trinta do discurso «defensivo» posterior à Segunda Guerra Mundial, José Marinho Gaspar, *Os Discursos e o Discurso de Salazar* (Lisboa: Prefácio, 2001), 188 e segs.

58 Monteiro, “A Ideia do Império”, in *Para uma Política...*, 55.

59 Monteiro, “A Ideia do Império”, in *Para uma Política...*, 56-57.

60 Caetano, *Minhas...*, 355.

61 Pedro Aires de Oliveira, *Armindo Monteiro — Uma Biografia Política* (Venda Nova: Bertrand Editora, 2000), 80 e segs.

«a de que os serviços destinados a satisfazer interesses comuns devem estar subordinados à mesma direcção». Portanto, haveria que «distinguir entre os serviços a que chamarei imperiais ou comuns e os de colónia». Os primeiros dependeriam de perto do Governo da República. Os serviços das colónias seriam o campo de acção das autonomias coloniais. Consequentemente, a reorganização administrativa passaria a obedecer a quatro princípios fundamentais: (a) subordinação política ao Governo da República; (b) possibilidade de revogação de toda a legislação publicada nas colónias; (c) perfeito equilíbrio do orçamento ordinário; (d) coordenação das actividades económicas metropolitanas e coloniais.⁶²

Neste período, as mais importantes intervenções de Salazar e Armindo Monteiro realizaram-se, contudo, durante a abertura solene (nocturna) da 1.^a Conferência dos Governadores Coloniais, em 1 de Junho de 1933, na presença do Presidente da República, Governo, Cardeal Patriarca, Corpo Diplomático, Governadores Coloniais e, acrescentavam os jornais, «grande concurso de gente». O Palácio de São Bento, encerrado há sete anos, abria especialmente as portas para esta cerimónia especial, destinada a consagrar Salazar como “salvador da Pátria”, no primeiro acto público em que emergiu o culto da sua personalidade.⁶³ Vibrantemente aplaudido, o Presidente do Conselho do primeiro governo constitucional, empossado em Abril, falou sobre «A Nação na Política Colonial».⁶⁴ Depois, num extenso discurso, Armindo Monteiro — destacando sucessivamente, as questões políticas e a administração, as questões económicas e, por fim as questões indígenas — traçou as directrizes da política ultramarina.⁶⁵

Foi esta Conferência dos Governadores Coloniais o primeiro órgão a apreciar os projectos da Carta Orgânica do Império Colonial Português e da Reforma Administrativa Ultramarina. A sua feitura teve um processo interessante e equívoco. Com efeito, alguns anos depois, Armindo Monteiro veio reivindicar a autoria exclusiva desses diplomas e desmentir certa versão officiosa. Fê-lo numa extensa nota que inseriu num artigo publicado em 1942, era então Embaixador em Londres. Na verdade — escreve aí —, os projectos inicialmente apresentados à Conferência dos

62 Monteiro, “A Falta de uma Doutrina Colonial Portuguesa e o Estado Actual da Nossa Administração Ultramarina”, in *Para uma Política ...*, 43 e segs.

63 Matos, *Salazar...*, 345-347.

64 Salazar, *Discursos, Volume Primeiro...*, 233 e segs.

65 Monteiro, “Directrizes duma Política Ultramarina”, in *Para uma Política ...*, 85 e segs.

Governadores eram de autoria da Comissão *ad hoc* e, pessoalmente, só tivera conhecimento deles poucos dias antes. Foram tais projectos que a Conferência rejeitou unanimemente. Como, porém, desde 1930 começara por simples interesse pelas coisas coloniais a reunir elementos de informação acerca da reforma do Governo e da administração ultramarina, Armindo Monteiro, quando a Conferência dos Governadores pusera de lado os referidos projectos iniciais, decidiu avançar com os projectos que ele próprio tinha elaborado, os quais «foram então largamente estudados e sem alterações de vulto» se tornaram na Carta Orgânica do Império e na Reforma Administrativa Ultramarina. Não havia, portanto, qualquer parentesco entre estes diplomas e os dois projectos da Comissão. Uns e outros eram diferentes «no espírito, nas matérias tratadas, na classificação destas, na redacção das disposições».⁶⁶

O projecto passou ao Conselho de Ministros, onde foram levantadas algumas dúvidas, sobretudo na matéria da aplicação das leis nas colónias.⁶⁷ Aprovado o projecto, a Carta Orgânica do Império Colonial foi publicada como Anexo ao Decreto-Lei n.º 23.228, de 15 de Novembro de 1933. Continha 248 artigos e até (caso raro) um índice. Dividia-se em 8 Capítulos:

- Capítulo I — Divisão administrativa do Império Colonial;
- Capítulo II — Dos órgãos centrais de governo do Império Colonial;
- Capítulo III — Dos governos coloniais;
- Capítulo IV — Da administração geral;
- Capítulo V — Da administração financeira;
- Capítulo VI — Da administração da justiça;
- Capítulo VII — Dos indígenas.

Dois artigos apenas integravam o capítulo I. O artigo 1.º descrevia rigorosamente o território de cada uma das oito colónias em que, para efeitos administrativos, se dividia o Império Colonial Português e que faziam parte do território da Nação. O artigo 2.º dividia as colónias em colónias de governo geral ou de governo de colónia.

No artigo 3.º enunciavam-se os órgãos principais da administração colonial portuguesa: a Assembleia Nacional, o Governo Central e os governos locais, bem como os seus órgãos consultivos, aqui distinguindo

66 Monteiro, “As Grandes Directrizes...”, nota (1), 22 a 25.

67 Monteiro, *Administração...*, 295.

entre os sedeados na metrópole e nas colónias. O articulado subsequente (dividido em secções) definia as respectivas competências e assim sucessivamente quanto aos demais Capítulos.

A Carta Orgânica do Império era um diploma complementar do Acto Colonial.⁶⁸ Resulta das considerações de Armindo Monteiro que as ideias e objectivos principais eram: (1) simplificar e codificar a legislação; (2) criar uma forte hierarquia governamental; (3) estabelecer unidade de direcção e comando; (4) organizar formas de ligação mútuas; (5) garantir o princípio da especialidade legislativa.⁶⁹ A Carta abrangia todas as colónias portuguesas, não só por razões de simplificação e de simplicidade legislativa como por razões de natureza política, visto que estas últimas «aconselhavam frisar bem a unidade portuguesa». Por isso, foi resolvido «juntar todas as cartas orgânicas e concentrá-la numa apenas, num só diploma, que representava o princípio fundamental da política colonial portuguesa».⁷⁰

Por sua vez, a Reforma Administrativa Ultramarina — publicada no mesmo dia, em Anexo ao Decreto-Lei n.º 23.229, de 15 de Novembro de 1931 — regulava, nos seus 801 artigos (também merecedores de um índice exaustivo, discriminando os artigos constantes das várias divisões e sub-divisões), a vida administrativa local das colónias, tendo, por isso, um âmbito mais largo do que o dos códigos administrativos metropolitanos.

Em suma, com a publicação simultânea destes dois diplomas obtinha-se «uma extraordinária simplificação do direito administrativo colonial».⁷¹ Mais: completava-se um direito colonial especial integrando o modelo da unidade imperial que definiria a colonização portuguesa no século XX: forte concentração de poderes legislativos e executivos no Ministro das Colónias, apoiado no topo do sistema por Conselhos Coloniais e Conferências Económicas e de Governadores, prolongado e reproduzido, a nível de cada colónia, num Governador, estrito delegado do Ministro, também ele auxiliado por vários conselhos ou órgãos executivos, na sua dependência directa.⁷² As colónias passaram a ser uma entidade legal única, parte do Estado português, e cada colónia recebia a sua primeira constituição escrita, tornando-se, também, neste

68 Caetano, *Administração...*, 7.

69 Monteiro, “As Grandes Directrizes...”, 23 e 40-41.

70 Monteiro, *Administração...*, 295.

71 Monteiro, *Administração...*, 295.

72 Alexandre, «Administração...», in *Velho Brasil...*, 47-48.

sentido «pela primeira vez, um estado unitário», dotado de um aparelho burocrático para responder «de forma pronta e imediata aos cordéis puxados por Lisboa». ⁷³

Ministro das Colónias desde Janeiro de 1931, Armindo Monteiro alcançara uma posição política «no mínimo invejável». ⁷⁴ Tornara-se um dos hierarcas do regime, passando a integrar os órgãos centrais do poder: a Comissão Executiva da União Nacional, o Conselho Político Nacional, o Conselho de Estado e as listas de candidatos a deputado. A estrear-se no estudo da administração colonial, Marcelo Caetano não podia ser mais elogioso: os «notáveis diplomas» que eram a Carta Orgânica do Império Colonial e a Reforma Administrativa Ultramarina consagravam o seu nome «junto aos de Sá da Bandeira, Andrade Corvo, Rebelo da Silva, Júlio de Vilhena e Almeida Ribeiro». ⁷⁵ Em 11 de Maio de 1935, foi promovido a Ministro dos Negócios Estrangeiros.

Fora, entre 1931 e 1935, mais que mero Ministro das Colónias, o verdadeiro Ministro do Império Colonial, «arquitecto inflamado e frio, conforme». ⁷⁶ Como inicial texto “científico”, abordou a sua actividade legislativa colonial-imperial no Capítulo que escreveu para a *História da expansão portuguesa no mundo*, obra coordenada por António Baião, Hernâni Cidade e Manuel Múrias, publicada em Lisboa, de 1937 a 1940 — e cuja versão integral foi editada num número duplo do *Boletim Geral das Colónias*. Quanto ao Acto Colonial, era inequívoco:

- (a) Abriu «uma nova era na vida colonial portuguesa»;
- (b) Estabeleceu as bases do «sistema de solidariedade», cujos três pontos essenciais eram: (i) unidade da Nação (ou seja, a unidade política dos territórios portugueses, opondo-se à sua dispersão); (ii) solidariedade de todas as suas partes componente (que se opunha à ignorância e alheamento mútuo); (iii) descentralização administrativa (oposta à autonomia);
- (c) Estes novos princípios representaram «uma revolução no nosso direito ultramarino»;
- (d) A redacção do Acto Colonial fora feita «em termos excelentes, muitas vezes lapidares»;

73 Especificamente para o caso de Moçambique, Newitt, *História de Moçambique*, 392-395.

74 Oliveira, *Armindo Monteiro...*, 125.

75 Caetano, “[Carta Orgânica...]”, 117

76 Lucena, *Os Lugar-Tenentes...*, 5.

- (e) O Acto Colonial viera dar um «golpe de morte no retalhamento da soberania portuguesa».⁷⁷

Armindo Monteiro regressou ao ensino na Faculdade de Direito de Lisboa após a sua exoneração como Embaixador em Londres, a 20 de Setembro de 1943, na sequência de divergências com Salazar. Uma das suas actividades docentes imediatas foi a regência da disciplina de Administração Colonial. Nas *Lições* que fez publicar, dactilografadas, abordou o Acto Colonial, primeiro, a propósito dos princípios que dominavam a construção jurídica e política do Império Colonial Português e que eram três⁷⁸:

- (i) Definição do objectivo («essência orgânica») da nação portuguesa, como função histórica assente em dois eixos: (i) «possuir e colonizar domínios ultramarinos», e (ii) «civilizar as populações indígenas» (artigo 2.º);
- (ii) A concepção do Império Colonial como parte integrante da nação, mas formando por si um conjunto;
- (iii) O princípio da solidariedade do Império entre si e com a Metrópole.

A discutida e discutível fórmula do artigo 2.º: «É da essência orgânica da Nação Portuguesa [...]», fora usada por Armindo Monteiro «talvez porque o país estava ainda mal preparado para ver na actividade colonial a finalidade superior da nação». Representava, em sua opinião, «por assim dizer, uma forma de transição» entre os portugueses de mentalidade ibérica e os portugueses de mentalidade ultramarina, pois que admitia «a função colonizadora como pertencendo à essência orgânica da nação, mas não só essa». Aceitava, todavia, que o artigo 2.º não teria «a concisão e o rigor que poderia ter» quer quanto ao termo “colonizar” quer quanto à expressão “domínios ultramarinos”.

Quanto à polémica expressão Império Colonial Português, Armindo Monteiro desenvolveu nas *Lições* publicadas a sua justificação em quatro parágrafos:

- (a) Era necessário indicar a existência e os limites do Império, embora admitisse que poderia «esta indicação ter sido feita

77 Monteiro, “As Grandes Directrizes...”.

78 Monteiro, *Administração ...*, 268 e segs.

- de modo menos evidente»; porém, qualquer outra «solução de menor largueza também [teria] inconvenientes»;
- (b) A expressão entrara na linguagem corrente; ora, em 1926, quando o Ministro João Belo a lançara, «foi recebida por muitos como uma fanfarronada»;
 - (c) Nessa época, muita era a gente convicta «de que o País não tinha capacidade para possuir colónias e que estas estavam destinadas a perder-se»; afinal, «[a] violência deste contraste e o aspecto de fanfarronada desapareceram depois»;
 - (d) A fórmula impôs-se definitiva e completamente: «foi adoptada primeiro na linguagem oficial, depois pelo homem da rua e pelas chancelarias. Por fim hoje todos os Governos do mundo falam do Império Colonial Português como de uma realidade que não se discute».79

Esta argumentação é muito interessante porque, além de variada, é mais uma comprovação da sua co-autoria do Acto Colonial. Mas, ao ficar por aqui, Armindo Monteiro esconde que nas colónias — sobretudo, desde sempre, na Índia e em Cabo Verde — a designação Império Colonial Português passou a ser considerada quase vexatória quando aplicadas aos seus territórios.⁸⁰

Finalmente, o princípio da solidariedade constava dos artigos 5.º e 6.º do Acto Colonial e desenvolvia-se na ordem política e na ordem económica. Este princípio era a “alma do Império” e correspondia ao eixo do pensamento colonial de Armindo Monteiro.⁸¹ Na prática, conjugado com o princípio da unidade, significava a prevalência decisiva e permanente da metrópole e, em especial, de Lisboa sobre todo o Império Colonial.

Ainda nas mesmas *Lições*, Armindo Monteiro enunciou as quatro características que, em sua opinião, resumiam o Acto Colonial enquanto primeiro dos três diplomas fundamentais do Direito Público Colonial português (os outros dois eram a Carta Orgânica do Império Colonial Português e a Reforma Administrativa Ultramarina)⁸²:

79 Monteiro, *Administração ...*, 273.

80 Sobre o “estado de choque” provocado em Goa, Sandra Maria Calvino Ataíde Lobo, *O Desassossego Goês — Cultura e Política em Goa do Liberalismo ao Acto Colonial* (tese de doutoramento, FCSH/UNL, 2013), 501 e segs.

81 Manuel de Lucena, “Monteiro, Armindo Rodrigues de Sttau”, in *Dicionário de História...*, 521-523.

82 Monteiro, *Administração...*, 290 e segs.

- (i) Tratava-se de um diploma curto, com natureza constitucional;
- (ii) Continha alguns dos princípios essenciais da administração colonial portuguesa e inseria muitas disposições de conteúdo não constitucional que só se justificavam pela importância prática da matéria;
- (iii) Apareceu primeiro como reacção nacionalista contra a situação a que chegara a administração colonial portuguesa, cujos grandes problemas eram dois: a profunda desordem financeira e a falência económica;
- (iv) Em segunda linha, relevou na sua feitura o peso da influência dos estrangeiros nas colónias e muitas disposições do Acto destinavam-se a opor obstáculos a tal influência.

Assim se iniciara a década em que o Império Colonial Português viveria o seu auge e iria ser exibido festivamente. Nos discursos de intelectuais vinculados ao projeto imperial, reunidos nas Conferências de Alta Cultura Colonial de 1936 para discutir a história, a realidade presente e o destino do Império, o Império Português era concebido como uma entidade política, material e espiritual única.⁸³ Marcelo Caetano dedicar-lhe-ia, a propósito da revisão de 1951, quando Salazar decidiu sacrificar a ideia de Império, uma espécie de epitáfio: «A mística do Império exaltou uma geração: e Armindo fora o seu criador».⁸⁴

83 Omar Ribeiro Thomaz, “Do Saber Colonial ao Luso-Tropicalismo: ‘Raça’ e ‘Nação’ nas Primeiras Décadas do Salazarismo”, in *Raça, Ciência e Sociedade [online]*, org. M.C. Maio e R.V. Santos (Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; CCBB, 1996), 84-106.

84 Caetano, *Minhas...*, 355.

PARTE IV

As indecisas revisões do Pós-Guerra (1945-1946)

O FIM DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL E A REFORMULAÇÃO DO COLONIALISMO

Quando em 1939 Hitler desencadeou a Segunda Guerra Mundial, os impérios coloniais dominavam o mundo, pelo menos territorialmente. Aos impérios coloniais europeus acrescera, em 1936, a Itália fascista, após ocupação da Etiópia sem oposição significativa das potências ocidentais nem da Sociedade das Nações.

Começando por apenas opor o nacionalismo alemão à França e Inglaterra, a Segunda Guerra Mundial expandiu-se pela Ásia e África, trouxe a internacionalização, impôs uma reinvenção e, sobretudo, desencadeou o princípio do fim dos impérios coloniais. Mas, segundo Salazar, ao Governo português, enquanto potência atlântica — sobretudo perante as lições a retirar do protagonismo assumido na “crise da Abissínia” e as eventuais pretensões alemãs sobre as colónias portuguesas —, convinha

não se envolver em tais desordens, evitar as interferências europeias na política africana portuguesa e preservar a aliança inglesa.¹

Na sequência da Carta do Atlântico, subscrita em Agosto de 1941 pelo Presidente Roosevelt e pelo Primeiro-Ministro Churchill, e das várias declarações e conferências posteriores, em 1946 a Carta das Nações Unidas reconhecerá, embora imprecisamente, o princípio da autodeterminação dos povos e distinguindo duas situações: a Declaração relativa a territórios não autónomos (Capítulo XI) e o Sistema Internacional de Tutela (Capítulo XII)². Não contemplava o fim imediato do colonialismo, reinando grande incerteza na matéria; os centros de decisão deslocar-se-ão quer pela ascensão dos EUA e da URSS quer pelo aparecimento de movimentos nacionalistas.

O atlas dos impérios coloniais alterara-se significativamente. O império japonês, depois de uma fase de grande expansão e conquista, ficou desfeito. No Oriente iniciou-se a retirada. Em África, o Império francês dividira-se em dois campos antagónicos (o governo de Vichy e a “França Livre” de De Gaulle), o Império italiano soçobrara, o Congo Belga ficara sem metrópole, só a influência inglesa parecia reforçada. Considerados em geral, os projectos de reformulação do colonialismo iriam passar por mudanças terminológicas e novos métodos: intervenção social e participação política, conhecimento científico, modernização administrativa, cidadania, “africanização dos quadros” e, sobretudo, desenvolvimento económico.³

Apesar de, em 1945, em falta, o Primeiro-Ministro Winston Churchill ter conseguido o restabelecimento de todo o Império Britânico, o seu destino foi rapidamente posto em causa e em 1948 o “livro azul” sobre o *The Colonial Empire* enunciava precisamente um novo objectivo principal da política britânica: «Conduzir os territórios coloniais para um estágio de *self-government* responsável no interior da *Commonwealth*».⁴

1 Respectivamente: Maria Antonieta Gomes Raposo, *A Invasão da Etiópia em 1935 Vista pela Diplomacia Portuguesa* (Lisboa: Edições Colibri, 2003); Alexandre, *O Roubo...*, 95 e segs.; Bernardo Futscher Pereira, *A Diplomacia de Salazar (1932-1949)* (Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2012), 54-55.

2 Fernando Martins, “A ONU e a Descolonização: 1945-1955”, *História*, n.º 19, Abril 1996: 28-37.

3 Valentim Alexandre, “A Descolonização Portuguesa em Perspectiva Comparada”, in *Portugal, os Estados Unidos e a África Austral*, coord. Manuela Franco (Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento/IPRI, 2006), 37 e segs.

4 Citado por François-Charles Mougel, «Le reflux de l’Empire britannique: de la puissance à l’influence (de 1945 à nos jours)», in *La fin des empires*, dir. Patrice Gueniffey e Thierry Lentz (Paris: Tempus, 2017), 452.

Formalmente, o Império (Colonial) Britânico desaparecia, sendo substituído em 1949 pela *Commonwealth of Nations*, reconhecida como sujeito internacional *ad hoc*, sempre em evolução. Logo em 1947, a Índia e o Paquistão alcançaram a independência; em 1948, foi a vez da Birmânia e do Ceilão (Sri Lanka). Mas Londres tentou conservar o Império, mediante algumas guerras coloniais: em África, no Sudeste Asiático, no Mediterrâneo e no Médio Oriente. Quanto à África ocidental iria conceder novas constituições (não soberanas) à Nigéria e à Costa de Ouro (Ghana); na África oriental e austral, pela importância dos colonos brancos, a política britânica tornou-se ambígua e expectante.

Já a França atravessava uma conjuntura de maiores dificuldades, sobretudo no Norte de África e na Indochina. Numa primeira fase, a Conferência de Brazzaville, em 1944, afastara a autodeterminação, buscando um regime republicano e democrático como futuro das colónias, surgindo a ideia de União Francesa como forma de um eventual federalismo *sui generis* ou de um “império renovado”; a Constituição de 1946 manteve a preponderância da metrópole e o princípio da integração. Nos debates constitucionais de 1946 defrontaram-se essencialmente duas concepções sobre o império colonial e, conseqüentemente, duas concepções sobre a Nação e a República francesas: uma assimilacionista e centralizadora, encarnando a ideia da República una e indivisível, e uma segunda que, pelo contrário, defendia o respeito das culturas e autonomias políticas locais.⁵ Tratou-se de uma importante fase na evolução do império colonial francês e as mudanças foram profundas: abolição da terminologia colonial (passando a falar-se de territórios e povos do ultramar), abolição do indigenato (através da «lei Lamine Guèye», que atribuía a cidadania a todos os nacionais franceses, embora admitindo a manutenção do estatuto pessoal de direito privado e distinguindo

5 Véronique Dimier, «De la France coloniale à l'outre-mer», *Pouvoirs — Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques*, n.º 113 (2005): 41-55. Mais desenvolvidamente, Marc Michel, *Décolonisations et émergence du tiers monde*, (Paris: Hachete, 1993), 70 e segs.; Frederick Cooper, *L'Afrique depuis 1940*, trad. Christian Jeanmougin (Paris: Payot, 2008), 58-61; Idem, *Citizenship between Empire and Nation. Remaking France and French Africa, 1945-1960* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2014); Joly, *L'Europe...*, 183 e segs.; Catherine Coquery-Vidrovitch, «La politique africaine de la France au sud du Sahara. De la conférence de Brazzaville à la Communauté», in *De Gaulle et la décolonisation de l'Afrique subsaharienne*, ed. Philippe Oulmont e Maurice Vaisse (Paris: Éditions Karthala, 2014), 33 e segs.; Camille Lefebvre, «Combattants, travailleurs, prisonniers: les africains dans la guerre», in *1937-1947: la guerre-monde*, ed. Alya Aglan e Robert Franck (Paris: Éditions Gallimard, 2015), 527 e segs.; Arnaud Teyssier, «La tragédie de l'Empire colonial français (1945-1962)», in *La fin...*, 475 e segs.

entre cidadania da República francesa e cidadania da União Francesa), eliminação de todas as formas de trabalho compelido, criação de órgãos legislativos representativos e alargamento da competência dos governadores e dos órgãos provinciais. Concretamente quanto à organização política, o artigo 75.º da Constituição admitia uma evolução progressiva, dependente exclusivamente do Parlamento quanto aos estatutos dos membros da República Francesa (qualificada de «una e indivisível») e da União Francesa, cujo estatuto ficara mal definido.

Quanto aos holandeses, também vítimas da ocupação nazi e em grave crise colonial, começaram por responder com a guerra à declaração unilateral da independência promovida em 1945 pelos nacionalistas indonésios, tentaram um comum Estado federal, mas, perante a pressão norte-americana, cederam em 1949.

Embora saindo relativamente fortalecido da Segunda Guerra Mundial, o Império Colonial Português, visto nos meios internacionais como um dos mais atrasados e frágeis, era um caso à parte, até porque, mesmo no seu apogeu, não passara de «retórica ideológica». ⁶ Em Setembro de 1944, numa remodelação governamental conservadora, Marcelo Caetano fora nomeado Ministro das Colónias para durante cerca de dois anos de mandato prosseguir uma política de «modernização sem reformas», conjugando integração e diferenciação, ou seja, tentando pensar o Império como (parte de) um Estado, através do reforço capacidade de intervenção do Banco Nacional Ultramarino e dos organismos de coordenação económica, apostando na renovação da elite dirigente e no investimento com vista a realizar uma «colonização livre regulada», preparação de novos sistemas de transporte e de comunicação imperiais, e atenção aos primeiros sinais da descolonização. ⁷ Aparentemente, o novo panorama internacional não trouxera preocupações imediatas quanto à sua continuidade e legitimidade, pois a Carta das Nações Unidas não parecia prejudicar ou aplicar-se ao estatuto das colónias portuguesas. Na perspectiva das «Consequências da admissão», Salazar abordou expressamente a questão colonial e o alcance do artigo 73.º da Carta das Nações Unidas no Conselho de Ministros de 13 de Julho de 1946, onde fez uma exposição sobre o convite anglo-americano para Portugal propor a sua candidatura na ONU. ⁸

6 Fernando Rosas, *Pensamento e Acção Política* (Lisboa: Editorial Notícias, 2003), 90.

7 António Duarte Silva, “Marcelo Caetano, Ministro das Colónias, e o Destino”, publicado em cinco partes no blogue *Malomil*, de 15 a 19 de Abril de 2018. (Disponível em <http://malomil.blogspot.com>)

8 José Freire Antunes, *Salazar e Caetano — Cartas Secretas, 1932-1968* (Círculo de Leitores, 1995), 186-187.

Comentando esta intervenção, Franco Nogueira limita-se a dizer que, após o Conselho de Ministros, Salazar mandou «com relutância» apresentar, em 3 de Agosto de 1946, o pedido de ingresso na ONU, rejeitado por causas derivadas do início da Guerra Fria.⁹ Todavia, a manutenção das regras da solidariedade económica entre todas as suas partes e a falta de flexibilidade do regime travarão significativamente as tendências desenvolvimentistas e reformistas. Mantendo-se o regime encerrado em si mesmo e historicamente imóvel, a visão prevalecente nos responsáveis portugueses sobre a evolução do sistema internacional «era essencialmente negativa e defensiva».¹⁰

Por isso, comparado com os demais impérios, o impacto da Segunda Guerra Mundial no Império Colonial Português será substancialmente menor e o sistema político — pela prevalência das formas de controlo administrativo das populações e marginalização das elites crioulas — manter-se-á anacrónico.¹¹ Tanto mais que a emergência da Guerra Fria e os acordos com os Estados Unidos e a Grã-Bretanha sobre as bases militares nos Açores pareciam destinadas a garantir e consolidar a soberania colonial de Lisboa.¹²

O IMPÉRIO NO II CONGRESSO DA UNIÃO NACIONAL (1944)

Apesar de, em Fevereiro de 1944, ter convocado o II Congresso da União Nacional (formalmente comemorativo do 18.º aniversário do “28 de Maio”) para rever a doutrina do Estado Novo e enfrentar a crise de ordem subsequente à guerra, Salazar continuava inquieto e indeciso.

9 Franco Nogueira, *Salazar — O Ataque (1945-1958)* (Coimbra: Atlântida Editora, 1980), 53. Ver David Castaño, “Portugal e a ONU — a Primeira Aproximação”, *Relações Internacionais R:I*, n.º 47 (Setembro, 2015): 33-35; Fernando Martins, “‘A Crise da Paz’ — Portugal e a Organização das Nações Unidas, das Origens à Admissão (1945-1955)”, *ibid.*, 39 e segs.; José Medeiros Ferreira, *Cinco Regimes na Política Internacional* (Lisboa: Editorial Presença, 2006), 100.

10 António José Telo, “Entre o Mito Africano e a Europa. A Descolonização Possível”, *História*, n.º 21 (Janeiro, 2000), 35; Pereira, *A diplomacia...*, 385 e segs.

11 Valentim Alexandre, “Traumas do Império. História, Memória e Identidade Nacional”, *Cadernos de Estudos Africanos*, n.º 9-10 (Julho 2005/Junho 2006), 23-41 ; José Pedro Monteiro e Miguel Bandeira Jerónimo, “O Estado-Império Português e o Colonialismo Tardio”, in *Descolonização — A queda do Império*, ed. Paula Cardoso Almeida, vol. 3 (Vila do Conde: Verso da História, 2015), 4.

12 Valentim Alexandre, *Contra o Vento — Portugal, o Império e a Maré Anticolonial (1945-1960)* (Lisboa: Temas e Debates-Círculo de Leitores, 2017), 747.

Condescendeu em que se procedesse a uma revisão constitucional mas não tinha certezas sobre o seu sentido pois ele próprio admitia que tanto poderia servir para confirmação da doutrina há muito prosseguida como, pelo contrário, para corrigi-la.¹³ Na sessão de abertura, realizada a 25 de Maio, privilegiou o papel político do Congresso, que deveria ocupar-se «exclusiva ou preferentemente de problemas políticos ou do aspecto político de problemas nacionais, e isso tanto na ordem interna como na externa e na ordem colonial ou imperial». Apesar de ter apresentado as bases da política externa portuguesa perante a nova conjuntura internacional (sobretudo quanto ao papel da Europa e, em especial, dos Estados Unidos e da “Aliança Inglesa”), não fez qualquer menção à questão colonial.¹⁴

Em intervenção subsequente no II Congresso, Manuel Rodrigues Júnior abordou alguns tópicos sobre «o Império português nas suas condições de existência e nas perspectivas que o futuro lhe abre», destacando: a especificidade da colonização portuguesa, cuja obra havia que continuar, o povoamento da raça branca, a humanidade no tratamento das raças indígenas, o aproveitamento da riqueza colonial.¹⁵ Embora, no início da intervenção, tenha reputado os problemas coloniais de «muitos, graves e de difícil solução, dada a grandeza do Império e a sua composição e dispersão», não fez menção às relevantes alterações ao Acto Colonial que, enquanto relator do respectivo parecer da Câmara Corporativa, irá sugerir, sem êxito, no ano seguinte. Não há notícia de qualquer intervenção do Ministro das Colónias, Francisco Vieira Machado — o qual, na remodelação de Setembro seguinte, será substituído por Marcelo Caetano, então Comissário Nacional da Mocidade Portuguesa.

As 27 subsecções em que se dividiam as três secções do II Congresso (política interna, política externa e política colonial) trabalharam durante 26 e 27 de Maio e a sessão de encerramento realizou-se na Sociedade

13 Franco Nogueira, *Salazar — As Grandes Crises (1936-1945)* (Coimbra: Atlântida Editora, 1978), 499-501, Rosas, “O Estado Novo...”, in *História de Portugal...*, 373-374; Manuel Braga da Cruz, “União Nacional”, in *Dicionário de História...*, 550.

14 Oliveira Salazar, “Preparação Nacional para o Pós-guerra”, in *Discursos e Notas Políticas (1945-1950)*, vol. IV (Coimbra: Coimbra Editora, 1951), 55 e segs.

15 Manuel Rodrigues Júnior, “Discurso Proferido, na Sessão Inaugural da II Congresso da União Nacional, pelo Prof. Doutor Manuel Rodrigues, Vice-Presidente do Conselho do Império e Presidente da II Secção (Política Colonial) do Mesmo Congresso”, *Boletim Geral das Colónias*, n.º 228 (Junho, 1944): 14-21.

de Geografia.¹⁶ A Política Colonial foi tratada na 2.^a Secção, que se desdobrou em cinco subsecções: 18.^a (Civilização portuguesa e colonização), 19.^a (Organização jurídica do Império Português), 20.^a (Coordenação da acção governativa entre a Metrópole e as Colónias), 21.^a (Unidade económica imperial: relações com outras economias nacionais) e 22.^a (Unidade económica imperial: colocação de excedentes demográficos metropolitanos). Algumas teses e estudos apresentados nestas últimas secções — nomeadamente a defesa de um «núcleo sólido da futura nacionalidade luso-angolana» feita pelo ex-Alto-Comissário Vicente Ferreira — apontavam para a formulação de uma nova política económica imperial, adaptando-a a um «espírito federalista e regionalista», que se projectaria na revisão das relações comerciais entre a metrópole e o ultramar, no favorecimento da integração económica, na garantia de uma mais livre expansão dos negócios da população branca e na resolução do problema da «colonização étnica».¹⁷

Entre as 5 intervenções incluídas na subsecção Organização jurídica do Império Português merecem destaque as teses de Francisco Leite Duarte e de José Ferreira Bossa. O primeiro — além do mais, vice-governador do Banco de Angola e membro da Comissão Distrital de Lisboa e da Comissão Central da União Nacional — apresentou uma tese que, através de 38 considerandos, sustentava a coordenação da acção governativa entre metrópole e colónias, pressupunha a prévia definição da posição dos domínios ultramarinos no Estado Português e defendia a oportunidade e conveniência da revisão do Acto Colonial. Apresentava, em conclusão, quatro propostas:

- (a) Deviam manter-se o Acto Colonial e a política de assimilação, de harmonia com as tradições, os interesses e as aspirações do País;
- (b) Na melhor oportunidade, o Governo deveria promover a seguinte nova redacção para o artigo 3.º: «Os domínios ultramarinos de Portugal denominam-se províncias ultramarinas,

16 O programa oficial, a organização e a (mera) relação dos discursos, teses e comunicações constam de Carlos Alberto Homem de Figueiredo Lunet, *O Estado Novo nos Congressos da União Nacional* (Tese de mestrado, Universidade de Coimbra, 1998), 197-223. Várias teses sobre a política colonial foram publicadas, durante 1944 e 1945, no *Boletim Geral das Colónias*.

17 Fernando Rosas, *Portugal entre a Paz e a Guerra — 1939-1945* (Lisboa: Editorial Estampa, 1990), 442-445; Rui Ferreira da Silva, “Sob o Signo do Império”, in *Portugal e o Estado Novo (1930-1960)*, coord. Fernando Rosas (Lisboa: Editorial Presença, 1992), 373 a 148; Idem, “No II Congresso da União Nacional — Racismo e Colonização Étnica de Angola”, *História*, n.º 9 (Junho 1995): 20 e segs.

- e conjuntamente com as províncias metropolitanas e os restantes territórios da Nação constituem o Império Português»;
- (c) Consequentemente, seriam alteradas, nos mesmos termos, a Constituição e demais legislação em vigor;
 - (d) Igualmente deveriam ser modificadas as denominações dos órgãos da administração e, em geral, das instituições referentes ao Ultramar.

Ou seja, em síntese: manter o Acto Colonial e o princípio da assimilação (contra o princípio da autonomia que, em certa medida, ainda pesara em 1930), mas substituir as expressões Colónias e Império Colonial Português, por, respectivamente, Províncias Ultramarinas e Império Português, consideradas mais tradicionais, realistas e unificadoras.¹⁸

A tese de José Ferreira Bossa — anterior Ministro das Colónias entre Maio de 1935 e Janeiro de 1936, então Director Geral da Administração Política e Civil e Secretário-Geral do Ministério das Colónias —, partia de uma citação de Salazar, proferida em discurso perante os dirigentes da União Nacional, em 22 de Março de 1938: «Nós tentamos fazer uma criação política estruturalmente portuguesa».¹⁹ A tese, bastante extensa, intitulava-se “Organização política das províncias ultramarinas”, centrava-se na construção histórico-jurídica do Império, criticava «o modelo da colónia» e desenvolvia uma nova organização político-administrativa do Império, cuja fórmula eliminava.²⁰

Partindo das caracterizações do Império Português segundo a Constituição de 1933 e o Acto Colonial, José Ferreira Bossa concluía que, do ponto de vista jurídico, não só o Império Português era de natureza colonial como, sobretudo, existindo (formal e substancialmente distintos) uma metrópole que possuía e colonizava um Império, ocorria «haver uma certa dualidade política» a qual, portanto, «contrariava o carácter unitário do Estado português». Ora — salientava —, esta dualidade tornara-se duplamente inconveniente, pelo perigo de confusão «com os imperialismos em voga» que conduziram à II Guerra Mundial e porque seria

18 Francisco Leite Duarte, “A Posição dos Domínios Ultramarinos no Estado Português”, *Boletim da Agência Geral das Colónias*, n.º 236 (Fevereiro 1945): 137 e segs.

19 Oliveira Salazar, “A Educação Política, Garantia da Continuidade Revolucionária”, in *Discursos e Notas Políticas (1938-1943)*, vol. III (Coimbra: Coimbra Editora, 1959), 30.

20 José Ferreira Bossa, “Organização Política das Províncias Ultramarinas”, *Boletim da Agência Geral das Colónias*, n.º 235 (Janeiro 1945): 37 e segs. (Publicou-se também uma Separata deste artigo pela Agência Geral das Colónias, em 1945).

«*juridicamente* mais perfeito englobar nessa construção *jurídica* toda a Nação portuguesa» (itálicos acrescentados). De facto — continuava —, sendo esta constituída por todos os cidadãos portugueses, residentes aquém ou além-mar, também deveria ser unitária a organização política que os abrangia.²¹ Como o Acto Colonial não conseguira «desprender-se dos conceitos da escola que dominavam, na data da sua promulgação, em favor do regime colonial uniforme», era conveniente e necessário, perante a nova conjuntura internacional, rever alguns preceitos.²² Assim, e na sua opinião, o conceito uniforme e generalizado de colónia — termo que, como recordava, só surgira legalmente no direito português em 1914 — deixara de ser adequado, pois em rigor só podia falar-se de colónia quando ocorresse «o facto da colonização», ou seja, a convergência de uma dada circunscrição territorial com uma efectiva entidade político-administrativa (hipótese que no caso português, só abrangia Angola e Moçambique, com exclusão de todas os demais domínios, nomeadamente, a Índia).²³

José Ferreira Bossa avançava, de seguida, com a sua proposta das duas Bases adequadas à aconselhável e necessária reorganização política.²⁴ Por um lado, e em primeiro lugar — ou seja, para efeito do seu governo e administração —, o território ultramarino português ficaria subordinado ao Ministro das Colónias e dividir-se-ia em províncias. Por outro, e em segundo lugar — ou seja, para efeito do seu próprio sistema de governo —, haveria que distinguir três estatutos:

- (i) Províncias organizadas política e administrativamente em Estado, com um Governo-Geral e Conselhos Legislativo e Executivo (fórmula só aplicável no caso da Índia);
- (ii) Províncias agrupadas política e administrativamente em Colónia, com um Governo-Geral e um Conselho de Governo (estatuto destinado a Angola e Moçambique, mantendo-se tal denominação pois estes eram os únicos casos que correspondiam tipicamente ao conceito de colónia);
- (iii) Os demais territórios ultramarinos seriam províncias de governo autónomo, designadas simplesmente Províncias Ultramarinas, tendo cada uma o seu Governo provincial e o seu Conselho de Governo.

21 Bossa, “Organização Política...”, 38-39.

22 Bossa, “Organização Política...”, 40-41.

23 Bossa, “Organização Política...”, 54 e segs.

24 Bossa, “Organização Política...”, 62-63.

Tratava-se de uma nova arrumação do Império. A tese, embora consistente e desenvolvida, não era propriamente original, pois a descortinada contradição entre Estado unitário e Império colonial já tinha sido salientada com insistência em 1930 por opositores ao Acto Colonial, aquando da sua discussão pública. Não pondo em causa a construção jurídica resultante da Constituição de 1933, José Ferreira Bossa defendia apenas o afastamento da formulação imperial (e não a perspectiva nem a terminologia colonial, que, aliás, à data não tinham ainda carga negativa nem censura internacional) e, conseqüentemente, uma limitada revisão do Acto Colonial (que se manteria formalmente autónomo). Saliente-se que a solução por ele avançada também reavivava a nunca resolvida questão terminológica, apesar da evidente preferência pessoal pela fórmula “províncias ultramarinas”.

Nenhuma destas teses teve relevância pública e só no âmbito da política externa, «as conclusões e recomendações aparece[ram] mais cuidadas e polidas».²⁵ Talvez a tese de José Ferreira Bossa tenha pesado na sua nomeação como Governador da Índia Portuguesa pelo Ministro das Colónias Marcelo Caetano, que apreciava o seu «carácter, inteligência e senso» e, embora o considerasse «um pouco lento».²⁶ E, no ano seguinte, apesar de não ser expressamente citada, alguma influência há-de ter tido no parecer elaborado por Manuel Rodrigues (de resto, seu colega de curso na Faculdade de Direito de Coimbra) para a revisão do Acto Colonial. Sobretudo, não foi esquecida pelo seu autor que, em 1951, como assessor de Salazar e do Ministro das Colónias, Teófilo Duarte, irá preparar tecnicamente já não a mera revisão mas a revogação do Acto Colonial. Porém, diferentemente destas suas propostas de Maio de 1944, então o objectivo principal será apagar o próprio paradigma “colonial” e só consequencialmente o rótulo “imperial”.

A REVISÃO DO ACTO COLONIAL

Como se disse, aquando da decisão de convocar o II Congresso da União Nacional, em Fevereiro de 1944, Salazar referira ambigüamente a

25 Nogueira, *Salazar — As Grandes...*, 531.

26 “Carta a Salazar, de 17 de Maio de 1945”, Antunes, *Salazar e Caetano...*, 161. Ver biografia em anexo.

hipótese de se proceder a uma revisão constitucional. Assim aconteceu, num processo enviesado. A Assembleia Nacional — da qual corria a III legislatura — resultara das eleições legislativas de 1 de Novembro de 1942, novamente mero «acto de fé», sem oposição.²⁷ A 30 de Março, subscrita por seis deputados, foi enviada para a Mesa da Assembleia Nacional, em nome da Comissão de Redacção, um projecto de resolução da revisão antecipada da Constituição.²⁸ Compreendia cinco considerandos: (a) a própria Constituição de 1933 determinara uma revisão ordinária, de dez em dez anos; (b) por isso, tal revisão deveria fazer-se depois de 11 de Abril de 1943 e portanto nesta III legislatura; (c) porém, dada a ratificação parlamentar de 1935-1938, a revisão normal só poderia fazer-se depois de 23 de Abril de 1948; (d) entretanto, a própria Constituição também admitia que a revisão se antecipasse de cinco anos, desde que tal fosse aprovado por dois terços dos membros da Assembleia Nacional; (e) tudo visto, desde 23 de Abril de 1943 era lícito à Assembleia Nacional deliberar sobre a revisão constitucional antecipada. E, de facto, na sessão de 1 de Abril de 1944, logo a abrir o período da ordem do dia, e sem que nenhum deputado manifestasse desejo de usar da palavra, foi votada e aprovada a referida resolução, até por número superior àquele que a Constituição exigia.²⁹ Não há qualquer referência à eventual revisão do Acto Colonial (que também tinha sido revisto em 1935, mas em separado).

Ora, quanto à preparação da revisão do Acto Colonial tudo começou (só) em Outubro de 1944. A questão surgiu no decurso de um outro processo e sem visível relação com as questões pouco antes abordadas na secção da Política Colonial do II Congresso da União Nacional. Logo no mês seguinte ao da posse como Ministro das Colónias, Marcelo Caetano comunicara a Salazar a intenção de apresentar à Assembleia Nacional uma série de alterações à Carta Orgânica do Império Colonial, especialmente quanto ao sistema de delegações de competência — por este se mostrar de legalidade duvidosa e não produzir o efeito político desejado.³⁰ Pretendia, em suma, o reforço dos poderes dos governadores perante o Ministro, ou seja, alargar limitadamente a descentralização administrativa. Em Dezembro, o estudo desta proposta no Ministério

27 José Reis Santos, *Salazar e as Eleições: um Estudo Sobre as Eleições Gerais de 1942* (Lisboa: Assembleia da República — Divisão de Edições, 2011), 302.

28 *Diário das Sessões*, n.º 72, de 31 de Março de 1944, 352.

29 *Diário das Sessões*, n.º 74, de 3 de Abril de 1944, 363.

30 “Carta de 7 de Outubro de 1944”, in Antunes, *Salazar e Caetano...*, 126.

das Colónias estava concluído, apenas faltando acabar o relatório preambular. Porém, aprofundada a matéria, concluíra-se que afinal ela não poderia preceder a reforma constitucional quer porque as alterações à Carta postulavam um «ligeiro retoque no artigo 40.º do Acto Colonial» (que regulava o orçamento privativo de cada colónia), quer porque convinha introduzir nela diversos preceitos relativos à actuação do Ministro das Colónias. Assim sendo, o Ministro ficava aguardando «instruções» de Salazar, pois, embora a sua promessa quanto à revisão da Carta estivesse cumprida, parecia-lhe melhor tratar-se primeiro da revisão da Constituição e do Acto Colonial.³¹

Três meses depois, Marcelo Caetano comunicou a Salazar ter já pronta a proposta de alteração do Acto Colonial com o respectivo relatório; a conexas alterações da Carta Orgânica do Império Colonial estava também quase pronta.³² Em Abril de 1945, Salazar solicitou-lhe o envio imediato do trabalho sobre a revisão do Acto Colonial «sem prejuízo de o examinarmos mais tarde em conjunto».³³ Na semana seguinte, através do Decreto n.º 34.546, o Presidente da República convocou a Assembleia Nacional para proceder à revisão da Constituição Política e também do Acto Colonial (publicamente, uma novidade), nos termos da anterior resolução da Assembleia Nacional, publicada em 8 Abril de 1944, a qual, como se viu, mandara proceder à revisão antecipada da Constituição Política, sem referir o Acto Colonial.³⁴ A proposta de lei de revisão da Constituição e do Acto Colonial foi aprovada no Conselho de Ministros de 30 de Abril e 1 de Maio de 1945.³⁵ Nesta última reunião foi também apreciada a próxima viagem a África do Ministro das Colónias, Marcelo Caetano (e cujos objectivos e resultados não pretendiam nem iriam ter, portanto, qualquer incidência na revisão constitucional).

A sessão extraordinária da Assembleia Nacional, iniciada a 4 de Maio de 1945, começou pela demorada apreciação da proposta de lei de coordenação dos transportes terrestres. No meio da discussão, a

31 “Carta de 14 de Dezembro de 1944”, in Antunes, *Salazar e Caetano...*, 137.

32 “Carta de 17 de Março de 1945”, in Antunes, *Salazar e Caetano...*, 153.

33 “Carta de 18 de Abril de 1945”, in Antunes, *Salazar e Caetano...*, 156.

34 Dizia integralmente o Decreto n.º 34.546, de 28 de Abril de 1945, assinado pelo Presidente da República e referendado pelo Presidente do Conselho: «Hei por bem convocar extraordinariamente a Assembleia Nacional, que reunirá no dia 4 de Maio próximo, para deliberar sobre a proposta de lei relativa à coordenação de transportes terrestres e proceder à revisão da Constituição Política e do Acto Colonial, nos termos da resolução da Assembleia Nacional, de 8 de Abril de 1944».

35 Fernando de Castro Brandão, *António de Oliveira Salazar — Uma Cronologia* (Lisboa: Prefácio, 2011), 261.

sessão de 8 de Maio foi exclusivamente dedicada à vitória das Nações Unidas na guerra, à posição de Portugal e à política do Governo, em especial quanto à aliança anglo-lusa (sobre a qual usaram da palavra o Presidente da Assembleia Nacional e o Presidente do Conselho, bem como os Deputados Mário de Figueiredo, Fernando Borges, Mendes de Matos, José Nosolini e Albino dos Reis). Assim, só em 18 de Maio, e antes da ordem do dia, novamente o Presidente do Conselho, «calorosamente aplaudido», fez «uma importante comunicação à Assembleia, enviando ao mesmo tempo para a Mesa a proposta de lei sobre a revisão da Constituição e do Acto Colonial». No entanto, e de facto, nesta sessão Salazar só tratou da revisão constitucional no último capítulo da sua intervenção, referente aos «problemas da política interna portuguesa relacionados com o sentido da vitória» (os dois outros capítulos respeitavam, um, à «guerra e [à] neutralidade portuguesa» e, o segundo, à «organização da paz e [às] suas repercussões na nossa política externa»). Justificou então por que o Governo não vira necessidade de introduzir na Constituição profundas alterações e apresentou as razões para algumas novas formulações restritas ao exercício da função legislativa. Sobre o Acto Colonial nada disse.³⁶

Talvez a omissão resultasse do facto de, na proposta de lei sobre a revisão da Constituição e do Acto Colonial, agora exibida, o Governo se limitar, quanto ao Acto Colonial, a propor alterações à redacção dos artigos 27.º (competência legislativa do Governo), 28.º (forma e publicação dos actos legislativos) e 40.º (intervenção do Ministro das Colónias na elaboração e aprovação dos orçamentos coloniais). Ou seja, acolher, apenas e só, as sugestões de Marcelo Caetano, que, por sua vez, vinham do seu prévio propósito de alterar a Carta Orgânica do Império Colonial num sentido descentralizador.

O parecer da competência da Câmara Corporativa, relatado no conjunto por Fezas Vital, coube quanto ao Acto Colonial, sob a forma de *Parecer subsidiário*, a Manuel Rodrigues, em nome da secção de Política e Economia Coloniais.³⁷ Ora, embora concordando com quase

36 *Diário das Sessões*, n.º 157, de 19 de Maio de 1945 (as citações foram retiradas do correspondente Sumário).

37 Cf. Domingos Fezas Vital (relator), “Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 110 (Alterações à Constituição e ao Acto Colonial)”, in *Diário das Sessões*, Suplemento ao n.º 176, de 16 de Junho de 1945. Para um resumo, Nuno Estêvão Figueiredo Miranda Ferreira, *A Câmara Corporativa no Estado Novo: Composição, Funcionamento e Influência* (Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 2009), 471-477. Sobre Manuel Rodrigues, ver biografias em anexo.

todas as alterações propostas pelo Governo e limitando-se a sugerir uma diferente redacção no artigo sobre a competência legislativa do Ministro das Colónias, o parecer ia além desta apreciação e abordava, de forma inovadora, uma inesperada questão de fundo. Como se viu, os artigos do Acto Colonial atingidos pela proposta de revisão eram apenas três e todas as alterações reforçavam a descentralização e decorriam do princípio da especialidade da legislação colonial (isto é, referiam-se às relações orgânicas e incidiam sobre competência administrativa e aprovação dos orçamentos coloniais). Mas, além do alcance destes princípios, o parecer continha uma outra importante consideração, formulada por duas vezes — como ponto prévio e, no fim, antes da “conclusão”. De facto, aproveitando a oportunidade, o relator sugeria, cautelar mas claramente, que as alterações «talvez devessem ser mais amplas e profundas, indo porventura até à integração na Constituição das disposições fundamentais relativas às *províncias ultramarinas*». E na consideração final esclarecia-se que o parecer usava e sublinhava esta nova terminologia por considerá-la «mais harmónica do que a palavra colónias, com a índole do Império Português». ³⁸ Não são apresentadas outras razões (não havendo quaisquer referências ao contexto internacional nem à evolução dos outros impérios coloniais) nem são a floradas a amplitude e as consequências de tal alteração (que atingiria, necessariamente, a essência do Acto Colonial).

Esta (surpreendente) sugestão de reforma do Acto Colonial originou algumas intervenções durante a discussão na Assembleia Nacional, primeiro em «sessão de estudo» (feita, a partir de 20 de Junho, em conjunto com a revisão da Constituição durante 8 sessões, até 28 de Junho) e depois no plenário, a partir de 3 de Julho. Mas Assembleia Nacional não estava interessada nem preparada para discutir a sugestão apresentada por Manuel Rodrigues. Perante uma questão tão importante e totalmente omitida na proposta governamental (ou seja, não abordada por Salazar), não a rejeitou expressamente, mas escamoteou a sua apreciação. Intervieram três deputados. Primeiro, Joaquim Saldanha concordou que era «inconveniente e até internacionalmente perigoso» ³⁹ o uso dos termos colónia e coloniais,

38 Cf. Manuel Rodrigues (relator)... , “Parecer subsidiário sobre a Proposta de Lei n.º 110...” . . . , 642-(19) e 642-(21), respectivamente. Qualificando este último parecer de «curiosa advertência» e «presságio da nova orientação mundial», Paulo Otero, “A Concepção Unitarista do Estado na Constituição de 1933”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XXXI (1990): 432-433.

39 *Diário das Sessões*, n.º 187, de 4 de Julho de 1945.

sem de tal retirar consequências nem soluções. Já para o orador seguinte, Marques Mano — que no II Congresso da União Nacional apresentara uma comunicação sobre Organização constitucional da Nação em relação ao Ultramar —, «à primeira vista», era de considerar a sugestão de integrar o Acto Colonial na Constituição; acontecia, porém que tal não lhe parecia de imediato conveniente, pois que o Acto Colonial nascera «em circunstâncias especiais» e, tendo fixado a «vontade imperial» convinha que perdurasse como tal, servindo de «marco, exemplo e lição». ⁴⁰ Mas a intervenção mais significativa — pelo seu teor e pelos “apoiado” e “muito bem” que mereceu da Assembleia — foi proferida já durante a discussão na especialidade pelo deputado António de Almeida: concordando embora com as alterações constantes da proposta do Governo, defendeu de seguida e desenvolvidamente que a designação províncias ultramarinas interpretava melhor «a finalidade histórica e política da nossa expansão». Não obstante — concluiu —, multiplicavam-se os obstáculos à sua reposição, pois a mudança não se mostrava apenas de índole formal, envolvendo alterações substanciais, tanto no Acto Colonial como na própria Constituição, ajustamentos esses que exigiam «profundo e demorado estudo durante alguns anos». ⁴¹ Nada feito, portanto.

A REVISÃO DA CARTA ORGÂNICA DO IMPÉRIO COLONIAL (1946)

Marcelo Caetano qualificou esta revisão constitucional de 1945, no seu conjunto, de «liberalizante». ⁴² Tal conclusão (que Marcelo Caetano não explicita, embora invoque o reconhecimento da *democracia orgânica* e «o convite ao voto plebiscitário» então feitos por Salazar⁴³) é difícil de aceitar até porque não foi tocada a área dos direitos fundamentais, diminuíram os poderes legislativos da Assembleia Nacional, os seus poderes de fiscalização continuaram nominais e, quanto às colónias, limitou-se à distribuição de competências administrativas.

A nova redacção dos artigos alterados pelas referidas revisões constitucionais da Constituição e do Acto Colonial consta da Lei n.º 2.009,

40 *Diário das Sessões*, n.º 188, de 5 de Julho de 1945.

41 *Diário das Sessões*, n.º 190, de 7 de Julho de 1945.

42 Caetano, *Minhas...*, 236.

43 Caetano, *Minhas...*, 237.

de 17 de Setembro de 1945. Os textos foram publicados oficialmente na íntegra no *Diário do Governo*, de 6 de Dezembro de 1945.⁴⁴

A 18 de Maio de 1945, Salazar, em discurso perante a Assembleia Nacional, ao apreciar a conjuntura incluiu a eventualidade da sua demissão por haver quem considerasse «a ‘oligarquia’ por [ele] representada abrangida na derrota, pelo que não poderia escapar ao destino comum».⁴⁵ Mais enunciou as alterações a fazer na Assembleia Nacional em função da revisão constitucional e que poderiam passar pelas alternativas de dissolvê-la, aumentar o número de deputados e convocar novas eleições.⁴⁶ Esta sua última intenção foi confirmada por posterior discurso de 18 de Agosto, quando anunciou a convocação de eleições legislativas e alterações à lei eleitoral «em termos de lhe dar maior maleabilidade» e permitir candidaturas independentes.⁴⁷

As eleições realizaram-se a 18 de Novembro de 1945. A Oposição (o MUD e o Partido Comunista), dividida e indecisa, desistiu da votação e esta foi escassa. A Assembleia Nacional eleita resultou novamente monolítica e não representativa. Os resultados das eleições foram pouco lisonjeiros para o regime e o próprio Salazar — em continuada depressão psicológica e política⁴⁸ — reconheceu que «foram *satisfatórios*, mas podiam ser *muito melhores*».⁴⁹

Em finais de 1945, regressado da sua longa viagem à África Austral (de Junho a Novembro), Marcelo Caetano recordou a Salazar que a proposta de lei com as alterações da Carta Orgânica do Império Colonial continuava apenas dependente da sua «necessária» aprovação (política).⁵⁰ Satisfeita esta condição, a proposta foi apresentada à sessão

44 Relativamente à Constituição propriamente dita, as inovações importantes trazidas por esta revisão constitucional de 1945 foram apenas três: aumento do número de deputados para 120, sua eleição por círculos distritais e alargamento dos poderes legislativos do Governo.

45 Salazar conhecia, por certo, as diligências da diplomacia inglesa para o substituir por Armindo Monteiro.

46 Oliveira Salazar, “Portugal entre a Guerra e a Paz», in *Discursos e Notas Políticas — IV...*, 101 e segs.

47 Oliveira Salazar, “Exposição sobre a Política Interna e Externa”, in *Discursos e Notas Políticas — IV...*, 141 e segs.

48 Nogueira, *Salazar — O Ataque...*, 35-37.

49 “Conselho de Ministros de 5, 6 e 7 de Dezembro de 1945 — Exposição do Presidente do Conselho” in Antunes, *Salazar e Caetano...*, 167; David Castaño, “1945: As Eleições ‘para Inglês Ver’”, in *O Longo Curso — Estudos em Homenagem a José Medeiros Ferreira*, coord. Pedro Aires Oliveira e Mária Inácia Rezola (Lisboa: Tinta-da-china, 2010), 244; Rita Almeida de Carvalho, *A Assembleia Nacional no Pós-Guerra (1945-1949)* (Lisboa: Assembleia da República/Edições Afrontamento, 2002); Mário Matos e Lemos, *Oposição e Eleições no Estado Novo* (Lisboa: Assembleia da República — Divisão de edições, 2012), 69 e segs.

50 “Carta de 18 de Dezembro de 1945”, *Salazar e Caetano...*, 171-172.

n.º 15, em 16 de Janeiro de 1946, da IV Legislatura da Assembleia Nacional.⁵¹ O parecer da Câmara Corporativa, relatado por Francisco Vieira Machado, foi assinado em 23 de Fevereiro; estava subscrito por seis procuradores, embora com dois votos de vencido (de António Trigo de Moraes e de António Vicente Ferreira).⁵² O subsequente e curto parecer da Comissão de Colónias da Assembleia Nacional foi relatado por Alexandre Alberto de Sousa Pinto, tendo o deputado Henrique Galvão sido um dos quatro vencidos (em particular, quanto ao regime orçamental).⁵³ A discussão no Plenário decorreu nas quatro sessões seguintes e concluiu-se em 21 de Março. Aprovada por via de uma (ínvulgar) moção — que, ela própria, se considerava congratulatória, de homenagem e também de «aplausos ao espírito ponderadamente descentralizador que informa a proposta do Governo»⁵⁴ —, foi depois publicada como Lei n.º 2016, de 29 de Maio de 1946.

As alterações, algumas bastante extensas, incidiram sobre quase trinta artigos. Conforme sintetiza o relatório inicial, podiam agrupar-se em três grupos. Um primeiro grupo revestia a «maior importância política» e incidia no alargamento da descentralização dos poderes do Governo Central concedidos aos governos coloniais; um segundo grupo abrangia a orgânica do governo nas colónias; o terceiro grupo incluía simples aperfeiçoamentos de técnica legislativa.

Em resumo, esta reforma da Carta Orgânica do Império Colonial apontou (apenas) para uma maior descentralização administrativa, alargando a autonomia dos governos locais, criando os cargos de secretários-gerais em Angola e Moçambique, modificando o sistema de elaboração dos orçamentos provinciais e concedendo ao Ministro a possibilidade de delegar alguns dos seus poderes nos governadores.⁵⁵

51 *Diário das Sessões*, n.º 15, de 17 de Janeiro de 1946, 203-210.

52 Está publicado no *Diário das Sessões*, Suplemento ao n.º 37, de 27 de Fevereiro de 1946, 642-(1) a 642-(12).

53 *Diário das Sessões*, n.º 48, de 16 de Março de 1946, 839-841.

54 *Diário das Sessões*, n.º 53, de 22 de Março de 1946, 924

55 André Gonçalves Pereira, *Administração e Direito Ultramarino* (Lisboa: AAFDL, 1971), 169.

SALDO: UMA REVISÃO MINIMIZADA

No imediato pós-guerra as atenções do regime sobre o Império Colonial centraram-se na situação em Timor (ocupado por forças estrangeiras durante a Segunda Guerra Mundial), e no Estado da Índia, em consequência do desenvolvimento do processo de independência da colónia inglesa da Índia. Quanto à África portuguesa, a política privilegiou as actividades económicas, o aumento da imigração e o conhecimento científico das gentes e dos territórios. A tese reformista que José Ferreira Bossa apresentou no II Congresso da União Nacional e as alterações conceptuais sugeridas por Manuel Rodrigues no parecer da Câmara Corporativa não foram sequer apreciadas. Ao Ministro Marcelo Caetano só interessava a reforma (descentralizadora) da Carta Orgânica do Império Colonial pelo que a revisão do Acto Colonial surgiu como mero pressuposto, tendo sido, inclusivamente, aprovada durante a sua ausência em África. Por isso, apesar de Marcelo Caetano ter aumentado a sua influência política e começado a criar uma corrente ou partido informal⁵⁶, a desejada «nova escola de política colonial»⁵⁷ não chegou a impor-se, limitando-se à promoção de alguns amigos ou discípulos.

Salazar tergiversou, pelo que a revisão constitucional acabou mínima e antiparlamentar. A questão colonial só começará a preocupá-lo quando, a partir de 1947, tiver de enfrentar o caso do Estado da Índia.

56 Fernando Rosas, “O Marcelismo ou a Falência da Política de Transição no Estado Novo”, in *Do Marcelismo ao Fim do Império*, coord. J. M. Brandão de Brito (Lisboa: Editorial Notícias, 1999), 1 e segs.

57 Depoimento de Álvaro Silva Tavares in *Salazar Visto pelos seus Próximos (1946-1958)*, org. Jaime Nogueira Pinto (Venda Nova: Bertrand Editora, 1993), 196.

PARTE V

Mudanças na década de cinquenta

SACRIFICAR A IDEIA DE IMPÉRIO

Perante a conjuntura internacional do final da década de quarenta, isto é, para se precaver contra uma eventual “onda de descolonização”, o regime decidiu mudar a imagem do Império, integrá-lo no Estado Novo e sublinhar a unidade nacional (embora sem alterar o conceito de Nação Portuguesa nem a forma de Estado enunciados nos artigos 3.º a 5.º da Constituição de 1933). Para tal, havia que antecipar as revisões da Constituição e do Acto Colonial, retocando o modelo construído jurídica e politicamente no período de 1930-1933 e, por indecisão, integralmente mantido em 1945.

O processo revisionista começara em Março de 1949 de modo vago, através de uma comunicação de Salazar a Marcelo Caetano, então Presidente da Comissão Executiva da União Nacional, considerando «necessário que um pequeno grupo de pessoas devidamente qualificadas para o efeito estudassem o conjunto da questão política» e sugerindo um conjunto de personalidades que, entre outras, poderiam «dar um parecer útil sobre problemas concretos ou sobre a generalidade das questões»: tratar-se-ia de comissão «puramente particular» a ser presidida

por Marcelo Caetano e que reuniria também com Salazar «para uma troca geral de opiniões»¹. Em 20 de Outubro, passado o «fortíssimo movimento contra ou a favor de uma determinada concepção da sociedade política e do Estado» presente na campanha eleitoral para a Presidência da República no início do ano — e já numa fase da união e força do regime² — Salazar, em reunião alargada da União Nacional, abordou vários temas de «particular transcendência», incluindo uma eventual revisão constitucional que, além do mais, poderia apreciar as restrições ao estatuto de Goa, «provenientes do Acto Colonial, que faz parte, como é sabido, da Constituição»³. Sobre a matéria colonial nada mais disse.

Em Dezembro, surgiram alguns óbices. Primeiro, Salazar confessou a Marcelo Caetano (já Presidente da Câmara Corporativa) estar atrasado o assunto da prevista reforma constitucional.⁴ Quinze dias depois, acrescentou que na opinião dos juristas, para o efeito ouvidos, afinal só na segunda sessão legislativa (a partir de Setembro de 1950) a Assembleia poderia decidir da antecipação da dita reforma. Perante este panorama, Marcelo Caetano sugeriu a adopção de um procedimento ágil e prévio nas consultas entre o Governo e a Câmara Corporativa (que, porém, não seria seguido).⁵

No início de 1950 agravaram-se as relações entre Portugal e a União Indiana e Salazar revelou em Conselho de Ministros que o futuro do Ultramar começava a preocupá-lo mais do que durante a guerra.⁶ A 2 de Fevereiro, numa carta extensa — e reflectida «demoradamente», sublinha — que enviou a Mário de Figueiredo, seu conselheiro especial e porta-voz do Governo na Assembleia Nacional, fez uma série de recomendações, em especial quanto à revisão constitucional. Sugeria-lhe que fosse convocada «a antiga comissão», à qual seria cometida a preparação de um anteprojecto sobre cujo trabalho seria mais fácil ao Governo tomar posição. Quanto ao Acto Colonial anunciou ter entretanto pedido ao Ministro das Colónias que confiasse a uma pequena comissão o primeiro estudo da sua revisão. A concluir, encarregava-se, ele próprio, de comunicar os referidos procedimentos a Albino dos Reis, presidente

1 Carta de Salazar, de 22 de Março de 1949, in José Freire Antunes, *Salazar e Caetano...*, 246/247.

2 Rosas, *O Estado Novo...*, 407.

3 Salazar, “Questões de Política Interna”, in *Discursos e Notas Políticas — IV...*, 429 e 451/452.

4 Carta de Salazar, de 12 de Dezembro de 1949, in Antunes, *Salazar e Caetano...*, 252-253.

5 Cartas de Salazar, de 30 de Dezembro de 1949, e de Marcelo Caetano, de 31 de Dezembro de 1949, in Antunes, *Salazar e Caetano...*, 254-255.

6 Franco Nogueira, *Salazar — O Ataque (1945-1958)* (Coimbra: Atlântida Editora, 1980), 178.

da Assembleia Nacional (por ser este o órgão a que cabiam os poderes de revisão).⁷ Em Março, terá continuado a devotar «cuidada atenção aos preliminares da reforma constitucional», reunindo várias vezes com Mário de Figueiredo, Albino dos Reis e Marcelo Caetano.⁸

Na sequência do pedido de Salazar, o Ministério das Colónias consultou o Conselho do Império Colonial Português sobre a eventual remodelação do Acto Colonial. A consulta abrangia vinte quesitos agrupados em três rubricas: Da Ordem Política (doze perguntas), Da Ordem Económica (três perguntas) e da Ordem Financeira (cinco perguntas). O correspondente parecer, relatado pelo antigo Governador de Moçambique, Dr. Nunes de Oliveira, após vivas discussões — em que também intervieram como convidados especiais Armindo Monteiro, José Ferreira Bossa e Sarmento Rodrigues — preconizava a manutenção, quanto possível sem alterações, dos princípios do Acto Colonial e a sua integração no texto da Constituição Política; quanto à terminologia, a maioria dos vogais inclinava-se para a designação províncias ultramarinas, dada a manifesta preferência que tinha na opinião pública, tanto nas colónias como na metrópole; no entanto, como modelo de administração, adoptava uma linha assimilacionista, que levaria ao próprio desaparecimento do Ministério das Colónias.⁹ Quanto à necessidade de «inventar um nome novo» também fora defendida em conferência proferida, em 19 de Março de 1950, pelo Professor da Escola Superior Colonial José Gonçalo de Santa Rita, o qual preferia o regresso à fórmula “províncias ultramarinas” embora duvidando que fosse suficiente para convencer a ONU.¹⁰

No início de 1951, a preparação técnica da revisão do Acto Colonial encontrava-se nas mãos de José Ferreira Bossa, que elaborou uma primeira minuta. Por seu lado, na Assembleia Nacional iniciou-se a assunção de poderes constituintes: a Comissão de Legislação e Jurisprudência, encabeçada por Mário de Figueiredo, apresentou na sessão de 1 de Março

7 Carta de Salazar a Mário de Figueiredo, de 7/2/1950, in *Correspondência entre Mário de Figueiredo e Oliveira Salazar*, compil. Comissão do Livro Negro sobre o Regime Fascista (Lisboa: Comissão do Livro Negro sobre o Regime Fascista, 1986), 145-146. Para mais pormenores, Nogueira, *Salazar — O Ataque...*, 168, nota 1, e 175-176.

8 Nogueira, *Salazar — O Ataque...*, 178.

9 No Arquivo Salazar a documentação relativa à revisão da Constituição e do Acto Colonial (1950-1951) encontra-se reunida na caixa AOS/CO/PC-7A, por sua vez dividida em várias Pastas. Sobre este parecer n.º 29, de 19 de Maio de 1950, do Conselho Superior do Império, ver Alexandre, *Contra o Vento...*, 202-205, e, resumidamente, Silva Cunha, *O Ultramar, a Nação e o “25 de Abril”* (Coimbra: Atlântida, 1977), 89.

10 Santa-Rita, “As Parcelas do Portugal Ultramarino...”, 26.

de 1950 e antes da ordem do dia uma proposta de antecipação da revisão constitucional, com dois considerandos: havia problemas cuja solução dependia de uma revisão constitucional e, dada a importância desses problemas e em harmonia com o precedente estabelecido para a revisão de 1945, impunha-se uma revisão imediata.¹¹ A Assembleia Nacional entendeu que esta proposta de revisão (ordinária) antecipada levantava duas questões específicas: oportunidade política e viabilidade jurídica. Porém, limitou-se a discutir esta última já que não surgiu qualquer objecção quanto à sua urgência e «inadiável necessidade». A total verdade era outra: apesar de todo este enredo e, inclusive, da multiplicidade de temas aventados na discussão (estruturação do regime, eleição do Presidente da República, problema das liberdades individuais e revisão do estatuto da Índia Portuguesa), o que o Governo pretendia era rapidamente «acabar com o Acto Colonial e integrar as respectivas disposições na Constituição, reformando a sua terminologia».¹² Então, em 8 de Março, a Assembleia Nacional aprovou uma resolução, em dois pontos, também formulada por Mário de Figueiredo: a) como questão prévia, resolvia-se que a Assembleia Nacional podia rever a Constituição; b) por isso, antecipava-se a revisão e, para tornar esta possível, assumiam-se poderes constituintes.¹³

O processo de revisão, incluindo o Acto Colonial, foi então tratado no Conselho de Ministros, de 21 de Março.¹⁴ Salazar considerou preferível não apresentar imediatamente à Assembleia Nacional qualquer proposta e começar — «para economizar tempo e adiantar serviço» — por enviar os trabalhos preparatórios à Câmara Corporativa, pois lhe parecia que esta via teria uma grande vantagem sobre a qual, por carta, pedia a opinião de Marcelo Caetano. A vantagem estava em não ter de ser dada imediata publicidade a tais textos no *Diário das Sessões* «e portanto poder fazer-se sobre eles uma discussão discreta».¹⁵ Marcelo Caetano concordou e sugeriu o caminho a seguir «se tal fosse o desejo».¹⁶

11 Cf. *Diário das Sessões*, n.º 25, de 2 de Março de 1950. Marcelo Caetano, ao saber por via particular desta iniciativa, avisou Salazar que já era tarde para uma apresentação atempada do parecer da Câmara Corporativa — Carta de Marcelo Caetano, de 2 de Março de 1950, in Antunes, *Salazar e Caetano...*, 257.

12 Caetano, *Minhas...*, 353. Quando à discussão parlamentar, *Diário das Sessões*, n.º 24, de 3 de Março, n.º 25, de 4 de Março, e n.º 26, de 8 de Março de 1950.

13 *Diário das Sessões*, n.º 26, de 8 de Março de 1950, 388-389.

14 Brandão, *António...*, 316.

15 Carta de Salazar, de 7 de Abril de 1950, in Antunes, *Salazar e Caetano...*, 259.

16 Carta de Marcelo Caetano, de 8 de Abril de 1950, in Antunes, *Salazar e Caetano...*, 260.

Então, ainda em Abril, Salazar enviou para a Câmara Corporativa «um trabalho de revisão do Acto Colonial, acompanhado de alguns elementos de estudo»; já quanto aos demais trabalhos de revisão da Constituição, nada seguia pois estavam atrasados até porque abordavam «questões mais difíceis do que as do Acto Colonial». ¹⁷

O «trabalho de revisão» aludido por Salazar era o projecto de proposta de lei de revisão do Acto Colonial e resultara de uma sessão com Teófilo Duarte (Ministro das Colónias) e Ferreira Bossa. ¹⁸ Todavia, a sua admissão na Câmara Corporativa levantou imediatamente várias questões de que Marcelo Caetano entendeu dar conhecimento pormenorizado a Salazar. Primeiro, quanto ao relator designado pois a Câmara decidira (Marcelo não explica como nem porquê) que deveria ser ele próprio — questão tanto mais delicada quanto, como desde logo confessava a Salazar, discordava da «orientação fortemente assimiladora do projecto». Segundo — na sequência do anterior —, como o parecer era para mero uso particular do Governo, Marcelo Caetano entendia não haver inconveniente em exprimir «francamente» a sua opinião. Em terceiro lugar, colocava duas dúvidas: (i) se não seria preferível incorporar tudo numa proposta única de revisão e (ii) se não seria mais conveniente, em função da crise de pensamento colonial, limitar-se o texto da Constituição a enunciar apenas uma dúzia de preceitos fundamentais. ¹⁹ Salazar respondeu desenvolvidamente a todas estas questões, formulando uma espécie de roteiro da revisão: a) de facto, não lhe parecia bem que o Presidente da Câmara Corporativa fosse o relator, mas a questão era com a Câmara; b) quanto à proposta única, como os trabalhos sobre a Constituição estavam muito atrasados, era preferível avançar separadamente e depois se veria; c) a crise do pensamento colonial impunha, sim, uma reafirmação dos princípios e valores portugueses; d) a Assembleia Nacional só tinha poderes para rever a Constituição e não para fazer uma nova Constituição, pelo que teria de manter na sua traça geral os documentos constitucionais (salvo a prevista integração do Acto Colonial na Constituição). ²⁰

E assim se fez. O referido projecto de proposta enviado à Câmara Corporativa abria com duas disposições. Na primeira, previa-se a

17 Carta de Salazar, de 29 de Abril de 1950, in Antunes, *Salazar e Caetano...*, 260.

18 Caetano, *Minhas...*, 357. Texto do projecto in *O Direito*, n.ºs 2 a 4 (Ano 83): 111 e segs. (onde, ademais, se publicam os 7 documentos principais relativos a esta reforma constitucional de 1951).

19 Carta de Marcelo Caetano, de 1 de Maio de 1950, in Antunes, *Salazar e Caetano...*, 260-261.

20 Carta de Salazar, de 5 de Maio de 1950, in Antunes, *Salazar e Caetano...*, 261-262.

integração do Acto Colonial no texto da Constituição, de que passaria a constituir o título VII da parte II sob a rubrica Das províncias ultramarinas; na segunda, determinava-se a reforma, conforme o texto que se anexava, de variadíssimas disposições do Acto Colonial. Vinha, depois, o texto integral do Acto Colonial, apresentado na numeração então vigente, com as supressões, substituições e aditamentos pretendidos.

Quanto à terminologia, o Governo seguia a (antiga) sugestão de Ferreira Bossa de substituir a expressão império colonial sempre e só pela expressão províncias ultramarinas (que, por isso, seria também a nova epígrafe do Título VII da Constituição). Porém — como se verá —, a Câmara Corporativa, discordando de tal posição, avançou com dois outros termos: ultramar e territórios ultramarinos (mas não províncias ultramarinas), propondo para epígrafe do Título VII — Do governo e administração do ultramar. Nenhuma destas sugestões obteve integral acolhimento e a proposta de lei apresentada pelo Governo à Assembleia Nacional dava ao Título VII a epígrafe Do Império Ultramarino Português e falava, no texto, de territórios ultramarinos e províncias ultramarinas. Só aquando da discussão dos trabalhos de revisão na Assembleia Nacional se decidiu eliminar também a expressão império ultramarino, passando-se ao uso da expressão Ultramar Português e esclarecendo-se que os «territórios ultramarinos de Portugal» se denominavam, genericamente, «províncias ultramarinas» (artigo 134.º), as quais, como tal, faziam «parte integrante do Estado Português» (artigo 135.º). Ou seja, depois de todas estas dúvidas, hesitações e alternativas, acabaram por ser eliminadas radicalmente as denominações império e colónia.

Filosoficamente, segundo Piteira Santos, por esta via, o regime rejeitava o «património colonial» e sacrificava a «quimera imperial», reduzindo «o mito do Império» a mero «conceito jurídico»²¹. Mas este, por sua vez, valorizava-se e refinava-se, pois a anterior “unidade imperial” passava a integrar a unidade nacional (cujos elementos essenciais eram «uma capital, um governo, uma política»²²) e o ultramar português, como unidade político-administrativa, passava a integrar o Estado Unitário, forma de Estado com que, em 1955, Portugal fora admitido na ONU — concepção, toda ela, resguardada como sendo do foro

21 Fernando Piteira Santos, “Portugal Império: do Mito ao Conceito Jurídico”, *Revista da Faculdade de Letras*, n.º 2 (Dezembro de 1984): 52.

22 Oliveira Salazar, “Política Ultramarina”, in *Discursos e Notas Políticas*, VI..., 296

interno (“domínio reservado”). Porém, a argumentação não convencerá a Assembleia Geral da ONU que, além do mais, expressamente dispôs no artigo I do Relatório dos Seis, aprovado em 15 de Dezembro de 1960, como anexo à resolução 1514 (XV), ou seja, à Declaração Anticolonialista, aprovada no dia anterior, serem territórios não autónomos, «no pensamento dos autores da Carta das Nações Unidas», os conhecidos, na altura (1944), como pertencendo ao «tipo colonial»²³.

O PARECER CRÍTICO DA CÂMARA CORPORATIVA

Aparentemente, o relatório preliminar da proposta governamental minimizava o sentido e alcance das alterações constitucionais, pois defendia expressamente que a revisão obedecia tão-só às seguintes coordenadas:

- (a) Chegara o momento de integrar as disposições do Acto Colonial no texto da Constituição;
- (b) Dessa integração resultavam duas vantagens: em primeiro lugar, completava-se a Constituição; em segundo lugar, a unificação realçava e conjugava melhor a unidade política da Nação Portuguesa;
- (c) Era conveniente restabelecer a antiga nomenclatura dos territórios de além-mar;
- (d) Na oportunidade, retocavam-se ou completavam-se algumas definições, sistematizavam-se melhor os assuntos e transferiam-se para outros diplomas alguns preceitos.

À proposta seguiu-se o extenso parecer da Câmara Corporativa. Foi relatado por Marcelo Caetano, Presidente da Câmara, e aprovado por nove Procuradores, uma comissão «do mais alto nível»²⁴: Vicente Ferreira, Afonso Queiró, Oliveira Guimarães, Rafael Duque, Armindo Monteiro,

23 Em especial, enquanto membros de delegação portuguesa: Franco Nogueira, *As Nações Unidas e Portugal (Estudo)* (Lisboa: Ática, 1961); Adriano Moreira, *A Jurisdição Interna e o Problema do Voto na ONU (Documentos)* (Lisboa: Junta de Investigações do Ultramar, 1958); Júlio Evangelista, *Portugal Perante as Nações Unidas — O Relatório dos Seis e a Convenção 107* (Lisboa: Livraria Sam Carlos, 1960); José Hermano Saraiva, “Os Territórios não Autónomos e a Carta das Nações Unidas”, *Estudos Ultramarinos*, n.º 3 (1960): 33-54.

24 Caetano, *Minhas...*, 353.

Francisco Vieira Machado, Tristão de Bettencourt, Amadeu Ruas e José Gabriel Pinto Coelho.

O parecer teve um efeito atordoante nos corredores do poder pois era claramente contrário ao sentido da proposta governamental. Dividia-se em três partes: I — Apreciação na generalidade; II — Exame na especialidade; e III — Conclusões (contendo um novo e integral projecto de proposta de lei)²⁵.

Na generalidade, enunciava quatro proposições:

- (a) Aceitava-se a orientação de rever o Acto Colonial e integrar as respectivas disposições no próprio texto constitucional;
- (b) Porém, o projecto apresentado ia muito além — o que causava «sérias apreensões» — já que o Acto Colonial era profundamente remodelado quanto ao sistema, à forma e à doutrina;
- (c) Preocupavam, sobretudo, os perigos de uma assimilação prematura dos territórios ultramarinos à metrópole;
- (d) Tudo visto, a revisão deveria ser diferente e o mais possível restrita, de modo a deixar subsistir do Acto Colonial o máximo de preceitos doutrinários e orgânicos, ainda que com a nomenclatura substituída.

Depois, no detalhado exame na especialidade, o parecer, de uma forma geral e quanto às alterações mais significativas, ou rejeitava as propostas de alteração ou avançava soluções de compromisso, defendendo o sistema e a redacção do Acto Colonial. Assim, dizia o parecer sobre as questões mais escaldantes:

- (a) A nova redacção proposta para o doutrinário artigo 2.º ainda iria criar mais problemas;
- (b) Quanto à supressão das expressões domínios ultramarinos, colónias e império colonial, tratava-se de questão muito complexa e o parecer inclinava-se para uma solução que não fosse brusca e não resolvesse o problema no plano constitucional, antes fosse mudando a nomenclatura por meio de leis ordinárias;

25 Cf. Marcelo Caetano (relator), “Parecer n.º 10/V, acerca do projecto de proposta de lei n.º 505 (revisão do Acto Colonial)”, in *Pareceres da Câmara Corporativa (V Legislatura)* (Lisboa: Assembleia Nacional, 1951), e *Diário das Sessões*, n.º 70, de 19 de Janeiro de 1951, 293 e segs. (onde se publica também a proposta de revisão da Constituição Política e do Acto Colonial, seguindo a primeira para a Câmara Corporativa para lhe ser dado o respectivo parecer).

- (c) Quanto ao estatuto dos indígenas, o parecer defendia não ser de temer o emprego do termo indígena, argumentando que o conceito estava perfeitamente assente no direito colonial português; assim, discordava não só da prevista isenção de Timor desse regime como do receio do Governo de que o emprego dessa palavra, ainda mesmo com o qualificativo restritivo de africano, pudesse ferir a susceptibilidade dos naturais de algumas colónias;
- (d) Relativamente ao regime político e administrativo, segundo a Câmara Corporativa, nem a unidade política estava em dúvida nem havia tendências para qualquer organização federativa e encontrava-se posta de parte por todas as pessoas de senso a cisão das colónias em mais de um governo-geral.

O parecer tem a data de 19 de Junho de 1950 e foi aprovado globalmente (por isso, negativo era o seu teor, não a conclusão). Contém várias declarações de voto dos seguintes cinco procuradores: Afonso Queiró, Rafael Duque, Armindo Monteiro, Francisco Vieira Machado e Tristão de Bethencourt. Merecem destaque as três declarações de vencido (parcial) emitidas por Armindo Monteiro. Primeiro, defendeu a redacção originária do artigo 2.º — que definia a função colonizadora como objectivo histórico da Nação Portuguesa, enquanto sua «essência orgânica» — argumentando terem-se abatido com o tempo as reacções que suscitara e haviam sido mero pretexto para especulação política; acrescia que politicamente era inconveniente que a Nação se demitisse, de repente, da missão que durante vinte anos proclamara como constituindo imperativo da história. Em segundo lugar, votara pela manutenção da redacção originária do artigo 3.º do Acto Colonial pois que o termo colónia era o único que com rigor designava «a posição sentimental, política, administrativa e económica das populações e terras portuguesas não europeias», não se encontrando palavra que o substituisse; acrescia que diante das correntes internacionais que empurravam os territórios não autónomos para a independência lhe parecia «perigoso recuar no sentido de todos amaldiçoado — a assimilação»; além de tudo o mais, as propostas do Governo e da maioria da Câmara levavam ao desaparecimento da designação Império Colonial Português — que fora «um dos grandes ideais que o Estado Novo apontou à Nação», se tornara «uma realidade nas almas, no direito e na economia», passara a ser «respeitado pelo Mundo»; entrara «na poesia e no sonho de gente

nova», moldara «a mentalidade dos funcionários e dos serviços, que se afizeram à sua figura jurídica e moral», pelo que, a sua omissão iria «diminuir a Nação». Finalmente, também discordava da redacção do artigo 27.º (relativo às matérias de exclusiva competência da Assembleia Nacional).

Todavia — recorda Marcelo Caetano —, «o governo passou por sobre o parecer». Foi o próprio Salazar quem «não quis transigir em nada». Salazar — reconhecia Marcelo Caetano —, teria razão em vários pontos, designadamente quanto à substituição do termo colónias por províncias ultramarinas. Mas decidiu fechar-se com o novo Ministro Sarmiento Rodrigues «e não quis escutar mais ninguém». ²⁶

Entretanto, além da remodelação do Acto Colonial, a Câmara Corporativa foi também devidamente consultada sobre a proposta de lei de revisão da própria Constituição. Tendo novamente como relator Marcelo Caetano, o correspondente parecer foi aprovado em 23 de Fevereiro de 1951 e a epígrafe do Título VII da Parte II da Constituição era a única matéria colonial nele expressamente apreciada. ²⁷ As dúvidas e hesitações continuaram. A epígrafe vigente dizia Do Império Colonial. O Governo propunha Do Império Ultramarino Português. Ora, já no parecer sobre a revisão do Acto Colonial, a Câmara Corporativa havia sugerido a epígrafe: Do governo e administração do Ultramar. As razões pareciam óbvias: procurando afirmar interna e internacionalmente a unidade política da Nação portuguesa aquém e além-mar através da proscricção da palavra colónia não faria sentido conservar o termo Império. Se a expressão fosse Império Português até poderia dizer-se que se tratava unicamente de realçar a grandeza do Estado concebido como «variedade da unidade». Mas, ao dizer-se Império Ultramarino — concluía o parecer — mencionava-se «unicamente a parte da Nação que surge como sujeito passivo de um domínio que tem como sujeito activo outra parte». Portanto, das duas uma: ou se mantinha a expressão Império Colonial Português, com a sua tradição, ou se renunciava à terminologia imperial e se passava unicamente a falar em províncias e na comunidade nacional que todas constituíam sem distinção. ²⁸ Porém, também aqui a Câmara Corporativa não foi atendida e tratou-se mesmo da única *vexata quaestio* da discussão parlamentar decidida à última hora.

26 Caetano, *Minhas...*, 355 e 358.

27 Marcelo Caetano (relator), “Parecer n.º 13/v, proposta de lei n.º 111”, in *O Direito*, n.ºs 2-4 (Ano 83): 227 e segs.

28 Caetano (relator), “Parecer n.º 13/v...”, 311.

A REVOGAÇÃO EXPEDITA DO ACTO COLONIAL

A proposta de revisão do Acto Colonial que, em 18 de Janeiro de 1951, o Presidente do Conselho apresentou à Assembleia Nacional diferia em muito pouco do projecto da proposta que, antes, havia enviado à Câmara Corporativa para parecer.²⁹ Insistiu na terminologia províncias ultramarinas mas aceitou as observações do parecer quanto ao estatuto dos indígenas, mantendo-o com uma única alteração significativa: passar a considerá-lo um regime de transição. Abriu-se logo uma querela entre Salazar e Marcelo Caetano pois não só o parecer de pouco tinha servido, como a proposta, em vez de ser a mesma que a Câmara Corporativa recebera e comentara, passara a acolher algumas sugestões do parecer, o que ainda mais o desvalorizava. Armindo Monteiro demitiu-se imediata e irrevogavelmente de procurador à Câmara Corporativa.³⁰

A discussão das propostas de lei de revisão da Constituição e do Acto Colonial iniciou-se na sessão da Assembleia Nacional, de 3 de Abril, a votação concluiu-se em 28 de Abril e o projecto do texto definitivo da Constituição foi aprovado na sessão de 1 de Maio de 1951.³¹ A meio da discussão, em 18 de Abril, faleceu o Presidente da República, Marechal Óscar Carmona.

Todos os deputados que durante a discussão na generalidade se pronunciaram quanto à revisão do Acto Colonial concordaram com as alterações avançadas pelo Governo, embora alguns tenham considerado «notável» o parecer da Câmara Corporativa. A primeira abordagem sobre a revisão do Acto Colonial não passou de um panegírico de Salazar

29 Cf. *Diário das Sessões*, n.º 70, de 19 de Janeiro de 1951. Por carta de 25 de Janeiro (in Antunes, *Salazar e Caetano...*, 280) Salazar dá conta de alguns erros que logo corrigiu em ofício para o presidente da Assembleia Nacional, tendo detectado ainda mais um lapso. A análise crítica (e refutação) do parecer da Câmara Corporativa foi entretanto realizada, na generalidade e na especialidade, por José Ferreira Bossa, permanente assessor de Salazar na matéria — para uma síntese, Alexandre, *Contra o Vento...*, 208-209.

30 Cartas de 24 de Fevereiro (de Salazar), de 3 de Março (de Marcelo), de 5 de Março (de Salazar), de 30 de Abril (de Salazar, sobre a resignação de Armindo Monteiro), de 7 de Maio (de Marcelo, também sobre a resignação de Armindo Monteiro), de 7 de Maio (de Salazar, ainda sobre a resignação de Armindo Monteiro) — todas in Antunes, *Salazar e Caetano...* A correspondência entre Armindo Monteiro (cartas de 20 e de 21 de Fevereiro de 1951) e Salazar está publicada em Rosas, Oliveira, Barros, org., *Armindo Monteiro e Oliveira Salazar...*, 462-464.

31 A revisão da Constituição propriamente dita incidiu sobre várias matérias, entre elas, o lugar da religião católica, as candidaturas à eleição presidencial, o aumento do número de membros do Conselho de Estado, o direito ao trabalho e a competência legislativa (mas o tema mais polémico foi a chamada “tentativa de restauração da monarquia”).

a cargo do deputado Manuel Vaz e deu o tom: se a fusão do Acto com a Constituição era a nota dominante da revisão, nela não havia laivos de tragédia.³² Na mesma sessão, o deputado Mendes Correia mostrou-se favorável à inclusão do Acto Colonial na Constituição, à integração de Cabo Verde na administração metropolitana e à actualização de algumas disposições no sentido de corresponderem a certas tendências da opinião pública sobre as colónias e os povos atrasados; quanto à questão específica do estatuto dos indígenas, embora considerasse ser perigoso idealismo substituir desde já o indigenato pela cidadania, defendeu a substituição da terminologia nativos e indígenas por populações; deveriam manter-se, porém, estatutos especiais para tais populações contendo regimes jurídicos conformes com os seus usos e costumes e que não fossem incompatíveis com a moral, os ditames de humanidade ou o livre exercício da soberania portuguesa.³³

Também o deputado Vaz Serra defendeu expressamente a supressão dos termos indígena e indigenato e, embora sugerindo regimes especiais transitórios para as populações autóctones, concluiu que a manutenção no texto da Constituição de dois blocos ou castas de portugueses, a saber, cidadãos e indígenas, era contrária aos preceitos da fraternidade cristã, às tradições espirituais e à própria tarefa, em que o Governo e a Assembleia se empenhavam, de unificação máxima entre a metrópole e o ultramar. Era, portanto, de opinião que a definição de cidadania constante da Constituição e do Código Civil deveria ser genericamente aplicada tanto aos portugueses da metrópole como a qualquer natural das províncias ultramarinas.³⁴

Nem a integração de Cabo Verde nem o alargamento da cidadania serão aprovados. A Assembleia aceitou a transferência paulatina das funções para os restantes ministérios e o deputado Miguel Bastos propôs concretamente a criação de serviços especiais no Ministério do Ultramar a serem transferidos para os diversos órgãos da administração metropolitana.³⁵ O deputado Vaz Monteiro defendeu demoradamente a eliminação do termo império — argumentando nem sequer ter tradição

32 *Diário das Sessões*, n.º 92, de 5 de Abril de 1951, 742.

33 *Diário das Sessões*, n.º 92, de 5 de Abril de 1951, 747. Ver Patrícia Ferraz de Matos, *Mendes Correia e a Escola de Antropologia do Porto: Contribuição para o Estudo das Relações entre Antropologia, Nacionalismo e Colonialismo (de Finais do Século XIX aos Finais da Década de 50 do Século XX)*, (Tese de doutoramento, Universidade de Lisboa, 2012), 312-315.

34 *Diário das Sessões*, n.º 92, de 27 de Abril de 1951.

35 *Diário das Sessões*, n.º 93, de 6 de Abril de 1951, 758-759.

no Estado português — assim como quanto à designação colónia — que não agradava nem convinha empregar no texto constitucional.³⁶ O deputado Adriano Duarte Silva explanou as razões da crise do «facto colonial», a inexistência de grupos étnicos em Cabo Verde e as razões para a integração de Cabo Verde no sistema metropolitano, mediante a sua transformação em dois distritos autónomos com estatuto semelhante ao da Madeira e dos Açores.³⁷

Intervieram ainda especificamente sobre a revisão do Acto Colonial, nas sessões subsequentes, os deputados Castilho Noronha (que defendeu a abolição de toda a terminologia colonial e o alargamento do regime político-administrativo da Índia)³⁸ e Sócrates da Costa (pelo contrário, adepto do reforço da sua integração administrativa).³⁹

A discussão e votação na especialidade da proposta de lei de revisão do Acto Colonial realizou-se numa só sessão, a de 26 de Abril, sendo — salvo quanto à epígrafe do Título VII, que passou a ser Do Ultramar Português, em lugar de Do Império Ultramarino Português — praticamente aprovada toda a proposta governamental, sob a fórmula, sempre repetida: «Submetido à votação, foi aprovado», não constando qualquer indicação quanto à contagem dos votos.⁴⁰ A revisão constitucional foi publicada como Lei n.º 2.048, de 11 de Junho de 1951, no *Diário do Governo*, Suplemento ao n.º 117, sob o seguinte sumário: «Introduz alterações na Constituição Política da República Portuguesa».

Significativamente, não há qualquer acto normativo, disposição constitucional (sobretudo, nenhuma das «disposições especiais e transitórias» que enumeram os artigos eliminados pela lei de revisão) ou comunicação oficial sobre a revogação do Acto Colonial. Esta ausência da devida revogação leva a concluir que, embora transferido para a Constituição, o Acto Colonial enquanto acto público desaparecia furtivamente da

36 *Diário das Sessões*, n.º 94, de 7 de Abril de 1951, 772-774.

37 *Diário das Sessões*, n.º 95, de 11 de Abril de 1951, 792-796. A questão da “adjacência” de Cabo Verde também fora demoradamente apreciada no parecer da Câmara Corporativa, a propósito das alterações ao artigo 3º do Acto Colonial, apelando-se então à «maior circunspecção» e sugerindo que se era «propósito do Governo atribuir dentro em breve ao arquipélago de Cabo Verde o estatuto de ilhas adjacentes é melhor fazê-lo já».

38 *Diário das Sessões*, n.º 96, de 12 de Abril de 1951, 821-824.

39 *Diário das Sessões*, n.º 96, de 12 de Abril de 1951, 829 e segs. Sobre estas divergências e o conservadorismo de Salazar quanto a um novo Estatuto (especial) de Goa, Sandrine Bègue, *La Fin de Goa et de l'Estado da Índia: Décolonisation dans le Sous-Continent Indien (1945-1962)*, Volume II (Lisboa: Instituto Diplomático/Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2007), 721-740.

40 *Diário das Sessões*, n.º 103, de 27 de Abril de 1951, 943-952. Houve algumas emendas e eliminações no texto da proposta.

ordem jurídica. Também não houve publicação oficial do texto revisto da Constituição no *Diário do Governo*, pelo que a edição oficiosa da Imprensa Nacional passou a fazer fé.⁴¹ Refira-se ainda que, dada a morte do Marechal Carmona, a Lei n.º 2.048 (Lei de Revisão) foi promulgada por António de Oliveira Salazar, investido nas atribuições de Chefe do Estado.

O NOVO DIREITO (CONSTITUCIONAL) ULTRAMARINO

Na versão originária da Constituição de 1933, o Título VII — Do Império Colonial Português continha um único artigo (artigo 132.º), atribuindo natureza constitucional às disposições do Acto Colonial. A revisão de 1951 implicou que este (novo) Título VII — Do ultramar português (artigos 133.º a 175.º) passasse a desdobrar-se em seis Capítulos, a saber:

- Capítulo I — Princípios fundamentais (inclui normas provindas do título I do Acto Colonial);
- Capítulo II — Das garantias (inclui normas provindas dos títulos I e II do Acto Colonial);
- Capítulo III — Das garantias para os indígenas (parte da antiga rubrica do título II do Acto Colonial);
- Capítulo IV — Do regime político e administrativo (antiga rubrica do título III do Acto Colonial);
- Capítulo V — Da ordem económica (corresponde à primeira parte da rubrica do título IV do Acto Colonial);
- Capítulo VI — Do regime financeiro (corresponde à segunda parte da rubrica do título IV do Acto Colonial).

Para além da numeração e sistematização, das novas formulações terminológicas e dos acertos quanto às substituições e modificações técnicas de redacção, praticamente todos as disposições do Acto Colonial foram transferidas para este Título VIII — que, assim, passou a ser preenchido por elas e só por elas. Talvez se possam destacar dois pontos: a) foi mantido todo o regime do indigenato, mas este passou a regime de transição; b) foi consagrada uma maior extensão das atribuições dos órgãos

41 Caetano, *A Constituição de 1953...*, 12.

da administração central, com possibilidade de passagem de funções de gestão ultramarina do Ministério do Ultramar para outros ministérios.⁴²

Assim, a Constituição de 1933 alargava-se e tornava-se múltipla. Até esta revisão de 1951 havia formalmente duas leis constitucionais: a Constituição Política propriamente dita — só aplicável à metrópole —, e o Acto Colonial — só aplicável às colónias. Com a revisão de 1951 passou a haver uma só lei constitucional, de que uma (pequena) parte das normas constitucionais se aplicava a (todo) Portugal, enquanto Estado unitário do Minho a Timor: outra parte, composta pela grande maioria das normas, só se aplicava na metrópole; finalmente, o Título VII (com cerca de duas dezenas de artigos) só se aplicava ao ultramar, enquanto direito constitucional ultramarino (o qual, por sua vez, ainda era acrescido de vários diplomas, nomeadamente uma lei orgânica comum). Porém, a conclusão mais importante é a de que a Constituição de 1933 passava a regular todo o Estado português, todo o poder e todo o aparelho de Estado, na metrópole e no ultramar (outros autores dirão que passava a ser «o instrumento constitucional de todo o Estado-Império»⁴³).

Em Setembro de 1952, José Ferreira Bossa, na qualidade de Director Geral da Administração Política e Civil e Secretário-Geral do Ministério do Ultramar e que, desde o início dos anos trinta, vinha tendo, sobretudo no aspecto técnico, um papel fundamental nos estudos e propostas de reforma da mais importante legislação colonial (incluindo a revisão de 1951), apresentou nas *Journées d'Études Internationales Africaines*, realizadas em Gand, na Bélgica, uma comunicação sobre o novo direito ultramarino resultante da integração do Acto Colonial na Constituição portuguesa.⁴⁴

Encontrava fundamentalmente três princípios: unidade política, igualdade e participação.

Quanto ao primeiro, do carácter unitário do Estado português resultava que, em todo o território, passara a vigorar uma só lei constitucional — definindo o regime político de toda a Nação, cuja unidade dispensava diferenciações geográficas.⁴⁵

42 Wilensky, *Tendências...*, 162.

43 Monteiro e Jerónimo, “O Estado-Império Português e o Colonialismo Tardio”, 13.

44 José Bossa, “Resumo dos Princípios Constitucionais por que se Rege o Território Ultramarino de Portugal”, *Boletim Geral do Ultramar*, n.º 329 (Novembro 1952): 17-27.

45 Bossa, “Resumo dos Princípios Constitucionais...”, 19.

Do princípio constitucional da igualdade decorria que todos os naturais do ultramar eram virtualmente cidadãos portugueses, sem distinção alguma de raça ou condição social — e não se tratava de princípio meramente teórico pois acrescia o «livre acesso de todas as classes aos benefícios da civilização» que, no desempenho da sua função histórica, a Nação Portuguesa se encarregou de «comunicar e difundir entre as populações existentes no Ultramar, para as quais, portanto, nenhum direito nem posição social ou económica pode haver que lhes estejam franqueadas». Tal garantia excluía a existência de súbditos (como, de uso, eram qualificados os indígenas) em contraposição a dominadores ou imperialistas. Todavia — acrescentava —, o legislador, em função das realidades, também tinha de reconhecer que «lá, como de certo modo também na metrópole e, em geral, por toda a parte, só estão aptos a exercer todos os direitos relativos à cidadania os indivíduos que compõem o escol da população», de que, conseqüente e transitoriamente, se deviam excluir «as grandes massas gentílicas».⁴⁶ Ou seja: quanto a José Ferreira Bossa a manutenção do regime do indigenato desenvolvia o princípio da igualdade, ao tratar desigualmente o que reputava desigual. Esta argumentação pretendia esconder a discriminação racial (a que Ferreira Bossa, invocando o «estado de incapacidade natural da generalidade dos indígenas», chama de «ordem jurídica adequada») e servirá também para justificar o novo Estatuto dos Indígenas Portugueses — que, depois da revisão constitucional, será aprovado em 1954.

O terceiro princípio constitucional era o da interferência de todos os elementos estruturais da nação na vida administrativa e na feitura das leis. Desenvolvia-se na organização político-administrativa ultramarina, contemplando os direitos das populações do ultramar e assegurando, conforme as circunstâncias, a sua participação na vida política e administrativa.⁴⁷ Será neste princípio e com os mesmos fundamentos (obviamente semânticos e organicistas) que no início dos anos sessenta se baseará a chamada “noção portuguesa de autodeterminação”, considerada enquanto «participação efectiva e gradual dos povos na vida colectiva e não na prática isolada de um acto político, em forma de plebiscito, que desconhece as condições sociológicas e não é claramente entendido pelas massas».⁴⁸

46 Bossa, “Resumo dos Princípios Constitucionais...”, 19-21.

47 Bossa, “Resumo dos Princípios Constitucionais...”, 24-25.

48 Franco Nogueira, “Portugal, África e a ONU”, in *Debate Singular* (Lisboa: Ática, 1970), 142.

A conclusão final é hoje aparentemente inesperada e surpreendente pois, segundo José Ferreira Bossa, a nova legislação ultramarina portuguesa enquadrava-se no movimento internacional para a efectivação da Declaração Universal dos Direitos do Homem e correspondia também «ao preconizado para os territórios não autónomos na Carta das Nações Unidas, de 26 de Junho de 1945, sem que Portugal se tivesse obrigado a isso, pelos motivos geralmente conhecidos»,⁴⁹ ou seja, por (ainda) não ter sido admitido como Estado membro da ONU. No entanto, esta mesma conclusão — que nunca mais foi repetida na perspectiva da integração das províncias ultramarinas na categoria dos territórios não autónomos — serve para comprovar que, aquando do primeiro pedido de admissão de Portugal, em 1946, a ONU não era vista como uma ameaça ao imperialismo europeu em África. Era, aliás, também a tese defendida na Faculdade de Direito de Coimbra por Afonso Queiró, segundo o qual Portugal, tendo realizado «progressivamente uma obra ingente de descolonização», estaria, mesmo em caso de (futura) admissão na ONU, a coberto de aplicação das disposições da Carta relativas às Potência Coloniais por não ter territórios dependentes já que as várias parcelas do território português, «pelo contrário são dependentes umas das outras, isto é, solidárias».⁵⁰

Salazar tinha-se pronunciado sobre o sentido desta revisão de 1951 no discurso que dirigira às Comissões da União Nacional, em 12 de Dezembro de 1950, ou seja, pouco depois da conclusão do parecer e ainda antes da discussão da proposta pela Assembleia Nacional. Talvez, por esta razão, ou para minimizar o alcance das modificações introduzidas, Salazar desvalorizava o ambiente internacional anti-colonialista, sustentando que a revisão não traduzia mudança nem sequer viragem nos princípios do Acto Colonial e sublinhando uma linha que nitidamente se reforçaria, a qual era «a da integração cada vez mais perfeita e completa de todas as províncias dispersas na unidade da Nação portuguesa»; todavia, reconheceu o abandono da doutrina imperial como pilar do Estado Novo.⁵¹ Resumirá posteriormente que tendo a adopção do termo colónia sido esporádica na tradição portuguesa a esta se regressava com

49 Bossa, “Resumo dos Princípios Constitucionais...”, 25.

50 Afonso Queiró, “Direito à Colonização”, *Estudos*, CADC (Janeiro-Feveireiro 1951): 52.

51 Oliveira Salazar, “Governar, Dirigindo a Consciência Nacional”, in *Discursos e Notas Políticas* — IV..., 488-490.

a designação por províncias ultramarinas, concluindo que «a mudança de nome não alterara a essência das coisas».⁵²

Além do parecer da Câmara Corporativa — que transmitira as divergências e dúvidas dos teóricos da velha guarda⁵³ —, surgiram outras tensões no interior do regime. Por exemplo, para Manuel Maria Múrias, as cautelas constitucionais quanto à integridade territorial consagravam juridicamente uma ideia antiga, abrindo caminho «para o organicismo e para formas de integracionismo e juridismo de raiz jacobina».⁵⁴ Silva Cunha também foi muito crítico, postando-se na linha do parecer: a revogação tinha aberto um novo período na história da política colonial, o equilíbrio do Acto Colonial alcançado mediante certa «autonomia temperada» fora destruído a favor do regime de assimilação e diminuía-se o reconhecimento da diversidade de condições locais.⁵⁵ Para Adriano Moreira — apesar de se terem mantido os princípios da autonomia e da descentralização administrativa —, o reforço da unidade política fizera acentuar o princípio da centralização governativa, por um lado, e, por outro, a alteração terminológica poderia favorecer a assimilação; finalmente, constatava que a eliminação da distinção constitucional entre cidadãos e indígenas não fora «doutrina a receber uma expressão formal» mas congratulava-se por — apesar da manutenção da «defeituosa formulação» do conceito de indígena — não ter sido alterada a política de «colonização missionária» e «assimilação cultural».⁵⁶

A revisão pode, em conclusão, ser vista de vários ângulos:

- *quanto ao alcance*: integrou o Acto Colonial na Constituição, reformulando a sua terminologia, mas não foi apenas formal, pois abriu na política colonial do Estado Novo uma segunda fase, a fase da unidade política nacional ou do «unitarismo assimilador»;⁵⁷
- *quanto à estratégia*: renovou vários eixos: a)- reduziu o Império Colonial Português a uma fórmula constitucional, integrando-o num Estado unitário, em que as províncias ultramarinas eram

52 Oliveira Salazar, “Entrevista ao Jornal *The New York Times*, de Nova Iorque”, in *Entrevistas (1960-1966)* (Coimbra: Coimbra Editora, 1967), 39.

53 Alexandre, “Ultramar”, in *Dicionário...*, 541.

54 Manuel Maria Múrias, *De Salazar a Costa Gomes* (Lisboa: Nova Arrancada, 1998), 25-26.

55 Joaquim Moreira da Silva Cunha, *Questões Ultramarinas e Internacionais (Direito e Política)*, vol. I, (Lisboa, Edições Ática, 1960), 121 -124.

56 Adriano Moreira, “A Integração do Acto Colonial na Constituição”, in *Política Ultramarina* (Lisboa: Junta de Investigações do Ultramar, 1961), 317 e segs.

57 Otero, “A Conceção...”, 433.

partes do território de Portugal; b)- apostou na manutenção do império a todo o custo, prendendo-a à “teoria dos dominós” (ou seja, à tese segundo a qual a cedência numa colónia arrastava a cedência de todas), defendida nos anos sessenta «com toda a intransigência» pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Franco Nogueira;⁵⁸

- *quanto ao sistema de alianças e de apoio ao regime*: Salazar (a braços com dois momentos constituintes delicados, a revisão do Acto Colonial e as manobras para a restauração da monarquia) impôs completamente as suas opções, mas rompeu-se o equilíbrio até então prevalecente, pois, no interior do regime, os partidários da integração ou assimilação começaram a impor-se aos partidários da autonomia político-administrativa;⁵⁹
- *quanto às consequências*: a atribuição do valor de limite absoluto ao princípio da unidade política nacional teve consequências históricas decisivas: por um lado, impediu qualquer solução gradualista ou transição constitucional, na via da concessão da autonomia política (até ao federalismo) ou independência dos territórios ultramarinos; por outro, enquanto construção ideológica e jurídica, esse *Portugal uno, do Minho a Timor* — definido pela “Escola de Coimbra”, encabeçada por Afonso Queiró, como «uma unidade indivisível, unitária e permanente»⁶⁰ — irá durar um quarto de século, metade em guerra (colonial).

SARMENTO RODRIGUES E OS LAIVOS DE LUSO-TROPICALISMO

Na explanação de Franco Nogueira, a escolha de Manuel Maria Sarmiento Rodrigues para Ministro das Colónias ocorreu numa altura em que as questões de Goa, Macau e Timor e o ambiente internacional sobre África não só impunham um Ministro «firme» como exigiam alguém

58 Lucena, *Os Lugar-Tenentes...*, 179.

59 Manuel de Lucena, “Nationalisme imperial et Union européenne”, in *Arquivos do Centro Cultural Calouste Gulbenkian, Vol. XL — L'Europe des Nations*, Lisboa/Paris (2000) (Separata).

60 Afonso Rodrigues Queiró, *Ultramar: Direito à Independência?* (Coimbra: Atlântida, 1974), 41

«com ligações ou contactos em círculos ideológicos internos variados».⁶¹ Tratava-se de um “africanista” (e mesmo “orientalista”, pois também era grande defensor da presença portuguesa na Índia) e um “assimilacionista” especial (pois ligado à Maçonaria e à ala mais liberal do regime). Acabara o seu tempo de Governador da Guiné, onde, nomeado por Marcelo Caetano, então Ministro das Colónias, se distinguira como modernizador do Império Colonial Português, tentando fazer da Guiné Portuguesa uma colónia modelo.

Tendo ingressado no Ministério a 2 de Agosto de 1950, em substituição de Teófilo Duarte, coube a Sarmento Rodrigues intervir numa fase já bastante adiantada do processo constituinte, ou seja, no ajuste final da revisão, posterior ao parecer da Câmara Corporativa. No discurso pronunciado no acto de transmissão de poderes, acentuou que, para lá dos planos que a colonização portuguesa prosseguia há cerca de 500 anos, trazia três novos objectivos: primeiro, o povoamento intenso dos territórios ultramarinos, sobretudo os de África, com mais gente metropolitana; depois, a preocupação constante de civilizar os povos nativos; e, em terceiro lugar, o reforço da presença portuguesa na Índia e no Oriente.⁶²

Na opinião de um discípulo e amigo, sonharia com a formação de “novos brasis”.⁶³ De facto, Sarmento Rodrigues tornara-se um arauto do luso-tropicalismo. Por prévia sugestão de José Osório de Oliveira, então chefe de divisão de propaganda da Agência Geral das Colónias — cosmopolita e activo jornalista e intelectual, ligado ao sidonismo e ao integralismo lusitano, que também vivera no Brasil e em Cabo Verde —, convidou, em princípios de 1951, Gilberto Freyre a visitar o Ultramar Português, tendo tido a cautela de, antes de proceder ao convite formal, se certificar da sua receptividade junto do Governo brasileiro e de Salazar (a quem emprestou bibliografia).⁶⁴

Gilberto Freyre chegou a Lisboa em Agosto de 1951, dois meses depois de publicada a lei de revisão constitucional. A viagem pelo Ultramar,

61 Nogueira, *Salazar — O Ataque...*, 190-191.

62 Manuel Maria Sarmento Rodrigues, “O Mais Alto Ideal Nacional”, in *Unidade da Nação Portuguesa*, vol. I (Lisboa: Agência Geral do Ultramar, 1956), 6.

63 Avelino Teixeira da Mota, “Vice-Almirante RAa Manuel Maria Sarmento Rodrigues (15.6.1899 — 1.8.1979)”, in *Anais do Clube Militar Naval*, Vol. CIX (Julho a Setembro 1979), 759.

64 Cláudia Castelo, “Prefácio”, in *Um Brasileiro em Terras Portuguesas...*, Gilberto Freyre e pref. Cláudia Castelo (São Paulo: É Realizações, 2010); Cláudia Castelo, «O *Modo Português de Estar no Mundo*» - O Luso-tropicalismo e a Ideologia Colonial Portuguesa (1933-1961) (Porto: Edições Afrontamento, 1999), 87 e segs.

de cerca de um ano, levá-lo-á à universalização do luso-tropicalismo, mediante a descoberta das chamadas «constantes portuguesas de carácter e acção» e da aproximação da África portuguesa e Goa às raízes do Brasil.

A nova e ampla formulação tropicalista terá importante e vasta repercussão na ideologia colonial portuguesa no fim da década de cinquenta. Como explica Cláudia Castelo, o Estado Novo soube apropriar-se de algumas máximas para se defender das pressões da comunidade internacional e assistiu-se internamente a um momento de amplo consenso em torno da integridade nacional e da continuidade da missão histórica do país.⁶⁵ O luso-tropicalismo irá, de imediato, proporcionar «a (quase) convergência nacional em torno da soberania portuguesa sobre os territórios ultramarinos»,⁶⁶ no fim da década, servir de trunfo do regime português em política externa e, em 1961, justificar as reformas promovidas pelo Ministro do Ultramar Adriano Moreira.

Quanto à revisão de 1951, alguns autores invocam mesmo a «estreita correlação»⁶⁷ ideológica e de discurso que o luso-tropicalismo deu à nova política colonial e Ives Léonard (dando outra redacção a esta sua primeira posição) avança que a revisão foi «o corolário jurídico», embora «puramente cosmético da teoria do luso-tropicalismo».⁶⁸

No entanto, apesar da afirmação do princípio da unidade nacional, não parece exacto que, de momento, tivesse ocorrido uma tal apropriação. De facto, quando Gilberto Freyre chegou a Lisboa a revisão estava concluída e o (ainda não completamente formulado) luso-tropicalismo nunca foi invocado. Também a própria revisão não foi referida por Gilberto Freyre em qualquer das muitas intervenções e livros publicados a propósito, até porque o estatuto dos indígenas manteve (quer nesta revisão quer na sua nova formulação, em 1954), todas as suas características genéticas, não tendo favorecido a miscigenação, antes pelo contrário.

65 Cláudia Castelo, “O Luso-tropicalismo e o Colonialismo Português Tardio”, (5 de Março 2013), disponível em <http://www.buala.org/pt/a-ler/o-luso-tropicalismo-e-o-colonialismo-portugues-tardio>.

66 Cláudia Castelo, *O Modo Português...*, 95-96.

67 Ives Léonard, “Immuable et changeant, le lusotropicalisme au Portugal”, in *Arquivos do Centro Cultural Calouste Gulbenkian — Volume XLII — Le Portugal et l’Atlantique*, Lisboa-Paris (2001), 108; Margarida Calafate Ribeiro, *Uma História de Regressos — Império, Guerra Colonial e Pós-colonialismo* (Porto: Edições Afrontamento, 2004), 154.

68 Ives Léonard, *Histoire du Portugal contemporain*, (Paris: Éditions Chandeigne, 2016), 152.

De resto, embora defensor do assimilacionismo e cada vez mais interessado e promotor do luso-tropicalismo,⁶⁹ Sarmiento Rodrigues teve pouco peso no processo de revisão e foi, na época, parco em declarações públicas quanto ao seu alcance. Sustentou, sinteticamente, que a revisão constitucional dera um mero passo no sentido da unidade nacional; por isso, a única autonomia de que, a partir dela, se poderia falar era a autonomia financeira, pois que as agora designadas províncias ultramarinas eram tão-só províncias, com os mesmos privilégios das províncias metropolitanas; e assim não se lhe poderia «continuar a chamar, logicamente, colónias, porque não o eram». Argumentará que não se acabara com o indigenato por não ser inteiramente possível estabelecer a homogeneidade entre «a gente portuguesa dispersa pelos territórios metropolitanos e ultramarinos» devido às diferentes religiões professadas, às várias raças abrangidas e às diversas línguas faladas.⁷⁰ Por outro lado, numa entrevista jornalística, em 26 de Maio de 1951, chegou mesmo a antecipar que um dia não haveria Ministério das Colónias, governos ultramarinos ou serviços próprios, porque tudo se passaria tal como em Trás-os-Montes ou no Algarve e assim mercê de uma autonomia inicial, realizar-se-ia «uma fusão numa unidade. Pura assimilação».⁷¹

A revisão de 1951 implicou a imediata substituição da terminologia imperial e colonial em todas as instituições, serviços e actos públicos (Decreto-Lei n.º 38.300, de 15 de Junho). Depois, levou às alterações da Lei Orgânica do Ultramar e do Estatuto dos Indígenas. Também a igreja católica institucional ajustou o seu discurso missionário à retórica do luso-tropicalismo.⁷² Começou a surgir no discurso político, sobretudo nas intervenções dos deputados da Assembleia Nacional, o neologismo “portugalidade” como substituto da ideia de império e sustento da tese

69 Como resume Silva, “Assimilacionismo...”, in *O Governo dos Outros...*, 343-344, o “assimilacionismo” como modelo de colonização portuguesa foi promovido após a Segunda Guerra Mundial e «posteriormente articulado com a visão luso-tropicalista, que acrescentou à anterior noção de *assimilação* (de uma cultura superior, a portuguesa/europeia) uma noção de assimilação mais recíproca, focalizada no encontro e fusão de elementos culturais diversos».

70 Sarmiento Rodrigues, “É Sólida, Natural e Verdadeira a Unidade Portuguesa”, in *Unidade...*, 153-154.

71 Sarmiento Rodrigues repetia que o seu pensamento colonial não era partidário nem doutrinário — ver, sobretudo, a conferência que proferiu na Associação Académica de Coimbra, em 20 de Maio de 1960, in Manuel Maria Sarmiento Rodrigues, *Esperanças e Realidades da Vida Portuguesa* (Lisboa: Centro de Estudos Históricos Ultramarinos, 1965), 190 e segs.

72 Simpson, *A Igreja...*, 186.

que as colónias, ainda que reguladas por um estatuto especial, integravam uma nação única e multirracal, dispersa em vários continentes.⁷³

A LEI ORGÂNICA DO ULTRAMAR DE 1953

Salazar e Marcelo Caetano, presidentes respectivamente do Conselho de Ministros e da Câmara Corporativa, continuaram a colaborar nos processos legislativos, como lhes competia. Em Abril de 1952, Salazar comunicou que entre as propostas relativas ao Ultramar para aprovação na Assembleia Nacional se encontrava o texto da nova Carta (ou Lei) Orgânica do Ultramar, pendente de revisão no seio do Governo para ser enviada para parecer, sugerindo algumas medidas para acelerar o processo legislativo.⁷⁴ Porém, quatro meses depois, por entender tratar-se de questões muito sérias e não estar tomado nenhum compromisso, a apreciação desse diploma ficou adiada para a sessão ordinária da Assembleia Nacional, com início em Janeiro de 1953.⁷⁵ De seguida, em 22 de Outubro de 1952, pelo Decreto n.º 39.959, o Presidente da República, Craveiro Lopes, convocou extraordinariamente a Assembleia Nacional para — a partir de 28 de Outubro — se pronunciar, entre outras questões, sobre a proposta de lei relativa à Lei Orgânica do Ultramar.

Sarmento Rodrigues subscreveu a proposta e o relator do parecer da Câmara Corporativa foi Afonso Queiró.⁷⁶ O projecto (da proposta de revisão) foi, todavia, elaborado inicialmente por José Ferreira Bossa, então director-geral de Administração Política e Civil do Ministério

73 Vítor de Sousa, *Da “Portugalidade” à Lusofonia* (Universidade do Minho: Edições Húmus, 2017), 126 e 162 e segs.

74 Carta de Salazar, de 4 de Abril de 1952, in Antunes, *Salazar e Caetano...*, 307.

75 Carta de Salazar, de 28 de Julho de 1952, in Antunes, *Salazar e Caetano...*, 324

76 Quer a proposta governamental quer o parecer estão publicados em *Diário das Sessões*, n.º 163, de 13 de Novembro de 1952, 937-949 e 950-998. “Proposta de Lei Orgânica do Ultramar”, in *Diário das Sessões*, n.º 163, de 13 de Novembro de 1952, 937-949; Afonso Queiró (relator), “Parecer n.º 35/V, acerca do projecto de proposta de lei n.º 517 (lei orgânica do ultramar)”, in *Diário das Sessões*, n.º 163, de 13 de Novembro de 1952, 950-998.

do Ultramar — que, aliás, redigiu, também, a réplica do Governo.⁷⁷ Revelaram-se algumas divergências, mas a proposta governamental acabou por prevalecer na discussão e votação na Assembleia Nacional.

O parecer da Câmara Corporativa relevava a necessidade de revisão da Carta Orgânica do Império Colonial, datada de 1946, atendendo quer às mudanças terminológicas quer ao novo espírito da legislação. O órgão legiferante seria agora, depois da revisão de 1951, a Assembleia Nacional. Segundo Afonso Queiró, as principais ideias do projecto da proposta governamental mereciam o aplauso da Câmara Corporativa, mas não a sua sistematização, que se revelava «extremamente deficiente».⁷⁸ Considerava mais adequado enunciar primeiro as bases, contendo apenas o que era comum a todas as províncias e reservar para diplomas especiais a regulamentação complementar do que derivasse das particularidades geográficas e do meio social. Assim sendo, o diploma comum, apesar de novo, deveria continuar a designar-se Carta Orgânica, «não apenas em homenagem ao imediato passado legislativo, como em consequência da própria e especial adequação da palavra “Carta” para designar documentos normativos programáticos e fundamentais».⁷⁹ Regressar-se-ia, portanto, aos procedimentos adoptados na legislação republicana de 1914: bases gerais tendo como complementos estatutos privativos para cada território.

O parecer também se manifestou favorável à criação de Conselhos Legislativos deliberativos e electivos, assim ultrapassando toda a anterior legislação. Tratava-se da questão mais problemática e sensível abordada pelo parecer. A criação de Conselhos Legislativos era muito ponderada: sublinhava o relator tratar-se de uma inovação que a Constituição não prescrevia nem vedava e, embora conviesse dar acrescida audiência aos interesses e à opinião local, através de adequada representação, havia que afastar expressamente qualquer eventual passagem para o plano inclinado que conduzia à autonomia, ao *self government* colonial. Avisava que este último passo antecedia, logica e historicamente, a independência

77 José Ferreira Bossa, “Notas ao Projecto de Última Redacção da Lei Orgânica do Ultramar” e, sobretudo, “Algumas Observações ao Contraprojecto da Câmara Corporativa Anexo ao Parecer n.º 35/V, de 6 de Novembro de 1952, Acerca da Proposta de Lei Orgânica do Ultramar” (este sem data, mas recebido por Salazar em 5/12/1952), disponíveis em AOS/CO/UL-17. Depois, em 1955, José Bossa enviou uma “[Carta a Salazar], de 7/3/1955”, a que juntou “Breves Notas ao Projecto de Emendas da Lei Orgânica do Ultramar (Proposta de Lei n.º 506)”, de 5/3/1955, disponíveis em AOS/CO/UL-17.

78 Afonso Queiró (relator), “Parecer n.º 35/V...”, in *Diário das Sessões*, 953.

79 Afonso Queiró (relator), “Parecer n.º 35/V...”, in *Diário das Sessões*, 954.

política integral, a plena descolonização; ora, acrescentava-se, o sistema português era uma construção original, com a virtude de dar relevo aos interesses e à opinião pública local, sem comprometer a unidade política de todo o território português. O que vinha proposto — prosseguia — mais não era que um regime de legislação descentralizadora, exprimindo mera necessidade administrativa sem comprometer a unidade política da Nação Portuguesa.⁸⁰ De resto, os Conselhos Legislativos só existiriam nas províncias de governo-geral e caberia aos Estatutos Político-Administrativos fixar o número dos vogais eleitos e nomeados; quanto ao mais, destinavam-se a assegurar a representação dos contribuintes, dos organismos corporativos e das associações económicas, culturais e de interesses espirituais e morais, dos corpos administrativos; a qualidade de eleitor dependeria do pagamento de um mínimo de contribuição directa. Para as províncias de governo simples, com atribuições ao mesmo tempo legislativas e executivas, previam-se apenas Conselhos de Governo.⁸¹ Quer dizer, o alargamento da participação na governação das elites coloniais seria concedido, mas em termos muito restritos e cautelosos.

Assinado em 6 de Novembro de 1952, o parecer teve 4 votos favoráveis e 1 voto discordante do anterior Ministro das Colónias, Francisco Vieira Machado, que, sendo favorável à legislação dos anos 30, considerou a proposta um perigoso retrocesso, por regressar à orientação de 1914.⁸² Doutrinalmente, o seu teor será objecto de críticas vindas da extrema-direita monárquica, de opinião que a «perigosa ambiguidade» que nele se continha não era «claramente, nem autonomista nem integradora».⁸³

Na Assembleia Nacional (convocada extraordinariamente pelo Presidente da República em fins de Outubro de 1952, como se viu), a discussão na generalidade da proposta de lei começou na sessão n.º 188, em 15 de Janeiro de 1953, e prolongou-se até à sessão n.º 201, em 11 de Fevereiro. Falaram 19 deputados: Vaz Monteiro, Duarte Silva, Manuel Múrias, Sócrates da Costa, Castilho de Noronha, Sousa Pinto, António Maria da Silva, Amorim Ferreira, Pinto Barriga, Mendes Correia,

80 Afonso Queiró (relator), “Parecer n.º 35/V...”, in *Diário das Sessões*, 952-953.

81 Armando Manuel Marques Guedes, “Organização Político-administrativa: os Conselhos Legislativos e os Conselhos de Governo”, in *Cabo Verde, Guiné, São Tomé e Príncipe: curso de extensão universitária. Ano lectivo de 1965-1966* (Lisboa: ISCSPU, 1966), 639 e segs.

82 O «novo texto» do parecer foi, ainda em fase de «Prova» visto por Salazar — o qual que, mediante sublinhados, pontos de interrogação e umas “notas” em 6 folhas, colocou variadas dúvidas ao seu teor — cf. AOS/CO/UL-17.

83 Fernando Pacheco de Amorim, *Três Caminhos da Política Ultramarina* (Coimbra: Edição do Autor, 1962), 73, nota (2).

António de Almeida, Teófilo Duarte, Armando Cândido, Carlos Moreira, Lopes Alves, Délio Santos, Maria Leonor Correia Botelho, Mascarenhas Gaivão e Mário de Figueiredo. Nenhum deles pôs em causa a proposta governamental. As questões predominantes visaram o estatuto do Estado da Índia e o papel dos Conselhos Legislativos.

A quase total omissão de referências à política indígena e ao indigenato levaram o especialista Mendes Correia a concluir, conformado, que não se observavam «modificações arriscadas». ⁸⁴ Apenas houve novidades (e divergências relativamente à proposta de lei e ao parecer da Câmara Corporativa) quanto à aplicação do regime do indigenato em S. Tomé e Príncipe e em Timor. Na sessão de 6 de Janeiro de 1953, o deputado Vaz Monteiro discordou da inclusão da S. Tomé e Príncipe entre as províncias de indigenato sobretudo com dois argumentos: primeiro, porque a sua classificação como província de indigenato provinha da aplicação do Estatuto dos Indígenas aos serviçais (os “contratados”) angolanos e moçambicanos das roças, isto é, das propriedades agrícolas da província; ⁸⁵ ora, à população nativa de S. Tomé e Príncipe não se aplicava tal Estatuto nem se podia dar a classificação técnico-legal de indígena e, portanto, a província não era de indigenato; quanto a Timor, também se pronunciava pela não aplicação do estatuto de indígena pois, por um lado, os timorenses estavam muito mais desenvolvidos do que os indígenas de África, e, por outro lado, sob o aspecto político era preferível a sua não aplicação. ⁸⁶ Intervindo na sessão de 3 de Fevereiro, o deputado António de Almeida também se pronunciou pela exclusão de Timor do regime do indigenato invocando especialmente duas ordens de razões: os timorenses eram na sua quase totalidade malaios pelo que não estavam abrangidos pela definição de indígenas, além de ser inegável que, embora não muito progressivo, o estado social médio dos timorenses se afastava bastante do primitivismo das sociedades africanas; em segundo lugar, Portugal devia grandes serviços aos timorenses pois, na maioria, haviam dado «provas invulgares da sua fidelidade e amor à Pátria-Mãe» durante a ocupação japonesa. ⁸⁷ Estas duas alterações foram acolhidas sem objecções na especialidade e, assim, o regime de indigenato deixou de ser aplicável em

84 Matos, *Mendes...*, 315.

85 Portanto, a população negra local — forros e angolares que recusavam o trabalho agrícola nas roças —, bem como os cabo-verdianos, não estava sujeita ao indigenato cujo estatuto se aplicava, porém, aos trabalhadores recrutados em Angola e Moçambique.

86 *Diário das Sessões*, n.º 189, de 17 de Janeiro de 1953, 490-492.

87 *Diário das Sessões*, n.º 196, de 4 de Fevereiro de 1953, 570.

S. Tomé e Príncipe e em Timor, embora tal resulte de forma indirecta, por nenhuma destas duas províncias ultramarinas constar da relação da Base LXXXIV da nova Lei Orgânica relativa às medidas especiais através das quais o Estado português garantia a protecção e defesa dos indígenas (cujo regime só abrangia expressamente Angola, Moçambique e Guiné).

Perante tal unanimidade, seleccionei, por apresentarem alguma originalidade e substância e também pelo peso político dos oradores, apenas duas intervenções feitas durante este debate na generalidade da nova Lei Orgânica.

Segundo o ex-Ministro das Colónias Teófilo Duarte, tratava-se de uma proposta da maior transcendência para o futuro da Nação. No início da intervenção, observou o panorama colonial: os casos dos domínios, ou colónias, inglês, francês, holandês e belga levavam a concluir existir uma acentuada tendência, «quer sob uma forma ordeira, quer insurreccional, para a independentização a curto trecho nalgumas delas e reivindicações prementes para uma larguíssima autonomia em outras, o que tudo cria um estado agudo de incertezas quanto ao futuro nas respectivas metrópoles». ⁸⁸ Na situação portuguesa, quer quanto às populações brancas quer quanto às populações de cor, em todo o Ultramar a vida decorria «normalmente como antes da guerra e, duma maneira geral, a influência do que se passou ou vem passando em territórios vizinhos tem sido nula», com a única excepção da «nossa Índia». ⁸⁹ Apreciando a proposta governamental no que respeitava à composição e atribuições dos Conselhos Legislativos, e nomeadamente nos casos de Angola, Moçambique e Índia, Teófilo Duarte resumiu as suas considerações do seguinte modo: «apreensões sobre a vantagem da forma como passarão a ser constituídos e discordância da restrição das suas atribuições». ⁹⁰

Mário de Figueiredo, líder parlamentar e porta-voz do Governo, encerrou a discussão na generalidade. Começou por invocar a docência de que fora encarregue, trinta anos antes, da disciplina de Direito Colonial na Faculdade de Direito de Coimbra e confessou o seu desconhecimento das terras coloniais. Aprofundara, por isso, o sentido da reforma constitucional (republicana) de 1920: com esta, passara a haver dois órgãos legislativos normais (o Congresso e os Conselhos Legislativos) e um órgão legislativo com competência delegada pelo Congresso (o Poder

88 *Diário das Sessões*, n.º 197, de 5 de Fevereiro de 1953, 579.

89 *Diário das Sessões*, n.º 197, de 5 de Fevereiro de 1953, 579.

90 *Diário das Sessões*, n.º 197, de 5 de Fevereiro de 1953, 583.

Executivo); além disso, os diplomas legislativos emanados dos Conselhos Legislativos estavam, quanto à sua vigência, na dependência da sanção do Poder Executivo. Até pedia «desculpa desta análise técnica, jurídica demais», mas ela era indispensável para ver se, de momento, se estava, ou não, «em presença, em relação a 1920, de uma marcha à ré». ⁹¹ Ora — irá concluir —, havia dois regimes, como “tipo-limite” de organização das províncias ultramarinas: um, apostando numa autonomia cada vez mais marcada, chegando no limite à situação de as províncias ultramarinas se constituírem como Estados independentes; o outro regime preparava a integração das províncias ultramarinas na administração metropolitana até ao ponto de desaparecer o próprio Ministério do Ultramar. Qual era a questão central? Era a da lei, como acto mais elevado da soberania, ou seja, era a questão de saber quem era competente para emanar a lei. Ora, a Assembleia Nacional não poderia apoiar «uma orientação que tenda cada vez mais para a autonomia da própria legislação, atingindo-se como último limite um estado independente». Queria isto dizer, em última instância, que a Assembleia Nacional não podia, na Lei Orgânica, «ir para a solução de tornar executórias por si mesmas as decisões do Conselho Legislativo ou dos Conselhos de Governo quando funcionem no exercício da sua competência legislativa». ⁹²

Concluído este debate, o Presidente da Assembleia Nacional, como não se suscitasse mais nenhuma questão, considerou a proposta do Governo sobre a Lei Orgânica do Ultramar, aprovada na generalidade. ⁹³ De seguida, começou a discussão na especialidade, a qual só foi concluída na sessão n.º 207, em 25 de Fevereiro. A publicação foi feita através da Lei n.º 2.066, de 27 de Junho de 1953.

Em síntese, esta nova Lei Orgânica do Ultramar (subdividida em 9 Capítulos e 92 Bases) caracteriza-se pelos seguintes traços fundamentais ⁹⁴:

- (a) O ultramar português abrangia as parcelas do território da Nação indicadas no artigo 1.º, n.ºs 2 a 5, da Constituição, compondo-se de oito províncias;

91 *Diário das Sessões*, n.º 200, de 11 de Fevereiro de 1953, 624.

92 *Diário das Sessões*, n.º 200, de 11 de Fevereiro de 1953, 626. O “Discurso do Prof. Dr. Mário de Figueiredo sobre o Projecto [sic] de Lei Orgânica do Ultramar” também foi publicado no *Boletim Geral do Ultramar*, n.º 332 (Fevereiro 1953), 21 e segs.

93 *Diário das Sessões*, n.º 201, de 12 de Fevereiro de 1953, 636.

94 Wilensky, *Tendencias...*, 167-169; Alexandre, *Contra o Vento...*, 212-216.

- (b) Essas províncias ultramarinas eram parte integrante do Estado português;
- (c) Eram três os princípios gerais relativos à administração ultramarina: (i) o da sua solidariedade, entre si e com a metrópole; (ii) o da especialidade de legislação; (iii) o da descentralização administrativa e autonomia financeira;
- (d) Ampliavam-se as faculdades de direcção política e legislativa do Ministro do Ultramar;
- (e) Nas províncias de governo geral estabeleciam-se Conselhos Legislativos constituídos, na sua maioria, por vogais eleitos e por representantes dos indígenas;
- (f) A reforma dos Conselhos Legislativos visava satisfazer algumas aspirações das elites coloniais, aumentando limitadamente, mediante restrições ao sufrágio, a participação e representação das populações brancas, “civilizadas” e possidentes;
- (g) A presença de brancos, mestiços e negros nos Conselhos Legislativos era, sobretudo, simbólica e escassos os meios para impor as suas deliberações;
- (h) Organizavam-se Conselhos de Governo, nas províncias de governo simples, como órgãos consultivos e de administração local;
- (i) Instaurava-se o regime municipal;
- (j) O ensino dos indígenas era da competência exclusiva das missões católicas portuguesas;
- (k) Eliminava-se o indigenato em Timor e em S. Tomé e Príncipe e mantinha-se em Angola, Moçambique e Guiné.

As Bases V e XCII mandavam decretar o estatuto político-administrativo de cada uma das províncias ultramarinas.⁹⁵ Iriam ser publicados em 1955, primeiro através do Decreto n.º 40.216, de 1 de Julho, que promulgou o Estatuto da Índia, e depois em 5 de Julho, através dos Decretos n.º 40.223 a 40.228, que promulgaram o Estatuto de 6 outras Províncias Ultramarinas. Exceptuou-se Cabo Verde, sem estatuto próprio, pois a Base V, n.º 2, da Lei Orgânica do Ultramar deixara aberta a hipótese da adjacência — que não foi aproveitada, pelo que a situação ficou

95 A Lei n.º 2076, de 25 de Maio de 1955, introduziu algumas alterações, em especial acolhendo «as características particulares do Estado da Índia», sobre o qual ocorria uma grave crise com a União Indiana.

indefinida até 1962/1963. Logo de seguida, mudou o Ministro: a 7 de Julho de 1955, Raúl Ventura, anterior Subsecretário de Estado do Ultramar, substituiu Sarmento Rodrigues (que, antes, também fizera publicar um novo Estatuto dos Indígenas).

Assim se completava a reorganização político-administrativa: cada província ultramarina (definida e delimitada nos termos do artigo 1.º do respectivo Estatuto) tornou-se parte integrante do Estado português, na sua forma unitária, passando a ser «uma pessoa colectiva de direito público» e a gozar «de autonomia administrativa e financeira, de harmonia com a Constituição Política, a Lei Orgânica do Ultramar e o presente Estatuto» (artigo 2.º).

A maior novidade desta nova legislação residia no alargamento da participação política dos colonos na governação do território, através da criação dos Conselhos Legislativos. Todavia, não só as suas atribuições (políticas e legislativas) ficaram muito limitadas como a maioria dos membros nem sequer era eleita, pelo que afinal o poder permaneceu nas mãos dos Governadores e estes continuaram estritamente dependentes do Ministro do Ultramar. Por isso, a reforma da administração acabou por não satisfazer as expectativas dos colonos brancos, que continuaram sem qualquer influência efectiva sobre a governação colonial. De resto, o seu descontentamento ainda foi agravado pela política económica — que continuou a proteger os interesses metropolitanos — e pela política de contenção do povoamento branco.⁹⁶

O ESTATUTO DOS INDÍGENAS DE 1954

A primeira e principal justificação para a elaboração de um novo Estatuto dos Indígenas (que substituiria o então vigente Estatuto de 1929) era a aplicação dos princípios fundamentais que passaram a estar consignados na Constituição, após a revisão de 1951, e na Lei Orgânica Ultramar de 1953. Em 1951, apesar de algumas divergências de fundo entre a proposta governamental e o parecer da Câmara Corporativa (ainda mais conservador na matéria), a discussão parlamentar sobre o indigenato fora curta: mantiveram-se as «Garantias dos indígenas» provindas do Acto Colonial, a tentativa de alteração da terminologia não passou e a única

96 Pimenta, *Portugal e o Século XX...*, 93-95.

novidade foi a atribuição de natureza transitória ao regime de indigenato. Porém, num curso realizado em 1952-1953, Marcelo Caetano criticava a influência do «renovo das velhas doutrinas da assimilação integral das províncias ultramarinas ao regime europeu» e distinguiu, considerando os diversos estádios culturais em que se encontravam os seus componentes, quatro situações (sociológicas) entre a população nativa⁹⁷: (i) indígenas primitivos; (ii) indígenas em evolução; (iii) indígenas destribalizados; (iv) assimilados.

Ora, era a situação dos destribalizados não assimilados que, na época, mais preocupava os mentores da política indígena. Não se tratava de caso exclusivamente português e Marcelo Caetano, num parecer emitido no Conselho do Império Colonial, em 1941, defendera agrupamentos populacionais próprios e a criação de um estatuto intermediário entre a cidadania e o indigenato, o de “semi-assimilado” — que abrangeria os negros e mestiços com um verniz externo de civilização e em rebeldia contra a disciplina tribal.⁹⁸ Na sequência desta sugestão, e mais concretamente para enquadramento social de tais “semi-assimilados”, veio Silva Cunha propor o aproveitamento de bairros indígenas, enquanto organizações dos aglomerados populacionais existentes junto das populações europeias.⁹⁹ Abrangendo sobretudo os indígenas que tinham frequentado as escolas das missões ou que tinham emigrado para áreas urbanas, a questão, embora de forma dispersa, irá ser tratada expressamente no novo Estatuto na perspectiva da organização política e da livre opção pelo direito comum. Não se considerou a situação dos mestiços — muito importante quanto a Cabo Verde e aos cabo-verdianos —, por serem considerados «assimilados de nascença» e «homens de fronteira».¹⁰⁰

Como se disse, a Lei Orgânica do Ultramar de 1953, em geral, trouxe poucas inovações e remetia quase para o fim do texto o enunciado das regras gerais sobre as populações indígenas. Constavam das três Bases que compunham a secção VI do Capítulo VIII — Da ordem económica e social das províncias ultramarinas: a Base LXXXIV (manutenção do indigenato, como regime de transição); a Base LXXXV (regimes

97 Marcello Caetano, *Os Nativos na Economia Africana* (Coimbra: Coimbra Editora, 1954), 6 e 16-18.

98 Citado e transcrito por Cunha, *O sistema...*, 185-187.

99 Cunha, *Questões...*, 146.

100 Tchernó Djaló, *O Mestiço e o Poder — Identidades, Dominações e Resistências na Guiné* (Lisboa: Vega, 2012), 188.

especiais de propriedade imobiliária); a Base LXXXVI (princípios gerais do trabalho dos indígenas).¹⁰¹

O novo Estatuto dos Indígenas Portugueses das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique seria, depois, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 39.666, de 20 de Maio de 1954, ou seja, pelo Governo reunido em Conselho de Ministros. E esta forma legislativa era a grande novidade, pois, pela primeira vez, ultrapassava-se a competência específica do Ministro do Ultramar (que, porém, se mantivera intocada, mesmo depois da revisão constitucional de 1951), através da invocação da competência legislativa genérica do Governo. Aliás, o processo legislativo, talvez por ser novo, mostrou-se deficiente, pois a versão originária do Decreto-Lei n.º 39.666 omitiu a obrigatória referência à prévia audição do Conselho Ultramarino e não se encontrou qualquer parecer, apenas uma mera referência a um “projecto” inicial, elaborado pelo Conselho Ultramarino.¹⁰²

Do muito curto preâmbulo sobre o Estatuto destaca-se a preocupação de considerar «situações» em que o indígena «pode encontrar-se no caminho da civilização, para que o Estado tem o dever de o impelir», ou seja — ao que parece —, a transição para a cidadania (a chamada “assimilação”). Nesta aparente linha “assimilacionista”, o Ministro Sarmiento Rodrigues limitou-se a generalidades, pois considerou, apenas de passagem e já depois da sua publicação, que se pretendia elevar «às plenas responsabilidades de cidadania» a camada da população de algumas províncias ultramarinas culturalmente mais atrasada, em relação às quais o objectivo principal da acção do Estado era torná-los «bons e conscientes portugueses».¹⁰³

O novo Estatuto continha 67 artigos, agrupados em 4 capítulos:

- o capítulo I definia em seis artigos a condição de indígena português e o seu estatuto subjectivo;
- o capítulo II, relativo à situação jurídica dos indígenas, dividia-se em quatro secções: secção I sobre a organização

101 Havia duas outras normas relevantes sobre o julgamento das «questões gentílicas» (n.º V da Base LXV) e sobre a extensão dos sistemas penal e penitenciário (n.º II da Base LXIX)

102 Quanto ao citado Decreto-Lei n.º 39.666, em 19 de Junho, uma “rectificação” da Presidência do Conselho veio, um mês depois, acrescentar ter sido «Ouvido o Conselho Ultramarino», o qual, segundo Silva Cunha, «largamente» remodelara o projecto inicial — cf. Silva Cunha, *Administração e Direito Colonial (apontamentos organizados por José Carlos Ney Monteiro e José Pedro Pinto Leite)*, vol. 2 (Lisboa: AAFDL, 1954), 289. Ver *infra*.

103 Manuel Maria Sarmiento Rodrigues, “Somos Tanto uma Nação Europeia como Africana ou Asiática” in *Unidade...*, vol. 2, 725; Manuel Maria Sarmiento Rodrigues, “Problemas do Ultramar Português”, in *Esperanças e Realidades da Vida Portuguesa* (Lisboa: Centro de Estudos Históricos Ultramarinos, 1965), 48.

- política; secção II sobre os crimes e as penas; secção III sobre as relações de natureza privada; e secção IV sobre tribunais e processo;
- o capítulo III regulava a extinção da condição de indígena e a aquisição da cidadania;
 - o capítulo IV referia-se à execução do estatuto.

O Estatuto era especial e pessoal: aplicava-se aos indígenas das províncias da Guiné, Angola e Moçambique e seria «respeitado em qualquer parte do território português onde se ache o indivíduo que dele goze» (artigo 1.º). Porém, visto que o indigenato acompanhava os indígenas quando e para onde se deslocassem (como era, sobretudo, o caso dos indígenas angolanos e moçambicanos “contratados” para as roças de S. Tomé e Príncipe), foi necessário, posteriormente, regular o expediente que esclarecesse a quem e como dirigir os requerimentos quando, passando a residir na metrópole, ilhas adjacentes ou numa província ultramarina onde não vigorasse o regime de indigenato, pretendessem adquirir o direito à cidadania e a concessão do bilhete de identidade.¹⁰⁴

Isto é, os indígenas encontravam-se numa posição especial perante a ordem jurídica global portuguesa, que correspondia ao seu “estado” (*status*), ou “situação jurídica” ou, ainda, “qualidade jurídica”. Precisando melhor: quando se refere o Decreto-Lei n.º 39.666 como “Estatuto dos Indígenas” usa-se o termo estatuto em sentido objectivo (como conjunto de regras de direito); ao afirmar-se que os indígenas «gozam do estatuto especial» usa-se o termo em sentido subjectivo (como conjunto de poderes e deveres).¹⁰⁵

A noção legal de indígenas constava do artigo 2.º: «indivíduos de raça negra ou os seus descendentes que, tendo nascido ou vivendo habitualmente nelas [províncias da Guiné, Angola e Moçambique], não possuam ainda a ilustração e os hábitos individuais e sociais pressupostos para a integral aplicação do direito público e privado dos cidadãos portugueses».

Eram, portanto, cinco os critérios utilizados: (i) raça; (ii) filiação; (iii) nascimento; (iv) residência; (v) cultura. Comparando com o Estatuto de 1929 constatam-se quatro alterações: a) deixou de se definir o “não indígena”; b) alargou-se o conceito de indígena aos “destribalizados” e “indígenas em evolução”; c) a definição é geral (comum a todas as

104 Portaria n.º 15.612, de 21 de Novembro de 1959, do Ministro do Ultramar, Raul Ventura.

105 José Carlos Ney Ferreira e Vasco Soares da Veiga, *Estatuto dos Indígenas Portugueses das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique — Anotado* (Lisboa: s.n.,1957), 11-12.

províncias de indigenato) e exclusiva (porque consta da lei e deixa de caber aos governadores de cada colónia); d) em vez de dois (o racial e o cultural) passam a ser cinco os critérios usados na definição.¹⁰⁶

Como ficara pela primeira vez consolidado no Estatuto de 1926, tais indivíduos (também, vulgarmente, chamados autóctones ou nativos), por serem de raça negra e não “civilizados” não eram cidadãos, melhor, eram não-cidadãos (súbditos). Mas agora o Estatuto de 1954 qualificava expressamente os indígenas como portugueses. Saber a que título ou com que significado era uma *vexata quaestio*, que, por isso, tem de ser abordada aproveitando o direito comparado.

O indigenato não existia no Império britânico, assente na separação racial e na distinção binária entre titulares da nacionalidade britânica e estrangeiros. Como regime legal, o indigenato fora criado no século XIX pelo Império Francês, onde provocou «um debate sem fim» por causa da variedade e complexidade destes estatutos pessoais.¹⁰⁷ Em 1945, vivendo-se ainda sob a forma de Império (substituída pela Constituição de 1946), reclamar a cidadania era um gesto revolucionário pois a esmagadora maioria dos africanos — e dos argelinos — eram considerados nacionais franceses e súbditos franceses, mas não cidadãos franceses. Só poderiam tornar-se cidadãos se renunciassem ao respectivo estatuto pessoal (islâmico ou costumeiro), aceitassem as regras do código civil francês sobre o casamento e a herança e persuadissem os administradores que tinham assimilado completamente as normas sociais francesas.¹⁰⁸ A abolição do indigenato traduziu-se na generalização da cidadania enunciada pelo artigo único da chamada «Lei Lamine Guèye» (cujo desenvolvimento admitiu a manutenção do estatuto pessoal de direito privado e distinguiu entre cidadania da República francesa e cidadania da União Francesa), aprovada por unanimidade em 7 de Maio de 1946 pela Assembleia Nacional Constituinte.

No direito colonial português, para Marcelo Caetano, numa construção restritiva, os indígenas eram apenas «súbditos portugueses, submetidos à protecção do Estado português, mas sem fazerem parte da Nação, quer entendida como comunidade cultural (visto faltarem-lhe os requisitos de assimilação de cultura) quer como associação política dos

106 Ferreira e Veiga, *Estatuto...*, 14-20.

107 Para um resumo, Emmanuelle Saada, “Et le droit colonial inventa l’indigène”, *L’Histoire*, n.º 400 (Junho 2014): 48-51.

108 Frederick Cooper, *Français et Africains? Être citoyen au temps de la décolonisation*, trad. Christian Jeanmougin (Paris: Payot, 2014), 18.

cidadãos, (por não terem ainda conquistado a cidadania)». ¹⁰⁹ Adriano Moreira sustentava uma opinião diferente, mais complexa. Primeiro, considerava a palavra cidadania adequada «para designar o estado jurídico caracterizado precisamente pela detenção dos poderes jurídicos pertinentes à intervenção no exercício da soberania»; depois, aproximava-se da doutrina francesa, sustentando que «os indígenas integram uma categoria de nacionais que não são cidadãos, como não o são os não indígenas que não reúnem as condições fixadas por lei». ¹¹⁰ Consequentemente, concluía que, no direito constitucional então vigente, o estado jurídico de nacional era «género de que são espécies os estados de indígena e não indígena». ¹¹¹ Portanto, em sua opinião, embora não-cidadãos, os indígenas seriam nacionais portugueses. Em 1961 foi mais longe: eliminou o estado de indígena, criou o de vizinho da regedoria e generalizou a obtenção do bilhete de identidade de cidadão português.

No Estatuto de 1954, a contemporização com os usos e costumes dos indígenas estava contemplada no artigo 3.º (sendo, desde logo, prejudicada por não existirem efectivamente codificações sistemáticas dos «usos e costumes próprios das respectivas sociedades»). A contemporização obedecia à chamada cláusula de repugnância ¹¹², ou seja, excluía o que “repugnava” à civilização ocidental (a «moral», os «ditames da humanidade» e os «interesses superiores da soberania»); por outro lado, a medida dos usos e costumes teria em conta o grau de evolução, as qualidades morais, a aptidão profissional bem como o afastamento ou integração na sociedade tribal (§ 3.º). Mas a aplicação dos usos e costumes próprios poderia, no domínio das relações privadas, ser afastada pois os indígenas tinham direito a optar pela lei comum em matéria de relações de família, sucessões, comércio e propriedade imobiliária (artigo 27.º). Esta última previsão visaria a “assimilação parcial” (dos destribilizados), contra a qual se levantou Adriano Moreira, por a considerar inoperante e não conduzir «à indispensável coincidência entre o estatuto jurídico e o estatuto cultural» dos assimilados e destribilizados, sobretudo católicos. ¹¹⁵

109 Caetano, *A Constituição de 1953...*, 25.

110 Adriano Moreira, *Administração da Justiça aos Indígenas* (Lisboa, Agência Geral do Ultramar, 1955), 14.

111 Moreira, *Administração da Justiça...*, 15.

112 José Luís de Oliveira Cabaço, *Moçambique: Identidades, Colonialismo e Libertação* (Tese de doutoramento em Antropologia, Universidade de São Paulo, 2007), 153.

113 Adriano Moreira, “Problemas Sociais do Ultramar”, in *Ensaios* (Lisboa, Junta de Investigações do Ultramar, 1960), 157.

Integrado no Capítulo II, sobre a situação jurídica dos indígenas, o artigo 21.º regulava a jurisdição exclusiva das autoridades administrativas sobre os destribalizados, dispondo que exerceriam «por si sós jurisdição e polícia sobre os indígenas que deixarem de estar integrados nas organizações políticas tradicionais». Ora, com este regime especial, os destribalizados continuavam a ser considerados indígenas. O projecto de Estatuto previamente aprovado pelo Conselho Ultramarino pretendia distinguir o Estatuto dos indígenas em regime tribal do Estatuto dos Indígenas destribalizados mas tal orientação não fora perfilhada pelo Governo e por isso as disposições sobre os indígenas destribalizados acabaram disseminadas e não submetidas a um título comum.¹¹⁴ Segundo Diogo Ramada Curto e Bernardo Pinto da Cruz, embora a doutrina jurídica construída sobre este artigo 21.º postulasse que a destribalização tinha fundamentos económicos e estabelecesse que o destribalizado era um marginal, o primeiro objectivo da regulação do destribalizado — «dispersa e não sistematizada» e limitada a mero problema de ordem política — visava essencialmente o não reconhecimento de legitimidade do chefe tradicional.¹¹⁵

A condição de indígena “perdia-se” sempre e só pela aquisição de cidadania (a vulgarmente designada *assimilação*). No regime do indigenato anterior, a cada colónia competia regular esse regime; agora, em 1954, uniformizava-se a assimilação, cujo regime passava a comum nas colónias. Provava-se pelo bilhete de identidade (nacional) e podia revestir uma de três formas:

- (a) A forma normal, realizada através de um processo administrativo onde o indígena requerente deveria comprovar que satisfazia cumulativamente os seguintes cinco requisitos: (i) ser maior de 18 anos; (ii) falar correctamente a língua portuguesa; (iii) exercer profissão, arte ou ofício suficientemente remunerado para sustentar a família; (iv) ter bom comportamento e ter adquirido suficiente ilustração e hábitos portugueses; (v) não ter sido refractário ao serviço militar nem desertor.

114 Ferreira e Veiga, *Estatuto...*, 38.

115 Diogo Ramada Curto e Bernardo Pinto da Cruz, “Destribalização, Regedorias e Desenvolvimento Comunitário: Notas Acerca do Pensamento Colonial Português”, in *Políticas Coloniais em Tempo de Revoltas — Angola circa 1961*, org. Diogo Ramada Curto, Bernardo Pinto da Cruz e Teresa Furtado (Porto: Afrontamento, 2016), 28.

- (b) A forma automática através da outorga de um bilhete de identidade a quem beneficiasse das circunstâncias expressamente contempladas no artigo 60.º;
- (c) A forma graciosa mediante concessão da cidadania pelo governador da província.

Juridicamente, a aquisição da cidadania portuguesa pelos indígenas tinha várias consequências: (i) perda das garantias de «protecção e defesa»; (ii) cessação de certas obrigações e proibições; (iii) sujeição ao direito português, público e privado; (iv) igualdade no acesso à função pública. Mas, na prática, o Estatuto de 1954 tornava ainda mais dificultosa a obtenção da cidadania e, apesar da “avidez” com que era procurada, obteve resultados mínimos em consequência de ser um processo burocrático, arbitrário, reversível, demorado, dispendioso e, em certos sectores, socialmente desprezado.¹¹⁶

Como grande novidade, neste Estatuto de 1954, além da transitoriedade, desapareciam enquanto categoria jurídica autónoma os assimilados, categoria que, anteriormente e conforme o regime criado por cada colónia, servira para definir um (terceiro) estatuto, intermédio entre os civilizados e os indígenas. A partir de 1954, em vez de três estados (indígenas, assimilados e civilizados), decorrente da contraposição no Estatuto de 1929 entre indígenas e não indígenas, passavam a existir apenas e expressamente dois estatutos especiais, indígenas e cidadãos. O ministro Sarmento Rodrigues — que considerava a classificação de assimilado como «infeliz e vexatória»¹¹⁷ — generalizava assim às colónias de Angola e Moçambique a evolução que desencadeara quando, como Governador da Guiné, promovera a reforma do Diploma dos Assimilados (de 1930) substituído pelo Diploma dos Cidadãos (de 1946).¹¹⁸ Todavia, apesar disso, manteve-se, vinda da legislação anterior e para certos efeitos, a designação de não indígena, por exemplo, para efeitos de casamento canónico entre não indígenas ou entre indígenas e não indígenas (Decreto n.º 3.461, de 22 de Janeiro de 1946) e de concessão de bilhete de identidade (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 38.662, de 29 de Fevereiro de 1952).

116 René Pélissier, *La Colonie du Minotaure — Nationalisme et révoltes en Angola (1926-1961)* (Orgeval: Pélissier Montamets, 1978), 67-72; Neto, *In Town...*, 279 e segs.

117 Carta a Salazar, de 19/2/1951, citada in Alexandre, *Contra o Vento...*, 427.

118 António Ernesto Duarte Silva, *Invenção e Construção da Guiné-Bissau* (Coimbra: Almedina, 2010), 41-42.

Embora desaparecendo da ordem jurídica, a designação de assimilados continuou a incluir, na linguagem corrente, todos aqueles que, de qualquer modo ou em qualquer momento, houvessem adquirido a cidadania — e, assim, paradoxalmente, a linguagem contrariava o objetivo final das teses assimilacionistas e luso-tropicalistas. Apreciando o caso específico de Angola, Christine Messiant fala de «novos assimilados», grupo heterogêneo que adquirira a cidadania por via deste novo Estatuto, saído da sociedade africana e do estado de indígena (ao contrário dos antigos assimilados, membros da burguesia colonial e, sobretudo, mestiços), em cujas famílias e meio social se mantinham: tratava-se de negros, de língua materna africana e que ascenderam pela via do ensino missionário, mas o seu emprego assalariado não lhes abriu as portas da promoção. Irão repartir-se pela União dos Povos de Angola (UPA), Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA).¹¹⁹ E, reportando-se à segunda metade da década de cinquenta, quando já aumentara significativamente a presença de colonos brancos em Luanda, um observador local destacava um ambiente geral «de crítica feroz à assimilação, mesmo entre aqueles a quem a administração colonial atribuía bilhete de identidade, definidor de *status*».¹²⁰

Procurando actualizar-se — sobretudo por via das formulações luso-tropicalistas —, o sistema português de política indígena passou a recorrer à antropologia cultural desenvolvida pela equipa liderada por Jorge Dias, encarregue, entre outras, das Missões de Estudo das Minorias Étnicas no Ultramar Português.¹²¹ Numa conferência pronunciada em Francoforte do Meno, em Junho de 1958, o antropólogo argumentou que os portugueses, tendo essencialmente «uma concepção dinâmica da vida», iam resolvendo «sem dogmatismos ou princípios abstractos» os sucessivos problemas mediante um princípio extraído da experiência: «todos os homens são, em princípio iguais, e nós como irmãos mais velhos

119 Christine Messiant, “Angola, les voies de l’ethnisation et de la décomposition”, *Lusotopie — Géopolitique des Mondes Lusophones*, n.ºs 1-2 (1994): 164.

120 Jonuel Gonçalves, *Franco Atiradores — Clandestinidades e Informalidades nos Combates Democráticos em Angola (Abril de 1958-Abril de 2017)* (Lisboa, Guerra & Paz: 2017), 30. Quanto à distinção entre brancos metropolitanos (“europeus”) e brancos naturais de Angola (“brancos de 2.ª” ou “Euro-africanos”), Pimenta, *Angola, os Brancos...*, 198-202.

121 Sobre Jorge Dias «no sentido da afirmação do paradigma luso-tropicalista», Rui Mateus Pereira, “Uma Visão Colonial do Racismo”, *Caderno de Estudos Africanos*, n.ºs 9-10 (2006): 131 e segs; Ana Barradas, “O Pensamento Colonial de Jorge Dias”, *História*, n.º 30 (Abril 1997): 36-47.

temos obrigação de amparar e guiar os irmãos mais novos». Por isso — embora convictos da superioridade da civilização portuguesa —, em cada província ultramarina cada um era «livre juridicamente de a adoptar e de se tornar um cidadão português, independentemente da sua origem racial». ¹²² Portanto — avançava Jorge Dias —, o indigenato não corresponderia a uma criação abstracta do legislador, antes formulava juridicamente princípios, comportamentos e concepções tradicionais conformes às realidades étnico-sociais de cada província; essencialmente indiferentes à diversidade racial, os portugueses prosseguiram uma política de assimilação partindo do princípio de que todos os habitantes das suas províncias ultramarinas seriam potencialmente cidadãos portugueses. E, pura e simplesmente, a lei qualificava de indígenas os indivíduos de raça negroide e seus descendentes que se mantinham fiéis à sua cultura tradicional. Quer dizer, o indigenato não passaria de uma criação legal. Preocupado com as críticas generalizadas que acusavam o sistema português de discriminação racial, Jorge Dias sublinhava que o critério usado era o factor cultural, «com desprezo de diferenças raciais». Por isso — concluía —, os indígenas estavam «ao abrigo de um estatuto que regula as relações jurídicas com os cidadãos, protegendo-os contra a aplicação de um Direito de tipo europeu, que não compreenderiam, e os violentaria nos seus hábitos. Logo que um indígena adquira a mentalidade e os costumes europeus pode tornar-se cidadão e participar na vida cívica da Nação Portuguesa». ¹²³

Mantendo o núcleo do regime que vinha dos Estatutos de 1926 e de 1929, prevendo mas não facilitando a aquisição da cidadania portuguesa, o novo Estatuto dos Indígenas parecia todavia contrariar tal lógica da assimilação. Reflectia a incapacidade ou falta de vontade para «criar as elites que fizessem a mediação entre o poder colonial e as sociedades africanas», ¹²⁴ até porque a promoção social das elites africanas reduzia-se a posições administrativas e mesmo este processo de integração fracassou. ¹²⁵ Comprovando que os assimilados nunca foram uma figura central na doutrina colonial portuguesa nem sequer sinal de uma política

122 Jorge Dias, “Convívio entre Pretos e Brancos nas Províncias Ultramarinas Portuguesas”, *Estudos Ultramarinos*, n.º 3 (1960): 25-26.

123 Dias, “Convívio...”, 28-29.

124 Alexandre, «O Império...», in *Velho Brasil...*, 195.

125 Alexandre Keese, “Bloqueios no Sistema: Elites Africanas, o Fenómeno do Trabalho Forçado e os Limites de Integração no Estado Colonial Português”, in *O Império Colonial em Questão...*, 248.

de assimilação,¹²⁶ a assimilação não servia em suma «para integrar, mas para discriminar».¹²⁷

Entretanto, de todas as críticas (internacionais) dirigidas ao “ultra-colonialismo” português, sobressaíam e cresciam sobremaneira duas: a manutenção do estatuto dos indígenas e a existência de trabalho obrigatório. A situação colonial era obsoleta, escondida e potencialmente explosiva. Embora não existam números fiáveis, os africanos considerados civilizados podem quantificar-se como «uma fracção infinitesimal do conjunto da população africana».¹²⁸ Em termos aproximados, no final da década de cinquenta, quanto a Angola, para uma população total de cerca 4.800.000 residentes, os brancos (cidadãos) eram aproximadamente 270.000 (3,6%), os assimilados (cidadãos de ascendência nativa ou mista) cerca de 70.000 (2%) — dos quais eram mulatos cerca de 50.000 (1,1%) — e os indígenas 4.500.000 (95%).¹²⁹ Em Moçambique as percentagens eram piores e na Guiné Portuguesa ainda muito piores.

Adriano Moreira fala, a propósito desta política de assimilação, de uma *classe intermédia* (que, em sentido amplo, incluía, além dos assimilados, todos os destribilizados) que «pela sua vocação activa, e sendo originária da população indígena» ultrapassara «definitivamente, e por definição, a natureza de *classe marginal*», podendo transformar-se no núcleo de um anticolonialismo nacionalista. Preventiva e premonitariamente, acrescentava que tal fenómeno ainda não se verificava no ultramar português, mas importava «não ignorar a potencialidade dessa classe».¹³⁰ Também Silva Cunha incitava ao enquadramento dos destribilizados, pelos riscos de se transformarem «em associiais, muitas vezes mesmo em anti-sociais».¹³¹

O mero reconhecimento dos direitos cívicos ainda chegou a ser o tema central dos textos predecessores dos movimentos nacionalistas, nesta fase, de predominante origem cultural. Por exemplo, em 1958, uma

126 Silva, “Assimilacionismo...”, 346-347; Alexandre, *Contra o Vento...*, 428-430.

127 Michel Cahen, “Seis Teses sobre o Trabalho Forçado no Império Português Continental em África”, *África* (São Paulo, 1978), n.º 35 (2015): 155.

128 Gerald J. Bender, *Angola sob o Domínio Português — Mito e Realidade* (Luanda: Editorial Nzila, 2009), 250.

129 Pimenta, *Angola...*, 449, Quadro I. Os números apresentados por Douglas Wheeler e René Pélissier, *História de Angola* (Lisboa: Tinta-da-china, 2009), 393, são semelhantes, salvo quanto aos “brancos” (172.500).

130 Adriano Moreira, “As Elites das Províncias Portuguesas de Indigenato (Guiné, Angola, Moçambique)”, in *Ensaio...*, 44.

131 Cunha, *O sistema...*, 183-185.

petição da Liga Africana clamava: «O *bilhete de identidade* é, para nós *indígenas*, uma questão de vida ou de morte».¹⁵² Também na ONU, as críticas à política ultramarina portuguesa eram cada vez mais hostis. O historiador e diplomata Bernardo Futscher Pereira cita dois memorandos da Missão Permanente de Portugal junto das Nações Unidas, ambos de Dezembro de 1958, onde o embaixador Vasco Garin destacava a ausência de direitos de cidadania como «problema central» que teria de ser resolvido pela abolição «parcial ou totalmente» do indigenato e pela criação «pelo menos, aparentemente» de «condições de representação política dos nativos mais semelhantes àquelas que existem em Goa, as quais tanto nos auxiliaram a vencer, no campo internacional, as dificuldades que a Índia nos tem criado».¹⁵³

Na sua tese de doutoramento, José Pedro Pinto Monteiro resumiu os termos da substancial transformação ocorrida nos finais dos anos 50 da política colonial portuguesa para com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), com vista ao reforço da tese da unidade nacional e imperial:

A necessidade política e o esperado “efeito político” da apresentação do império português aos olhos da OIT como um todo nacional onde não havia lugar para discriminação levaram à adopção de múltiplas convenções que aumentavam de forma exponencial a possibilidade de internacionalização e fiscalização das políticas sociais nos territórios ultramarinos.

[...]

A opção por ratificar um número extraordinário de convenções e estender o campo de aplicação de outras tantas aos territórios coloniais foi vista como uma oportunidade extraordinária para reforçar a legitimidade imperial portuguesa internacionalmente. Mais, este processo despoletou, de uma forma que não havia sido vista até então, debates no seio da administração imperial em torno de reformas que representavam uma ruptura substancial com aquilo que era o consenso imperial em matéria de políticas sociais coloniais e do lugar do “indígena” na sociedade e economia coloniais.

[...]

À crescente integração normativa internacional não correspondeu

152 Pélissier, *La Colonie du Minotaure...*, 73

153 Pereira, *Crepúsculo...*, 187.

uma concretização paralela de transformações político-jurídicas que lhe dessem resposta. A flagrante contradição entre os termos tanto da convenção sobre discriminação como daquela sobre populações aborígenes e tribais (para não falar das convenções sobre trabalho forçado e sanções penais) e a vigência tanto do estatuto dos indígenas como do Código do Trabalho Indígena revelam quanto, neste período, as considerações em torno dos potenciais efeitos políticos da integração no seio da OIT suplantaram, e negligenciaram, os riscos e conseqüências de uma inspeção e supervisão internacional, temidas durante décadas, que seria agora não só muito mais invasiva como se desenvolvia num contexto histórico e político muito menos acomodatório para um império que continuava a negar o princípio da auto-determinação política e mantinha um sistema cristalizado das políticas da diferença ao longo de linhas claramente raciais e sustentado num discurso, ainda generalizado, que promovia a ideia do lugar subordinado do “indígena” no seio da configuração imperial.¹³⁴

Por isso, o regime do indigenato não foi sequer abordado durante o processo de revisão constitucional em 1959, mantendo-se as disposições dos artigos 138.º a 147.º da Constituição, relativas ao estatuto dos indígenas, todas provenientes do texto do Acto Colonial e formalmente vindas da revisão de 1951. Por isso também — concluiu Michel Cahen —, o Estatuto dos Indígenas de 1954 fora a expressão máxima do verdadeiro «período do arcaísmo» que, iniciado em 1951, se prolongaria até aos anos 60.¹³⁵

134 José Pedro Pinto Monteiro, *A Internacionalização das Políticas Laborais “Indígenas” no Império Colonial Português (1944-1962)* (Tese de doutoramento, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, 2017), 222-223.

135 Michel Cahen, “Sur quelques mythes et quelques réalités de la colonisation et de la décolonisation portugaises”, in *L’ère des décolonisations — Actes du Colloque d’Aix en Provence*, dir. Charles Robert Agero et Marc Michel (Paris: Éditions Karthala, 1995), 340-343.

O ULTRAMAR NA REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1959: O CONTEXTO, O PROCESSO E UMA REVISÃO INESPERADA E ARMADILHADA

O contexto

Em 1957, aproveitando a abertura proporcionada pela campanha eleitoral para as eleições legislativas (a que a oposição não concorreu), Cunha Leal criticara frontalmente a concepção situacionista, considerando que o princípio da unidade política haveria, a prazo mais ou menos dilatado, de esbarrar contra realidades adversas e inelutáveis. Aconselhava o livre desenvolvimento de cada uma das parcelas do Império, mesmo que dele pudesse resultar a independência, e propugnava uma confederação de Estados autónomos.¹³⁶ O artigo originou uma polémica envolvendo a União Nacional e o então comodoro Sarmiento Rodrigues. Este último, em réplica, criticou Cunha Leal por pôr em causa «a própria essência da nossa existência como Nação», reafirmando que, nas colónias, o objectivo pretendido era «generosamente [...] moldar um povo à maneira e semelhança do povo original» e não admitindo, de maneira alguma, «como solução, por mais longínqua que fosse, a ideia de federação ou confederação, se ela significar menor coesão que o sistema actual».¹³⁷ De imediato, Cunha Leal redigiu uma tréplica, apoiando o processo inglês por conduzir a «uma estrutura comunitária de Estados independentes».¹³⁸ Esta polémica não iria, porém, ter reflexos no processo de revisão constitucional, salvo, como se verá, quanto ao importante papel que nela desempenhará Sarmiento Rodrigues, na qualidade de deputado por Moçambique.

Em Outubro de 1957, o Partido Comunista Português, no V Congresso (clandestino), redefinindo a sua posição quanto à questão colonial, reconheceu claramente o direito à independência das colónias, imediata e sem

136 Cunha Leal, “Considerações de um Abstencionista sobre os Problemas Nacionais. *Licet?*”, *Diário de Lisboa*, de 23 de Outubro, 1957. Desenvolvidamente, João Madeira, «A Oposição e as Eleições Presidenciais de 1958», in *Humberto Delgado — as Eleições de 1958*, org. Iva Delgado, Carlos Pacheco, Telmo Faria (Lisboa: Vega, 1998), 32-33; Luís Farinha, *Francisco Pinto da Cunha Leal Intelectual e Político: Um Estudo Biográfico (1888-1970)* (Tese de doutoramento, IHC, FCSH/UNL, Lisboa, 2003), 590 e segs.

137 Manuel Maria Sarmiento Rodrigues, “O Patriotismo dos Portugueses do Ultramar Não Sofre que sobre Ele se Formulem Reservas”, *Diário de Lisboa*, de 26 de Outubro, 1957.

138 Cunha Leal, “*A tout seigneur tout honneur* — Tréplica do Eng. Cunha Leal à Réplica do Comodoro Sarmiento Rodrigues”, *Diário de Lisboa*, de 27 de Outubro, 1957

condições, mas manteve a prevalência da luta antifascista. Por isso, apesar da mudança de discurso e de ser a única força que apoiará politicamente as reivindicações e acções dos movimentos nacionalistas, continuou a procurar a aliança dos círculos antissalazaristas (que via dominados por «preconceitos coloniais e chauvinistas»), insistindo apenas num comum «programa mínimo de acção».¹³⁹ Na mesma altura, os movimentos nacionalistas iniciavam difusamente a sua formação, num processo histórico que os configurará como *movimentos de libertação nacional* (num tipo de organização que se considera ter saído das reuniões e deliberações aquando da II Conferência Pan-Africana, de Janeiro de 1960, realizada em Tunes, na Tunísia).¹⁴⁰

Sobretudo, ainda não se revelavam discordâncias de fundo na matéria por parte da chamada oposição, que mantinha uma posição essencialmente “patriótica”. Em Maio de 1958, entre os pontos básicos do programa da sua candidatura, Humberto Delgado reiterara, quanto à ordem interna, a integridade tradicional ultramarina, para tal apresentando fundamentos pouco diferentes do credo oficial: «a unidade espiritual, política e económica da Comunidade da População Portuguesa de aquém e além-mar, e a igualdade de direitos de todos os seus constituintes»; também, quanto à ordem externa, proclamava a manutenção e consolidação de todos os «compromissos e direitos internacionais de potência ocidental, geograficamente dispersa, mas política e moralmente unida e indissociável».¹⁴¹

A candidatura de Humberto Delgado, além dos imensos estragos que provocou no regime, também comprovou um significativo descontentamento dos colonos brancos de Angola e Moçambique.¹⁴² Mas foi o amplo temor que se apossou do regime que o levou a desencadear logo no ano seguinte uma revisão constitucional com a finalidade específica de eliminar a eleição directa do Presidente da República. Esta eleição poderia — concluiu a elite dirigente — proporcionar um “golpe de estado constitucional”, ou seja, na prática, o afastamento de Salazar, pois a nomeação e demissão do Presidente do Conselho era o mais importante

139 Judith Manyà, *Le Parti communiste portugais et la question coloniale, 1921-1974* (tese de doutoramento, Bordéus: IEP, 2004), disponível em <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01460495>, 483 e segs., e 518 segs.

140 Edmundo Rocha, *Contribuição ao Estudo da Génese do Nacionalismo Moderno Angolano* (Lisboa: Edição do Autor, 2003), 159.

141 “Proclamação de Abertura do General Humberto Delgado”, apud Lemos, *Oposição...*, 408-409.

142 Lemos, *Oposição...*, 225-229.

dos três únicos actos do Presidente da República que não careciam de referenda ministerial (ou seja, do prévio acordo do próprio Salazar).¹⁴³

A revisão constitucional extraordinária competiria à Assembleia Nacional proveniente das eleições legislativas de Novembro de 1957 (VII Legislatura), que, por sua vez, tinham sido marcadas pela «questão de Goa» e pela preparação da referida eleição presidencial (de Américo Tomás contra Humberto Delgado). Nas eleições legislativas de 1957, o partido único (União Nacional) alcançara, mais uma vez, a totalidade dos mandatos parlamentares. Aquando da abertura solene da primeira sessão legislativa dessa legislatura, em 28 de Novembro de 1957, o Presidente da República cessante, Craveiro Lopes (já envolvido em intrigas quanto à eventual substituição de Salazar), dirigiu, nos termos constitucionais, uma mensagem à nação. Entre outros pontos, recordou que na legislatura anterior a Assembleia Nacional não chegara a exercer os seus poderes constituintes pelo que «a reforma ao de leve aludida» por ele na anterior mensagem (visando «alargar a representação actual de algumas províncias ultramarinas») ficara a aguardar nova oportunidade.¹⁴⁴ O Presidente da República eleito a 8 de Junho de 1958, Américo Tomás, tomou posse a 9 de Agosto. Aquela oportunidade invocada ainda por Craveiro Lopes apareceria no ano seguinte, na segunda sessão legislativa da nova legislatura, pois em 28 de Abril de 1959 iniciou-se uma sessão extraordinária para deliberar, entre outras, sobre as alterações à Constituição Política, cuja antecipação fora, entretanto, aprovada. Com efeito, no final da sessão (ordinária) de 12 de Fevereiro de 1959, o deputado Soares da Fonseca, em nome da Comissão de Legislação e Redacção, tinha enviado para a mesa uma proposta nesse sentido. Justificada e deliberada imediatamente na reunião do dia seguinte, a Assembleia Nacional atribuiu-se poderes constituintes extraordinários, acrescentando que a revisão da Constituição era oportuna e conveniente (sem mais explicações). Todo este complexo mas rápido procedimento foi aprovado por unanimidade.¹⁴⁵

A proposta (do Governo) de lei de revisão da Constituição não continha qualquer relatório prévio e encontrava-se assinada apenas por Salazar. Anunciada por Albino dos Reis, Presidente da Assembleia Nacional, no início da sessão de 19 de Março, foi logo enviada à Câmara

143 Este poder livre do Presidente da República vinha já da primeira versão do projecto da Constituição de 1953 — cf. Araújo, *A Lei...*, 34.

144 *Diário das Sessões*, n.º 3, de 28 de Novembro de 1957, 73.

145 *Diário das Sessões*, n.º 72, de 14 de Fevereiro de 1959, 199.

Corporativa e às comissões competentes para estudo. Constava de 22 artigos e quase todas as alterações respeitavam ao modo de eleição do Presidente da República, que passaria a decorrer num colégio eleitoral restrito, isto é, por sufrágio indirecto.¹⁴⁶

O processo

Embora a proposta não previsse qualquer mudança nas disposições constitucionais sobre o ultramar português (cujo estatuto datava da revisão de 1951), na fase da sua discussão em plenário alguns deputados apresentaram, sobre a matéria, três projectos de alteração, dois deles individuais e todos (aparentemente) sobre questões menores.

O primeiro foi subscrito por Manuel José Homem de Melo, em 7 de Abril de 1959. Continha duas propostas de alteração, uma alargando a iniciativa e a competência da Assembleia Nacional quanto ao ultramar (assim reforçando os seus poderes), a outra referindo-se às condições de vigência dos diplomas nas províncias ultramarinas.¹⁴⁷ Portanto, dois temas meramente formais ou técnicos. O correspondente parecer da Câmara Corporativa, relatado por Afonso Queiró, apreciou o projecto na generalidade e na especialidade, com variadas considerações sobre «o legislador colonial» e, em conclusão, não apoiou os pontos em causa.¹⁴⁸ Ambos os artigos foram, depois, rejeitados na votação na especialidade.¹⁴⁹

O segundo inseria-se num projecto apresentado em 8 de Abril pelo grupo de monárquicos com assento parlamentar e subscrito à cabeça pelo deputado Carlos Moreira. Tal projecto continha, ao todo, onze alterações à Constituição, a maioria sobre a chamada “constituição social” e incluindo, como ponto de honra, a invocação constitucional do nome de Deus. Continha também duas alterações referentes ao ultramar, ambas no mesmo sentido: por um lado, propunha-se para o artigo 134.º um novo

146 *Diário das Sessões*, n.º 86, de 20 de Março de 1959, 375-377. Ver Vital Moreira, «Do “obviamente demito-o” à revisão constitucional de 1959», in *Humberto Delgado...*, 485; quanto ao processo de revisão, Ferreira, *A Câmara...*, 497-507.

147 Cf. “Projecto de Lei n.º 21”, *Diário das Sessões*, n.º 90, de 8 de Abril de 1959, 414-415.

148 Cf. Afonso Queiró (relator), “Parecer n.º 15/VII”, in *Diário das Sessões*, n.º 109, de 15 de Maio de 1959, 776-781. O deputado Homem de Melo — como anteriormente justificara — não defendeu o seu projecto por ter de se deslocar a Angola e Moçambique. Este e os demais dois pareceres que se vão referir estão também publicados em *Actas da Câmara Corporativa*, n.º 58, de 12 de Maio de 1959.

149 *Diário das Sessões*, n.º 131, de 8 de Julho de 1959, 1153-1154.

texto, a dizer: «Os territórios ultramarinos indicados nos n.ºs 2.º a 5.º do artigo 1.º denominam-se genericamente “províncias” e estão em perfeita igualdade e paridade com os demais territórios nacionais»; pela segunda alteração, o subsequente artigo 135.º passaria a dispor: «As províncias ultramarinas mantêm íntima solidariedade entre si e com o continente e terão a mesma estrutura deste, salvas as diferenças impostas pela sua situação geográfica, natureza das suas populações e características próprias de cada uma delas». Estas duas propostas de alterações completavam-se uma à outra e, sendo aparentemente interpretativas da revisão de 1951, pretendiam não só reafirmar o pendor unitarista como reforçar o pendor integracionista na organização político-administrativa.¹⁵⁰ No fundo, correspondiam — após a criação do Império Colonial Português, em 1926, e da promulgação do Acto Colonial, em 1930 — a mais uma manifestação do «nacionalismo rígido» (João Belo) da causa monárquica, sobrevivente do imperialismo colonial português oitocentista.¹⁵¹

O projecto de revisão dos deputados monárquicos foi imediatamente enviado à Câmara Corporativa, sem mais. O respetivo parecer voltou a ter como relator Afonso Queiró. Era, na parte relativa ao ultramar e a estas duas disposições, muito sintético. Quanto à alteração relativa ao artigo 134.º, considerava que ela nada acrescentava ao direito vigente, pois que a revisão de 1951 já trouxera a equiparação constitucional de todos os territórios portugueses. Também a nova redacção proposta para o artigo 135.º não procedia, pois apenas englobava notas que quer na sua redacção actual quer na do artigo 134.º se encontravam bem expressas, ou, pelo menos suficientemente vincadas; aliás — continuava o parecer —, a redacção sugerida tinha mesmo a desvantagem de eliminar a afirmação indispensável de que as províncias ultramarinas eram parte integrante do Estado português. Quanto à substituição da designação metrópole por continente não havia razão para a mudança de terminologia, pois que a revisão de 1951 não deixara qualquer dúvida sobre a equiparação constitucional entre a parte europeia e a parte não europeia do território

150 Cf. “Projecto de Lei n.º 23”, *Diário das Sessões*, n.º 91, de 9 de Abril de 1959, 433-434. É importante conhecer as redacções vigentes, cujas alterações agora se propunham: quanto ao artigo 134.º, dizia: «Os territórios ultramarinos de Portugal indicados nos n.ºs 2.º a 5.º do artigo 1.º denominam-se genericamente “províncias” e têm organização político-administrativa adequada à situação geográfica e às condições do meio social»; por sua vez, o artigo 135.º dispunha: «As províncias ultramarinas, como parte integrante do Estado português, são solidárias entre si e com a metrópole».

151 Ver *infra*, as referências às obras de Fernando Pacheco de Amorim; também Henrique Barrilero Ruas e Marcus Noronha da Costa, org., *Os Monárquicos e o Ultramar* (Lisboa: Oficina de S. José, 1971).

português. Por tudo isto, o parecer pronunciava-se contra ambas as propostas.¹⁵² Mas — contra o esperado ou previsível — estas teses do parecer da Câmara Corporativa não se impuseram e, como se verá, a Assembleia Nacional acolheu parte da proposta monárquica (que, recorde-se, não tinha o aval do Governo).

O terceiro projecto de alteração constitucional foi subscrito pelo deputado cabo-verdiano Adriano Duarte Silva e contemplava o estatuto político-administrativo de Cabo Verde. Já durante o anterior processo de revisão, em 1951, o mesmo deputado tinha sugerido a integração de Cabo Verde no sistema metropolitano, enquanto adjacência. Agora insistia em que, mediante alteração de três artigos, o arquipélago de Cabo Verde expressamente passasse a fazer parte do território português no Atlântico Norte, a título idêntico ao dos Açores e Madeira.¹⁵³ Segundo o parecer da Câmara Corporativa, do mesmo relator (Afonso Queiró), este projecto visava, antes de mais, pôr a Constituição em sintonia com o que Assembleia Nacional aceitara aquando da aprovação da vigente Lei Orgânica do Ultramar Português, pelo que era oportuno. Depois, o parecer avançava que, para tornar constitucionalmente aplicável em Cabo Verde ou em qualquer outra província um regime administrativo idêntico ao das ilhas adjacentes, bastava dar uma redacção mais adequada ao artigo 134.º da Constituição, quer dizer, fazer passar da Constituição para a Lei Orgânica do Ultramar a indicação dos territórios com o estatuto de províncias ultramarinas.¹⁵⁴ Perante esta opinião (que, de novo, adiava tudo), o deputado Duarte Silva tentou reafirmar as razões das vantagens em remover os obstáculos constitucionais à aplicação em Cabo Verde de um regime semelhante ao da metrópole.¹⁵⁵ Não terá êxito.

A discussão, na especialidade, destas partes ultramarinas da revisão constitucional decorreu na sessão de 8 de Julho de 1959. Porém, os projectos de lei subscritos pelos deputados Duarte Silva e Carlos Moreira (quanto a este último, relativos às alterações dos artigos 134.º e 135.º) viriam a ser apreciados conjuntamente, pois na sessão foi apresentada em sua substituição uma proposta de emenda, antecipadamente preparada e subscrita por um núcleo representativo (de todas as províncias) de deputados eleitos

152 Afonso Queiró (relator), “Parecer n.º 17/VII”, in *Diário das Sessões*, n.º 109, de 15 de Maio de 1959, 788. Também in *Actas...*, cit., 729.

153 “Projecto de Lei n.º 24”, in *Diário das Sessões*, n.º 91, de 9 de Abril de 1959, 434.

154 Afonso Queiró (relator), “Parecer n.º 18/VII”, in *Diário das Sessões*, n.º 109, de 15 de Maio 1959, 789-790.

155 *Diário das Sessões*, n.º 110, de 22 de Maio de 1959, 802-803.

pelo ultramar: Sarmiento Rodrigues, Águedo de Oliveira, Castilho de Noronha, Martinho da Costa Lopes, Francisco Tenreiro, Jorge Jardim e Avelino Teixeira da Mota.¹⁵⁶

A defesa da emenda coube a Sarmiento Rodrigues, deputado por Moçambique desde 1949 e que, na altura, presidia à Comissão do Ultramar. Minimizou a importância desta revisão constitucional quanto à matéria, empurrou a questão da adjacência de Cabo Verde para a legislação ordinária e tentou um compromisso entre as linhas assimilacionista (a dele) e integracionista (maioritária na Assembleia e defendida pelos subscritores), cuja diferença não era, aliás, muito clara.¹⁵⁷

Antes de mais — disse Sarmiento Rodrigues —, a nova proposta (de emenda) não ia contra qualquer outra, nomeadamente contra a do deputado Duarte Silva nem mesmo contra o parecer da Câmara Corporativa, «porque a todos atende e até mesmo amplia». Como a proposta inicial do Governo sobre a revisão constitucional não continha referências ao ultramar, concluíra não estar encarada qualquer reforma substancial (caso em que seria de empreender «uma obra de fundo, de estrutura geral» na actualização da Constituição). No entanto, aproveitava a ocasião para sugerir que se arrumassem melhor as disposições constitucionais, pois parecia-lhe não haver necessidade de um título separado para o ultramar «nem talvez mesmo classificar de ultramarinas umas províncias que [apenas] estão um pouco mais longe do que outras», de modo a preparar o texto constitucional «para o dia em que a unidade seja o que humanamente se pode chamar absoluta e perfeita».¹⁵⁸ Reiterou que a sua presente proposta era de uma tal abrangência que a lei poderia sempre alterar todos ou qualquer dos estatutos político-administrativos das províncias ultramarinas e a designação de províncias e integrá-las no regime de administração dos outros territórios nacionais.¹⁵⁹

Seguiram-se as intervenções concordantes dos deputados Sócrates da Costa, Carlos Moreira e Soares da Fonseca e a subsequente aprovação da proposta de emenda. Ficaram, assim, prejudicadas as demais alternativas, incluindo as que constavam do projecto inicial do deputado Adriano

156 *Diário das Sessões*, n.º 132, de 9 de Julho de 1959, 1193.

157 Tentando distinguir, diacronicamente, o “assimilacionismo uniformizador” do “assimilacionismo descentralizador”, Lorenzo Macagno, «Assimilacionismo», in *Dicionário Crítico das Ciências Sociais dos Países de Fala Oficial Portuguesa*, org. Lívio Sansone e Cláudio Alves Furtado (Baía: Editora da Universidade Federal, 2014), 31 e segs.

158 *Diário das Sessões*, n.º 132, de 9 de Julho de 1959, 1194.

159 *Diário das Sessões*, n.º 132, de 9 de Julho de 1959, 1195.

Duarte Silva — ausente desta sessão e que, por isso, o não retirou, pelo que a sua proposta teve de ser expressamente votada e rejeitada.

De tal emenda resultou o novo texto do artigo 134.º da Constituição: «A lei definirá o regime geral de governo dos territórios a que deve caber a denominação genérica de províncias, os quais terão organização político-administrativa adequada à situação geográfica e às condições do meio social. A organização político-administrativa deverá tender para a integração no regime geral de administração dos outros territórios nacionais».

Eram duas as novidades: a expressa remissão para a lei e, sobretudo, o acrescento do último período. O artigo 135.º manteve-se intocado.

Uma revisão inesperada e armadilhada

Assim, a Assembleia Nacional, apesar do parecer negativo da Câmara Corporativa, recuperou parte do articulado das propostas de alteração apresentado pelo grupo monárquico e adiou o caso de Cabo Verde. O projecto monárquico inicial ia no sentido do reforço dos princípios integracionistas e dava nova redacção aos artigos 134.º e 135.º. Afinal, só foi emendada a redacção do artigo 134.º, cuja parte final tinha uma pretensão assimilacionista e, ao referir a tendência para a integração, permitia sustentar duas conclusões: a centralização era não só um corolário da fórmula unitarista nas relações entre a metrópole e o ultramar como até uma consequência da própria assimilação. Ou seja, nesta revisão de 1959 estabeleceu-se uma nítida oposição entre assimilação e autonomia, entendendo-se que a assimilação conduzia à integração, enquanto a autonomia visava a independência.¹⁶⁰

A nova redacção do artigo 135.º será a bandeira da corrente cujo principal teórico foi Fernando Pacheco de Amorim, também ele dirigente monárquico e «ponta de lança da política integracionista».¹⁶¹ Na sua tese, a parte final do novo artigo 134.º destinava-se a «impedir que os partidários da autodeterminação dos territórios, servindo-se apenas da letra do [anterior] texto constitucional e interpretando-a a seu gosto, encaminhassem a política ultramarina para uma “autonomia progressiva”

160 Otero, “A concepção...”, 442-443.

161 Riccardo Marchi, “A Oposição de Direita à Política Ultramarina de Marcello Caetano”, *Lusitana História*, n.º 7 (2010): 530 e segs.

pois que tendo esta como termo lógico a independência, se chegaria pela via constitucional à separação desejada».162 Contra tal perigo ou risco, a revisão constitucional reforçava, formalmente, a tendência integracionista, fazendo prevalecer a centralização governativa e os princípios da assimilação administrativa e da unificação económica.163 Eventualmente, terá também tido como pano de fundo, por um lado, a construção de uma barragem contra os processos de integração económica europeia, em desenvolvimento desde 1957, e, por outro, o apoio à criação do desejado mercado único português.

Em suma, tal como em 1951, também a revisão constitucional de 1959 foi, no tempo, antecipada embora, desta vez, o ultramar não tenha pesado na iniciativa. As alterações em matéria ultramarina não constavam sequer da proposta inicial e surgiram de três projectos apresentados por iniciativa própria de certos deputados, à margem do núcleo dirigente parlamentar. Os pareceres da Câmara Corporativa foram no sentido da sua rejeição. Na emenda constitucional finalmente aprovada o resultado foi uma solução de compromisso entre assimilacionistas e integracionistas — numa fórmula que iria servir a estes últimos para a crítica aberta e radical que fariam à revisão marcelista de 1971. Todavia, apesar de, desde 1957, se sentir nos meios dirigentes de Lisboa uma «inquietação tenaz»164 sobre a evolução da África, a revisão constitucional de 1959 não abordou as questões da forma de Estado e do regime geral aplicável ao ultramar e, quanto ao indigenato, reinou o silêncio.

No discurso comemorativo pronunciado na sede da União Nacional, em 28 de Maio de 1959, Salazar — a propósito da «pequena política doméstica» e de alguns problemas do governo (onde, por último, se limitou a encarar «sumarissimamente, problemas de África») —, não fez qualquer referência à alteração constitucional sobre o ultramar em debate na

162 Fernando Pacheco de Amorim, *Na Hora da Verdade — Colonialismo e Neo-colonialismo na Proposta de Lei de Revisão Constitucional* (Coimbra: Edição do Autor, 1971), 47-48.

163 Manuel Braga da Cruz, *O Partido e o Estado no Salazarismo* (Lisboa: Presença, 1988), 68-69. No resumo também expressivo de Maria da Conceição Neto, “Ideologias, Contradições e Mistificações da Colonização de Angola no Século XX”, in *Lusotopie 1997*, (Paris: Éditions Karthala, 1997), 343: «Entre as teorias coloniais de “assimilação” ou “integração” (acesso à plena cidadania para quem exhibe padrões de vida ‘civilizados’ e aplicação às colónias de legislação igual à da metrópole) e as de “associação” (manter sociedades diferentes geridas com legislação diferente), ainda é usual dizer-se que nas colónias francesas, belgas e portuguesas prevaleceu o princípio da “assimilação” (diferentemente das colónias britânicas) e que, correspondentemente, franceses e portugueses praticaram a “administração directa”, oposta à *indirect rule* dos britânicos». Ver, já de seguida, as “divagações” de Marcelo Caetano sobre a questão.

164 Alexandre, *Contra o Vento...*, 380.

Assembleia Nacional nem a quaisquer reformas que ela eventualmente implicasse ou a conjuntura impusesse. Mas alertou que, apesar da «completa tranquilidade reinante nas possessões portuguesas», a África ardia por todo o lado e ardia — acrescentava — «porque lhe deitam fogo de fora». ¹⁶⁵ Publicamente, não se mostrava muito preocupado pois entendia que as possessões africanas portuguesas continuariam a progredir, reafirmando haver um (só) caminho para que amainasse a tempestade e se fizesse justiça: «Aguentar! Aguentar!». ¹⁶⁶

Na verdade, até este final da década, o ultramar português não tinha sido alvo principal da propaganda anti-colonialista, mas — como também em Maio de 1959 escrevia André Gonçalves Pereira, membro da delegação portuguesa na ONU — Portugal era, sem qualquer dúvida, abrangido pela condenação geral do colonialismo e considerado como uma potência colonial. ¹⁶⁷ A conjuntura internacional levava-o à conclusão de que a unidade e sobrevivência da nação dependiam, antes de mais, «da integração das populações ultramarinas no pleno gozo dos direitos inerentes à qualidade de cidadão português» — e que «nos momentos de perigo, a prudência e o imobilismo são maus conselheiros». ¹⁶⁸

De facto, mais ou menos subitamente, o destino do Império tornara-se «um problema iminente» e Salazar teve de assumir directamente a sua condução mediante «uma atenção quase diária». ¹⁶⁹ Da vasta documentação de teor reformista que então começou a chegar, provinda do interior do regime, Valentim Alexandre destaca uma carta, de 8 de Julho de 1959, com sugestões para «extirpar quanto possa constituir vício, desvio ou erro» (enviada por Silva Tavares, ex-Governador da Guiné, subsecretário de Estado da Administração Ultramarina e próximo Governador-Geral de Angola) e dois relatórios (apresentados por altos quadros do regime, entre os quais Adriano Moreira, Franco Nogueira, José Manuel Fragoso e Alexandre Ribeiro da Cunha, subscritores de ambos os documentos) que formulavam a ideia de uma terceira via, de base luso-tropicalista: primeiro, o relatório, datado de 8 de Julho de 1959, provindo da delegação que participara na reunião da Comissão Económica para África,

165 Oliveira Salazar, “A Posição Portuguesa em Face da Europa, da América e da África”, in *Discursos e Notas Políticas — VI — 1959-1966* (Coimbra: Coimbra Editora, 1967), 64.

166 Salazar, “A Posição Portuguesa...”, in *Discursos e Notas Políticas — VI...*, 60.

167 André Gonçalves Pereira, *O Ultramar Português no Plano Mundial (Alguns Problemas Gerais)* (Lisboa: Sociedade de Geografia, 1959), 42-43.

168 Pereira, *O Ultramar Português...*, 70

169 Alexandre, *Contra o Vento...*, 467.

realizada em Adis Abeba, em Dezembro de 1958 e Janeiro de 1959, depois, o relatório do Conselho Orientador do Centro de Estudos Políticos e Sociais da Junta de Investigações do Ultramar, de Junho de 1959. De sentido contrário era, porém, na mesma época, a correspondência política anti-reformista enviada por Jorge Jardim, principal conselheiro de Salazar para os assuntos africanos.¹⁷⁰

Em 23 de Novembro de 1959, o Decreto-Lei.º 42 671, considerando a necessidade de especializar a coordenação e inspecção da política ultramarina, quer a nível interno, quer a nível internacional, criou, na directa dependência do Ministro do Ultramar, o Conselho Superior da Política Ultramarina, com funções consultivas, e destacou, junto da Direcção-Geral da Administração Política e Civil, um Gabinete dos Negócios Políticos, com vasta e pormenorizada competência de investigação, estudo e fiscalização de toda a política ultramarina, em qualquer das suas manifestações, internas e internacionais.

Mas, na prática, nestes anos 1959-1960, o reformismo «teve uma expressão muito limitada» e o que avultou foi, pelo contrário, «o acréscimo da repressão, com as vagas de prisões, nomeadamente em Angola, e os massacres já com intervenção das Forças Armadas».¹⁷¹ Na opinião de Adriano Moreira, a resistência de Salazar a uma revisão da «logística dos impérios europeus» (ou seja, a uma revisão da sua capacidade de continuar a exercer as mesmas competências e responsabilidades), assumida pelas Nações Unidas e do lado ocidental pelos próprios Estados Unidos, decorria de duas apostas pessoais: a de que o anticomunismo seria suficiente para ser protegido e a de que a inevitabilidade de uma Terceira Guerra Mundial tornava «a manutenção da unidade portuguesa extremamente útil para os ocidentais e, por consequência, eles iriam convergir na sustentação do sistema».¹⁷²

Por tudo isso, na primeira visão geoestratégica da descolonização — convencido de que a subversão nas suas colónias só poderia advir do exterior —, as preocupações do governo português, perante as próximas e conturbadas independências da Guiné-Conacri e do ex-Congo Belga, centraram-se em Angola e na Guiné, e assentavam em hipotéticas invasões. Mas, das Nações Unidas, em Julho de 1960,

170 Alexandre, *Contra o Vento...*, 525-540.

171 Alexandre, *Contra o Vento...*, 774.

172 Entrevista de Adriano Moreira, sem título, in Drumond Jaime e Helder Barber, *Angola: Depoimentos para a História Recente (1950-1976)*, vol. 1, (s. l. [Luanda]: Edição dos Autores, s. d. [1999]), 202-203.

o embaixador Vasco Garin lançava «mais um grito de alarme», reiterando que Lisboa deveria adoptar as medidas urgentes já por si sugeridas no ano anterior, nomeadamente: acabar com o indigenato, rever as leis do trabalho, alterar as formas de controlo das populações nativas, alargar a representação política de cor nos órgãos legislativos locais e central e anunciar uma ampla reforma educacional que incluísse o ensino superior.¹⁷³ Também, desde meados da década de 50, o embaixador português em Washington, Luís Fernandes Esteves, chamava a atenção de Lisboa para o «nosso problema vital» (o futuro das províncias africanas) e formulava uma série de sugestões quanto à política internacional e ultramarina, que minimizasse o caso de Goa e privilegiasse Angola e Moçambique mediante mudanças nos campos educacional, económico e social.¹⁷⁴

Tais reformas só começaram a ser adoptadas em 1961 e, entretanto, custaram o início da guerra.

173 Pereira, *Crepúsculo...*, 201-202.

174 Luís Esteves Fernandes, *De Pequim a Washington — Memórias de um Diplomata Português* (Lisboa: Prefácio, 2007), 154.

O fracasso do reformismo (1961-1963)

A PORTA DO FEDERALISMO COLONIAL (I): DIVAGAÇÕES DE MARCELO CAETANO E SALAZAR

Em Portugal, as primeiras reflexões públicas sobre a reorganização dos impérios coloniais subsequente à Segunda Guerra Mundial pertenceram a Marcelo Caetano na qualidade de regente da disciplina de Administração e Direito Colonial, no ano lectivo de 1949-1950. São, portanto, anteriores à revisão constitucional de 1951. Todavia, não tiveram projecção no correspondente parecer da Câmara Corporativa de que foi relator, onde criticou a «assimilação prematura» dos territórios ultramarinos à metrópole e tentou que fossem retidos o máximo de preceitos doutrinários e orgânicos do Acto Colonial.

Defendia Marcelo Caetano naquelas *Lições* que o futuro dos impérios coloniais se centrava na posição relativa da metrópole e das colónias, havendo que distinguir dois aspectos. O primeiro respeitava às relações entre ambas; o segundo era ainda mais vasto e abrangia o problema da função das metrópoles e do destino das colónias.

Quanto ao primeiro aspecto, as duas soluções possíveis eram a «dominação para servir» ou a «associação na federação». Observava-se certa

tendência para transformar os impérios coloniais (formados numa base de sujeição) em federações ou comunidades de índole federativa, onde os domínios ultramarinos surgiam como Estados federados com o Estado metropolitano. Desaparecia o elemento de sujeição para haver um facto político de associação. Era o fim dos impérios. Restava saber se os territórios africanos já estariam aptos para dispensar a referida «dominação para servir» e serem considerados elementos, embora não soberanos, de um Estado federal. Tais dúvidas e hesitações eram claras no caso da União Francesa estabelecida pela Constituição de 1946.

Quanto ao segundo problema — o da função da Metrópole nos territórios coloniais — duas correntes se tinham debatido desde o século XIX. Uma (a britânica) compreendia o *self-government* e o *indirect rule*, ou seja, continha três pontos fundamentais: “autonomia”, “governo indirecto” e “educação dos povos para a independência”. A função do colonizador era, portanto, a de tutor. O essencial da ideia era a de os povos coloniais ficarem, após a independência, ligados por uma aliança, pelo que do Império Britânico ir-se-ia passando para a Comunidade das Nações Britânicas (*Commonwealth*) — cujos elementos apresentavam diversos graus de organização política. Em síntese, no pós-guerra, o pensamento colonial britânico posterior ao Estatuto de Westminster de 1931 (restrito aos Domínios) evoluíra, passando a abranger todo o Império e, confirmando a análise de Marcelo Caetano, a descolonização britânica desenvolver-se-á num processo gradual (embora não necessariamente pacífico) de *devolution*.

Quanto aos povos latinos, principalmente portugueses e espanhóis, impulsionados pelo que se poderia chamar «ânsia missionária», tinham outra posição e prosseguiram uma política de assimilação. Neste sistema impunha-se um governo directo. Daí duas tendências: (a) transformar as colónias numa parcela do território nacional, desenvolvidas em províncias ultramarinas e beneficiando de igualdade de direitos e condições com as províncias metropolitanas; e (b) repugnar a ideia da sua independência. Não ocorria ligação necessária entre ambos os sistemas possíveis pois a assimilação total acabava por «desvanecer o Império, exactamente como a autonomia política o desagrega. E a assimilação pode conduzir tanto ao Estado unitário como ao Estado federal». Concluindo as suas *Lições*, Marcelo Caetano, embora sublinhando não procurar apresentar uma solução concreta, formulava então, e pela primeira vez, a hipótese de uma solução federalista para o caso português: «Para as colónias da África Tropical a era do império ainda não passou. A hipótese federativa,

como termo político da evolução colonial, não parece de excluir. É certo que os portugueses não mostraram nunca uma grande tendência para os regimes federativos; mas isso não significa que com o tempo não venham a compreender a sua prática». ¹ Na sequência desta primeira aproximação, Marcelo Caetano vai tornar-se (por alguns anos, entre o fim da década de cinquenta e o princípio da década de sessenta) adepto do federalismo. Acrescente-se que, no caso português, além de uma eventual federação luso-africana (a exemplo da via francesa), existiam ainda os casos específicos do Estado da Índia, Macau e Timor.

Como se disse, esta perspectiva não foi abordada na revisão constitucional de 1951, onde acabou por prevalecer a linha assimilacionista e unitarista. Posteriormente, Marcelo Caetano subiu na carreira política, exercendo, de 7 de Julho de 1955 a 14 de Agosto de 1958, funções de Ministro da Presidência — de onde sairá decidido a abandonar a vida política. Porém, enquanto Ministro, manteve múltiplas conversas reservadas com Salazar sobre os problemas do ultramar português. Muitos anos depois, nas suas *Memórias*, recordou que, no fundo, ambos convergiam na futura independência como destino de Angola e Moçambique, embora temendo o anúncio prematuro por este acarretar o risco de falta de controlo de tal evolução. Divergiam, sim, quanto aos processos pois, enquanto Marcelo Caetano defendia uma autonomia progressiva, da qual a independência surgiria como consequência natural e poderia assumir a forma de um Estado federal, já Salazar achava que não devia ser a Metrópole a fomentar, preparar ou apressar a independência. Salazar acabaria mesmo por aderir à chamada política de integração, segundo a qual, como províncias de uma Nação independente, os territórios ultramarinos gozariam da independência do Estado de que eram parte integrante. ² Mas — acrescentou ainda Salazar, em discurso público de Julho de 1957 — um dia poderiam porventura esses territórios ultramarinos vir a gozar de atributos próprios de soberania, integrando uma Comunidade Lusíada, ao lado da Comunidade Britânica e da Comunidade Hispânica. ³

Acresce que, embora não expressas publicamente em Portugal, as ambiguidades e indefinições de Salazar sobre o destino das colónias portuguesas apareceram, até 1962, nas escassas entrevistas que concedeu por

1 Caetano, *Administração...*, 237-238.

2 Caetano, *Minhas...*, 516-517

3 Oliveira Salazar, "Actualidade da União Nacional", in *Discursos e Notas Políticas — V...*, 411.

escrito a órgãos de informação estrangeiros, sobretudo perante algumas perguntas frontais.

Na primeira entrevista antologada (por ele próprio), publicada em Abril de 1960, perguntado sobre a situação africana, limitou-se a dizer que pouco falaria sobre o tema, pois Portugal tinha ali posições muito especiais que não podiam ser comparadas com outras nem devidamente focadas em entrevistas de jornal. Porém, parecia-lhe haver alguma precipitação quanto aos (novos) Estados que, por impulsos exteriores de um lado e abandono do outro, se estavam então formando, uns atrás dos outros e se apresentavam ao mundo como uma condição de progresso e uma afirmação de liberdade. Em sua opinião, nesse preciso momento em que entravam de roldão interesses contraditórios e ambições não disfarçadas, não se podia fazer um juízo do futuro.⁴

Em 1961, longamente interrogado a propósito da rebelião desencadeada em Angola, sublinhou que a utilização de meios militares pelas autoridades portuguesas era o único caminho imediato e visava exclusivamente a punição dos criminosos e o restabelecimento da ordem, pelo que, uma vez retomadas as actividades pacíficas, iria ser prosseguido o esforço reformador em que a Nação portuguesa há muito se vinha empenhando. Quanto à manutenção do estatuto de indigenato, defendeu que a imediata atribuição de cidadania plena «seria transformada em atributo de somenos importância se, em vez de ser a afirmação de um estágio superior de integração num tipo de vida tomado como padrão, apenas fosse um subterfúgio para dar satisfação a quantos se contentam com aparências embora ornadas de índices estatísticos. Sendo assim, ou a concessão de direitos de cidadania corresponde a uma evolução real e por isso mesmo duradoura, ou então as populações ficam sujeitas ao risco de um retrocesso e ao regresso ao tribalismo.» E no fim da entrevista, perguntado se haveria motivos para adoptar uma forma constitucional nova, mais em harmonia com as tendências mundiais como, por exemplo, uns Estados Unidos de Portugal com a sua capital em Lisboa, mas com maior autonomia para os territórios componentes, Salazar limitou-se a resumir as características históricas da estrutura política e administrativa e a concluir que os previsíveis avanços para formas mais elevadas de autonomia «só existirão de facto na medida em que correspondam ao grau de adiantamento das populações».⁵

4 Oliveira Salazar, “Entrevista ao Jornal *Excelsior*, da Cidade do México”, *Entrevistas...*, 8-9.

5 Oliveira Salazar, “Entrevista ao Jornal *The New York Times*, de Nova Iorque”, *Entrevistas...*, 28, 30-31 e 38-39.

Ainda em 1961, à pergunta sobre as circunstâncias em que Portugal poderia conceder independência a Angola, Salazar considerou errado colocar o problema da independência «em termos de outorga ou de concessão ou mesmo de obediência a agitações irresponsáveis, embora violentas». Mais defendia que as independências para serem estáveis e não fictícias teriam de reger-se pelas leis da evolução histórica, as quais por sua vez eram condicionadas pelo grau de desenvolvimento económico, social e político dos territórios e das populações.⁶

Mas as declarações mais ambíguas e que maior repercussão tiveram em Portugal constam da resposta que deu já em 1962 quando à pergunta sobre se poderia prever o período dentro do qual quer Angola quer Moçambique poderiam estar preparados para tomar lugar, por si mesmos, na comunidade das Nações. De imediato, Salazar declarou que se por «si mesmos» o entrevistador queria significar «como Estados soberanos» não sabia responder, pois o facto de um território se tornar independente era um facto natural nas sociedades humanas e por isso representava uma hipótese sempre admissível, embora sem prazo marcado. O importante era saber se estavam reunidas as necessárias condições de desenvolvimento para se poder construir um Estado independente assente numa soberania responsável. Ora, tais condições não estavam reunidas em Angola e Moçambique que, de resto e fundamentalmente, viviam «a unidade nacional e não os fervores da independência», pelo que a missão a cumprir nunca poderia ser «a tendente à preparação de um desmembramento em maior ou menor prazo, mas ao seu desenvolvimento harmónico dentro da Nação». E, ultrapassado este lado da questão, Salazar passava a analisá-la sob o ângulo da larga autonomia de que já beneficiavam Angola e Moçambique.⁷

Segundo Franco Nogueira, logo que conhecida no país e reproduzida em jornais portugueses, esta última entrevista desencadeou «uma celeuma política tanto nos círculos do governo como nos da oposição, e produz[iu] um estremecimento que ganh[ou] o Ultramar». Os comentários e as dúvidas quanto a versões de uma política diversa da oficialmente proclamada só cessaram com «os esclarecimentos officiosos inspirados pela Presidência do Conselho e difundidos pela Secretariado Nacional

6 Oliveira Salazar, “Entrevista Concedida à Cadeia de Jornais da *Heart Readline*, dos Estados Unidos da América do Norte”, *Entrevistas...*, 51-52.

7 Oliveira Salazar, “Entrevista Concedida à Revista *Life*, de Nova Iorque”, *Entrevistas...*, 81-85.

de Informação».⁸ Mas nem todas as hesitações ficaram então decididas, mesmo para Salazar.

ADRIANO MOREIRA E AS REFORMAS DE 1961

Pouco depois dos acontecimentos que marcaram em Angola o início da guerra, na remodelação ministerial a que Salazar procedeu precisamente no dia decisivo em que fracassou o golpe militar destinado a destituí-lo, dirigido pelo Ministro da Defesa, general Botelho Moniz, em 13 de Abril de 1961, Adriano Moreira foi nomeado Ministro do Ultramar. Caber-lhe-ia, antes de mais, orientar politicamente o contra-ataque português em Angola e preparar a defesa de todo o Ultramar.⁹ Segundo o próprio, fora promovido a Ministro porque «tinha um plano»¹⁰, o «institucionalismo reformista»¹¹. Vinha mudar o regime colonial, assumindo a responsabilidade de um «projecto reformista».¹²

Além das investigações académicas e assessoria ao Ministério do Ultramar, também defendera, como membro da delegação, as posições de Portugal na ONU e constatara que na política portuguesa algo teria de mudar para não ser afectada pelos debates anuais. Conservador inteligente com fama de «'Jovem Turco' dentro do regime, avançado em relação ao seu tempo»,¹³ não era federalista, não defendia a democratização nem a autodeterminação, mas sim o aprofundamento da assimilação das colónias a Portugal. Procurava uma «evolução pacífica do conjunto [para] uma nova forma de associação política», defendendo, apenas, «a autonomia progressiva e irreversível» e a manutenção do povoamento europeu.¹⁴

8 Franco Nogueira, *Salazar — A Resistência (1958-1964)* (Porto: Livraria Civilização Editora, 1984), 404-405.

9 Lucena, *Os Lugar-Tenentes...*, 308-310. A antologia de conferências, discursos e medidas legislativas consta de Adriano Moreira, *Batalha da Esperança* (Lisboa: Livraria Bertrand, 1964).

10 Adriano Moreira, “Tive um Poder Enorme” (entrevista de Ana Soromenho e José Pedro Castanheira), *Expresso. Revista Única*, 22 de Novembro, 2008, 46.

11 Adriano Moreira, *Saneamento Nacional* (Lisboa: Torres & Abreu, 1976), 39.

12 Adriano Moreira, “O Último Plenário do Conselho Ultramarino”, in *Notas do Tempo Perdido* (Matosinhos: Contemporânea Editora, 1996), 49.

13 Wheeler e Pélissier, *História...*, 277.

14 Adriano Moreira, “Era Possível uma Solução Política” (entrevista de Adelino Gomes), *Público — Suplemento — Vinte anos de Independência*, 22 de Maio, 1995, 4. Nesta entrevista, indicou como federalistas: Henrique Galvão, Marcelo Caetano, Sarmento Rodrigues (uma surpresa!) e Lopes Alves. Como referência pessoal, destacou o bispo da Beira, D. Sebastião de Resende.

Governando, colocou elementos de confiança à frente das administrações de Angola e Moçambique, promoveu o “arejamento” e a modernização das administrações coloniais.¹⁵ Quanto às reformas legislativas gozou de absoluta autonomia: Salazar não teve qualquer iniciativa na matéria e, embora por vezes se tenha mostrado surpreendido ou pedido esclarecimentos, não recusou assinar nenhuma.¹⁶ No entanto, essas reformas implicavam (melhor: implicariam, se prosseguissem ou tivessem tido sucesso) o que Alfredo Margarido chamou de «radical transformação do ideário salazarista».¹⁷ O pacote legislativo elaborado por Adriano Moreira inspirou-se e fundamentou-se, essencialmente, na ideologia luso-tropicalista¹⁸ e correspondia a uma viragem na orientação da política colonial portuguesa em dois planos: uma maior uniformização jurídica e uma mais ampla diferenciação administrativa.¹⁹ O plenário do Conselho Ultramarino, que convocou em Setembro de 1962, foi o momento decisivo do seu programa e acção; como fracassou, acarretou (segundo o próprio) a sua demissão em Dezembro seguinte.²⁰

Na gestão do Ministério, Adriano Moreira, vindo da Subsecretaria de Estado da Administração Ultramarina, começou de modo avulso. As primeiras medidas visaram as relações de trabalho, os organismos de coordenação económica e a nomeação de novos Governadores-Gerais de Moçambique (contra-almirante Sarmento Rodrigues) e de Angola (general Venâncio Deslandes), reforçando a concentração de poderes. Em 12 de Junho de 1961, o Decreto n.º 43.730 previu eleições autárquicas (câmaras municipais, comissões municipais e juntas locais), com o intuito de fazer participar os moradores na gestão dos interesses locais, ou seja, alargar a integração política dos colonos e assimilados. Em 24 de Agosto, o Decreto-Lei n.º 43.875 extinguiu as culturas obrigatórias e

15 Testemunho de Jorge Eduardo da Costa Oliveira, *Memórias de África, 1961-2004* (Lisboa: IPAD, 2005), 37 e segs.; testemunho de *Amadeu Castilho Soares (Depoimento, 2010)* (entrevista de Cláudia Castelo) (Lisboa: IICT, 2016), 16

16 Moreira, “O Último Plenário...”, in *Notas...*, 52-53.

17 Alfredo Margarido, “As Ideologias do colonialismo”, *Cadernos de Circunstância*, 67-70 (Porto: Afrontamento, 1975), 106-108.

18 Castelo, “O luso-tropicalismo...” in www.buala.otg/pt/a-ler (5 Março 2013); José Manuel dos Santos Coelho, *Adriano Moreira e o Império Português* (Tese de doutoramento, Universidade da Beira Interior, Covilhã, 2015), 125 e segs.

19 Cruz, *O Partido...*, 71.

20 A documentação existente no AOS sugere, porém, que, para Salazar, a questão da demissão de Adriano Moreira impôs-se (ou surgiu) em consequência do coetâneo conflito com o Governador de Angola, general Venâncio Deslandes (ver *infra*).

regulou o regime da cultura do algodão (que havia originado os chamados “incidentes da Baixa do Cassange”, em Janeiro e Fevereiro de 1961).

Finalmente, em 6 de Setembro — destacando expressamente tratar-se da «primeira e urgente regra política a adoptar [...], a da *autenticidade*»²¹ — fez publicar de uma assentada sete diplomas legais que ficaram conhecidos como “as reformas de 1961”:

- (i) O Decreto-Lei n.º 3.893 revogou o Estatuto dos Indígenas;
- (ii) O Decreto n.º 43.894 aprovou o Regulamento da Ocupação e Concessão de Terrenos nas Províncias Ultramarinas;
- (iii) O Decreto n.º 43.895 regulou as Juntas Provinciais de Povoamento;
- (iv) O Decreto n.º 43.896 definiu as regedorias como autarquias locais e o estatuto dos vizinhos das regedorias;
- (v) O Decreto n.º 43.897 ressalvou os usos e costumes locais enquanto reguladores das relações jurídicas privadas;
- (vi) O Decreto n.º 43.898 reviu a estrutura dos tribunais do ultramar (julgados municipais e de paz);
- (vii) O Decreto n.º 43.899 reorganizou os serviços do registo (civil, predial e comercial) e do notariado.

Na sequência deste pacote legislativo, vários outros diplomas e medidas desenvolveram a mesma via da «colonização missionária»²²:

- (a) Reforço da liberdade de circulação e fixação em todas as partes do território português (Decreto n.º 44.171, de 1 de Fevereiro de 1962), e dispensa de certos documentos para obtenção do bilhete de identidade (Decreto n.º 44.455, de 6 de Setembro de 1962);
- (b) Em matéria do direito do trabalho, a criação dos institutos do trabalho, previdência e acção social e, sobretudo, a publicação do novo Código do Trabalho Rural;

21 Moreira, *Saneamento...*, 44.

22 Lucena, *Os Lugar-Tenentes...*, 315-316. Invocando o relevo assumido, na época e nesta governação, pelos discursos e conferências de Adriano Moreira, pelo nacionalismo, pelo luso-tropicalismo e pela Igreja Católica Portuguesa, Alexandre, “A África no imaginário...”, in *Velho Brasil...*, 228, fala de uma «concepção providencialista» da colonização portuguesa resultante de «uma espécie de messianismo difuso que via na acção ultramarina de Portugal o cumprimento de uma missão que lhe fora outorgado pela providência divina».

- (c) No domínio da educação, o aumento do número e da formação dos professores primários e o arranque dos Estudos Gerais universitários em Angola e Moçambique.

Entre todas estas medidas, aquela que o próprio Adriano Moreira mais destacou foi a revogação do Estatuto dos Indígenas considerando-a «tão importante na história da evolução legislativa portuguesa como os diplomas que puseram termo à escravidão e ao tráfico».²³ Já em 20 de Maio de 1960, em conferência proferida na Associação Académica de Coimbra, na qualidade de autor consagrado e Presidente da Comissão Ultramarina das Comemorações do V Centenário da Morte do Infante D. Henrique, Sarmento Rodrigues considerara entre os problemas de primeira importância na vida interna das províncias ultramarinas o da «civilização dos indígenas». Na sua opinião, a palavra indígena era um mero conceito legal mas começava a ser difícil não reconhecer a todos os portugueses o direito de cidadania.²⁴

Sob a forma de decreto-lei, o diploma encontra-se assinado por todos os ministros mas, apesar da pretensão de Adriano Moreira, Salazar não considerou necessária (ou conveniente) a sua discussão em Conselho de Ministros, bastando-se com o seu acordo pessoal.²⁵ Abre com um extenso relatório a justificar as razões e intenções que o determinaram — desde a tradição portuguesa de respeito pelo direito privado das populações à implantação do conceito de Estado, passando pela relevância das qualidades de nacionalidade e cidadania e concluindo estar-se perante «um passo mais em direcção aos objectivos anteriormente fixados». A revogação do Estatuto dos Indígenas surgia, assim, como «consequência lógica do processo evolutivo por que tem passado a nossa legislação nesta matéria» (dizia-se, para aparentemente negar cedências aos anti-colonialistas que clamavam contra a iniquidade do sistema português de política indígena). Consta de um curto artigo único, declarando tal revogação, nada mais.

Acabava, deste modo, a dualidade de estatutos entre nacionais portugueses no campo dos direitos políticos. No entanto, como se mantinham várias diferenciações, foi necessário regular especificamente o

23 Moreira, *Saneamento...*, 47; Idem, *A Espuma do Tempo. Memórias do Tempo de Vésperas* (Coimbra: Almedina, 2008), 243 e segs.

24 Rodrigues, «O Ultramar...», in *Esperanças e realidades...*, 198-200.

25 Por exemplo, Coelho, *Adriano...*, 138.

estatuto dos antigos indígenas, sobretudo para efeitos de direito privado, definindo o âmbito de aplicação através de elementos alheios aos rejeitados factores raciais.²⁶ Assim, embora formalmente extinto, o conceito de indígena era substituído por uma figura ou classe jurídica bastante indefinida e de conteúdo dificilmente apreensível, embora com antecedentes legislativos: *o vizinho da regedoria*. Para tal, primeiro, o Decreto n.º 43.896, de 6 de Setembro, estabeleceu que as regedorias compreendiam as áreas dos concelhos que não constituíam freguesias e as áreas das circunscrições (artigo 1.º), prevendo depois que a cada regedoria pertenciam «todos os indivíduos que, tendo domicílio na respectiva área, deviam considerar-se vizinhos segundo o direito tradicional» (artigo 2.º).²⁷ Estas regedorias constituiriam, portanto, a organização política dos ex-indígenas e, eliminando-se o carácter étnico ou racial, devolvia-se a definição de vizinho para o direito tradicional. Ora, como tal direito não estava compilado e o seu conteúdo era indefinido, criou-se um impasse ou tautologia, pois tinha de saber-se quem era vizinho para se saber quem se regia pelo direito tradicional e tinha de saber-se quem se regia pelo direito tradicional para se saber quem era vizinho.²⁸ Tratava-se, em qualquer caso, de um estatuto pessoal, embora não exclusivamente pessoal, pois também dependia de uma qualidade territorial, a residência na regedoria.

Sendo porém, exclusivamente, um regime de direito privado, o estatuto dos vizinhos da regedoria admitia a opção livre pelo direito escrito e, por outro lado, reconhecia e ressalvava os usos e costumes locais. Além disso, o estatuto de vizinho da regedoria passou a ter também uma importância fundamental num outro problema tradicionalmente grave, associado ao indígenato: a ocupação e concessão de terrenos. Foi o que tentou regular, em termos novos, o Decreto n.º 43.894, de 6 Setembro, cujo relatório manifestava a intenção de assegurar uma protecção mais eficiente dos direitos das populações nativas.²⁹

26 André Gonçalves Pereira, *Lições de Administração e Direito Ultramarino* (ao curso do 3.º ano jurídico de 1963-64), coligidas pelos alunos Robin de Andrade, Fausto de Quadros e Correia de Jesus (Lisboa: AAFDL, 1964), 175 e segs.; Wilensky, *Tendencias...*, 187 e segs.

27 O conceito provinha do artigo 8.º do Estatuto dos Indígenas de 1954, segundo o qual: «Os agregados políticos tradicionais são genericamente considerados regedorias indígenas, consentindo-se embora a designação estabelecida pelo uso regional (sobado, regulado, reino, etc.)».

28 Pereira, *Lições...*, 177.

29 Desenvolvidamente, Pereira, *Lições...*, 182 e segs.

Este aproveitamento das regedorias como organização político-administrativa e o seu rearranjo urbanístico, fundiário e habitacional obedeceram, segundo Diogo Ramada Curto e Bernardo Pinto da Cruz, a uma multiplicidade de razões: por um lado, destinavam-se a disciplinar e vigiar as populações africanas dispersadas pelo início da guerra colonial, permitindo uma apertada vigilância para controlo interno dos movimentos dos povos, fazendo com que os sobas ou régulos passassem a ser os colaboradores do aparelho colonial do Estado no terreno; por outro, serviram de «materialização forçada» do luso-tropicalismo; em terceiro lugar, num tempo em que se deixara de falar de “assimilação”, as regedorias adequavam-se aos paradigmas desenvolvimentistas e, enquanto organizações administrativas, reforçavam uma dicotomia jurídica (direito comum-direito costumeiro), de expressão geográfica (urbano-rural) e sociopolítica (concelhos-regedorias).³⁰

No conjunto destas reformas, cabe destacar que (só) no diploma relativo às Juntas de Povoamento, destinadas ao reforço da imigração portuguesa, se invocaram expressa e nominalmente o luso-tropicalismo e Gilberto Freire, enquanto explicação e defesa do incremento da emigração branca para as colónias portuguesas.³¹ A aprovação do Código de Trabalho Rural, aprovado pelo Decreto n.º 44.309, de 27 de Abril, «foi muito bem recebida» pela Organização Internacional do Trabalho, embora estabelecesse «um regime que não se pode ver aplicado logo na prática»³². Informado pelos princípios gerais da liberdade de trabalho, da não discriminação e pró-trabalhador e, ainda, pela regulação extensa e cuidada do contrato de trabalho e da legislação do trabalho, tinha como objectivo fundamental assegurar o termo do trabalho obrigatório sob qualquer forma. Num balanço geral, foi recebido como um código tecnicamente bastante satisfatório e uma reforma fundamental que alterou as relações sociais entre os africanos e a comunidade branca, introduzindo o trabalho voluntário como novo pilar da economia.³³

No seu conjunto, esta reforma legislativa, muito pressionada pela conjuntura internacional e condicionada pela conjuntura nacional e particularmente determinada pela ideologia institucionalista e de colonização missionária do Ministro Adriano Moreira, visava mudanças “autênticas”

30 Curto e Cruz, “Destribalização...”, in *Políticas...*, 20.

31 Cláudia Castelo, *Passagens para África* (Porto, Afrontamento, 2007), 135 e segs.

32 Pereira, *Lições...*, 218.

33 Pereira, *Lições...*, 238; Wheeler e Pélissier, *História...*, 279-285.

na política ultramarina portuguesa. Mas, na fase da reorganização político-administrativa, por via da subsequente revisão, em 1963, da Lei Orgânica do Ultramar, vai tropeçar nos muros centralistas da integração e da unidade nacional. Sob o ponto de vista jurídico e constitucional — sustentará Amílcar Cabral a quem coube fazer, do lado dos movimentos nacionalistas, a mais desenvolvida apreciação concreta das matérias da nova legislação — não proporcionou uma alteração significativa.³⁴ Mas Eduardo Mondlane, próximo presidente da FRELIMO e à época de relações amigáveis com Adriano Moreira, terá chegado a «acreditar».³⁵

Aliás, em balanço do próprio Adriano Moreira, a execução desta política ministerial e, em especial, da reforma legislativa fora, enquanto estivera no Governo, «lenta e difícil»; depois, com a sua saída do ministério e a chegada da subsequente equipa ministerial, acabou «inteiramente deturpada e suspensa».³⁶

Curiosamente (melhor: significativamente), parte desta legislação reformista contrariava o disposto na Constituição — que, recorde-se, essencialmente reproduzia o Acto Colonial, de 1930, e que se manteve e manterá vigente até à revisão constitucional de 1971 — mas ninguém se lembrou de invocar as inconstitucionalidades. A necessidade de rever a Constituição só será aludida nas várias diligências (políticas) que de seguida se vão invocar e, depois, aquando da convocatória do Conselho Ultramarino, em Setembro de 1962, mas então estiveram em causa a forma de Estado e o sistema de governo.

34 Amílcar Cabral, “As leis portuguesas de dominação colonial”, in *Obras Escolhidas de Amílcar Cabral*, vol. 1 (Lisboa: Seara Nova, 1978), 95 e segs. (Texto que integrava o seu *Relatório Apresentado na 4ª Reunião do Comité Especial da ONU para os Territórios Administrados por Portugal*, Conacri, 5 de Junho de 1962).

35 Moreira, “Era Possível...”; Moreira, *A Espuma...*, 288-289.

36 Moreira, *Saneamento...*, 47. Segundo um seu resumo oral: «acabei com o trabalho obrigatório, o trabalho forçado, que existia, acabei com as culturas obrigatórias, também acabei com isso, e sobretudo, o fim do indigenato firmou a ideia de que a cidadania tinha que ser geral. É claro que havia aí um problema, com o qual era preciso lidar com muito cuidado e isso ultrapassou o meu tempo, eu sabia perfeitamente, que a cidadania tinha que ser acompanhada de uma revisão do pluralismo [...]. O código das terras, que também fiz, também os protegia, mas a obra não foi perfeita [...]» - in *Adriano José Alves Moreira (Depoimento)* (entrevista de Cláudia Castelo) (Lisboa: ICT, 2010), 5.

A PORTA DO FEDERALISMO COLONIAL (II):
UM *NON-PAPER* NA GAVETA (1962)

Outra reflexão importante nesta fase de redefinição da política ultramarina — agudizada pela invasão do Estado da Índia e proporcionada pelo discurso a propósito apresentado por Salazar na sessão da Assembleia Nacional de 3 de Janeiro de 1962³⁷ — consta do documento preparado por uma equipa restrita, intitulado *Notas sobre a Política Externa Portuguesa*, cuja primeira versão coube a André Gonçalves Pereira e em que intervieram outros membros da delegação portuguesa na ONU (que, então, acompanhavam o início do litígio entre Portugal e a ONU).

Embora centrado nas premissas da política externa portuguesa, fazem-se nele uma série de considerações e sugestões que poderiam ter tido largo alcance na reforma da constituição colonial portuguesa, pois, entre diversos aspectos, enunciava as seguintes considerações e proposições que implicavam mudanças na forma de Estado:

- à data, após a invasão do Estado da Índia e o discurso de Salazar, a Assembleia Nacional, por deliberação pública sob a forma de moção, formulara a sugestão de uma eventual revisão pelo Governo da política externa portuguesa e, obviamente, tal revisão teria de ser acompanhada por uma readaptação da política ultramarina;
- a doutrina ultramarina portuguesa estava constitucionalmente definida, mas não se impunha um determinado tipo de execução e, em última análise, a única exigência era a de qualquer alteração se processar como dispunham as normas sobre a revisão constitucional (que, acrescente-se, não contemplavam limites materiais);
- as bases da política ultramarina portuguesa mostravam-se inadequadas ao Mundo Ocidental, pelo que não eram internacionalmente aceites nem parece que o viessem a ser nos tempos mais próximos, período em que, sem dúvida, se decidiriam a sorte de Portugal e do ultramar português;
- a queda do regime era o objectivo imediato da pressão anticolonialista internacional;

37 Oliveira Salazar, “Invasão e Ocupação de Goa pela União Indiana”, in *Discursos e Notas Políticas* — VI..., 177 e segs.

- para levar a cabo a preconizada reorientação das políticas havia que criar órgãos de decisão apropriados, muito embora sempre se devessem ter em conta o particular relevo que a Constituição de 1933 e a prática da sua aplicação conferiam ao Presidente do Conselho (Salazar);
- na reorientação preconizada era essencial abandonar uma óptica unificadora e procurar soluções individuais para cada território;
- para Portugal, a nível político, económico, social e estratégico, apenas as províncias de Angola, Moçambique e Cabo Verde deveriam ser consideradas “como posições essenciais” e em especial, quanto a Angola e Moçambique quer o seu irreversível caminho para formas de autonomia quer, sobretudo, a probabilidade das respectivas independências deveriam ser tomadas em consideração para evitar uma ruptura que levasse à sua perda total e definitiva;
- não se afigurava tacticamente desejável a afirmação pública do princípio da autodeterminação, embora não fosse de excluir que as circunstâncias tornassem aconselhável o seu reconhecimento perante sectores limitados.

Este documento, de acesso muito limitado, não identificado e datado de Janeiro de 1962 foi, por último, apreciado em reuniões entre Salazar e o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Franco Nogueira, sobre as quais nada se soube.³⁸ No entanto, o historiador Fernando Martins apoia-se neste *non paper* para marcar o início de uma efectiva mudança, encetada por Salazar e alguns colaboradores, «na política ultramarina que contemplava o reconhecimento e aplicação do princípio da autodeterminação aos mais importantes territórios ultramarinos portugueses»³⁹ — uma tese que retoma a propósito da revisão, em 1963, da Lei Orgânica do Ultramar, como se verá. Ora, pelo contrário, o documento era muito cauteloso quanto a tal reconhecimento, nomeadamente quanto à sua afirmação pública, omissa quanto à sua aplicação e até antecedeu o encerramento das

38 O documento foi encontrado no *Arquivo Oliveira Salazar* e a intervenção de André Gonçalves Pereira foi confirmada pelo próprio — cf. José Manuel Duarte de Jesus, *Eduardo Mondlane — um Homem a Abater* (Coimbra: Almedina, 2010), 105-109, com reprodução integral em Anexo, 465 a 482. Para mais pormenores, José Pedro Castanheira, “Misterioso *non-paper*”, *Expresso — Actual*, 21 de Novembro, 2009, 22-24.

39 Fernando Martins, “*E pur si muove*. Oliveira Salazar e a questão da autodeterminação das Províncias Ultramarinas (1962-63)”, in *O Longo Curso...*, 417-421.

negociações diplomáticas — nomeadamente aquando do eventual acordo com os Estados Unidos, conhecido como *o plano Ball* (1963) — em que Salazar e Franco Nogueira se agarraram à “noção portuguesa de auto-determinação” e rejeitaram expressa e reiteradamente a forma prescrita pelas Nações Unidas.⁴⁰

A PORTA DO FEDERALISMO COLONIAL (III): O MEMORIAL DE MARCELO CAETANO

Em 1962, Marcelo Caetano, na qualidade de Professor da Faculdade de Direito de Lisboa (assim dactilograficamente, no cabeçalho do texto), elaborou um documento que intitulou *Memorial*, datado de 2 de Fevereiro. Os exemplares que se conhecem não estão assinados e não contêm qualquer despacho ou anotação. Note-se que, formalmente, um *memorial* («que ajuda a memória», mais vulgarmente, *memorando*) designa um mero apontamento com referência a um pedido (ou seja, vale como exposição sumária destinada a esclarecer uma questão) e é menos valioso que um *parecer* (entendimento que, se emitido por um jurista, vale como uma interpretação doutrinária de uma questão de direito). Conhecem-se duas versões “autênticas”.⁴¹

Marcelo Caetano só reconheceu publicamente a sua autoria em 1974, qualificando-o então de mero *papel* (*paper*) e acrescentando ter sido ouvido por Salazar «a título muito reservado» e na sua qualidade de Conselheiro de Estado e antigo Ministro das Colónias.⁴² O documento tornou-se conhecido e famoso ao ser, segundo diz, «abusivamente» divulgado em 1968

40 Em resumo, António Duarte Silva, “O Litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974)”, *Análise Social*, n.º 130 (1995): 20-21.

41 A primeira é o *fac-símile* do texto original, dactilografado, com duas pequenas correcções ortográficas e datado (mas não assinado) pelo próprio Marcelo Caetano, publicado como Anexo em Marcelo Rebelo de Sousa, *Baltazar Rebelo de Sousa — Fotobiografia* (Venda Nova: Bertrand Editora, 1999), 572-573. A segunda (que teve maior difusão pública, depois do 25 de Abril) é a versão constante de João Paulo Guerra, *Memória das Guerras Coloniais* (Porto: Afrontamento, 1994), 333, novamente dactilografado, inclusive as partes manuscritas do original. Não se encontrou referência no *Arquivo Oliveira Salazar* mas não se investigou integralmente o *Arquivo Marcello Caetano*.

42 Marcelo Caetano, *Depoimento* (Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 1974), 219 (trata-se de um discurso proferido em 16 de Fevereiro de 1974). Mas invocara-o numa carta (privada) endereçada a Spínola — cf. “Carta do Presidente do Conselho ao General Spínola, Governador da Guiné — 22 de Março de 1973”, in Marcelo Caetano, *O 25 de Abril e o Ultramar — Três Entrevistas e Alguns Documentos* (Lisboa/São Paulo: Editorial Verbo, s. d.), 122 (ver, *infra*, Parte VII)

para tentar comprometê-lo «aos olhos dos que pensavam identificar-se o patriotismo com a política de integração».⁴⁵ É habitualmente referido como sendo “o parecer de Marcelo Caetano para a reunião do Conselho Ultramarino”, duas inverdades juntas.

Como nele mesmo se narra, tudo começara com um ofício (ou, melhor, carta) de Sarmento Rodrigues, Governador-Geral de Moçambique, que punha «um problema da maior utilidade e até urgência» — a revisão do sistema governativo das províncias ultramarinas, em especial Angola e Moçambique. Sarmento Rodrigues havia sido nomeado para aquele cargo em Maio de 1961, pelo Governo em que Adriano Moreira (de resto, seu discípulo) era Ministro do Ultramar. Enviada da Residência do Governador-Geral em Lourenço Marques, datada de 18 de Janeiro de 1962, tal carta, destacando a sua confidencialidade e endereçada ao Ministro do Ultramar, dizia, em resumo, o seguinte:

- (a) Estando a Assembleia Nacional a funcionar, chegara o momento de promover uma reforma constitucional que reestruturasse os órgãos de governo das províncias ultramarinas;
- (b) O essencial seria conseguir primeiro dotar os órgãos cimeiros com os poderes e a latitude que o momento exigia e, para o efeito, a exposição de Sarmento Rodrigues, recordando anteriores pronúncias sobre o conjunto dos territórios, ia basear-se no caso de Moçambique;
- (c) O Governador-Geral deveria ter os poderes de Ministro de Estado (Alto Comissário) — com assento no Governo Central — e os secretários provinciais aumentarem para cinco, com o estatuto de secretários (ou subsecretários) de Estado;
- (d) O actual Ministro do Ultramar — «que bem melhor ficaria como um dos Vice-Presidentes do Conselho de Ministros» — deveria ser substituído por um Ministro da Coordenação Nacional;
- (e) O Conselho Legislativo e o Conselho de Coordenação Económica deveriam ser reorganizados e a sua representatividade acrescida;
- (f) Em conclusão, era necessário «comandar os acontecimentos e não ser arrastados por eles» e, para tal, «fazer de sua própria

45 Caetano, *Depoimento*, 219. Caloiro na Faculdade de Direito de Lisboa, no ano lectivo de 1962-1963, lembro-me da repercussão que teve, nas conversas dos corredores, durante os intervalos das aulas, a surpreendente (para nós, alunos) defesa que, numa aula de Direito Administrativo (do 2.º ano e ministrada no Anfiteatro 2, a que não assisti), Marcelo Caetano fez do seu projecto federalista.

iniciativa, progredir a administração do Ultramar», dando ao mesmo tempo «uma grande satisfação aos homens bons que aqui vivem, assim como confundiria certos detractores»; aliás, se estas ou equivalentes medidas não forem tomadas, e de forma «aberta, franca e decididamente», então «em futuro não muito distante as circunstâncias hão-de impô-las, perdendo-se a maior parte das vantagens, com os prejuízos que não me atrevo a dizer». ⁴⁴

Esta proposta de reforma da administração ultramarina foi, conforme relato de Franco Nogueira, enviada por Adriano Moreira «sob sugestão de Salazar» — o qual, no momento, achava que devia ser «ponderado sem restrições» o problema «grave e de fundo» de decidir se devia ou não manter-se a política ultramarina que vinha sendo prosseguida — aos antigos Ministros do Ultramar, antigos governadores ultramarinos e membros do Conselho Ultramarino para «parecer fundamentado». ⁴⁵

Adriano Moreira e Silva Cunha, embora sem explicitarem o processo de consulta, consideram que se trata de um “parecer” solicitado em vista da revisão da organização política do ultramar, convite também endereçado a outros anteriores Ministros da pasta, na sequência de deliberação do Conselho de Ministros. Embora, segundo Adriano Moreira, a convocação do plenário do Conselho Ultramarino tenha sido decidida em Conselho de Ministros, «ao qual assistiu como convidado e activo interveniente o governador-geral de Moçambique», ⁴⁶ o certo é que, à data em que Marcelo Caetano emitiu o seu texto, ainda não havia qualquer convocatória do Conselho Ultramarino (feita, para revisão da Lei Orgânica do Ultramar, só em 22 de Setembro do mesmo ano) e, portanto, o memorial em causa não foi emitido propositadamente para ser apresentado em tal reunião. Aliás, Marcelo Caetano ultrapassava a mera alteração da Lei Orgânica do Ultramar pois defendia uma indispensável revisão constitucional (meio para que também e em primeiro lugar apontava Sarmento Rodrigues).

O documento apresentado por Marcelo Caetano é o único que sobressai entre todos. ⁴⁷ Discordando de que, na conjuntura, a solução preconizada por Sarmento Rodrigues fosse a melhor — visto não satisfazer as

44 O *fac-simile* respectivo encontra-se em Sousa, *Baltasar...*, 569.

45 Nogueira, *Salazar — A Resistência...*, 394.

46 Moreira, “O Último Plenário...”, in *Notas...*, 60.

47 Nogueira, *Salazar — A Resistência...*, 394.

três condições prementes: (1) melhoria do ambiente internacional; (2) satisfação dos interesses nacionais; (3) eficácia administrativa —, preferiu apresentar um completo e renovador projecto de Constituição Federal, criando uns *Estados Portugueses Unidos*. Tal modificação constitucional passaria pela transformação do Estado unitário em Estado federal, formado por três Estados federados (Portugal, Angola e Moçambique), enquanto Cabo Verde receberia o estatuto de Ilha Adjacente e as demais Províncias ultramarinas ficariam com o mero estatuto de Província (aliás, não elucidado). Marcelo Caetano assumia tratar-se de «uma modificação profunda», mas parecia-lhe ser a «única jogada» que valia a pena tentar no plano institucional. A criação dos Estados Portugueses Unidos implicava um processo constituinte: a constituição federal seria proposta, na altura de se abrir a revisão constitucional, pelos deputados do ultramar, após moções aprovadas nos Conselhos Legislativos de Angola e Moçambique; depois de aprovada a Constituição Federal pela Assembleia Nacional, logo lhe seria adaptada a Constituição Portuguesa (enquanto Estado Federado) e Angola e Moçambique elaborariam as suas próprias Constituições (também como Estados Federados). Marcelo Caetano não fazia qualquer referência à intervenção das populações autóctones, restringindo-a à maior participação dos colonos na administração (pelo que seria acusado de defender um “secessionismo branco”) e, apesar de não concordar com a orientação unitarista e integracionista que o Governo prosseguia em matéria económica, considerava que esta não seria óbice à reforma sugerida.

Ainda segundo Franco Nogueira, o texto foi «ponderado» por Salazar, o qual, além de descortinar «muitos pontos de semelhança» com as teses defendidas pelo ex-Ministro da Defesa Botelho Moniz um ano antes, concluiu que a sua aplicação traria a «perda do Ultramar a curto prazo». ⁴⁸

Porém, o memorial iria aparecer no plenário (secreto) do Conselho Ultramarino de Outubro desse ano, trazido, ao que diz supor Adriano Moreira, «pela mão do comum amigo Dr. José de Almeida Cotta,

48 Nogueira, *Salazar — A Resistência...*, 395-396. Talvez Salazar conhecesse a vaga referência que Botelho Moniz então fez, em privado, ao embaixador norte-americano sobre as necessárias e profundas mudanças (embora não abruptas) na política ultramarina portuguesa para «o estabelecimento de províncias autónomas, multirraciais, ligadas a Portugal numa relação de tipo Commonwealth» - cf. Luís Nuno Rodrigues, “Militares e Política: a Abrilada de 1961 e a Resistência do Salazarismo”, *Ler História*, n.º 65 (2013): 39-56. Ou, noutra hipótese (mais provável), Salazar aludia ao envolvimento de Marcelo Caetano na “Abrilada de 1961”.

secretário-Geral do Ministério». Então Salazar — que recebia cópia de todos os documentos distribuídos no plenário — «fez a sua única intervenção mandando pedir que a circulação fosse interrompida, e o documento [...] entrou na penumbra». ⁴⁹ Silva Cunha acrescenta que — conforme o dossiê que lhe foi transmitido para preparação do plenário — as pretensões federalistas também foram, na altura, sustentadas pelos anteriores Ministros do Ultramar, Francisco Vieira Machado e Vasco Lopes Alves. ⁵⁰

Ao contrário do que sugerem vários autores, o memorial de Marcelo Caetano, embora lá tenha “aparecido”, não teve qualquer debate ou repercussão no Conselho Ultramarino, nem para tal fora elaborado. Ao apresentá-lo, Marcelo Caetano formulou um projecto de ampla revisão constitucional, pensado desde o início dos anos cinquenta e que procurava atender aos tempos e modos de reformulação dos impérios coloniais. Mas, ao fazê-lo, reservada e discretamente, minimizou as suas consequências políticas. Consequências imediatas porque o seu teor foi conhecido nos corredores do Conselho Ultramarino — cuja convocatória, posterior sete meses à data do memorial, apenas visava preparar a revisão da Lei Orgânica do Ultramar —, como se fora um “parecer” com este fim e acabou inócuo, pois nela não foi sequer citado. Posteriormente, a sua importância cresceu: em 1968, quando, segundo o próprio, esse «papel confidencial» foi «posto a correr» e levou as chefias militares a porem «reservas» à sua nomeação como Presidente do Conselho ⁵¹; em 1971, quando o passado de Marcelo Caetano obnubilou a sua proposta de revisão constitucional, acusada de “federalista”; em 1974, quando a reapropriação do federalismo no livro de Spínola *Portugal e o Futuro* acelerou a sua derrota e exílio.

49 Moreira, “O Último Plenário...”, in *Notas...*, 70; Moreira, “Um Cidadão Romano da República”, in *Almirante Sarmiento Rodrigues — 1899-1979 — Testemunhos e Inédito no Centenário do seu Nascimento*, coord. Academia de Marinha/Câmara Municipal de Freixo de Espada à Cinta (Lisboa: INAPA, 1999), 17, nota (2).

50 Cunha, *O Ultramar...*, 91. Tais opiniões nunca foram divulgadas. Segundo Caetano, *Depoimento*, 14, Francisco Vieira Machado e Vasco Lopes Alves limitaram-se a aderir ao «conteúdo» do seu «papel».

51 Caetano, *Depoimento*, 14.

A PORTA DO FEDERALISMO COLONIAL (IV):
MANOBRAS DISPERSAS (INTELECTUAIS,
POLÍTICOS, MILITARES)

A precedência de invocação de uma via federal que englobasse as colónias coube, na oposição, por via editorial, a Cunha Leal e a Jorge de Sena, entre os movimentos nacionalistas ao Movimento de Libertação da Guiné (MLG) e, como programa político com repercussões internacionais, a Henrique Galvão e Humberto Delgado.

Como se viu, aquando da campanha eleitoral para as eleições legislativas em 1957, Cunha Leal criticara frontalmente a concepção situacionista da política ultramarina e defendera uma «confederação de Estados autónomos». Relativamente às posições que assumira perante o caso de Goa, evoluíra «para uma posição mais transigente e negociada» esboçando uma espécie de programa de descolonização que iria servir de referência para a (futura) oposição democrática moderada: aceitação do princípio da autodeterminação antecedendo uma independência a conceder quando houvesse condições sustentáveis para a criação de um país e os seus habitantes se manifestassem a favor dessa solução; entretanto, a «habilidade dos portugueses» estaria em convencer os povos em causa de «uma solução federal ou confederal com transladações do poder central» e, até, alcançar «um utópico espaço unificado afro-luso-brasileiro». ⁵² Depois, no princípio dos anos sessenta, dissertando sobre o conceito de Pátria — e, para tal, desenvolvendo o significado quer da «gesta portuguesa dos Descobrimentos e da Colonização», quer «o avizinhar da tempestade», quer, finalmente, o «valor duvidoso» dos argumentos usados pelo Governo — Cunha Leal elaborou um plano (datado de 3 de Dezembro de 1960) para a defesa dos domínios coloniais, assente na «criação de uma Comunidade de Estados, formados através de um colonialismo bem entendido, que não se envergonhe de si mesmo». Tal futura associação, avançava Cunha Leal, poderia revestir uma das seguintes gradações, que enunciava como hipóteses possíveis: 1) a mais íntima, ou seja, a integração; 2) a intermédia, ou seja, a federação; 3) a mais frouxa, ou seja, a confederação. ⁵³ No ano seguinte, publicou novas reflexões sobre os problemas euro-africanos, abordando especialmente

52 Luís Farinha, “Do Império Português à Descolonização — Henrique Galvão e o Império”, *História*, n.º 21 (Janeiro, 2000): 27.

53 Cunha Leal, *O Colonialismo dos Anticolonialistas* (Lisboa: Livraria Petrony, 1961), 24-26.

«a tragédia de Angola» e o problema colonial dos restantes domínios ultramarinos portugueses.⁵⁴ Em 1962 — tendo-se adensado e amplificado «as nuvens negras e pressagas, que impend[ia]m sobre a Pátria portuguesa» e mantendo-se a orientação governativa impermeável às ideias exteriores —, Cunha Leal propugnava uma «autodeterminação preparada, conscientemente», agora já num estádio diferente pois que deveria conduzir ao estado federal, à independência ou, até, à formação de uma Comunidade Luso-Afro-Brasileira — que, em qualquer caso, viesse representar para Portugal e os portugueses «nos anos vindouros uma tábua de salvação».⁵⁵ Esta defesa de Cunha Leal de uma solução negociada dos “espaços coloniais africanos” prosseguiu em mais dois volumes, publicados em 1963 e 1964.⁵⁶ Todos mais ou menos clandestinos e apreendidos pela censura.

Por sua vez, Jorge de Sena (intelectual independente) reivindicou a primazia da proposta de uma Comunidade de Estados Portugueses e de uma transição pacífica, que passara a sustentar desde finais dos anos 50. Tal Comunidade — de «formação urgentíssima» e a ser garantida pelo Exército — assentaria na agregação de estados soberanos mediante estabelecimento das liberdades e estruturação democrática, por via eleitoral, e apenas limitados, no exercício da sua soberania, pelos interesses do conjunto (portanto, numa associação do tipo *Commonwealth*). A sugestão, esboçada no texto *Memória sobre o futuro do Ultramar Português*, de 3 de Maio de 1959 (à época, inédito), foi posteriormente apresentada, de uma forma bastante desenvolvida, através de 9 pontos prévios e 27 bases visando a criação e organização de «uma sólida estrutura constitucional», num artigo publicado pelo jornal brasileiro *Portugal Democrático* (jornal da oposição portuguesa no Brasil, para onde Jorge de Sena tinha emigrado), em Agosto de 1960.⁵⁷ Teve vasta repercussão, quase toda negativa: em Portugal (onde, todavia, sobre ele «as oposições não se manifestaram») foi vivamente criticado pelos «acólitos dos grupos dirigentes»; também desagradou aos nacionalistas africanos e originou diversas reações

54 Cunha Leal, *A Gadanha da Morte* (Lisboa: Edição do Autor, 1961).

55 Cunha Leal, *A Pátria em Perigo* (Lisboa: Edição do Autor, 1962), 11, 19 e 151, respectivamente.

56 Farinha, *Francisco...*, 616.

57 A organização e apresentação dos vários textos sobre a matéria (em especial a documentação relativa ao artigo em causa, “A Comunidade de Estados Portugueses” é feita por Jorge Fazenda Lourenço in Jorge de Sena, *Rever Portugal — Textos Políticos e Afins*, Vol. 5 (Lisboa: Guimarães/Babel, 2011).

entre a “colónia portuguesa” no Brasil.⁵⁸ Em especial, as contradições e antagonismo dos diferentes sectores da Oposição quanto à questão colonial ficaram evidentes com as declarações polémicas de Miguel Urbano Rodrigues, em vias de se tornar membro do PCP e influente no mesmo jornal, que desqualificou a proposta de Jorge de Sena, em termos vigorosos, nomeadamente acusando-a de «ranço neocolonialista, aliás presente na linguagem».⁵⁹

Relativamente aos movimentos nacionalistas, então em processo de formação, a proposta mais desenvolvida pertenceu ao MLG (Movimento de Libertação da Guiné, clandestino, constituído em Bissau em 1958, por cerca de uma dezena de “assimilados” guineenses, principal envolvido no “massacre do Pindjiguiti”, de 3 de Agosto de 1959, e que teria várias derivações posteriores, incluindo a sua integração parcial no PAIGC). Os dirigentes mais conhecidos (e perseguidos) foram Rafael Barbosa e José Ferreira Lacerda. Sobretudo por influência deste último (o “intelectual” do grupo), o MLG mostrou-se favorável à formação de uma «República Portuguesa Federativa» — cuja sustentação consta de *Representações e Comunicados*, textos que levariam à prisão da maioria dos seus membros e, no caso de José Lacerda, à morte por espancamentos na PIDE de Bissau, em 14 de Agosto de 1966) —, que apresentava nos seguintes termos:

1. A Guiné deveria passar a constituir um Estado da República Portuguesa com organização político-administrativa semelhante à dos Estados da República Brasileira;
2. O Poder Executivo do Estado seria representado por um Governador, eleito por sufrágio directo e universal dos eleitores do Estado, sem intervenção da PIDE ou da União Nacional;
3. No exercício das suas funções, o Governador seria assistido pelas Secretarias do Estado, por onde correriam os diversos negócios do Estado, a saber: do Interior e Segurança; da Educação, Informação e Cultura Popular; da Fazenda; da Economia; da Saúde; e do Fomento;
4. O Poder Legislativo seria desempenhado por uma Assembleia Legislativa, completamente independente do Governo, com

58 Cf. Jorge de Sena, “A Organização da Democracia Portuguesa” e “A Comunidade de Estados Portugueses (III)”, in *Rever Portugal...*, 19 e 403, respectivamente.

59 Miguel Urbano Rodrigues, *O Tempo e o Espaço em que Vivi*, tomo I (Porto: Campo das Letras, 2002), 191; Douglas Mansur da Silva, *A Oposição ao Estado Novo no Exílio Brasileiro, 1956-1974* (Lisboa: ICS, 2006), 97 e segs.

- competência para legislar sobre todos os assuntos das atribuições do Governo do Estado; a Assembleia Legislativa seria inicialmente constituída por 10 membros, todos eleitos por sufrágio directo dos eleitores do Estado, sem intervenção da PIDE ou da União Nacional;
5. O Estado seria dividido em Municípios, administrados por Câmaras ou Comissões Municipais, cujos membros seriam eleitos por sufrágio directo dos eleitores do Município, sem intervenção da PIDE ou da União Nacional;
 6. O Orçamento do Estado seria preparado pelo seu Governo, através da Secretaria da Fazenda e presente à Assembleia Legislativa para aprovação, entrando em vigor sem nenhuma interferência do Governo da República Portuguesa;
 7. O Estado da Guiné não seria obrigado a suportar quaisquer despesas dos organismos situados fora seu território, só sendo obrigado a custear despesas previamente votadas pela Assembleia Legislativa;
 8. As despesas com as Forças Armadas, excepto a Polícia e a Guarda Fiscal, seriam custeadas pelo Orçamento da República Portuguesa;
 9. As relações entre o Estado da Guiné e República Portuguesa seriam moldadas pelas existentes entre os Estados da República Brasileira e o Governo Federal da União Brasileira;
 10. Seriam outorgadas ao Povo da Guiné os Direitos do Homem civis, políticos e económicos e abolido o indigenato, facultando-se a todos os meios de elevarem o seu nível de vida e grau de cultura.⁶⁰

A constituição de um Estado federal, abrangendo Portugal e as suas colónias, também tinha sido publicamente defendida em 1961 por Henrique Galvão e Humberto Delgado, exilados no Brasil, através de comunicações que alcançaram alguma repercussão internacional.

Humberto Delgado, no *Plano Colonial da Oposição*, apresentado em nome do Movimento Nacional Independente, que dirigia, após uma argumentação desenvolvida em 10 considerandos, propunha especificamente

60 “Movimento de Libertação da Guiné — Comunicado”, dactilografado [1960], em Mário Beja Santos, *Os Cronistas Desconhecidos do Canal do Geba: O BNU da Guiné* (Vila Nova de Famalicão: Edições Húmus, 2019), 259; António Duarte Silva, “Guiné-Bissau: a Causa do Nacionalismo”, *Caderno de Estudos Africanos*, n.º 9-10 (Julho 2005/Junho 2006): 51.

a fundação de uma República Federal dos Estados Unidos de Portugal (n.º 11), constituída pela federação de povos sob a protecção da bandeira portuguesa e aos quais seria reconhecido o direito de autodeterminação (n.º 12), exarada numa Constituição da República Federal a aprovar, bem como as Constituições de cada um dos estados individuais, mediante plebiscito (n.º 13).⁶¹ O próprio Humberto Delgado, além de reproduzir as suas palavras finais onde explicitava o processo de elaboração do *Plano Colonial da Oposição*, acrescentará, num texto posterior, ter enviado uma cópia a John Kennedy, Presidente dos Estados Unidos, a Harold MacMillan, Primeiro-Ministro britânico, e a Dag Hammarskjold, Secretário-Geral da ONU.⁶²

Henrique Galvão não só interveio decisivamente na feitura desse *Plano Colonial da Oposição*⁶³ como sustentou em variadas e polémicas intervenções políticas, no início dos anos sessenta, sobretudo numa atribulada exposição na ONU (finalmente apresentada em Dezembro de 1963), que o exercício do direito à autodeterminação dos povos das colónias portuguesas se deveria praticar, desde o início, em regime transitório de Federação ou União de Estados Autónomos, coordenada superiormente por um Estado federal. Mais concretamente, apresentava um esquema em quatro pontos como «solução, ou princípio de solução justa, humana e pacífica» para o problema ultramarino português:

1. Reconhecimento sem reservas do direito à autodeterminação cujo exercício deveria ser preparado pelo Estado português no mais curto prazo de tempo através de medidas adequadas;
2. Então, Portugal constituiria com os territórios ultramarinos, e em vista à formação de uma Confederação de Povos de Língua Portuguesa, uma Federação de Estados Autónomos, com Assembleias Legislativas e governos próprios;
3. Entretanto, abrir-se-ia a participação no Governo e na Administração em toda a área da Federação para impedir as práticas de colonialismo e os riscos de neocolonialismo;
4. Alcançada a capacidade para o exercício do direito à

61 Este *Plano Colonial da Oposição*, encontra-se publicado em *Memórias de Humberto Delgado*, coord. Iva Delgado e António de Figueiredo (Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1991), 188-189.

62 Humberto Delgado, *Memórias* (Viseu: Edições Delfos, 1974), 331 e 336-337.

63 André Luiz dos Santos Vargas, “O Posicionamento Político de Henrique Galvão Exilado no Brasil (1961-1965)”, *Revista Mosaico*, n.º 1 (Jan./Jun. 2016): 31-32.

autodeterminação, as partes federadas decidiriam livremente do seu destino.⁶⁴

Todavia, todo este processo de transição em África dependia da prévia queda do regime de Salazar, pois sem ela qualquer solução democrática seria completamente inviável.⁶⁵

Diversamente, nem o *Programa para a Democratização da República*, de 1961 (que se limitava a reivindicar um reforço da política de descentralização administrativa), nem a *Exposição entregue a sua Excelência o Senhor Presidente da República em 30 de Agosto de 1962*, subscrita por dezenas de individualidades (tendo como primeiros signatários Mendes Cabeçadas, Cunha Leal, Mário Azevedo Gomes e Hélder Ribeiro) que insistia na necessidade de o país modificar a política colonial e começar a aderir ao «princípio basilar da autodeterminação» (até então tema tabu para a oposição não comunista) se pronunciaram sobre a questão, embora este último documento tenha, em grande medida, sido «o prelúdio às alterações na política africana que a oposição vai seguir no futuro».⁶⁶

Também nos meios do regime apareceram reivindicações do tipo federal. Aliás, segundo Costa Gomes, a modificação da política colonial (por iniciativa dos militares) no sentido de «dar às populações, num tempo mais ou menos próximo, a possibilidade de decidirem se queriam uma autodeterminação que as conduzisse à independência, ou se, pelo contrário, preferiam ligadas à Metrópole, constituindo um estado federativo», é mesmo anterior aos acontecimentos de 1961, o “ano de todas as crises” (assalto ao *Santo Maria*, início da guerra colonial, “Abrilada”, invasão do Estado da Índia e “golpe de Beja”).⁶⁷ Mas o caso com maior repercussão pública (e alguma conexão com o precedente) foi o livro de Manuel José Homem de Mello, significativamente prefaciado pelo ex-Presidente da República Craveiro Lopes, onde programaticamente se propunha uma via autonomista, mantendo provisoriamente o cargo de Governador-Geral, de nomeação governamental, e prevendo a eleição

64 Henrique Galvão, *Depoimento Torpedeado: Portugal, a ONU, o Salazarismo e a Situação no Ultramar Português* (São Paulo): Frente Antitotalitária dos Portugueses Livres Exilados, 1962), 120-122; Henrique Galvão, *Da Minha Luta contra o Salazarismo e o Comunismo em Portugal* (Lisboa: Arcádia, 1976) (1.ª edição em Portugal; a edição original, no Brasil, data de 1965), 154.

65 Sobre a intervenção na ONU e as várias etapas da formulação deste programa, Farinha, “Do Império...”, 24-28.

66 Lemos, *Oposição...*, 252.

67 Maria Manuela Cruzeiro (entrevista), *Costa Gomes — O Último Marechal* (Lisboa: Editorial Notícias, 1998), 89.

directa de Assembleias Regionais, às quais seriam atribuídos extensos poderes legislativos e de fiscalização política, «excepto nas matérias que seriam da competência da Comunidade (defesa, negócios estrangeiros, coordenação económica e poucas mais)».⁶⁸ Além da apreensão do livro e de outras repercussões, as teses de Homem de Melo deram origem, na época, a uma polémica com o director da agência oficial de notícias (ANI), que considerou o livro «terrivelmente desnorteador»⁶⁹ e, em especial, criticou as considerações sobre a queda de Goa. Sublinhará muito mais tarde Mário Quartin Graça, em prefácio à reedição do livro, que, quanto às suas críticas e temores, o autor acertara «infelizmente em cheio: nada foi feito daquilo que ele preconizava e veio a acontecer tudo o que ele quis evitar».⁷⁰

Na vida das colónias, o caso mais relevante foi Angola. Segundo o historiador Fernando Tavares Pimenta, em 1961, perante as dificuldades de dominar a revolta desencadeada pelos movimentos nacionalistas e controlar os movimentos da minoria branca, o recém-nomeado Ministro do Ultramar, Adriano Moreira, expressamente enviado de visita em Maio de 1961 e procurando ganhar tempo suficiente para preparar a defesa militar, policial e política aos acontecimentos, terá conseguido alcançar um ponto de viragem, mediante um entendimento entre o governo português e a burguesia local, nomeadamente a de Luanda. Tal entendimento assentava num conjunto de reformas políticas e económicas estruturais: «a descentralização política e administrativa, com vista a assegurar uma crescente autonomia política de Angola; o reforço da representação política da elite leuco-angolana nos órgãos de poder colonial; a abertura da economia angolana ao investimento estrangeiro; o reforço do investimento do Estado português nas infra-estruturas necessárias ao desenvolvimento da colónia; a resolução do problema das transferências; a autorização à instalação de indústrias em Angola sem entraves de qualquer tipo, etc.»⁷¹ De imediato, concentrando os poderes civis e militares, foi escolhido como Governador-Geral e Comandante-Chefe o general

68 Manuel José Homem de Melo, *Portugal, o Ultramar e o Futuro* (Lisboa: Edição do Autor, 1962), 119 e 120.

69 Dutra Faria, *Debate Inoportuno* (Lisboa: Edição do Autor, 1962), 9.

70 Mário Quartin Graça, “Prefácio à 2.ª edição”, in *Textos Escolhidos*, Manuel José Homem de Melo, Volume I (Lisboa: Âncora Editora, 2009), 50.

71 Fernando Tavares Pimenta, *Branços...*, 178-179.

Venâncio Deslandes e nomeado também um novo Comandante Militar.⁷² A subsequente aprovação do Programa de Governo (mais conhecido como Plano Deslandes), em 7 de Outubro, pelo Conselho Legislativo angolano não só foi uma novidade na vida política da colónia como gerou um grande optimismo nas elites brancas, incluindo a “oposição moderada”. Mas, este Programa, apostando no desenvolvimento e na modernização da sociedade angolana nas suas mais diversas áreas, provocaria, a curto prazo, um conflito entre o Estado central e o aparelho colonial em Angola, apoiado pelos colonos brancos.

De facto, em 8 de Fevereiro de 1962, após oito meses de governo, Deslandes enviou por carta a Salazar uma análise da conjuntura: a designação Província de Angola era mais «uma atitude espiritual do que uma realidade», pois era inconcebível «que um território como Angola estivesse perante a Administração Central em igualdade de condições com o Minho e o Algarve» e isto era tanto mais verdade quanto se vinha constituindo em Angola «uma espécie de governo de administração semi-autónoma, com responsáveis directos pelos diversos sectores e uma estrutura de serviços cada vez mais complexa». E — como salientam Dalida Cabrita Mateus e Álvaro Mateus, tirando uma conclusão «que Salazar sublinha e interroga, sinal de que não está de acordo»⁷³ — Deslandes terminava defendendo para Angola, Moçambique e a Metrópole uma nova estrutura política-administrativa, a criar mediante dois patamares governativos: (a) um governo e órgãos de soberania nacionais, onde a metrópole e as duas maiores colónias estivessem representadas em pé de igualdade e tivessem as mesmas responsabilidades de decisão; (b) governos regionais para a metrópole e para Angola e Moçambique, que administrassem directamente os respectivos territórios no que fosse do seu exclusivo interesse. Na opinião de Deslandes só a autonomização das colónias podia afastar o perigo da população branca se conluir com os nacionalistas africanos, o que poderia ser fatal para o domínio português em Angola.⁷⁴ Saliente-se que Adriano Moreira, então já em divergências

72 Cf. Ofício n.º 2136, de 29 de Maio de 1961, do Ministro do Ultramar ao Ministro da Defesa, Arquivo da Defesa Nacional (ADN), Secreto (Desclassificado).

73 Dalila Cabrita Mateus e Álvaro Mateus, *Angola 61 — Guerra Colonial: Causas e Consequências* (Alfragide: Texto Editores, 2011), 176. O essencial da documentação encontra-se no Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo, Arquivo Oliveira Salazar, AOS/CO/UL-44, “Exoneração do Governador-Geral de Angola, General Venâncio Deslandes (1962)”.

74 Pimenta, *Angola...*, 289. Esta carta de Venâncio Deslandes a Salazar, de 8 de Fevereiro de 1962, é um dos muitos temas de interesse da reconstituição histórica (romance), Onofre dos Santos, *Descompasso- Angola 1962* (Lisboa: Ler Devagar, 2016).

várias com o Governador-Geral de Angola, sobretudo a propósito da criação de uma Universidade própria, declara só ter conhecido esta carta muito depois do “25 de Abril de 1974”, e considera as diligências de Deslandes causa das perplexidades em que Salazar passara a ficar mergulhado.⁷⁵ Porém o conflito entre ambos agravou-se, multiplicaram-se as diligências de mediação e os riscos ou ameaças (inclusive de separatismo). Salazar temeu a demissão de Deslandes e eventuais analogias com a Argélia,⁷⁶ e, por telegrama de 13 de Agosto de 1962, Adriano Moreira chamou Venâncio Deslandes a Lisboa para em 10 de Setembro (data acordada com Salazar, enquanto Ministro da Defesa Nacional), dar parecer sobre quatro questões que discriminava. Todas as questões em causa eram classificadas como de carácter estritamente secreto e da competência da Assembleia da República, nada devendo transpirar sobre as propostas que eventualmente fossem feitas não só pelo respeito devido à Assembleia como também pelas especulações a que o assunto poderia dar lugar: (a) alteração das formas de governo das Províncias de Governo Geral; (b) alteração da composição e competência do Conselho Legislativo; (c) extinção do Conselho; (d) criação de uma Câmara de Reflexão junto dos órgãos legislativos, com designação a fixar.⁷⁷ Além destes quatro temas, Adriano Moreira apresentou um outro questionário alargado. Após prolongada reunião com Salazar, Venâncio Deslandes acabou demitido pelo Conselho de Ministros, em 24 de Setembro,⁷⁸ dois dias depois de Adriano Moreira ter convocado uma reunião extraordinária do Conselho Ultramarino, onde se previa que também viessem a ser discutidas as questões sobre as quais Deslandes fora interrogado (como se verá de seguida). Muito envolvido em todo este processo, Kaúlza de Arriaga, então Secretário de Estado da Aeronáutica e principal vencedor da “Abrilada” do ano anterior, considerou errada a exoneração de Venâncio Deslandes, recusou os insistentes convites de Adriano Moreira para o cargo de Governador-Geral e Comandante-Chefe de Angola, opinou ter sido «em verdade, o conflito Adriano Moreira/Venâncio Deslandes a causa única, ou pelo menos a causa principal, produtora da

75 Moreira, *A Espuma...*, 242.

76 Nogueira, *Salazar — A Resistência...*, 421.

77 O Telegrama do Ministro, expedido de Lisboa, em 13 de Agosto de 1962, tal como recebido, na mesma data, pela repartição de gabinete do Governador-Geral de Angola, encontra-se reproduzido em Santos, *Descompasso...*, Anexo 3.

78 Sobre este Conselho de Ministros, de «atmosfera álgida, de tensão e drama», Franco Nogueira, *Salazar — A Resistência...*, 424-425.

demissão de ambos», concluindo terem-se perdido «um bom Ministro, um grande Governador-Geral e um brilhante Comandante-Chefe» e, em especial, ter-se ampliado e agudizado «algum mal-estar existente nas Forças Armadas». ⁷⁹

Em Moçambique o processo reivindicativo foi diferente, pois distinguiram-se duas correntes: os “oposicionistas”, formada pelos colonos brancos mais radicais, e a corrente apoiante das teses “assimilacionistas” de Sarmiento Rodrigues. Na campanha para as eleições legislativas de 1961, o grupo de democratas de Moçambique, integrando uma lista de candidatos da Oposição, apresentara uma exposição abrangendo a política ultramarina, «principal nó górdio da crise nacional» e encarando o problema que se pretendia «moçambicano sem deixar de ser português». A intenção primordial era reeditar em Moçambique um segundo Brasil. A questão central residia no princípio da autodeterminação, que «o Mundo» definira para África, e se dispunha a impor «compulsivamente». No caso português e no plano das realidades práticas a emancipação poderia realizar-se num conjunto de natureza federativa ou confederativa, de que eram exemplos a comunidade francesa e sobretudo a inglesa. Havia que reconhecer a toda Nação como o conjunto dos cidadãos portugueses, sem distinção de raças ou de credos, o direito de autodeterminar o seu futuro em geral e a sua política africana em particular e não desistir de constituir uma comunidade lusa de nações, a que eventualmente se agregaria o Brasil. ⁸⁰ No entanto, a intervenção pública foi proibida pois, acusada de contrariar a ordem social estabelecida, a candidatura seria definitivamente rejeitada por acórdão do Tribunal Administrativo de Moçambique, segundo o qual ela infringia a declaração de fidelidade aos princípios fundamentais da Constituição ao sustentar «a tese doutrinal e política da autodeterminação das províncias ultramarinas, admitindo a solução hipotética de uma federação ou confederação, como forma de realizar a interdependência moral e política dos Estados componentes». Nos termos do mesmo acórdão de rejeição, essa solução, por vulnerar a unidade territorial e orgânica da Nação através da formação de «agregados políticos distintos e autónomos», afectava inevitavelmente a independência do Estado português. ⁸¹

79 Kaulza de Arriaga, *Guerra e Política*, (Lisboa: Edições Referendo, 1987), 226.

80 António de Almeida Santos, *Gritante Justiça — Textos Proibidos do Meu Tempo de Moçambique* (Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2016), 87 e segs.

81 Cf. Lemos, *Oposição...*, 250, nota 39.

Mas a porta da reforma e, em especial, do federalismo, foi definitivamente encerrada na sequência da “falhada” reunião extraordinária do Conselho Ultramarino de Outubro de 1962 — onde, de resto, a via federal nem sequer chegou a ser apreciada. O federalismo colonial podia ter servido no princípio da década de sessenta como ponto comum entre alguns sectores reformistas do regime e a ala não comunista da oposição mas teve uma projecção bastante limitada. O memorial de Marcelo Caetano teve, à época, uma difusão muito restrita e nenhum debate ou consequência. Apesar de, nos casos de Cunha Leal, Henrique Galvão e, até, Humberto Delgado, ter funcionado como uma espécie de «avisos à navegação» do governo ou de eventual «terceira via da descolonização» próxima das posições então assumidas pela administração norte-americana,⁸² na realidade da cena política portuguesa nem chegou ao estádio político de «hesitação»⁸³ nem funcionou como a mera «fantasia» que terá sido o caso francês⁸⁴.

A REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO ULTRAMARINO (1962)

Em 22 de Setembro de 1962, uma comunicação do Ministro do Ultramar, Adriano Moreira, convocava o plenário do Conselho Ultramarino para, a partir de 15 de Outubro, o aconselhar na revisão da Lei Orgânica do Ultramar.⁸⁵ Tratava-se de uma reunião extraordinária, em plenário (15 vogais), alargada a cerca de meia centena de delegados dos Conselhos Legislativos e de Governo, a individualidades responsáveis pelo Ministério do Ultramar e a representantes de interesses ultramarinos.

Além de consultiva, a competência do Conselho Ultramarino era de natureza administrativa, embora, no caso, bastante significativa:

82 Cf. Farinha, “Do Império Português...”, 27.

83 Isabel Castro Henriques, “Hesitações Federalistas em África”, in *O Federalismo Europeu — História, Política e Utopia*, coord. Ernesto Castro Leal (Lisboa: Colibri, 2011), 182 e segs., não faz qualquer referência ao caso português; de passagem, Martins, “O Federalismo...”, 34-44.

84 Samuel Moyn, “Fantasies of Federalism”, *Dissent*, vol. 62, n.º 1 (Winter 2015), www.dissent-magazine.org/article/fantasia-of-federalism. Sobre as fórmulas constitucionais francesas, ver *infra*.

85 A documentação (incluindo as Actas) foi compilada em *Revisão da Lei Orgânica do Ultramar — Reunião Extraordinária do Conselho Ultramarino* (Lisboa: Academia Internacional da Cultura Portuguesa, 1988), 7 e segs.

aperfeiçoar as instituições administrativas — procurando torná-las mais aptas para enfrentar a evolução da conjuntura nacional e corresponder à gravidade e urgência dos problemas — e, sobretudo, assegurar «uma permanente autenticidade da Administração e uma equilibrada distribuição de responsabilidades». Adriano Moreira recordava, a finalizar, que o título VII da Constituição sobre o Ultramar estava praticamente derogado, o caminho da autonomia era irreversível e tinha de ser reforçado, sendo mesmo natural que viessem a ser criados novos órgãos. Em suma, Adriano Moreira anunciava ao Conselho Ultramarino uma ordem de trabalhos ambiciosa e lata, aparentemente conforme às sugestões do ofício de Sarmento Rodrigues donde provinha, embora também ainda pouco definida e delimitada, sobretudo quanto ao alcance constitucional das alterações.⁸⁶

A convocatória foi muito criticada. Em Angola agravou o descontentamento provocado pela exoneração do Governador-Geral Venâncio Deslandes. O relatório do enviado especial de Salazar a Luanda, coronel Henrique Troni, na parte relativa ao «meio civil», dava conta do «descrédito quanto às boas intenções do Governo Central em relação a Angola», destacando a «falta de confiança» nas medidas que viessem a ser tomadas por Lisboa na sequência da reunião do Conselho Ultramarino, «motivada por sensação de pouca coesão governamental», o que poderia «a todo o momento gerar uma situação crítica».⁸⁷ Levou também as associações económicas a exigirem não só o envio prévio do anteprojecto de reforma como a participação de representantes seus nos trabalhos do Conselho Ultramarino.⁸⁸ Porém, além da prévia selecção dos delegados, mesmo as suas intervenções foram controladas e censuradas em Lisboa. Por exemplo, só muitos anos mais tarde foi revelado que Lourenço Mendes da Conceição, vogal negro do Conselho Legislativo de Angola eleito pelo distrito de Cabinda, funcionário da administração colonial, dirigente da Liga Nacional Africana e que fora figura relevante nas reuniões do Conselho Legislativo convocadas pelo Governador-Geral de Angola, Venâncio Deslandes, não pôde intervir no Plenário, com a sua proposta

86 “Comunicação Feita pelo Ministro do Ultramar, Prof. Doutor Adriano Moreira, ao Venerando Conselho Ultramarino em 22 de Setembro de 1962”, in *Revisão...*, 7 a 13. Os seus três discursos sobre este plenário estão compilados in Adriano Moreira, *O Tempo dos Outros* (Lisboa: Bertrand, 1968), 137 e segs.

87 Cf. “O Relatório do Coronel Henrique Troni Apresentado em Outubro de 1962”, publicado em Arriaga, *Guerra...*, 227-228.

88 Pimenta, *Angola...*, 293-295.

intitulada «Autonomia e integração — Duas soluções antagónicas da política portuguesa», onde preconizava, a médio prazo, a independência de Angola.⁸⁹

Por sua vez, o programa da delegação moçambicana, embora não contendo pretensões federalistas ou independentistas, fora concertado entre o Governador-Geral, Sarmento Rodrigues, e os elementos do Conselho Legislativo. Concretamente, além do alargamento da descentralização administrativa e do aumento de deputados a eleger para a Assembleia Nacional, a delegação moçambicana fazia as seguintes propostas: a) reforço dos poderes do Governador-Geral que também teria lugar nos Conselhos de Ministros; b) aumento dos vogais eleitos do Conselho Legislativo; c) criação de um Conselho Económico e Social, de carácter consultivo e corporativo; d) reforço do número dos secretários provinciais.⁹⁰

As sessões de trabalho do Conselho Ultramarino extraordinário, bem como todo o material distribuído, tiveram carácter secreto. Posteriormente, Adriano Moreira denunciou campanhas insidiosas e o desaparecimento de vários textos.⁹¹ As críticas de Franco Nogueira foram outras: «por não ser conhecida uma clara e firme directriz do governo», teve de ser o Vice-Presidente Raúl Ventura (que presidia aos trabalhos, na ausência do Ministro) a evitar que fossem «aprovadas algumas propostas ou sugestões mais extremistas».⁹² Silva Cunha queixou-se da inexistência de qualquer trabalho preparatório, pois os únicos documentos eram «a carta do Almirante Sarmento Rodrigues, os pareceres emitidos pelos antigos membros do Governo e o relatório de uma comissão que tinha analisado o problema da aplicação a Cabo Verde de um estatuto semelhante ao das Ilhas Adjacentes».⁹³

O primeiro acto foi a organização de um processo de consulta. Nele, após descrição das linhas gerais da história da legislação reguladora do governo e administração ultramarinos, definia-se o quadro em que deveriam decorrer os trabalhos do Conselho Ultramarino, mediante a

89 Manuel Alfredo Morais Martins, *Angola (do Meu Bornal de Recordações)* (Lisboa: Editora Internacional, 1998), 253-254, e apenso 321-328 (transcrevendo o documento em causa). Também, Oliveira, *Memórias...*, 152-156.

90 Amélia Neves de Souto, *Caetano e o Ocaso do «Império»* (Porto: Edições Afrontamento, 2007), 59-60, nota 2.

91 Moreira, *A Espuma...*, 278-279, e “O Último Plenário...”, in *Notas...*, 54-56

92 Franco Nogueira, *História de Portugal, 1953:1974 — II Suplemento* (Porto: Livraria Civilização, 1981), 289.

93 Cunha, *O Ultramar...*, 92.

formulação das seguintes interrogações, em três grupos (que, por sua vez, se desdobravam em várias alíneas):

- (i) Grau de descentralização administrativa e legislativa;
- (ii) Sistema de governo das províncias ultramarinas;
- (iii) Representação nos órgãos de soberania e fiscalização da constitucionalidade.

A sessão inaugural realizou-se a 15 de Outubro de 1962. Após os discursos da praxe, foi marcada a ordem de trabalhos, explicada a resposta ao processo de consulta e indicado o método de trabalho. As sessões de 15, 17 e 18 de Outubro constaram de exposições (governamentais) e debates a cargo, sucessivamente, de José Manuel Frago, do Ministério dos Negócios Estrangeiros (sobre política internacional), do Ministro de Estado, Correia de Oliveira (sobre os problemas da integração económica) e do Ministro das Finanças, Pinto Barbosa. O debate sobre a revisão da Lei Orgânica do Ultramar, na generalidade, realizou-se na sessão de 22 de Outubro e, na especialidade, nas sessões de 24 e 25 de Outubro. Em 31 de Outubro fez-se a sessão de encerramento.

Portanto, a reunião decorreu durante quinze dias. Do debate na generalidade (com dezoito inscritos), as Actas só contêm as intervenções de um delegado de Cabo Verde e alguns de Angola e de Moçambique. Não houve diálogo nem discussão. As intervenções mais reivindicativas pertenceram a José Ferreira dos Santos (por Moçambique) e a Aníbal Gomes Ferreira, secundado pelo Engenheiro António Garcia Castilho (por Angola).⁹⁴ Após terem sido, entretanto, elaboradas e aprovadas as «Bases Gerais e respostas ao questionário apresentadas pelo relator geral», com intervenções escritas dos vogais e demais convidados, logo a abrir a sessão de 24 de Outubro, e mesmo antes da discussão na especialidade (além do mais, «para evitar perda de tempo») foi lido o resumo da opinião do Conselho, constante de cinco pontos, aprovados na generalidade⁹⁵:

1. A revisão da Lei Orgânica do Ultramar era conveniente e oportuna.
2. Não devia ser encaminhada no sentido do sistema administrativo designado «integração administrativa».

94 Sobre as reivindicações dos delegados angolanos, Pimenta, *Angola...*, 297-298.

95 *Revisão...*, 184-185.

3. A descentralização administrativa só tinha uma condição e dois limites; a condição era ficar bem esclarecida; os limites eram, por um lado, os grandes laços entre todas as parcelas nacionais, por outro, a eficiência da própria administração autónoma ou descentralizada.
4. Tão essencial como organizar e efectivar a descentralização seria organizar a administração do sector dos negócios públicos em que tal descentralização funcione.
5. Nenhuma parcela do território português deveria estar sujeita a um Governo (em sentido amplo) que não fosse seu e não seria seu um Governo em que os habitantes de um território não participassem.

Nas duas sessões de debate na especialidade, em 24 e 25 de Outubro, houve algumas referências, embora escassas e de sentido contrário, ao caso do Brasil como exemplo de evolução da política colonial portuguesa. José Vaz Álvares de Carvalho, vogal angolano, invocou mesmo, embora só de passagem, «um critério de federalismo que por si implica a existência duma lei fundamental que tem de ser respeitada pelas entidades superiores». ⁹⁶ Mas, sobre o tema, nada mais ficou registado.

Aqueles cinco pontos aprovados na generalidade serviram para abrir o parecer (definitivo) constante do Acórdão do Conselho Ultramarino emitido na sessão de encerramento, lido pelo relator geral, Silva Cunha e votado por unanimidade, a 31 de Outubro. Na especialidade, o parecer tratava de cinco matérias: (i) Das funções executivas nas províncias ultramarinas; (ii) Dos órgãos legislativos das províncias ultramarinas de governo-geral e suas funções; (iii) Da administração local nas províncias ultramarinas de governo-geral; (iv) Das relações entre os órgãos provinciais e os órgãos centrais; (v) Das províncias de governo simples.

Em síntese, os princípios fundamentais que, segundo o parecer, deveriam orientar a subsequente reforma da Lei Orgânica eram ⁹⁷:

- (i) Aumento da representação das províncias ultramarinas nos órgãos nacionais;
- (ii) Transferência de serviços públicos, só devendo manter-se serviços nacionais quando não fossem possíveis serviços provinciais;

96 *Revisão...*, 196.

97 Wilensky, *Tendências...*, 234-235; Pereira, *Lições...*, 126.

- (iii) Criação de um Conselho Corporativo junto das assembleias e conselhos legislativos;
- (iv) Alargamento da competência dos órgãos legislativos das províncias ultramarinas;
- (v) Criação de um Conselho de Ministros para o Ultramar formado pelos Governadores das províncias de governo-geral;
- (vi) Criação de secretarias provinciais, especializadas em função da matéria, sob a coordenação e superintendência do governador;
- (vii) Descentralização administrativa provincial e fomento do municipalismo.

Na sessão de encerramento, discursaram o vogal do Conselho Legislativo de Angola, Aníbal de Oliveira, o governador-geral de Moçambique, Sarmento Rodrigues, e o Ministro do Ultramar, Adriano Moreira. O ambiente e tom revelavam decepção pelos resultados do plenário. Embora todas as deliberações tivessem sido tomadas por unanimidade, a política de “evolução progressiva e irreversível na unidade” conseguira poucos êxitos quanto à alteração dos sistemas de governo das províncias ultramarinas, à autonomia, ao alargamento do sufrágio, à representação política e, sobretudo, à “africanização”. Adriano Moreira concluía o seu discurso com um ambíguo compromisso perante a geração que se aproximava das responsabilidades de que não seria «uma geração traída como foi a nossa».⁹⁸ O estranho deste compromisso advém de o assimilacionismo, propugnado por Sarmento Rodrigues e Adriano Moreira e ideologicamente predominante na convocação do plenário, se restringir a uma questão administrativa, ao passo que a reforma das instituições políticas ficara bloqueada. Nas palavras do próprio Adriano Moreira, o princípio da autonomia progressiva e irreversível das províncias ultramarinas, aparentemente aceite com a sua nomeação como Ministro em 1961, foi então substituído pelo «projecto da integração económica do mercado português, com os corolários do centralismo e da unificação controladora, mais o indispensável discurso justificativo dos valores nacionais [...]».⁹⁹

98 “Discurso do Ministro do Ultramar”, in *Revisão...*, 294.

99 Moreira, «O Último Plenário...», in *Notas...*, 42.

SALAZAR CERRA FILEIRAS

Manuel de Lucena é de opinião que o parecer saiu «relativamente moderado e adornado de juras pela unidade nacional que, não parecendo insinceras, também não eram inteiramente verdadeiras», surgindo como «uma espécie de compromisso dilatatório», que no entanto — e aqui concorda com Adriano Moreira — veio pôr ponto final nas pretensões da política reformista.¹⁰⁰

Segundo Silva Cunha — que também participou activa e decisivamente em todo o processo de revisão da Lei Orgânica do Ultramar, só concluído em 1963 — os antecedentes do plenário foram «complexos»; de resto, tendo-se oferecido para relator, quis renunciar e, apesar de contemplado com a subsequente nomeação para Subsecretário de Estado da Administração Ultramarina, concluiu que só teve «canseiras e desgostos».¹⁰¹ Mas, segundo Marcelo Rebelo de Sousa, Silva Cunha servira como «antídoto natural contra Adriano» e, ao integrá-lo no novo governo, Salazar conseguiu travar «os excessos ultramarinos do marcelismo» e acalmar o seu grupo de amigos.¹⁰²

Salazar lera antecipadamente, em 10 de Outubro, os trabalhos de Silva Cunha para a sessão do Conselho Ultramarino.¹⁰³ Parece ter-se limitado a acompanhar o processo à distância, embora «atentamente», tendo mesmo recebido, em 13 de Outubro os membros africanos, a quem pediu a definição de uma «linha segura e firme»¹⁰⁴ e convidado Jorge Jardim para ingressar no Conselho Ultramarino.¹⁰⁵ Posteriormente, criticou Adriano Moreira por ter convocado a reunião «sem ter qualquer ideia sobre a melhor orientação a seguir na condução dos trabalhos» pelo que foi vendo «com muita preocupação o caminho por que o Dr. Adriano enveredara».¹⁰⁶ Franco Nogueira aventa mesmo que Salazar chegou a sentir «receios sérios» por a orientação do Conselho Ultramarino não ter ficado «clara», temer o «estado de espírito» dos representantes das províncias ultramarinas e ignorar o que tudo podia «causar no ânimo das Forças Armadas».¹⁰⁷ O Conselho Ultramarino foi um dos temas do Conselho de

100 Lucena, *Os Lugar-Tenentes...*, 327-328 e 335.

101 Cunha, *O Ultramar...*, 92.

102 Sousa, *Baltazar...*, 152.

103 Brandão, *António...*, 489.

104 Nogueira, *Salazar — A Resistência...*, 431.

105 Brandão, *António...*, 489.

106 Cunha, *O Ultramar...*, 95.

107 Nogueira, *Salazar — A Resistência...*, 436.

Ministros de 31 de Outubro, dia da sua sessão de encerramento, e ainda da conversa com o Presidente da República, em 4 de Outubro, durante a qual Salazar também deu notícia dos pedidos recebidos para conservar o Ministro do Ultramar, Adriano Moreira¹⁰⁸ (estes últimos presumivelmente relacionados com a exoneração do general Deslandes).

Anos mais tarde, Marcelo Rebelo de Sousa formulou uma apreciação geral do significado desta reunião do Conselho Ultramarino. Quanto à situação internacional, Salazar começara «a descolar da realidade» e a deixar de percebê-la; internamente, embora não conhecendo África e tendo perdido «a capacidade taticista de resposta aos acontecimentos, para os absorver ou neutralizar», ainda era suficientemente rápido para «perceber que tem de parar a ascensão notória de Adriano Moreira, manter as Forças Armadas sob seu controlo directo, travar os marcelistas e alargar, um pouco à direita e à esquerda, o campo de gestão do Governo».¹⁰⁹

Marcelo Caetano recusou o convite para participar nos trabalhos¹¹⁰ e, na crítica insistente e agreste de Adriano Moreira, ter-se-á comportado, antes e depois, como «o mais constante e firme crítico do modelo reformista, opondo-se a todas as reformas estruturais».¹¹¹ Porém, não se conhecem opiniões expressas ou publicadas de Marcelo Caetano sobre este plenário — por exemplo, omite-o na sua (posterior) edição do livro sobre a história do Conselho Ultramarino.

Em «três folhas de opinião», escritas antes do plenário, Jorge Jardim retomou a sua correspondência com Adriano Moreira, «depois de ter tido conhecimento, em Lourenço Marques, pelo almirante Sarmiento Rodrigues das linhas directoras que se presume virem a ser propostas para revisão da Lei Orgânica do Ultramar». Parecia-lhe acertado avançar com a revisão da Lei Orgânica do Ultramar e alertava contra a corrente separatista que ia «ganhando vulto e conquistando adeptos em termos e terrenos que anos atrás pareciam inviáveis» e onde se podiam descortinar duas zonas: (a) a dos “ultras”, que pretendiam um separatismo estilo África do Sul, com o elemento branco a dominar e a manter a direcção efectiva dos negócios públicos; e (b) a dos “liberais”, que pretendiam um separatismo a caminho da autodeterminação, formando uma sociedade multirracial de naturais ou naturalizados cujos matizes mudaríamos entre

108 Brandão, *António...*, 489.

109 Sousa, *Baltazar...*, 151.

110 Carta de Marcelo Caetano, de 9 de Outubro de 1962, publicada em Moreira, “O Último Plenário...”, in *Notas...*, 70.

111 Moreira, “O Último Plenário...”, in *Notas...*, 46

o tipo Congo ex-francês e a Argélia. O sentido da revisão não iria satisfazer os partidários do separatismo em qualquer das suas formas; no entanto, ela deveria ser suficiente «para arrancar ao separatismo a massa dos que não o desejam mas para ele se encaminham». Jorge Jardim apresentava depois várias sugestões com vista a aperfeiçoar o sistema de governo segundo a orientação definida, concentrando nas mãos do Governo nacional o que fosse essencial à unidade e solidariedade do País e descentralizando corajosamente o que respeitava à vida própria das províncias.¹¹²

Fernando Pacheco de Amorim — sempre defensor intransigente do princípio da «unidade na integração» — pronunciou-se, a título pessoal, ainda no decurso da reunião. Além de considerar que o acordo generalizado quanto à revisão da Lei Orgânica do Ultramar assentava em «motivos diferentes e até antagónicos», também lhe pareceu «inesperada» a convocatória do Conselho Ultramarino. Discordando da competência, da representatividade e do sentido das intervenções e propostas entrou em polémica aberta com os vogais dos Conselhos Legislativos de Angola e Moçambique, denunciou o secretismo da reunião e refutou os princípios enunciados no resumo do Acórdão final do Conselho Ultramarino.¹¹³

Adriano Moreira escreveu muito sobre este plenário do Conselho Ultramarino. Como pano de fundo, defende que ele «esteve no centro de uma batalha fundamental de orientações, cujo resultado domina os doze anos que restaram do Ultramar português».¹¹⁴ Lamenta que na inicial reunião *ad hoc* do Conselho de Ministros Sarmiento Rodrigues tenha avançado com a sugestão de a personalidade indicada para ocupar o cargo de Vice-Presidente do Conselho ser o próprio Adriano Moreira, pois tal sugestão tornou-se «uma coisa terrível, porque havia rivalidades»¹¹⁵ e a principal causa de uma campanha que «inutilizou os objectivos do Plenário, foi mortífera».¹¹⁶ Sobretudo, acha que o processo decorreu «sob grande tormenta»¹¹⁷ e que se defrontaram duas orientações no seio do Governo: a sua, propugnando a «autonomia progressiva e irreversível na unidade» e a corrente negativa, defensora dos interesses estabelecidos, da integração

112 Carta de Jorge Jardim, de 7 de Outubro de 1962, *ibid.*, 61-63.

113 Fernando Pacheco de Amorim, *Unidade Ameaçada — o Problema Ultramarino* (Coimbra: Edição do Autor, 1963), 167 a 185.

114 Moreira, “O Último Plenário...”, in *Notas...*, 54.

115 Moreira, “Reformar e Sair”, in José Freire Antunes, *A Guerra de África (1961-1974)* (Círculo dos Leitores, 1995), 275.

116 Moreira, “Os Transmontanos no Mundo, Luciano Cordeiro-Sarmiento Rodrigues”, *Estudos Políticos e Sociais*, vol. XIII, n.ºs 1 e 2 (1985): 21-22.

117 Moreira, *Saneamento...*, 53.

económica do espaço português e da centralização político-administrativa, cujo «executor foi o Dr. Correia de Oliveira, Ministro de Estado, que usou as competências legais e meios para a campanha».¹¹⁸

Por fim, o biógrafo oficioso de Adriano Moreira pouco diz de substancial, limitando-se a referir que esta reunião do Conselho Ultramarino «decorreu já em fase de grande tensão política, largamente motivada pela resistência às reformas, que acabou por conduzir Adriano Moreira à saída do Governo».¹¹⁹

O ponto de referência mais próximo, uma espécie de “linha vermelha” ou “lição negativa” — embora omitida nas intervenções — pode encontrar-se na forma política do ultramar francês. A colonização francesa desenvolvera um modelo de colonização semelhante ao português e permitia comparar o sentido ou destino da evolução gradual de um *Império Colonial*. O fim do império francês começara, na Constituição de 1946, por uma fórmula mista chamada *União Francesa* (associando, enquanto forma de Estado, a confederação, a federação e o império colonial, simultaneamente), passara, depois, à tentativa do “federalismo limitado” da *Loi-Cadre*, em 1956 (inspirada nos princípios da descentralização política, desconcentração administrativa e africanização). Por sua vez, a Constituição “gaulista” de 1958, fundada no sufrágio universal e no referendo, reconheceu o princípio da «livre determinação» dos povos, o qual servia de base à federal (e, também, confederal e multinacional) *Comunidade Francesa* instituída pelo artigo 1.º (propondo três estatutos: departamento, território ultramarino e Estado associado na Comunidade franco-africana). Os territórios ultramarinos adquiriram o título de Estados, embora sem personalidade jurídica internacional, e o direito a abandonar a Comunidade tornando-se independentes. Em qualquer caso, a França renunciava à indivisibilidade da sua soberania. Passava também a existir uma única cidadania (da República Francesa e da Comunidade), porém sem menção de nacionalidade. Mas esta fórmula federalista foi efêmera e acabou rapidamente em 1960, dissolvida pela independência de todas as antigas colónias francesas da África Negra. Fora uma solução original,

118 Moreira, “O Último Plenário...”, in *Notas...*, 64 e segs.; Idem, *A Espuma...*, 274 e segs. Para Silva Cunha o principal defensor desta última solução integracionista era Fernando Pacheco de Amorim, com numerosos adeptos, mesmo entre os membros do Governo (Cunha, *O Ultramar...*, 266).

119 Óscar Soares Barata, “Adriano Moreira: Quarenta Anos de Docência e Acção Política”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Adriano Moreira*, coord. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, vol. 1 (Lisboa: ISCSP, 1995), 61.

com uma vocação transitória, mas que durou menos que o previsto e acabou mesmo por acelerar a descolonização das colónias africanas.¹²⁰ Restava a Argélia — histórica e oficialmente definida como parte integrante (departamento) da República Francesa mas onde, desde 1954, decorria uma luta de libertação nacional — e que por muitas e variadas razões será sempre um caso especial no relacionamento entre os governos português e francês.¹²¹

O debate sobre a transformação do Império português em federação foi muito menor e pouco relevante. Portugal prosseguia, desde 1951, uma via diferente, a da unidade nacional. E, tal como aconteceu com a Argélia, a estratégia do compromisso ou transição foi rejeitada pelo que a solução final da descolonização, triunfante e imposta pelos movimentos de libertação nacional, iria ser também «violenta e amarga».¹²²

No entanto, na opinião crítica de Fernando Pacheco de Amorim, a legislação portuguesa vinha fazendo, desde 1951 e em pequenas doses, a assimilação das reformas do sistema francês iniciadas em 1946, escolhendo «cuidadosamente» os elementos autonomistas e deixando lado os integradores.¹²³ Ora — prossegue ele —, através do plenário do Conselho Ultramarino, os partidários da “integração tendencial” tinham-se limitado «com notável e conveniente atraso» a juntar à visão institucionalista do Ministro Adriano Moreira «o que faltava *copiar* do sistema reformado em 1946, em França», pelo que a provável evolução do sistema português não poderia «naturalmente deixar de ser a do original [francês, ou seja, o federalismo e, depois, a independência]». ¹²⁴ Voltará a esta argumentação, ainda mais contundentemente, aquando da revisão constitucional de 1971.

120 Joaquim Moreira da Silva Cunha, *Questões Ultramarinas e Internacionais (Direito e Política)*, vol. I (Lisboa: Ática, 1960), 7 e segs., limita-se a uma curta abordagem. A imaginação ou solução federalista para as colónias africanas cresceu em meados da década de cinquenta e é desenvolvidamente abordada por Cooper, *L'Afrique depuis...*, 103 e segs.; Jane Burbank e Frederick Cooper, “Império, Direitos e Cidadania, de 212 a 1946”, in *O Governo dos Outros...* 563 e segs.; Cooper, *Français...*, 229 e segs.; Idem, *L'Afrique...*, 137 e seg. (em especial, quanto à “querela federativa” entre os líderes africanos); sobretudo, Idem, *Citizens between...*; numa perspectiva mais constitucionalista, Didier Maus, “La mise en oeuvre institutionnelle de la Communauté”, in *De Gaulle...*, 43 e segs. Note-se que nenhum destes textos sequer menciona o federalismo colonial português.

121 Daniel da Silva Costa Marcos, *Salazar e de Gaulle: a França e a Questão Colonial Portuguesa* (Lisboa: IDI-MNE, 2007), 45 e segs.

122 Cooper, *Français...*, 451.

123 Fernando Pacheco de Amorim, *Para Onde Vamos? O Problema Ultramarino* (Coimbra: Edição do Autor, 1965), 135.

124 Amorim, *Para Onde Vamos?...*, 136.

No rescaldo do Conselho Ultramarino, a solução federal sugerida por Marcelo Caetano ficara “perdida”. Adriano Moreira deixou o governo na remodelação ministerial de 4 de Dezembro de 1962. Também Salazar abandonava a pasta da Defesa, depois de dezoito meses de exercício cumulativo de funções, por «nos precisos termos em que foi lançada, isto é, para o domínio exclusivo de uma parte restrita do território onde não pudesse chegar a afirmação e actuação do poder português», a guerra em Angola ter acabado. Mais acrescentava que Portugal defendia a Europa nos seus últimos redutos e ter razão quem fazia depender da política mundial, e não da política ultramarina portuguesa, o termo das operações de guerra no Ultramar português.¹²⁵

Confiante na solução militar, Salazar pôs termo aos ensaios reformistas. Franco Nogueira atribui a substituição de Ministro do Ultramar a uma necessidade de apaziguamento das Forças Armadas. O próprio Adriano Moreira aponta para a correlação de forças [“integracionistas” (Correia de Oliveira), “federalistas” (Marcelo Caetano) e “realistas” (Franco Nogueira)] que dominava o Estado e conclui ter ficado definitivamente firmada a política que privilegiava o palco internacional, aquela que Salazar manterá até ao fim da sua vida activa.¹²⁶

Esta fase reformista da política ultramarina portuguesa culminou na mera revisão da Lei Orgânica do Ultramar, de 24 de Junho de 1963. Dois meses depois, a 27 de Agosto de 1963, no discurso proferido na manifestação nacional de apoio à política ultramarina do Governo, realizada no Terreiro do Paço, Salazar deu por concluída a larga operação política de reorganização, recusando qualquer solução política e optando pela intransigente resistência e defesa militar do Ultramar português.¹²⁷ Porém, a guerra vai mudar de forma e de campo, alargando-se à Guiné (ainda em 1963) e a Moçambique (a partir de 1964) transformada em combate de guerrilhas, ou seja, em amplas e prolongadas lutas de libertação nacional.

Reformista vencido (e convencido), Marcelo Caetano opinou no prefácio a um livro onde se defendia a orientação oficialmente prosseguida que, além das suas qualidades excepcionais, Salazar fora, na conjuntura

125 Oliveira Salazar, “Defesa de Angola — Defesa da Europa”, in *Discursos e Notas Políticas — VI...*, 227 e segs.

126 Lucena, *Os Lugar-Tenentes...*, 339 e segs.; Jaime Nogueira Pinto, *Portugal: Ascensão e Queda* (Alfragide: Publicações Dom Quixote, 2013), 209 e segs.

127 Oliveira Salazar, “Temos Também o Dever de Ser Orgulhosos dos Vivos”, in *Discursos e Notas Políticas — VI...*, 345 e segs.

(isto é, aguentando e reforçando o seu poder), um homem com «sorte» — opinião talvez sobranceira que Salazar, de imediato e por via epistolar, refutou com alguma amargura.¹²⁸ O certo é que em 1963, após a saída de uma crise complexa e iniciada em 1958, o salazarismo sobrevivera mas o regime passara a depender do Império. E vice-versa, pois, como também «a sobrevivência do ‘império’, como tudo resto, subordinava-se à do regime»¹²⁹, isto é, um e outro passaram a depender cada vez mais da força militar.

A LEI ORGÂNICA DO ULTRAMAR (REVISÃO DE 1963)

Havia grande expectativa (e desilusão) em Moçambique e Angola sobre a reunião do Conselho Ultramarino e muitas críticas à ala ultramontana do regime, correndo a opinião de que Adriano Moreira tinha sido demitido de Ministro do Ultramar porque o Governo não queria proceder à revisão da Lei Orgânica do Ultramar.¹³⁰

Salazar decidiu avançar.¹³¹ A proposta de reforma da anterior Lei Orgânica do Ultramar (de 1953) foi preparada em várias sessões de trabalho com Silva Cunha, Subsecretário de Estado da Administração Ultramarina desde 4 de Dezembro de 1962. Baseava-se no Acórdão do Conselho Ultramarino, de que Silva Cunha tinha sido relator, mas a proposta foi mal recebida pela ala mais integracionista do Governo. No Conselho de Ministros houve discussão longa, «viva, quase violenta».¹³² Rejeitada a proposta inicial, a reforma ficou reduzida a mera “lei avulsa”, desvalorizando o alcance da revisão, e só depois de várias peripécias Salazar reduziu «ao mínimo» as alterações pretendidas pela maioria do Conselho de Ministros.¹³³

128 Marcelo Caetano, “Prefácio” in Luís Filipe de Oliveira, *Anticolonialismo e Descolonização — Ensaios* (Lisboa: Agência-Geral do Ultramar, 1963), XIII-XIV; Oliveira Salazar, “Carta ao Doutor Marcelo Caetano”, de 7 de Novembro de 1963, in Antunes, *Salazar e Caetano...*, 404.

129 Fernando Rosas, *História a História...*, 99.

130 Castelo, *Passagens...*, 353 e segs., e Pimenta, *Angola...*, 293 e segs.

131 Cunha, *O Ultramar...*, 95-96.

132 Descrita por Franco Nogueira, *Um Político Confessa-se (Diário: 1960-1968)* (Porto: Civilização, 1986), 55.

133 Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo, Arquivo Oliveira Salazar, AOS/CO/PC-7E1; AOS/CO/PC-7E2; Cunha, *O Ultramar...*, 94-96; para uma visão geral, Pereira, *Lições...*, 124 e segs.

A proposta foi então submetida à Assembleia Nacional e o respectivo Presidente, Mário de Figueiredo, de imediato a enviou para efeitos de parecer à Câmara Corporativa — sem a fazer baixar a qualquer comissão por estar «na ideia de promover que seja eleita uma comissão eventual expressamente para o fim de estudar essas alterações».¹³⁴ Tal comissão eventual, composta por 79 deputados, foi eleita na sessão seguinte, em 9 de Fevereiro.

Como dantes, Afonso Rodrigues Queiró relatou o parecer da Câmara Corporativa, que foi unanimemente aprovado em 21 de Março.¹³⁵ As considerações mais relevantes constam da «Apreciação na generalidade». Distinguiam-se, criticavam-se e afastavam-se três correntes. A primeira, defenderia uma «autonomia progressiva», a qual «desembocaria, quando Deus quisesse, na plena soberania das várias parcelas territoriais da parte ultramarina da Nação». A esta contrapunha-se uma orientação integradora, que considerava «essencial e indispensável, para salvar a estrutura unitária do Estado português [...] uniformizar não só a organização da administração e do governo das províncias ultramarinas e da metrópole, com também, de um modo geral, todo o direito público e privado, que, assim, deveria ser sistematicamente comum à metrópole e ao ultramar». Uma terceira corrente, a que Afonso Queiró chamava de «autonomismo tácito ou implícito» — e que considerava não passar de uma «porta aberta ou antecâmara, por sua vez, como sempre e em toda a parte foi e é, para a outorga ou conquista do estatuto de estadualidade ou de plena soberania» — defendia a atribuição de um poder legislativo sem controlo do poder central e a instituição de um poder executivo praticamente independente quer do poder executivo da metrópole quer do seu representante no território; a adopção desta última política constituiria «sempre, inevitavelmente, o princípio do fim». Por tudo isso, identificados de seguida os seis princípios dominantes da proposta de lei sob apreciação, o parecer, fazendo o «Exame na especialidade», manifestava-se contrário a todas as tendências ou manifestações de descentralização política.

O Governo aceitou as objecções quanto às deficiências de técnica legislativa e algumas questões de eventual inconstitucionalidade, mas

134 *Diário das Sessões (VIII Legislatura)*, n.º 81, de 8 de Fevereiro de 1963, 2036 e (inserção) 2048 e segs.

135 Cf. Parecer n.º 9/VIII, in *Actas da Câmara Corporativa*, n.º 36, VIII Legislatura — 1963, 22 de Março. Os 10 procuradores em causa foram: Albano de Oliveira, Álvaro Silva Tavares, Francisco Vieira Machado, Vasco Lopes Alves, António Motta Veiga, Castro Fernandes, Trigo de Negreiros, José Gabriel Pinto Celho, Jacinto Nunes, e Paulo Cunha.

manteve a sua posição inicial quanto aos problemas de fundo (função legislativa, criação de um Conselho Económico e Social e do cargo de Secretário-Geral). Por isso, a Assembleia Nacional iria ter de escolher entre dois textos (a proposta governamental alterada ou o parecer da Câmara Corporativa). Por causa desta alternativa, o Subsecretário de Estado Silva Cunha participou nas reuniões da comissão eventual a fim de defender a proposta governamental.¹³⁶

A discussão, na generalidade, da proposta de lei referente à revisão da Lei Orgânica do Ultramar começou na sessão de 4 de Abril e prolongou-se por mais cinco sessões. Na especialidade, foi discutida nas sessões de 23, 24, 25 e 26, concluindo-se na sessão de 29 de Abril. A maioria das intervenções coube a deputados provindos do ultramar. Não obstante o apoio generalizado ao Governo e à oportunidade da revisão, é possível distinguir, nas intervenções parlamentares, duas grandes correntes: uma corrente maioritária, de apoio mais ou menos incondicional a todas as alterações propostas, e uma corrente reticente, composta por um núcleo de integracionistas, críticos dos princípios descentralizadores e das tendências autonomistas.¹³⁷ Reconheceu-se que a discussão foi acompanhada «de desusada inquietação»,¹³⁸ ficando um ou outro deputado «algo confundido»,¹³⁹ ou mesmo «com sérias apreensões quanto ao futuro» por não se vislumbrar qualquer «possibilidade de uma viragem salutarmente progressiva da actual política ultramarina».¹⁴⁰ Destacou-se, na sessão de 18 de Abril, uma, embora curta, intervenção do deputado por Angola, Vítor Barros, de rejeição da proposta na generalidade e consequente abstenção quanto à discussão na especialidade, discordando abertamente (levando a sucessivos apartes de “Não apoiado” e “Muito mal”) dos entendimentos dados aos princípios da unidade nacional e da descentralização administrativa e defendendo o reconhecimento do princípio da descentralização política.¹⁴¹

Finalmente, na sessão de 19 de Abril, por não haver mais nenhum orador inscrito para o debate nem na mesa existir qualquer moção para que a proposta de lei fosse retirada da votação, o Presidente da Assembleia

136 Pereira, *Lições...*, 137.

137 Cláudia Castelo, «O Modo...», 64-65; Wilensky, *Tendências...*, 243-248.

138 Deputado Pinheiro da Silva, in *Diário da Sessões*, n.º 93, de 19 de Abril de 1963, 2345.

139 Deputado Martins da Cruz, *ibid.*, 2347.

140 Deputado Lopes Roseira, *ibid.*, 2352 e 2355, respectivamente.

141 Cf. *Diário das Sessões* n.º 93, de 19 de Abril de 1963, 2346-2347; sobre Vítor Barros, em especial, Castelo, *Passagens...*, 355-356; Pimenta, *Angola...*, 285 e segs.. Ver biografia no Anexo.

Nacional considerou-a aprovada na generalidade, encerrando o respectivo debate. Passou-se à discussão na especialidade. Subsequentemente, as alterações aprovadas foram publicadas através da Lei n.º 2.119, de 24 de Junho de 1963, tendo a Portaria n.º 19.921, da mesma data, procedido à edição oficial da Lei Orgânica do Ultramar Português (de 1953), com as mencionadas alterações, publicando-se em anexo o novo texto.¹⁴² Também ficou decidido o estatuto de Cabo Verde (pendente desde 1953): manteve-se como província ultramarina, sob jurisdição do Ministério do Ultramar.

As novidades respeitavam a quatro aspectos fundamentais: (i) Governo e legislação (alargando a representação na Câmara Corporativa e na Assembleia Nacional e a eleição da maioria dos membros dos Conselhos Legislativos); (ii) Administração (institucionalizando as Secretarias Provinciais); (iii) Finanças (alargando a autonomia financeira); e (iv) Desenvolvimento Económico e Social (criando vários órgãos consultivos e prevendo a criação de Escolas universitárias). Como resultado das novas regras, em 1964 os colégios eleitorais tinham aumentado significativamente sobretudo em Angola (mais 69,7%) e Moçambique (mais 93,1%), mas continuaram a ser muito escassos: Cabo Verde, 22.327; Guiné, 3.103; S. Tomé e Príncipe: 3.745; Angola, 153.472; Moçambique, 95.569; Macau, 1.951. No conjunto destas sete colónias, o total de eleitores recenseados era de 281.167.¹⁴³

Em resumo, o poder legislativo metropolitano apoiou o Governo, uniu-se à volta de Salazar e também quanto à revisão da Lei Orgânica do Ultramar a reforma da política ultramarina posterior a 1961 e ensaiada por Adriano Moreira fracassou. A linha unitarista e a solução militar sem qualquer cedência coerente a uma eventual independência consolidaram-se: impôs-se a corrente, liderada por Franco Nogueira, que sustentava o princípio de que quem ganha guerras não faz reformas — porque as reformas seriam sinal de fraqueza — e excluía qualquer solução política, pois entendia que «uma solução política significa a paz nos precisos termos que o adversário quiser impor. É a entrega».¹⁴⁴

Diversamente, numa posição singular, para Fernando Martins a «saída de Adriano Moreira do governo não equivaleu ao fim do

142 Das 92 Bases, o Governo propusera alteração de 32, suprimia 3 e criava 2 Bases, mas, por razões políticas e de substância, não optou por uma nova Lei Orgânica — cf. Pereira, *Lições...*, 127. Há, sobre a matéria, documentação na revista *Ultramar*, n.ºs 11-12 (Janeiro/Junho, 1963).

143 Pimenta, *Angola...*, 463, Quadro 23.

144 Nogueira, *Debate...*, 351.

reformismo colonial» e a nova Lei Orgânica do Ultramar, ao alcançar o «equilíbrio possível» entre integracionistas e defensores da descentralização administrativa, mostrara mesmo que o Estado Novo «não era avesso à mudança nem sequer à força das circunstâncias», concluindo que, desde o Verão de 1963, «as colónias passaram a ser governadas num regime de maior autonomia e descentralização político-administrativa», assim se cumprindo «mais um desejo expresso no *non-paper* do MNE apresentado e discutido no início de 1962». ¹⁴⁵

Esta tese “evolucionista” parece-me forçada e desfasada. Em 1963, não houve continuidade do «reformismo colonial» nem significativa «mudança» na política ultramarina, o regime não cedeu «à força das circunstâncias» e não adoptou o *non-paper* de 1962; pelo contrário, o salazarismo, agarrando-se ao ultramar, não só sobreviveu como se consolidou, e o futuro comprovou que a estratégia adoptada e prosseguida era, como resumiu António José Telo, «a pior estratégia possível»: não só estava condenada por tentar contrariar as tendências básicas da evolução do sistema internacional, como, a longo prazo e apesar de algumas vitórias tácticas, só iria servir para radicalizar os movimentos de libertação e a oposição interna. ¹⁴⁶

145 Martins, “*E pur...*”, in *O Longo Curso...*, 427 e 435, respectivamente.

146 Telo, “Entre o Mito...”, 42; António José Telo, “O ‘Ciclo Africano do Império’ e o Seu Fim. O Impacte da Descolonização”, in *Portugal na Transição do Milénio — Colóquio Internacional* (Lisboa: Fim de Século, 1998), 327-374.

PARTE VII

As últimas revisões (1971-1972)

O ULTRAMAR NA REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1971: A PROPOSTA, O DEBATE PARLAMENTAR E A CONCLUSÃO DO PROCESSO

A proposta

A revisão constitucional de 1971 tornou-se o momento-chave do marcelismo. Na conjuntura, as questões mais importantes envolviam o sistema de eleição (directa ou indirecta) do Presidente da República, a garantia dos direitos fundamentais, o problema do Ultramar e o apoio ou contestação à revisão (sobretudo, no debate que se iria travar na Assembleia Nacional). Na preparação do Anteprojecto de Revisão Constitucional, a cargo de Miguel Galvão Teles, seu substituto na regência da disciplina de Direito Constitucional na Faculdade de Direito de Lisboa, Marcelo Caetano foi peremptório sobre dois temas: a parte ultramarina era só com

ele próprio; não se mexia na eleição do Presidente da República¹. Também entendia que as alterações relativas ao estatuto constitucional das províncias ultramarinas eram, «sem dúvida», as mais importantes.²

Para redacção final da proposta Marcelo Caetano instalou-se no Hotel do Buçaco e apenas trocou opiniões com Spínola, que, das termas do Luso, o visitara para cumprimentos. Diz este que, na sequência da conversa e por sugestão de Marcelo Caetano, lhe enviou um trabalho intitulado «Algumas ideias sobre a estruturação política da Nação» (que viria a constituir a base do seu livro *Portugal e o Futuro*), no qual apresentava um conjunto de soluções políticas, nomeadamente quanto à questão ultramarina no seu todo, mediante a formação, a prazo, de um Estado federal.³ Mas Marcelo Caetano nega relevância científica e política a tal contributo.⁴ O novo texto do título relativo ao ultramar foi inteira e exclusivamente redigido pelo próprio Marcelo Caetano — que pormenoriza ter feito numa manhã a primeira versão manuscrita.⁵

O processo desta quinta e última revisão da Constituição de 1933 iniciou-se formalmente com o envio da respectiva proposta de lei à Assembleia Nacional, onde foi presente na sessão de 2 de Dezembro de 1970. Usando da palavra, o Presidente do Conselho referiu-se não só ao teor da proposta como a vários aspectos da conjuntura internacional e portuguesa, deixando para o fim do discurso as «profundas modificações» na matéria ultramarina. Aí, começou pela reafirmação da soberania do Estado português, una e indivisível — garantida através da supremacia da Constituição, das leis provenientes dos órgãos centrais (onde as províncias

1 Depoimento de Miguel Galvão Teles in *Marcelo Caetano — Tempos de Transição. Depoimentos sobre Marcelo Caetano e o seu Governo, 1968-1974*, org. Manuel Braga da Cruz e Rui Ramos (Porto: Porto Editora, 2012), 198-200.

2 Marcello Caetano, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, 6.^a edição, revista e ampliada por Miguel Galvão Teles, Tomo II (Lisboa: Coimbra Editora, 1972), 502. Para o conjunto da revisão, Rita Almeida de Carvalho, “A Definição do Marcelismo à Luz da Revisão Constitucional”, *Anuário Português de Direito Constitucional*, Tomo III (2003), 191 a 276; em versão reduzida, in *A Transição Falhada — o Marcelismo e o Fim do Estado Novo (1968-1974)*, coord. Fernando Rosas e Pedro Aires de Oliveira (Lisboa: Editorial Notícias, 2004), 27 a 89.

3 António de Spínola, *País Sem Rumo — Contributo para a História de uma Revolução* (Lisboa: Editora Scire, 1978), 65-66. Sobre o referido trabalho, Luís Nuno Rodrigues, *Spínola — Biografia* (Lisboa: A Esfera dos Livros, 2010), 149 e segs.

4 Marcello Caetano, “Notas à Margem do Livro de António de Spínola *País sem Rumo*”, Lisboa, 1978”, in *Marcelo Caetano — Confidências no Exílio*, Joaquim Veríssimo Serrão (Lisboa: Verbo, 1985), 362.

5 Marcelo Caetano, *Depoimento* (Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 1974), 35.

ultramarinas aumentariam a sua representação) e da manutenção dos poderes dos governadores (delegados do Governo Central) —, propondo, depois, três grandes reformas constitucionais:

- (i) Por não se justificarem a extensão e a variedade de matérias que desde 1951 constavam do título próprio sobre o Ultramar, tudo o que delas merecia ser conservado fora agora deslocado para outros lugares, «ficando assim a lei fundamental a ser realmente comum a todo o território nacional»;
- (ii) O Título VII da Parte II da Constituição, dedicado ao Ultramar, reduzia-se a quatro artigos, nele permanecendo apenas o que dizia respeito ao regime político-administrativo das províncias ultramarinas, definidas como regiões autónomas dentro do Estado Português unitário;
- (iii) Era substituída a epígrafe do Título VII que deixava de referir-se ao Ultramar Português — expressão vinda da revisão de 1951 — e passava a reportar-se às Províncias Ultramarinas.⁶

De imediato, a proposta foi enviada à Câmara Corporativa para parecer. Como, entretanto, foram apresentados dois projectos de lei de revisão constitucional (o projecto de lei n.º 6/X pelo deputado Francisco Sá Carneiro e outros, e o projecto de lei n.º 7/X pelo deputado Duarte Freitas do Amaral e outros) a Câmara Corporativa teve de emitir três pareceres, todos relatados por Afonso Rodrigues Queiró (desde 1953, relator dos pareceres da Câmara Corporativa em matéria de constituição colonial). Sobre as eventuais alterações à Constituição, Afonso Queiró já servira de intermediário para conversações prévias entre Marcelo Caetano e a corrente integracionista (cujo mentor era Fernando Pacheco de Amorim), e trocara antecipadamente algumas «úteis impressões» sobre a proposta de revisão com Marcelo Caetano, para o que se deslocara expressamente a Lisboa.⁷ Neste texto, só se tratará da temática das províncias ultrama-

6 *Diário das Sessões*, n.º 50, de 3 de Dezembro de 1970, em especial, 1039-1040. A proposta de lei consta de 1048-(9) a 1048-(20).

7 Em significativa correspondência epistolar, Afonso Queiró agradeceu posteriormente a Marcelo Caetano o facto de este ter apreciado a sua acção na Câmara e a colaboração que prestara ao Governo — cf. as três cartas, de 13-11-1970, de 7-1-1971 e de 8-8-1971, in *Cartas Particulares a Marcello Caetano*, vol. 1, org. José Freire Antunes (Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1985), 47-48 e 49-50.

rinhas, que, por sua vez, só foi objecto do parecer n.º 22/X (referente à proposta de lei apresentada pelo Governo), não das demais.⁸

O parecer era muito concordante em relação à proposta governamental, embora com algumas restrições na especialidade. Sustentava que as inovações não podiam entender-se como fractura ou desvio manifesto dos tradicionais grandes princípios constitucionais. Concordava com a designação “Das províncias ultramarinas”, pois eram elas as entidades jurídicas em causa, até porque as designações metrópole e ultramar tinham, essencialmente, conotações geográficas.

O parecer recordava depois que afinal, enquanto categoria, as regiões autónomas já substancialmente existiam no direito português desde o século XIX, pois, mesmo que sob outras designações, haviam sido persistentemente reguladas como entidades descentralizadas não só quanto à competência executiva mas também legislativa. Portanto — tranquilizava o parecer —, não era «de recear que o simples facto de agora se falar expressamente nelas se promova ou acelere tendências centrífugas e constitua de per si perigo para a unidade nacional». Passando, no novo texto constitucional, a qualificação das províncias ultramarinas como regiões autónomas para a redacção do artigo 5.º sobre a forma de Estado unitário e transferindo-se a forma de governo República Corporativa para o § 1.º do mesmo artigo, sugeria o parecer que, para a autonomia regional não se tornar uma espécie de mero desconto ou reserva à unitariedade do Estado português, ela fosse alargada a outros espaços, por exemplo, as ilhas adjacentes.⁹ Mas esta adenda não foi atendida na redacção final.

Quanto à atribuição do qualificativo “Estado” às novas regiões autónomas, o parecer minimizava-a como metafórica e não científica, argumentando que «uma comunidade sem poder constituinte não é uma entidade soberana — não é juridicamente um Estado» e que não seria por estas causas de ordem terminológica que poderiam ocorrer «secessões políticas ou perdas de territórios nacionais».¹⁰ Todavia, esta intenção de designar as províncias como Estados fora posta em causa quando previamente analisada em Conselho de Ministros, onde, segundo relata

8 Os pareceres estão publicados no *Diário das Sessões*, 4.º Suplemento ao n.º 88, de 3 de Março de 1971; *Actas da Câmara Corporativa*, n.º 67, Março de 1971; Afonso Rodrigues Queiró (relator), *Revisão Constitucional de 1971 — Pareceres da Câmara Corporativa*, separata dos Vols. XLVII-1971 e XLVIII-1972 do *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra* (Coimbra: 1972).

9 Queiró (relator), *Revisão...*, 32-33.

10 Queiró (relator), *Revisão...*, 178, 183 e 184, respectivamente.

o então Ministro da Marinha Manuel Pereira Crespo, «logo houve quem salientasse que o Exército iria ficar muito chocado com o qualificativo», receio que ele — acrescenta — procurara atenuar.¹¹

Sobre a definição das províncias ultramarinas como pessoas colectivas (constante do artigo 134.º), o parecer propendia à eliminação da referência aos seus estatutos, remetendo-os integralmente para a legislação ordinária. Relativamente aos demais artigos — partindo do postulado de a especificidade da autonomia residir, em última instância, na medida do «poder de legislar»¹² — o parecer sugeria algumas modificações na redacção da proposta, tendentes a restringir os direitos e competências dos órgãos de governo próprio das províncias ultramarinas. Para André Gonçalves Pereira, então procurador à Câmara Corporativa, tais alterações eram uma consequência previsível, dada a composição (integracionista) da Câmara Corporativa, acrescentando que a maioria da secção ultramarina tendia mesmo a ir «mais longe que o relator em diminuir os aspectos da autonomia».¹³

Datado do Palácio de S. Bento (sede da Câmara Corporativa), 11 de Março de 1971, este parecer sobre o texto integral da proposta governamental foi subscrito por 24 Procuradores. Quanto às disposições relativas ao ultramar houve (apenas) dois votos de vencido, ambos com algum impacto por provirem de ex-ministros: João Antunes Varela, ex-Ministro da Justiça, reputava a expressão regiões autónomas «desnecessária, inoportuna e não isenta de riscos»; Francisco Vieira Machado, ex-Ministro das Colónias, discordava da referência à autonomia das províncias ultramarinas, da eventual designação Estado e das alterações sobre o Ministério do Ultramar e, além disso, tinha objecções contra três outras disposições constitucionais específicas.

Paralelamente, para estudar todo o dossiê (formado pela proposta governamental, os dois projectos de lei de iniciativa dos deputados e os três pareceres), fora, em 1 de Março, por despacho do Presidente da Assembleia Nacional, formada uma Comissão eventual, composta por 32 deputados — por ele escolhidos.¹⁴ Tratava-se de um procedimento inédito, que condicionou todo o processo parlamentar e provocou atritos aquando da discussão na especialidade. O parecer desta Comissão eventual, relatado pelo deputado José João Gonçalves de Proença foi lido na sessão de

11 Manuel Pereira Crespo, *Porque Perdemos a Guerra* (Lisboa: Editora Abril, 1977), 99.

12 Queiró (relator), *Revisão...*, 186.

13 Carta de André Gonçalves Pereira a Marcelo Caetano, de 8-3-1971, in *Cartas Particulares...*, 56.

14 *Diário das Sessões*, Suplemento ao n.º 88, de 2 de Março de 1971, 1770-(1).

15 de Junho, preenchendo a primeira sessão da discussão parlamentar na generalidade.¹⁵ No que respeitava à revisão constitucional do regime das províncias ultramarinas, a Comissão eventual aprovava a proposta governamental, na generalidade e por unanimidade. Já quanto à especialidade, à semelhança do parecer da Câmara Corporativa, avançava com o que considerou «profundas e importantes» alterações, através das quais, além de alguns «aperfeiçoamentos», se limitava o alcance da autonomia e se previa a criação de serviços públicos nacionais.¹⁶

Em resumo: a proposta inicial de Marcelo Caetano quanto à revisão constitucional sobre o ultramar trazia três alterações essenciais; os dois pareceres oficiais (da Câmara Corporativa e da Comissão eventual) eram, na generalidade, favoráveis mas, na especialidade, traziam algumas dúvidas e discordâncias, limitativas do alcance da autonomia.

O debate parlamentar

No Plenário, o debate na generalidade prolongou-se até à sessão de 30 de Junho de 1971. Sobre a matéria do ultramar, com maior ou menor extensão, intervieram 21 deputados. Todavia, são poucas as intervenções relevantes, entre episódica polémica (levantada por algumas personalidades de extrema-direita) e nenhuma oposição fracturante. A maioria das intervenções, nomeadamente as dos deputados pelo ultramar, elogiava a política e a proposta governamentais e depositava confiança na “renovação na continuidade” da legislação ultramarina. Esta anuência parlamentar à revisão revelou-se porém bastante equívoca.

O deputado Mota Amaral funcionou como porta-voz da chamada “ala liberal”, a qual — quer nas intervenções programáticas quer nas declarações políticas dos seus integrantes — nunca se opusera ou criticara abertamente a política ultramarina oficial, apesar de algumas considerações quanto às consequências económicas da guerra, destacadas publicamente pelo há pouco falecido deputado José Pedro Pinto Leite. O projecto de revisão constitucional desta “ala liberal” era omissivo sobre a questão do ultramar. Partindo da proposição de que os problemas respeitavam, antes de mais, aos portugueses que lá em África se encontravam, o deputado Mota Amaral

15 *Diário das Sessões*, n.º 101, de 16 de Junho de 1971, 2022 a 2038.

16 *Diário das Sessões*, n.º 101, de 16 de Junho de 1971, 2032.

limitou-se a defender a «autonomia não só administrativa, mas também política, de legislação e de governo, que lhes permita proceder rectamente com as suas necessidades e aspirações».¹⁷

Destacaram-se, ainda na generalidade, as intervenções dos deputados Moura Ramos e Veiga de Macedo, ambos alinhados na chamada ala “nacional-conservadora”. A intervenção do deputado Moura Ramos pode servir de exemplo quanto à argumentação dos deputados que divergiam da proposta governamental. Esta era criticada por carregar de tal maneira «a tónica da autonomia política — através da atribuição de direitos, da previsão de um estatuto autónomo, da concessão da designação de Estados e da eliminação de todas as disposições alusivas, não só à integração administrativa, mas também à solidariedade política, económica e social entre as várias parcelas do Estado Português» que, apesar da reafirmação do princípio da unidade nacional, fazia «criar a ideia de antítese entre tal autonomia e a unidade política do Estado». Mais do que isso, a ligação da autonomia às etiquetas inovadoras de regiões autónomas e de Estados *honoris causa* prestava-se — acrescentou — «ao equívoco de transformar o Estado unitário, que se diz defender, em Estado federal, equivalendo isto a que possa concluir-se que a autonomia preconizada pela proposta de lei constitui o primeiro degrau para a obtenção de uma independência precoce, como já, muito realisticamente, foi notado».¹⁸

Por sua vez, Veiga de Macedo fez uma ambiciosa e sistemática análise dos «múltiplos e importantes» problemas suscitados pelas iniciativas de revisão constitucional. Num extenso discurso, desenvolveu o alcance das alterações quanto ao Ultramar através dos seguintes tópicos, abordados em tom de nótulas “acutilantes”: (1) a política de renovação; (2) os limites da revisão constitucional; (3) os problemas do Ultramar; (4) a coerência de pensamento; (5) os desvios da semântica e as lições da história; (6) as soluções alheias inaplicáveis; (7) alguns aspectos do parecer da Câmara Corporativa; (8) o Estado português no pensamento de Salazar; (9) a integração na Europa e a política do *apartheid* como expressões diversas de um mesmo espírito; (10) a ilegitimidade da assimilação unilateral, a integração ou interpenetração cultural; (11) a unidade e a descentralização; (12) a participação e a autonomia; (13) enunciação constitucional de princípios e tendências gerais e as fórmulas inconciliáveis com a ideia de Estado unitário; (14) região autónoma: experiência e doutrina; (15) finalmente, fez uma

17 Deputado Mota Amaral, *Diário das Sessões*, n.º 103, de 18 de Junho de 1971, 2077.

18 Deputado Moura Ramos, *Diário das Sessões*, n.º 106, de 23 de Junho de 1971, 2134.

“proclamação” pessoal quanto ao espírito de servir e de lealdade perante as chefias legítimas.¹⁹ Embora decidido a votar favoravelmente a proposta, apresentava uma visão muito cautelosa, parecendo-lhe que os termos da revisão atribuíam ao legislador ordinário excessiva liberdade em matérias reputadas de interesse nuclear.²⁰ E, efectivamente, além da visão geral que apresentou, esta proposição final de Veiga de Macedo viria a triunfar, pois, como se verá, a revisão da Lei Orgânica do Ultramar encurtou o alcance das novas disposições constitucionais e o legislador ordinário, quer na nova Lei Orgânica, quer nos Estatutos de cada província ultramarina, acatou o essencial das prevenções e cuidados anti-autonómicos enunciados por Veiga de Macedo.

Na sessão de 30 de Junho concluiu-se o debate na generalidade da proposta (governamental) e dos dois projectos de lei de alterações. A propósito, usaram da palavra os deputados Cota Dias, Sá Carneiro, Almeida Cota e o presidente da Assembleia Nacional, Albino dos Reis, a quem coube encerrar o debate na generalidade.

Na parte relativa ao ultramar, Cota Dias defendeu a regionalização do Estado, sustentando que autonomia e regiões autónomas eram palavras perfeitamente inequívocas, exprimindo conceitos técnico-jurídicos e políticos perfeitamente adquiridos.²¹

A Sá Carneiro coube encerrar o debate por parte dos subscritores do projecto n.º 6/X. Em sua opinião, a discussão na generalidade fora «concentrada e abundante; fatigante, portanto». Numa curta intervenção — objecto de constantes interrupções —, sustentou que a chamada “ala liberal” tinha insistido na defesa do Estado de direito e na eleição directa do Presidente da República, esperando que esse esforço sério e sereno, enquanto trabalho de reflexão e de acção políticas, fosse acolhido, embora a recusa não o perturbasse.²² Não se referiu ao ultramar, pois, como se viu, o seu projecto de revisão dele não tratava.

A intervenção de Almeida Cota começou por um sério incidente processual pois — aparentemente contra o disposto no Regimento — o orador pretendia falar invocando a qualidade de porta-voz do Governo sem ter subscrito qualquer projecto. Superada a questão, distinguiu quanto à administração ultramarina três correntes parlamentares: (a)

19 Deputado Veiga de Macedo, *Diário das Sessões*, n.º 109, de 25 de Junho de 1971, 2196 e segs.

20 Deputado Veiga de Macedo, *Diário das Sessões*, n.º 109, de 25 de Junho de 1971, 2202.

21 Deputado Cotta Dias, *Diário das Sessões*, n.º 114, de 30 de Junho de 1971, 2295.

22 Deputado Sá Carneiro, *Diário das Sessões*, n.º 114, de 30 de Junho de 1971, 2299-2300.

«uma forte corrente identificada pela preocupação de abrir mais vastos horizontes»; (b) uma segunda corrente que preferia «um *aggiornamento* que acentuasse antes o princípio da descentralização administrativa em lugar da descentralização política»; finalmente, (c) a corrente «mais receosa no ensaiar qualquer alteração, oscilando, talvez, entre a integração pura e a descentralização tímida e a prazo».²³ Alinhando na primeira corrente (que reputava ser a de mais vastos horizontes por abarcar a descentralização política) e resumindo os temas debatidos e posições assumidas, concluiu que a estrutura político-administrativa se mantinha, embora quanto à constituição, atribuições e competência dos órgãos, as modificações fossem «profundas e do mais vasto alcance».²⁴ Tal como começara, o discurso acabou também de forma polémica, pois Cotta Dias comunicou que a subsequente discussão na especialidade apenas incidiria sobre o texto da proposta de lei tal como fora preparado pela Comissão eventual, acrescentando que o Governo «salvo algumas alterações de redacção, não julga possível ir mais além na sua transigência».²⁵

Sendo, conseqüentemente, o debate feito com expresso prejuízo do seu projecto, os deputados da “ala liberal” desistiram de participar na discussão na especialidade. A Assembleia Nacional cindia-se definitivamente e Marcelo Caetano queixar-se-ia posteriormente que, por causa disso, se vira obrigado a procurar um apoio seguro na maioria conservadora da Assembleia, «facto da maior importância de que os liberais foram os únicos responsáveis».²⁶ A opinião da “ala liberal” era outra: salvo nos primeiros tempos de funcionamento da Assembleia Nacional, a falange conservadora dominou sempre, os esforços de liberalização fracassaram e os “marcelistas” limitavam-se a ter «uma doutrina imprecisa e força relativa — ambas dependentes da influência que ainda mant[inha] o salazarismo».²⁷

Nesta sessão de 29 de Junho — na qual portanto ficara decidido

23 Deputado Almeida Cotta, *Diário das Sessões*, n.º 114, de 30 de Junho de 1971, 2302. Riccardo Marchi, “A Oposição de Direita à Política Ultramarina de Marcello Caetano”, *Lusitana História*, n.º 7 (2010): 525 e segs., descortina «pelo menos quatro orientações» no interior da Assembleia Nacional quanto ao ultramar. Mas a distinção de mais de três correntes (ou, até, só duas: integracionistas e autonomistas, fossem estes últimos “independentistas” ou não) não é muito relevante. Ver, também, Carvalho, “O Marcelismo...”, 261 e segs.

24 Deputado Almeida Cotta, *Diário das Sessões*, n.º 114, de 30 de Junho de 1971, 2303.

25 Deputado Almeida Cotta, *Diário das Sessões*, n.º 114, de 30 de Junho de 1971, 2304.

26 Caetano, *Depoimento*, 66.

27 Miller Guerra in *Vale a Pena Ser Deputado? Entrevistas com Sá Carneiro, Miller Guerra e Oliveira Dias*, org. Alexandre Manuel (Fundão: Jornal do Fundão, 1973), 25.

debater apenas o texto provindo da Comissão eventual, com exclusão dos projectos de revisão —, simplesmente por não estar mais nenhum orador inscrito e por não ter sido apresentada qualquer questão prévia tendente a retirar da discussão alguns dos diplomas pendentes, o Presidente da Assembleia Nacional limitou-se a abrir o debate na especialidade.²⁸ Não se realizou, assim, qualquer votação.

Na especialidade, surgiram quatro propostas de alteração relativas a cada um dos quatro artigos que compunham o título relativo às províncias ultramarinas, ou seja, os artigos 133.º a 136.º. Todas provinham da Comissão eventual (e, por isso, tinham podido ter em conta o parecer da Câmara Corporativa) e estavam subscritas pelo mesmo conjunto de 14 deputados.²⁹ A sua discussão, em 7 de Julho, trouxe um aditamento ao artigo 133.º, que em parágrafo único passou a prever «a possibilidade de serem criados serviços públicos nacionais, integrados na organização de todo o território português»; as demais alterações visaram apenas a substituição de uma expressão no artigo 134.º e algumas alterações nas alíneas dos artigos 135.º e 136.º.³⁰

A conclusão do processo

As alterações ao texto da Constituição foram submetidas a votação, uma a uma, e aprovadas sem discriminação de votos. Como nem sequer houve votação final global, apenas um voto de confiança à Comissão de Legislação e Redacção para a redacção definitiva, só foram significativas as faltas à sessão terminal de 7 de Julho, ao todo 23 recusas.³¹ Comentou posteriormente Marcelo Caetano que a tensão fora grande e que fora mesmo «forçoso» promover uma reunião especial com o renhido grupo dos deputados integracionistas pedindo-lhes «que não pusessem em cheque o chefe do Governo».³²

28 *Diário das Sessões*, n.º 114, de 30 de Junho de 1971, 2306.

29 *Diário das Sessões*, n.º 111, de 26 de Junho de 1971, 2270-2272.

30 *Diário das Sessões*, n.º 119, de 8 de Julho de 1971, 2416 e segs..

31 Entre os 23 deputados que faltaram a esta sessão de 7 de Julho, destacam-se: Franco Nogueira, Correia das Neves, Pinto Balsemão, Sá Carneiro, Henrique Tenreiro, Veiga de Macedo, Miller Guerra, Joaquim Macedo Correia, Pinto Machado, Magalhães Mota, José Guilherme de Melo e Castro, Gonçalves de Proença, Santos Bessa, Luís Teixeira Pinto, Rui Pontífice Sousa, Victor Aguiar e Silva. Ou sejam dois “ramalhetes” de deputados, um de integracionistas e outro de liberais.

32 Caetano, *Depoimento*, 35.

A revisão constitucional consta, toda ela, da Lei n.º 3/71, de 16 de Agosto e o texto revisto da Constituição foi integralmente publicado no *Diário do Governo*, 1.ª série, de 23 de Agosto de 1971.

Concluído o processo revisionista, pode dizer-se que, quanto ao ultramar, Marcelo Caetano conseguiu fazer triunfar integralmente a sua proposta pois, comparando a versão inicial das normas que propusera com as que foram aprovadas, só se encontram três aditamentos e nenhuma mudança. Tais aditamentos resultaram de cedências aos integracionistas mas também é verdade que foram as únicas cedências que estes conseguiram (quer na Câmara Corporativa, quer na Assembleia Nacional). O novo artigo 5.º (definindo a forma de Estado como unitário regional e prevendo uma autonomia regional exclusiva das províncias ultramarinas) ficou intocado; no Título VII, o texto dos artigos ficou como constava da proposta com três aditamentos: o artigo 133.º passou a prever, em parágrafo único, a (mera) possibilidade de criação de serviços públicos nacionais; no artigo 136.º, alínea b), determinou-se que só Assembleia Nacional podia estabelecer os estatutos das províncias ultramarinas (regra antes omissa e destinada a servir de prevenção contra qualquer “golpe secessionista”, por via legislativa); no mesmo artigo foi aditado um parágrafo 5.º sobre o «indeclinável dever do governador» de «sustentar os direitos de soberania da nação e promover o bem da província» (ou seja, impôs-se um novo freio anti-autonomista, mais por causa das derivas secessionistas, incluindo do próprio governador, do que por se temerem negociações com os movimentos de libertação).

Apesar de ter continuado a defender que a política de autonomia progressiva obtivera, nas eleições de 1969, uma «incontestável ratificação nacional»³³ e fora, nesta revisão de 1971, «claramente definida e passada à letra da lei»,³⁴ o sucesso de Marcelo Caetano, além de «difícil», como se queixou,³⁵ foi sobretudo ambíguo e muito caro ou, até, pírrico: (a) não alargou a sua base de apoio, nem na metrópole nem no ultramar; (b) não atraiu a oposição (da qual apenas um pequeno sector se manteve na expectativa); (c) dividiu a Assembleia Nacional, perdeu o apoio da “ala liberal” e passou a ter de enfrentar um combativo e radical sector nacionalista-conservador (integracionista), liderado por um Presidente da República pétreo; (d) o estatuto da autonomia regional que impôs foi

33 Caetano, *Depoimento*, 35.

34 Caetano, *Depoimento*, 36.

35 Caetano, *Depoimento*, 35.

publicamente criticado pelos constitucionalistas, mesmo se afectos ao regime, e por alguns comentadores reputados, à esquerda e à direita; (e) não alcançou repercussão internacional. E, finalmente, permitiu a posterior e definitiva “derrota na secretaria”, pois, como o destino da reforma constitucional, quanto ao ultramar passara a depender da futura Lei Orgânica do Ultramar, esta irá paralisá-la.

DAS PROVÍNCIAS ULTRAMARINAS ENQUANTO REGIÕES AUTÓNOMAS

Portanto, quanto à estrutura política do ultramar português, a revisão constitucional de 1971 dispunha que as províncias ultramarinas passavam a regiões autónomas e podiam mesmo ser designadas Estados. Assim, a República Portuguesa, embora mantendo-se um Estado unitário (simples, porque um só Estado), assumia uma forma complexa, isto é, passava a Estado (unitário) regional. E mais: um Estado regional heterogéneo pois só as províncias ultramarinas, e não a metrópole (nomeadamente, as ilhas adjacentes dos Açores e Madeira), constituíam regiões autónomas.³⁶ Por sua vez, os «territórios da Nação portuguesa fora da Europa» passavam a ter oficialmente quatro designações: Portugal, províncias ultramarinas, regiões autónomas e Estados.

A grande inovação na organização política era a categoria regiões autónomas, enquanto forma de Estado com autonomia política, definida no corpo do artigo 5.º: «O Estado português é unitário, podendo compreender regiões autónomas com organização político-administrativa adequada à sua situação geográfica e às condições do respectivo meio social». O essencial do estatuto das províncias ultramarinas, enquanto regiões autónomas, constava dos quatro artigos (133.º a 136.º) que formavam o Título VII da Constituição. Ou seja, com a revisão de 1971 as disposições constitucionais especiais sobre o ultramar respeitavam todas e só ao estatuto das regiões autónomas.

Apesar disso, a expressão região autónoma não estava dogmatically consolidada nem ficou rigorosa e claramente definida no texto constitucional. A matéria, na visão de Marcelo Caetano, tinha sido aprofundada

36 É óbvio que a referência à designação Estado — prevista constitucionalmente e mesmo se “honorrária”, e “não científica” — para as próprias regiões autónomas retirava rigor a esta classificação e subvertia os conceitos.

no preâmbulo da proposta de lei de revisão constitucional. Antes de mais, quanto ao conceito: o Estado regional caracterizar-se-ia por instituir um regime de descentralização política, pelo que os órgãos das regiões autónomas governam e legislam, embora não possuam autoridade própria nem disponham de faculdade constituinte. Consequentemente, o Estado em que se integram não perde o carácter unitário. Aliás — acrescentava-se —, histórica e comparativamente, a proposta governamental não traria inovação de substância pois que o Estado português já, do passado, se configurava como Estado regional (sem o dizer) e as províncias ultramarinas já então constituíam verdadeiras regiões autónomas, e não meras circunscrições administrativas. Por isso, de momento, para especificar o regime constitucional, o que importava era apenas enunciar as regras fundamentais quanto ao âmbito da autonomia de que gozavam. Tais regras constavam dos novos artigos 135.º e 136.º, que — avançava-se — estavam redigidos com maleabilidade suficiente para ajustar os regimes jurídicos à evolução das circunstâncias e às particularidades de cada província.³⁷

O novo estatuto constitucional das províncias ultramarinas enquanto regiões autónomas pode ser resumido em sete tópicos³⁸:

1. A revisão limitou-se a qualificar expressamente e a estabelecer coerentemente o estatuto das províncias ultramarinas como regiões autónomas;
2. Esta qualificação advinha de exercerem as funções dominantes do Estado (função política e função legislativa) e não apenas uma actividade de carácter executivo;
3. As províncias ultramarinas possuíam autonomia legislativa, administrativa, financeira e patrimonial (mas não autonomia constitucional, pelo que a definição de competências cabia aos órgãos metropolitanos);
4. Existiam órgãos de governo próprio: o Governador (nomeado pelo Governo) e a Assembleia Legislativa (electiva);
5. Embora a latitude da autonomia se assemelhasse em muitos pontos ao federalismo, a autonomia sofria importantes restrições, a começar pela aprovação dos seus estatutos político-administrativos que cabia ao Governo;

37 Cf. “Proposta de Lei n.º 14/X — Revisão Constitucional”, *Diário das Sessões*, n.º 50, 2.º Suplemento, de 3 de Dezembro de 1970, 1048-(10).

38 Adapta-se Caetano, *Manual...*, Tomo II, 536 a 542.

6. A autonomia referia-se a cada província de per si, embora formassem em conjunto um espaço jurídico, chamado ultramar, diferente do espaço metropolitano, todos compondo depois em conjunto o espaço nacional;
7. O Ministro do Ultramar estava especialmente encarregado dos negócios ultramarinos, intervindo em todos os actos legislativos e exercendo, em princípio, toda a competência administrativa do Governo para o ultramar.

Assim, quanto ao seu estatuto constitucional, a questão central era a repartição de competências. Quanto à situação política, apesar de a construção jurídica do novo regime de autonomia das províncias ultramarinas ter sido, como já se disse, uma vitória individual de Marcelo Caetano, a lei de revisão vai deixá-lo mais isolado.³⁹

A REVISÃO ENQUANTO DESCOLONIZAÇÃO (À DIREITA)

A corrente política integracionista — embora se apresentasse como mero grupo de amigos que aguardava com enorme ansiedade e desconfiança o texto sobre a revisão — rompeu imediata e definitivamente. Fernando Pacheco do Amorim condenou o abandono do rumo e da doutrina e o sempre «ambíguo pensamento» de Marcelo Caetano sobre a política ultramarina por dar mais «um empurrão» para a independência e o neocolonialismo.⁴⁰ Através da revista *Política* — de que era director —, também Jaime Nogueira Pinto considerou a proposta de revisão «um modelo de ambiguidades e habilidades marcellistas, dos raciocínios viciosos e viciados», que dissimulavam «alterações radicais» visando «neutralizar os integracionistas» e na qual a invocação do Estado regional era muito «pouco feliz».⁴¹ Criticou Marcelo Caetano por apenas pretender «conservar o

39 José Manuel Tavares Castilho, *Marcello Caetano — Uma Biografia Política* (Coimbra: Almedina, 2012), 636 e 641; Luís Menezes Leitão, *Marcello Caetano — Um Destino* (Lisboa: Quetzal, 2014), 572-573; com ampla conclusão, Carvalho, “O Marcelismo...”, 268 e segs.

40 Amorim, *Na Hora...*, 113 e 199.

41 Jaime Nogueira Pinto, *O Fim do Estado Novo e as Origens do 25 de Abril* (Algés: Difel, 1995), 301-303.

poder»⁴² e a reforma visar, a mais ou menos longo prazo, «uma separação gradual das parcelas ultramarinas da mãe-pátria», de que a fórmula autonomia progressiva seria «a expressão conceptual».⁴³ Porém, apesar da campanha que desencadearam por vários meios, inclusive clandestinos, «para desmascarar os intentos do Governo e combater, na Assembleia e no País»,⁴⁴ as direitas radicais, segundo Riccardo Marchi, perderam a que chamavam “batalha da revisão” sobretudo por razões sociológicas e por não terem conseguido superar o paternalismo salazarista.⁴⁵

Do próprio Marcelo Caetano interessam as apreciações ulteriores, no exílio⁴⁶:

- (i) Nunca aceitou o integracionismo — uma doutrina errada, contra a natureza das coisas e que jamais obteria a compreensão e a adesão da comunidade internacional;
- (ii) Havia que procurar uma via intermédia — entre o abandono do ultramar e as independências prematuras;
- (iii) A solução do problema ultramarino tinha de obedecer a duas condições fundamentais: garantir a presença activa dos elementos “civilizados” nos territórios e assegurar a continuidade da cultura portuguesa;
- (iv) Essa via era a da autonomia progressiva e participada — que entregasse cada vez mais o governo e a administração dos territórios às suas populações e fizesse participar crescentemente os nativos em todos os escalões da gestão pública;
- (v) Num sistema de ampla descentralização política, as regiões autónomas não afectavam o carácter unitário do Estado português, antes permitiam que os interesses locais de cada região fossem defendidos por órgãos privados;
- (vi) Vivendo-se tempos de transição, haveria que ser cauteloso «para ir conduzindo as coisas com jeito»; quanto à independência, impor-se-ia por si «quando as condições estivessem criadas e o

42 Pinto, *O Fim do Estado Novo...*, 311.

43 Pinto, *O Fim do Estado Novo...*, 312.

44 Pinto, *O Fim do Estado Novo...*, 304.

45 Riccardo Marchi, “A Oposição...” 541-542; Riccardo Marchi, “Nacionalismo Revolucionário na Crise do Império», in *Ideias e Percursos das Direitas Portuguesas*, org. Riccardo Marchi (Alfragide: Texto Editores, 2014), 343.

46 Caetano, *Depoimento*, 33-38; Marcello Caetano, “Primeira entrevista”, in *O 25 de Abril e o Ultramar — Três Entrevistas e Alguns Documentos* (Lisboa: Verbo, s. d.), 9-27.

- povo português assim compreendesse»; pelo contrário, quando e se fosse anunciado que a independência iria ser dada, mesmo a longo prazo, o Governo português perderia o controlo dos acontecimentos;
- (vii) A criação de Estados nos grandes territórios era historicamente inevitável mas a independência política não era certa — por isso se criava o título honorífico de Estado, desde logo concedido a Angola e Moçambique;
 - (viii) A independência não passava de uma fórmula jurídico-política secundária, a pretensão era constituir uma Comunidade Lusíada e o federalismo já não era uma fórmula aceitável, não passando — como comprovavam as experiências francesa e britânica — de mero estádio para a independência;
 - (ix) A comunidade internacional exigia exclusivamente a independência política e a abertura de negociações com os movimentos de libertação e qualquer destas condições era inaceitável;
 - (x) A política de autonomia progressiva e participada das províncias ultramarinas começara imediatamente a ser posta em prática, mas a sua realização carecia de tempo; era também inegável que no ultramar a maior parte das autoridades locais — salvo na Guiné — não via com entusiasmo a nova orientação política e que, em geral, a subversão dificultava o recrutamento dos nativos para as funções de administração. Ora, conclui Marcelo Caetano, de 1971 a 1974 «decorreram apenas, não o esqueçamos, três escassos anos».⁴⁷

Vasco Pulido Valente concorda, embora com dúvidas: se tivesse disposto de mais tempo, «não muito mais tempo, talvez Marcello Caetano ganhasse».⁴⁸ Mas acha que a revisão constitucional mostrou ser «o pior negócio» de Marcelo Caetano pois ele não só «diluiu a autonomia de Angola e Moçambique muito para além do razoável», como aceitou trocar a autonomia progressiva das províncias ultramarinas «pela eleição indirecta do Presidente da República, ou seja, por Tomás».⁴⁹

47 Caetano, *Depoimento*, 38.

48 Vasco Pulido Valente, *Marcello Caetano — As Desventuras da Razão* (Lisboa: Gótica, 2002), 98.

49 Valente, *Marcello Caetano...*, 73.

Jaime Nogueira Pinto, reformulando suavemente a sua anterior opinião e apoiando-se na defesa feita por Vasco Pulido Valente, reconhece que Marcelo Caetano, embora tendo alterado «a semântica e o léxico do seu antecessor», passara a apresentar, na justificação da nova política ultramarina, «uma argumentação razoável, de senso comum, de humanidade, com justiça e medida».⁵⁰

Jorge Borges de Macedo vai mais longe: essencialmente, a revisão de 1971, ao servir de processo de «autodeterminação dos povos do ultramar sobre os quais os Portugueses tinham responsabilidades», definira mesmo o modo português de descolonização.⁵¹ Já Rui Ramos vai mais atrás e, focando o discurso na «transfiguração espiritual do Império Português», faz remontar «o processo de ‘descolonização retórica e institucional’» à revisão de 1951 e a Salazar, com os quais o Império se começara a transformar «num paradoxal espaço de ‘descolonização’».⁵²

E, na época, Marcelo Caetano tinha alguns importantes adeptos nas chefias militares — por exemplo, o general Spínola que, por carta de Bissau, datada de 11 de Julho de 1971, veio transmitir o seu «mais vivo aplauso» pelo «importante como inadiável passo» e a sua «total identificação» com o pensamento de Marcelo Caetano quanto aos objectivos a prosseguir «e que agora e encontram francamente dentro das perspectivas abertas pela revisão constitucional aprovada».⁵³ Também na opinião do general Costa Gomes, invocando nomeadamente a tentativa de solução política na “Abrilada de 1961”, Marcelo Caetano fora «incontestavelmente a pessoa mais receptiva» que no Governo se esforçou por «encontrar, para o problema colonial, uma solução que não fosse a defendida pelos outros de prosseguirmos com uma guerra sem objectivo e sem fim», mas — acrescentava — por se tratar de uma personalidade de decisão «mastigada», não conseguiu impor a sua «linha de rumo», acabando sempre «por ceder perante as forças de direita e de extrema-direita».⁵⁴

50 Jaime Nogueira Pinto, *Portugal: Ascensão e Queda* (Alfragide: Publicações Dom Quixote, 2013), 234-235.

51 Jorge Borges de Macedo, “Descolonização”, in *Verbo — Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*, Vol. XIX (Lisboa: Editorial Verbo, 1979), 1031.

52 Rui Ramos, “‘O Império que Nunca Existiu’. A Cultura da Descolonização em Portugal. C.1960-c.1980”, *Revista de História das Ideias*, Volume 28 (2007), 458 e segs.

53 In Antunes, *Cartas Particulares...*, 151-152.

54 Costa Gomes (entrevista de Luís Sttau Monteiro), “Em 25 de Abril o Regime de Caetano Já Não Aguentava Mais Oito ou Dez Meses”, *Diário de Lisboa*, 24 de Julho, 1976, 12.

AS REGIÕES AUTÓNOMAS
E OS CONSTITUCIONALISTAS

Não foi a invocada falta de tempo (de transição) que prevaleceu como causa principal no debate entre André Gonçalves Pereira, Miguel Galvão Teles e Jorge Miranda, discípulos académicos de Marcelo Caetano (e, os dois primeiros, seus assessores no processo revisionista), para os quais foi precisamente com as rupturas que a revisão constitucional de 1971 revelou e (não) trouxe que, quanto à evolução política tanto nas colónias como em Portugal, «as coisas acabaram», a ocasião foi «perdida».⁵⁵ E Jorge Miranda também considerou duvidosa, mesmo juridicamente, a qualificação das províncias ultramarinas como regiões autónomas, sendo patentes, em qualquer caso, as diferenças com o regime constitucional da autonomia depois criado na Constituição de 1976 para os Açores e a Madeira.⁵⁶

Na época, a maioria dos constitucionalistas foram críticos (destacando-se a radical opinião negativa de Adriano Moreira), com excepção da «melhor colaboração», particular e oficial, prestada pelo ex-integracionista Afonso Queiró, catedrático da Faculdade de Direito de Coimbra.⁵⁷

Segundo Armando Marques Guedes — antigo assistente de Marcelo Caetano e regente da disciplina de Direito Constitucional na Faculdade de Direito de Lisboa, professor catedrático no ISCSPU (Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina) com trabalho sedimentado sobre a questão —, não se poderia, no caso, aludir a descentralização política nem mesmo a descentralização legislativa ou a legislação descentralizada. O Estado regional, como fórmula de compromisso ou de transição, tanto poderia assumir a estrutura de um Estado composto (se adoptasse a descentralização política e legislativa, o que implicava a ausência de tutela), como a de um Estado unitário (se se limitasse à fórmula da desconcentração de poderes). No caso português — visto que a solução adoptada pela revisão constitucional, no campo político, legislativo e executivo, se centrava na vinculação hierárquica perante o Ministro do Ultramar —, tratava-se de criação um Estado regional como desconcentração: só uma parte dos poderes de comando e decisão era concedida aos órgãos territoriais pois os órgãos centrais conservavam a faculdade de revogar os actos

55 In Cruz e Ramos, org., *Marcelo Caetano - Tempos...*, 192-194.

56 Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III (Coimbra: Coimbra Editora, 1996), 286.

57 Entre outras, sua carta de 8 de Agosto de 1971, in Antunes, *Cartas Particulares...*, 500

por eles praticados. Em consequência e no plano de princípios, a pedra de toque da construção assim erguida estava na fiscalização da constitucionalidade e, sobretudo, da constitucionalidade orgânica, cujo órgão central (e do modelo de fiscalização concentrada) era, desde há muito, o Conselho Ultramarino.⁵⁸

Também desenvolvido — e iniciado nos seus tempos de estudante — foi o ensaio de Fausto de Quadros, então assistente no ISCEF (Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras), de Lisboa. O trabalho — um estudo exclusivamente jurídico, de direito constitucional e administrativo, invoca o autor — foi concluído e publicado ainda antes da aprovação da lei de revisão mas beneficiou do conhecimento do parecer da Câmara Corporativa.⁵⁹ Para Fausto de Quadros, a alteração fundamental estava na qualificação das províncias ultramarinas como regiões autónomas; ora, estas eram inequivocamente parcelas integrantes de um Estado unitário, pelo que mais não eram que «partes de um todo que é o Estado unitário português». Recorrendo ao direito comparado, constatava que tanto pela Constituição da República espanhola de 1931 como pela Constituição italiana de 1947 as regiões elaboravam os seus Estatutos — sujeitos à posterior aprovação do Poder Central, mais precisamente dos órgãos legislativos nacionais —, e eram também elas a escolher os órgãos de governo próprio, um legislativo (com ampla competência) e um executivo (deste dependente). Tais elementos faltavam no caso português. Apesar disso — acrescentava —, por não existir um conceito técnico-jurídico de “região”, não se poderia dizer estar aceite e cristalizado um conteúdo mínimo e específico, de modo a autonomizá-lo dentro do comum das colectividades descentralizadas no seio de um Estado unitário. Tratava-se, consequentemente, de um princípio maleável e susceptível de várias concretizações. Ou seja, só a próxima futura revisão da Lei Orgânica do Ultramar poderia desvendar se «alguns indícios do princípio federalista» que a autonomia regional comportava poderiam ser considerados relevantes como «sintomas de uma futura estrutura composta do Estado português» ou não passariam de meras imperfeições técnicas do legislador.⁶⁰ Posteriormente, Fausto de Quadros deve ter concluído que a

58 Armando Marques Guedes, “A Unidade Política Nacional e a Autonomia das Províncias Ultramarinas”, in *Estudos de Direito Público em Honra do Professor Marcello Caetano*, Diogo Freitas do Amaral *et al* (Lisboa: Edições Ática, 1973), 139 e segs.

59 Fausto de Quadros, *A Descentralização das Funções do Estado nas Províncias Ultramarinas Portuguesas*, Separata da revista *Scientia Juridica* (Braga: Livraria Cruz, 1971), 114 e segs.

60 Quadros, *A Descentralização...*, 125

Lei Orgânica do Ultramar aprovada no ano seguinte (1972) comprimira toda a (eventual) autonomia, ficando-se o estatuto constitucional de região autónoma pela mera “imperfeição técnica do legislador”.

A primeira intervenção pública de Lucas Pires — à época, assistente de Direito Constitucional na Universidade de Coimbra e líder do grupo radical caracterizado pelas suas posições de «terceiro-mundismo nacionalista e revolucionário»⁶¹ — ocorreu num colóquio que dirigiu nas instalações da Cooperativa Cidadela de Coimbra.⁶² Sobre o essencial da proposta de revisão, descortinava duas opiniões: havia quem (“da esquerda”) dissesse estar-se perante uma renovação ideológica (por contraponto à manutenção do processo de designação do Chefe do Estado, que constituía alicerce da permanência), pois as alterações propostas seriam mais de carácter doutrinário do que organizativo; outra versão (“situacionista”) pretendia não se tratar senão duma alteração de métodos administrativos no sentido de uma maior agilidade e autonomia dos órgãos de governo do ultramar.⁶³ Em sua opinião, da proposta de revisão poderiam retirar-se três teses: (a) o Governo mostrava conhecer a existência de alternativas sobre a ideologia ou o sentido e os métodos de governo do ultramar e querer criar as possibilidades de uma opção ou orientação em qualquer sentido; ou seja, tratava-se duma evolução da política ultramarina, não duma revolução, ainda que pacífica e paulatina;⁶⁴ (b) esta amplitude poderia criar «a *vertigem da autonomia* pura e simples», cujo resultado seria «imprevisto e violento»;⁶⁵ (c) seria, portanto, aconselhável introduzir um mecanismo regulador, que poderia consistir no enraizamento de uma mesma força política nacional, activa e poderosa, em todo o território, ou no reforço da autoridade do Chefe do Estado ou ainda na criação de um Tribunal Constitucional encarregado de zelar permanente e officiosamente, pela observância dos princípios mínimos de unidade e permanência política.⁶⁶ Estas teses de Lucas Pires serão aprofundadas, após aprovação da lei de revisão, nomeadamente através da caracterização do Estado regional como «eventual fórmula liberal de desempate» entre o Estado unitário e o Estado federal, num estudo incluído no programa

61 Riccardo Marchi, *Império, Nação, Revolução* (Alfragide: Texto Editores, 2009), 278 e segs.

62 Francisco Lucas Pires, *O Ultramar e a Revisão Constitucional* (Coimbra: Sociedade Cooperativa Cidadela, 1971).

63 Pires, *O Ultramar...*, 9-12.

64 Pires, *O Ultramar...*, 13 e 17.

65 Pires, *O Ultramar...*, 15.

66 Pires, *O Ultramar...*, 15.

de trabalhos do grupo de investigação de Direito Público da Faculdade de Direito de Coimbra.⁶⁷

Adriano Moreira — que em Julho de 1969 fora demitido de director do curso de Serviço Social, mas mantinha a sua actividade docente no ISCSPU, ainda que afastado da Direcção — publicou, no decurso do processo de revisão, um curto estudo, começando por distinguir entre revisão (que só deveria emendar) e reforma (que implicaria a possibilidade de tocar em valores fundamentais).⁶⁸ Destacando o aparecimento de novas expressões, chamava a atenção para o facto de nos antecedentes regionalistas francês e italiano — onde não havia problemas de pluralismo étnico, religioso e cultural nem dispersão geográfica nem guerra exterior — «a paz civil viu-se posta em causa e a unidade nacional em suspeita». Por sua vez, invocar a designação Estado como meramente semântica era não só «demasiado afoito» como «ambíguo» — e a ambiguidade mostrava «um primeiro sintoma da doença». Acrescia que as palavras novas não correspondiam a uma nova política, não passando de um «crisma». Assim, concluía negativamente que puseram em causa «a credibilidade do desígnio nacional. Afectaram a afirmação da unidade política. Tocaram na imagem interna e internacional». Ou seja, para Adriano Moreira, a revisão constitucional fora uma reforma que revogava “o conceito estratégico nacional” e o Governo, através dela, desistia «discretamente da missão nacional».⁶⁹ Ora, em sua opinião, em vez de rever e reformar, bastava executar as normas que já existiam, prosseguindo efectivamente um «institucionalismo participante», como expressão de uma «autonomia reconhecida com autenticidade».⁷⁰ Em escritos posteriores revelou-se ainda mais acutilante: a revisão revogara «clandestinamente» o conceito estratégico nacional do título VII da Constituição, sem o explicar nem substituir por qualquer outro, e fora sobretudo adoptada «por necessidades de lógica normativa da nova imagem procurada».⁷¹ Sugeria ainda que a ambiguidade que rodeava a política ultramarina do Governo tinha um importante antecedente no documento que aparecera aquando do Plenário do Conselho Ultramarino, em

67 Francisco Lucas Pires, “Soberania e Autonomia”, *Boletim da Faculdade de Direito*, Universidade de Coimbra, vol. XLIV (1973): 135 a 200, e vol. L (1974): 107 a 174.

68 Adriano Moreira, *Revisão Constitucional* (Lisboa: s. n., 1971), 5 (trata-se de um artigo destinado a publicação, apenas, nos periódicos *Notícias da Beira*, de Moçambique, e *Prisma*, de Angola); também sua entrevista a Sousa, *Caetano...*, 65.

69 Moreira, *Revisão...*, 11-12.

70 Moreira, *Revisão...*, 13.

71 Moreira, “O Último Plenário...”, in *Notas...*, 45; também, e mais desenvolvido, Moreira, “Prefácio” a Silvino Silvério Marques, *Portugal — e Agora?*, (Lisboa: Edições do Templo, 1978), 17-20.

1962, através do qual Marcelo Caetano «propunha uma solução federal, sem qualquer fundamento».⁷² Adriano Moreira foi mesmo officiosamente chamado a intervir sobre «o alcance federalista da proposta governamental» e «o pensamento antigo do Primeiro-Ministro», a propósito do teor do parecer da Câmara Corporativa, na sequência das divergências entre o relator, Afonso Queiró (que procurava «impedir que no texto da proposta ficassem imperativos e sinais muito salientes da concepção federalista») e alguns deputados mais o procurador Antunes Varela, críticos e receosos da proposta governamental.⁷³

Finalmente, duas opiniões recentes.

Marcelo Rebelo de Sousa contrapõe expressamente a revisão de 1971 ao sentido da revisão de 1959 — que consagrara o princípio da integração da organização político-administrativa das províncias ultramarinas no regime geral da administração. No entanto, classifica o novo regime ultramarino de «resposta política tímida e hesitante», atacada à direita e à esquerda do Governo.⁷⁴

Paulo Otero, num relatório de mestrado no âmbito da disciplina de Direito Constitucional sobre o pensamento constituinte português, preparado no ano lectivo de 1986-1987 e editado em 1990, faz uma apreciação sistemática do estatuto das regiões autónomas segundo a revisão de 1971.⁷⁵ Sustenta que a revisão procurava estabelecer o fundamento de uma nova fase do princípio unitarista, «o unitarismo autonómico», pois atendia-se às diferenciações regionais no âmbito da política de integração. A exposição começa por ser basicamente técnica. As regiões autónomas integrar-se-iam num processo de descentralização político-administrativa mediante um reforço da competência legislativa e da autonomia financeira-orçamental e de criação de órgãos próprios. No entanto — como já se referiu acima —, não eram titulares de um poder político próprio e o Estado em que se integravam não perdia o seu carácter unitário. Por isso, a criação das regiões autónomas na revisão de 1971 não afectava a integridade e a unidade da soberania do Estado e o principal limite à autonomia regional encontrava-se na faculdade dos órgãos de soberania revogarem ou anularem os diplomas regionais.⁷⁶ Numa opinião mais pessoal, para

72 Moreira, *A Espuma...*, 356.

73 Moreira, *A Espuma...*, 365-366.

74 Marcelo Rebelo de Sousa, “Da Crispação Institucional ao Equilíbrio Instável de Poderes”, in *Portugal Contemporâneo*, dir. António Reis, vol. 5 (Lisboa: Publicações Alfa, 1989), 68-69.

75 Otero, “A Concepção...”, 458 e segs.

76 Otero, “A Concepção...”, 466-467.

Paulo Otero a ideia de continuidade nesta revisão constitucional procurava justificar-se num triplo fundamento: (i) a autonomia regional seria uma realidade anterior à proposta de revisão; (ii) a concepção evolutiva de autonomia corresponderia ao pensamento de Salazar; e (iii) integração e autonomia não eram concepções opostas mas conciliáveis. Quanto a ele, o segundo fundamento não parecia procedente.⁷⁷ Não vai mais longe nem concretiza.

AS REGIÕES AUTÓNOMAS VISTAS DA ESQUERDA

Nesse ano de 1971, a revista mensal *Seara Nova*, visada pela Comissão de Censura, publicou dois artigos dedicados à revisão constitucional nos quais os autores, recém-licenciados na Faculdade de Direito de Lisboa e ex-dirigentes associativos, abordavam expressamente a matéria do ultramar. Evidenciavam uma certa abertura política e até expectativa, tanto mais que ambos os escritos foram publicados ainda no decurso do processo de revisão.

Escrevendo logo depois de conhecida a proposta de lei de revisão constitucional, Alberto Costa começa por destacar ser no campo do estatuto político dos territórios ultramarinos que ela mais inovava, apesar de — comprovando que a aparência das coisas podia não corresponder à sua essência —, o texto governamental afirmar que nesse ponto não introduzia inovação de substância, por já então o Estado português ser um Estado regional. Comparando com os exemplos históricos invocados doutrinariamente por Marcelo Caetano, Alberto Costa constatava que no caso português não ocorreria a mesma maleabilidade, pois naqueles exemplos eram os próprios habitantes ou os órgãos parlamentares da região ou do domínio que elaboravam os termos do seu Estatuto. Mas era levado a concluir que, apesar da imprecisão da nova terminologia, a revisão era politicamente fecunda ao alargar o leque de opções e alternativas possíveis. Consequentemente, poderia trazer «um desbloqueamento, a nível constitucional, da política ultramarina» e representar um «ensaio de instrumentos juridicamente aptos para recobrir e enquadrar ajustamentos e viragens».⁷⁸

77 Otero, “A Concepção...”, 469.

78 Alberto Costa, “Anotações à Proposta de Lei de Revisão Constitucional”, *Seara Nova*, n.º 1503 (Janeiro 1971): 3-5.

O artigo de Salgado de Matos trata do texto aprovado pelo Plenário da Assembleia Nacional — a que procedimentalmente se iria seguir a versão definitiva a cargo da Comissão de Redacção e Legislação e o envio para promulgação pelo Presidente da República. Destaca que a discussão parlamentar fora «movimentada e buliçosa»; cabia agora «averiguar se a animação significou uma direcção firme e, em caso afirmativo, em que medida foi inovadora tal direcção».

Havia, no entanto, uma questão prévia, crucial para boa compreensão dos mecanismos constitucionais: a distinção entre constituição escrita e constituição real. As energias dos deputados foram absorvidas por quatro temas, de muito desigual significado: as alterações respeitantes ao ultramar, o modo de eleição do Presidente da República, os direitos e garantias individuais e a inserção da palavra Deus na Constituição. Especificamente quanto ao ultramar, houvera querelas: à primeira vista o sentido da proposta governamental era claro (autonomia e descentralização) mas esta clareza era aparente, pois ora se apresentavam as alterações como profundamente inovadoras, ora se minimizava a renovação, acentuando a continuidade ao ponto de a própria necessidade da proposta se desvanecer. Tudo visto, as alterações quanto ao ultramar aumentavam a indeterminação da constituição real pois que uma das linhas de força da nova constituição escrita — a descentralizadora — abria caminho a uma constituição real — que só o tempo e os homens formariam —, constituição esta capaz de equacionar os conflitos de interesses existentes (e deles resultantes). A conclusão de Salgado de Matos era bem avisada: quanto à autonomia do ultramar, a revisão constitucional aumentava a indeterminação que separava a constituição escrita da constituição real e não se devia pensar que a constituição real ultrapassaria depressa a ambiguidade agora escrita, pois que a autonomia era a manifestação jurídica duma certa relação de forças — que «só mudará à medida que estas evoluírem».⁷⁹

O Partido Comunista Português, através da Comissão Política do Comité Central, era inequívoco. Entendia que a proposta de revisão constitucional confirmava a continuação e o agravamento da crise do regime e das suas contradições internas até porque a declaração da autonomia das colónias e a designação honorífica de Estados traduziam «um novo recuo político do fascismo, imposto pela luta dos povos da Guiné, Angola e Moçambique e pela pressão da opinião pública internacional».

79 Luís Salgado de Matos, "A Revisão Constitucional", *Seara Nova*, n.º 1510 (Agosto 1971): 2-6.

Considerando que o significado essencial de tais medidas residia em que, por detrás delas, o governo visava prosseguir a política de dominação e de guerras coloniais, o PCP anunciava uma série de acções e medidas destinadas a combater firmemente quaisquer ilusões de que Marcelo Caetano se proporia levar a cabo um real processo de liberalização, democratização e descolonização.⁸⁰

Embora não tenha conseguido superar a proibição da sua difusão pública, José Magalhães Godinho e amigos próximos da Acção Socialista Popular (ASP) — do grupo da Oposição Democrática que tinha apoiado uma das listas concorrentes em Lisboa às eleições legislativas de 1969 e que estaria na origem da fundação do Partido Socialista em 1973 — tentaram dirigir, em Junho de 1971, ao Presidente da Assembleia Nacional uma *Representação* a propósito da revisão constitucional, sustentando que esta apenas se limitava ao regresso à política tradicionalmente autonomista da Monarquia e da República Democrática. Ora, sendo o problema do ultramar o mais sério com que o País se debatia, haveria que ter a coragem realista de ir mais além na enunciação de princípios, pois só através de uma solução política de carácter sincero e verdadeiramente democrático seria possível alcançar a paz.⁸¹

No ultramar, da parte da chamada “oposição”, sobressaiu a posição assumida por António de Almeida Santos, então advogado em Moçambique, para quem a reforma constitucional fora decepcionante. É certo que — condescendia — se lhe podia creditar «uma mudança de agulha», pois passava uma certidão de óbito à orientação integracionista e assimiladora de que Salazar fora «orago», regressando-se a uma «autonomização gradativa». No entanto, o busílis do grau da inovação residia no conceito de região autónoma. Só poderia falar-se verdadeiramente de Estado regional se e quando às regiões autónomas coubesse elaborar o seu próprio estatuto, ou, no mínimo, uma activa participação nele. Ora, no caso da revisão de 1971, a lei era clara, atribuindo esse poder exclusivamente à Assembleia Nacional. Além disso, a proposta de alteração à Lei Orgânica do Ultramar confirmava que todo o processo de revisão não passara de mais uma sequência da «política da tabuleta», limitando-se a mudar o nome às coisas. Ao vendaval de baptismos e de aparente esboço de um esquema de tipo federativo não correspondiam, contudo, sensíveis mudanças estruturais. Mas, como as

80 PCP, “Unidade na Acção para a Conquista da Liberdade, pelo Fim Imediato da Guerra Colonial”, *Avante!*, n.º 424, 1.ª Quinzena de Janeiro, 1971.

81 José Magalhães Godinho, *Pedaços de uma Vida* (Lisboa: Edição Pégaso, 1992), 65.

aparências eram num «sentido autonomizante, de gradual estadualização das Províncias Ultramarinas», isto é, de esboço de um esquema de tipo federativo, previa que talvez a pressão das realidades viesse, e rapidamente, «a converter as coisas naquilo que parecem».⁸²

Da parte dos movimentos de libertação nacional e especificamente sobre as alterações constitucionais de 1971 quanto ao Ultramar, só se conhece uma exposição feita por Amílcar Cabral e constante do seu extenso relatório anual, este intitulado «O oitavo ano da luta armada de libertação nacional». Amílcar Cabral começava por recordar que Marcelo Caetano avançara com a proposta de revisão pouco depois da «ignóbil agressão contra a República da Guiné» e vinha atribuir aos territórios africanos sob dominação portuguesa, um novo estatuto pelo qual passavam a gozar de uma certa autonomia, «progressivamente e num prazo que nem a lei nem o dirigente colonialista português ousam prever». Depois, transcrevendo-os, reproduzia largos extractos da apresentação feita perante a Assembleia Nacional. Anotava que Marcelo Caetano aludira muito a Angola e Moçambique mas calara-se quanto à Guiné e Cabo Verde. Sobretudo por duas ordens de razões, acrescentava Amílcar Cabral: Marcelo Caetano sabia que «somos não só autónomos mas também soberanos em mais de dois terços do território nacional»; e também sabia não haver «no nosso país população suficiente de origem europeia que possa garantir a “rodesiação” que os colonialistas portugueses desejam ver instalar-se em Angola e Moçambique, como a única solução aceitável para pôr fim à sua guerra colonial». Na opinião de Amílcar Cabral, essa perspectiva — ou mesmo esboço — de criação de novas Rodésias na África Austral era, no fundo, «a única novidade contida na nova Constituição». Em geral, tal «pretensa revisão» ignorava e desprezava mais uma vez o direito à autodeterminação e independência, visando, por um lado, esconder, enganar, desmobilizar e, por outro, obter mais apoio dos aliados. No entanto, Cabral sublinhava ser de reconhecer que tais reformas eram «o resultado de um grande esforço de *mudança* perante o imobilismo hostil dos “ultras”. Mas a montanha pariu um rato — e não é certamente por isso que o nosso povo e os de Angola e Moçambique se batem. Aliás, Marcelo Caetano está farto de o saber».⁸³

82 António de Almeida Santos, *Já Agora...*, 2.^a ed. (Lourenço Marques: Minerva Central [1972?]), reproduzido in António de Almeida Santos, *Gritante Justiça — Textos Proibidos do Meu Tempo de Moçambique*, (Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2016), 267 e segs.

83 Amílcar Cabral, “Algumas Palavras sobre a Revisão da Constituição Portuguesa”, in *Obras Escolhidas de Amílcar Cabral*, vol. 2 (Lisboa: Seara Nova, 1977), 96-97.

Na demais, e múltipla, oposição “esquerdista” portuguesa, praticamente toda favorável à independência imediata das colónias, crescentemente antifascista, anticolonialista e anti-imperialista, a revisão constitucional ultramarina não teve repercussão, mesmo na imprensa clandestina.⁸⁴

A ÚLTIMA LEI ORGÂNICA DO ULTRAMAR (LEI N.º 5/72)

Da parte dos colonos angolanos, a questão constitucional sobre o ultramar centrou-se mais na preparação da nova Lei Orgânica do que no processo constituinte e teor literal da revisão. De uma forma geral, a política proposta por Marcelo Caetano vinha ao encontro das aspirações das elites brancas e estas esperavam que fossem tomadas «decisões incisivas e rápidas» no sentido da independência, mas Marcelo Caetano «não as tomou ou não as pôde tomar».⁸⁵ Também, relativamente a Moçambique, as intervenções dos representantes locais na Assembleia Nacional, em Lisboa, foram mais interessantes e reivindicativas aquando da discussão da nova Lei Orgânica do Ultramar do que nos debates parlamentares sobre a revisão constitucional.⁸⁶

A proposta de revisão da Lei Orgânica do Ultramar foi preparada pelo Ministro do Ultramar, Silva Cunha, braço-direito de Marcelo Caetano, com largo currículo na criação e feitura do direito público colonial e ultramarino. Enviada pela Presidência do Conselho, chegou à mesa da Assembleia Nacional em 15 de Janeiro de 1972, sem relatório prévio, e articulada em 58 extensas Bases, agrupadas em 7 títulos. Foi de imediato enviada à Câmara Corporativa para parecer.⁸⁷

Tratava-se de fazer uma nova Lei Orgânica, não apenas — como acabara por suceder em 1963 — de rever a lei anterior. Aparentemente, haveria significativas alterações quanto aos órgãos e competências.

84 Por todos, António de Araújo, *A Oposição Católica no Marcelismo: o Caso da Capela do Rato*, vol. 3 (Tese de doutoramento, Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Católica Portuguesa, Setembro de 2011), em especial, 777 e segs. e 1015 e segs.

85 Pimenta, *Angola...*, 312 e 327.

86 Sousa, *Caetano...*, 62 e segs.

87 *Diário das Sessões*, n.º 149, de 17 de Janeiro de 1972, 3005 e 3022 — (3) a 3022 — (15). O Parecer está também publicado nas *Actas da Câmara Corporativa*, n.º 100, Janeiro de 1972, 1813 a 1825.

Os três primeiros títulos reproduziam as disposições constitucionais sobre o território, os princípios fundamentais e a competência dos órgãos de soberania. A designação Estado era mantida para a Índia Portuguesa e atribuída desde logo às províncias de Angola e Moçambique. No título IV começava o tratamento dos órgãos de governo próprio das províncias ultramarinas que eram o Governador e a Assembleia Legislativa (na nova terminologia), apoiados por uma junta consultiva. O Governador, nomeado pelo Conselho de Ministros, dispunha de poderes muito vastos: representava o Governo central, chefiava o conselho de governo (composto por secretários provinciais) e a administração, tinha poderes legislativos e direito de veto; em Angola e Moçambique, por serem províncias de governo-geral, designava-se Governador-Geral e era equiparado a Ministro de Estado. A função legislativa — embora repartida também com os órgãos de soberania e o governador e só abrangendo matérias de interesse exclusivo — pertenceria à Assembleia Legislativa, cuja composição e sistema de eleição seriam fixados no estatuto político-administrativo de cada província. O título V tratava da administração ultramarina, o título VI da administração da justiça e o título VII das disposições finais.

O parecer n.º 39/X, da Câmara Corporativa, começava, quanto à apreciação na generalidade, por historiar, justificar e apoiar o sentido e alcance quer da anterior legislação orgânica sobre o ultramar quer da recente revisão constitucional. A única alteração que propunha, na generalidade, referia-se à sistematização, que se entendia dever assentar em capítulos (como viria a acontecer) e não em títulos.

Quanto ao detalhado exame na especialidade, de uma forma geral, a Câmara Corporativa concordava com a nova redacção, salvo uma ou outra alteração técnica. Porém, várias vezes, sobretudo quanto à competência dos órgãos (quer nacionais, quer regionais) entendeu ser preferível manter a redacção da Lei Orgânica de 1963, não aceitando a nova redacção, ou seja, ao fim e ao cabo, restringia as atribuições e competências das assembleias legislativas, enquanto órgãos de governo próprio das províncias ultramarinas.

Este parecer, relatado por Álvaro da Silva Tavares, teve a seu favor 15 procuradores e só foi objecto de um (aparente) voto contra, assinado por Francisco Vieira Machado, discordando «da economia do projecto» e, na especialidade, de quatro matérias, «entre outros assuntos menos importantes». Chegou à Assembleia Nacional em 4 de Abril e baixou para estudo a uma comissão eventual, previamente criada

para o efeito.⁸⁸ Este novo parecer da Comissão eventual (presidida pelo deputado José de Almeida Cotta e tendo como relator o deputado Gustavo Neto Miranda) fez um exaustivo trabalho de comparação e síntese dos três documentos em causa, ou seja, o texto da anterior Lei Orgânica, o texto da proposta governamental e as sugestões constantes do parecer da Câmara Corporativa. Por esta via, preparou o texto único, que mais tarde iria servir de base à discussão na especialidade. Com a sua apresentação na sessão n.º 184 da Assembleia Nacional começou, em 18 de Abril, a discussão na generalidade.⁸⁹

O debate na generalidade prolongou-se até à sessão n.º 190, em 28 de Abril, e a partir da sessão de 26 de Abril — quando passou a ocupar todo o período da ordem do dia — mereceu a intervenção de grande número de deputados, sobretudo de origem ultramarina. O deputado Pinto Balsemão (futuro director do jornal *Expresso* e membro da “ala liberal”) tentou resumir e explicar as «cautelosas» palavras de apoio que a proposta vinha recebendo, em contraste com as «reações de descontentamento» manifestadas por vários deputados por Angola e Moçambique. Começou por citar os termos de um memorial assinado por figuras representativas de Angola que mostravam grande preocupação com as limitações da proposta, por ela não apresentar alterações de fundo, mas apenas alterações de sistematização e de forma e, sobretudo, porque as inovações não contemplavam «nem de perto, nem de longe, as necessidades inadiáveis de actualização e revigoração dos regimes de governo das províncias ultramarinas». Ora, Pinto Balsemão descortinava dois motivos essenciais nos «inquietantes e insuspeitos» testemunhos de desacordo apresentados por alguns deputados em anteriores intervenções. Por um lado, com esta nova proposta de lei ficava «na prática, tudo na mesma ou quase», pois apesar de algumas inovações, de que a mais marcante seria «a do carácter electivo (salvo, o que é grave, quanto à presidência) das assembleias legislativas», na verdade e essencialmente «os princípios básicos de 1963 mantêm-se e, se já nessa ocasião não agradaram a muita gente, mais dificilmente serão aceitáveis agora». A segunda razão de ordem geral que levava a tantas discordâncias baseava-se na imprecisão do conteúdo da reforma. Concluindo, Pinto Balsemão sustentava ser absolutamente necessário rejeitar definitivamente

88 *Diário das Sessões*, n.º 176, de 5 de Abril de 1972, 3481 e 3494-(19) a 3494-(66).

89 *Diário das Sessões*, n.º 184, de 19 de Abril de 1972, 3626 a 3642. Para os debates, Souto, *Caetano...*, 66 a 77.

a tese integracionista e optar sem hesitações pela tese da autonomia progressiva.⁹⁰

Em geral, destacaram-se as críticas quanto à não intervenção das províncias na feitura dos Estatutos Político-Administrativos de cada uma, aos amplos poderes do Ministro do Ultramar (que nem sequer estavam taxativamente enumerados), à indecisão entre os princípios da descentralização e da integração, ao papel dos secretários provinciais que estavam subordinados às direcções-gerais do Ministério do Ultramar, ao estatuto ambíguo do governador, à escassa participação dos cidadãos. Vários deputados apresentaram uma série de propostas de alteração e de eliminação visando principalmente a competência do Ministro do Ultramar e o estatuto do Governador-Geral

O debate na generalidade foi encerrado em 28 de Abril através de uma intervenção do líder Almeida Cotta, que, discordando das vozes decepcionadas ou descontentes, reiterou o texto discutido e aprovado na Comissão eventual que, segundo recordou, acabara quase sempre por votar as suas decisões por unanimidade.⁹¹

Na mesma sessão, o Presidente da Assembleia Nacional considerou a proposta de lei aprovada na generalidade e mandou passar, de imediato, à discussão na especialidade e votação. A apreciação na especialidade decorreu nas quatro sessões realizadas em 28 e 29 de Abril. As propostas iniciais e algumas alterações foram defendidas por Almeida Cotta e por Neto Miranda, respectivamente presidente e relator da Comissão eventual. Nas duas primeiras sessões houve alguma discussão, sobretudo a propósito dos estatutos do Ministro do Ultramar e do Governador-Geral. Nas outras duas sessões, em 29 de Abril, o deputado Franco Nogueira (líder da “ala integracionista”) esteve particularmente activo: de manhã, antes da ordem do dia, abordou a posição de Portugal sobre os acontecimentos mais recentes da política mundial.⁹² À tarde, defendeu que em nada o poder da Assembleia Legislativa, a sua liberdade e a sua independência, seriam afectadas pelo facto de ser presidida pelo Governador-Geral.⁹³ As restantes Bases (cerca de metade do total da Lei Orgânica) foram ainda aprovadas na mesma sessão, com algumas alterações de redacção.

90 Deputado Pinto Balsemão, *Diário das Sessões*, n.º 189, de 27 de Abril de 1972, 3753 a 3756.

91 Deputado Almeida Cotta, *Diário das Sessões*, n.º 190, de 28 de Abril, 3767 a 3769.

92 Deputado Franco Nogueira, *Diário das Sessões*, n.º 192, de 29 de Abril, 3808 a 3812.

93 Deputado Franco Nogueira, *Diário das Sessões*, n.º 193, de 29 de Abril, 3837.

Mas as divisões no regime eram evidentes. Segundo Silva Cunha, Ministro do Ultramar e principal responsável da proposta da nova lei Orgânica do Ultramar, as reformas tinham provocado «certa celeuma no País» e sido «objecto de críticas contraditórias». ⁹⁴ Já Marcelo Caetano se mostrava publicamente mais atento e preocupado (ou resignado). Na “conversa em família”, de 11 de Maio, concluída a discussão da nova Lei Orgânica do Ultramar, expôs todo o processo legislativo e avisou que, apesar da remodelação da autonomia das províncias, ninguém pensasse que os órgãos de soberania deixariam de exercer a sua função integradora, coordenadora e fiscalizadora, mediante uma «autoridade sem quebra». ⁹⁵

O SER E O NADA DAS ÚLTIMAS REVISÕES

O introdutor do conceito de Estado regional em Portugal fora o próprio Marcelo Caetano, nas suas lições universitárias, a partir de meados de década de sessenta. Inicialmente, não falava estritamente de região autónoma como entidade política bem definida — até porque o conceito era novo e estrangeiro. Como a medida da autonomia não era precisa, privilegiava-se a designação Estado regional, forma de Estado que se podia aproximar quer do Estado federal (na definição tradicional, uma forma de Estado composto, ou seja, resultante da união de Estados federados) quer do Estado unitário (forma de Estado simples, embora admitindo várias espécies de descentralização), e que Marcelo Caetano então identificava mediante a designação «Estado com regiões autónomas». Ao lado de três casos — italiano, sul-africano e espanhol (sob a Constituição republicana de 1931) —, também apresentava como exemplo histórico o ultramar português. A especial organização regional deste último já era não só administrativa como política, já estava reconhecida na Constituição e na Lei Orgânica do Ultramar de 1963, pelo que, em resumo, a descentralização política fazia «das Províncias Ultramarinas verdadeiras regiões

94 Cunha, *O Ultramar...*, 282-287.

95 Marcello Caetano, *Progresso em Paz* (Lisboa: Verbo, 1972), 129.

autónomas no Estado português». ⁹⁶ Como se vê, a categoria regiões autónomas, inicialmente neutra, foi-se consolidando progressivamente como forma de organização político-administrativa — ao lado do conceito de Estado regional enquanto forma de Estado —, mas Marcelo Caetano omitiu sistematicamente qualquer conotação com a forma de governo ou com o regime político (que envolveriam questões de legitimidade, separação de poderes, representação e pluralismo), escamoteando, nomeadamente, a questão da democracia (quer como origem quer como exercício do poder).

Vista da história, a revisão constitucional perdeu grande parte da importância que em 1971 parecera ter. Na opinião de Norrie MacQueen, a essência da nova política de autonomia progressiva e participada residia na pretensão de Lisboa em entregar o poder sem o negociar nem dele verdadeiramente abdicar (reservando-se o direito de veto) e acentuar esta pretensa mudança através da retórica da autonomia política e da designação de Estado. ⁹⁷ Fernando Rosas é mais concludente: a revisão comprovou que acabara o tempo dos processos lentos de aproximação à descolonização (aliás, concebida exclusivamente no sentido de manter a hegemonia branca) e subsumiu-se no facto dramático da continuação da guerra sem solução credível a curto prazo. ⁹⁸ Ou seja, Marcelo começara procurando «liberalizar mantendo a guerra» mas, desde 1970, passara a «manter a guerra sem liberalização». ⁹⁹

Com efeito, embora desencadeadas na fase em que já apresentava a protecção dos colonos como principal razão para a continuação da guerra, aquelas que Marcelo Caetano definira como «profundas modificações» trazidas pela revisão constitucional de 1971 quanto ao Ultramar revelaram-se, desde a sua formulação, uma aposta equívoca, exclusivamente pessoal e de cariz académico. Depois, na sequência da revisão

96 A matéria é tratada, pela primeira vez, em Marcello Caetano, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, 5.ª edição, (Lisboa: Coimbra Editora, 1967), 125-126 e 491 e segs. Mantida na 6.ª edição, Tomo I (Coimbra: Almedina, 1970), 135, desenvolvida na 6.ª edição, revista e ampliada por Miguel Galvão Teles, Tomo II (Lisboa: Coimbra Editora, 1972), 536 e segs., a referência às províncias ultramarinas portuguesas é porém omitida na posterior edição brasileira, Marcello Caetano, *Direito Constitucional*, Volume I (Rio de Janeiro: Forense, 1977), 172.

97 Norrie MacQueen, “As Guerras Coloniais”, in *A transição...*, 276; Luís Reis Torgal, *Marcello Caetano, Marcelismo e “Estado Social” — uma Interpretação*, (Coimbra: Imprensa da Universidade, 2013), 56 e 91.

98 Fernando Rosas, “Prefácio — Marcelismo: ser ou não ser”, in *A transição...*, 20-21.

99 Rosas, *O Estado Novo...*, 547 e segs.

e da nova Lei Orgânica do Ultramar, de 1972, o Presidente do Conselho iria ficar politicamente mais diminuído e, até, psicologicamente perturbado.¹⁰⁰ Nada ganhou e até perdeu o apoio firme da “ala liberal”, do sector nacionalista-conservador (integracionista), das elites coloniais e da Igreja católica. Ainda mais e pior, também surgiram desentendimentos na hierarquia militar. Segundo diria mais tarde o Presidente da República, Américo Tomás, «determinadas passagens» das suas palavras no discurso de 27 de Setembro de 1971, na cerimónia de condecoração de Marcelo Caetano com a Grã-Cruz da Ordem da Torre e Espada, comemorando os três anos da posse como Presidente do Conselho, não agradaram a várias pessoas «possivelmente por não terem entendido o objectivo do que foi dito ou por acharem inconveniente o fortalecimento da posição do doutor Marcello na chefia do Governo».¹⁰¹

Na “conversa em família”, de 3 de Julho de 1972, dedicada a explicar sistematicamente as intenções que ditaram as reformas constitucionais e a nova Lei Orgânica do Ultramar e o seu «espírito novo», Marcelo Caetano concluiu a intervenção televisiva com a consideração de que, aproximando-se a eleição do Chefe de Estado, não era altura para os portugueses se dividirem, pois — segundo anunciou — o Almirante Américo Tomás prestava-se «ao sacrifício de continuar a exercer a presidência da República».¹⁰² E assim o próprio Marcelo Caetano pôs termo final à revisão. Fora um momento constituinte que aparentemente controlara mas afinal desaproveitara, porque — na opinião de quem o conhecia bem — sempre procurara «apoios dentro de um sistema que ele próprio criara», era «acima de tudo um intelectual» e temia um golpe militar da direita, quando «só o sufrágio universal lhe poderia ter servido de apoio».¹⁰³ Em 9 de Agosto de 1972, iniciou-se o 3.º mandato presidencial do Almirante Américo Thomaz em cujo discurso perante a Assembleia Nacional este, depois de palavras elogiosas, ratificou a confiança em Marcelo Caetano como Chefe do Governo.¹⁰⁴

100 Quanto à sua “visível perturbação”, ver Mário Matos e Lemos, *O 25 de Abril, uma Síntese, uma Perspectiva* (Lisboa: Editorial Notícias, 1986), 24; Mário Gibson Barboza, *Na Diplomacia, o Traço Todo da Vida* (Rio de Janeiro: Record, 1992), 270; Joaquim Silva Pinto, *Do Pântano Não Se Sai a Nado* (Lisboa: Gradiva, 2014), 67.

101 Américo Thomaz, *Últimas Décadas de Portugal*, vol. 4 (Viseu: Edições FP, 1985), 183; Castilho, *Marcello...*, 665-666.

102 Caetano, *Progresso...*, 182.

103 André Gonçalves Pereira, entrevista por Maria João Avillez, *Do Fundo da Revolução* (Lisboa: Público, 1994) 198/199.

104 Caetano, *Depoimento*, 83-84.

A construção jurídica do novo regime de autonomia concluiu-se, ouvidas as províncias e o Conselho Ultramarino, com a outorga do Estatuto de cada uma das sete províncias ultramarinas, em Dezembro de 1972. Mas, sobre o Estatuto da Guiné — e envolvendo também o Ministro do Ultramar, Silva Cunha, a quem cabia a aprovação do respectivo decreto — levantou-se uma grave divergência entre Spínola e Marcelo Caetano (coincidente com outras, todas antecipando a ruptura).

O ESTATUTO DA GUINÉ E AS DISSENSÕES ENTRE MARCELO CAETANO E SPÍNOLA

A proposta (governamental) de Estatuto da Guiné fora analisada e discutida na sessão conjunta do Conselho Legislativo e do Conselho do Governo realizada em Bissau, a partir de 16 de Outubro de 1972. No discurso inaugural, Spínola, após uma análise do contexto, destacou três aspectos da evolução política: (i) ampla autonomia dos territórios ultramarinos, a consubstanciar na consagração dos órgãos electivos de governo próprio e na descentralização da competência legislativa; (ii) adequada representatividade com exclusão de sentimentos paternalistas, apontando para a institucionalização dos Congressos do Povo e, a nível central, uma proporcionalidade adequada; (iii) necessidade de conferir aos territórios ultramarinos «estruturas coerentes com o espírito comunitário do todo em construção, para que este seja efectivamente aceite pelas comunidades a integrar».¹⁰⁵

Na sequência de seis sessões conjuntas do Conselho Legislativo com o Governo da Província foram aprovadas 34 alterações à proposta de Estatuto. Perante as muitas alterações enviadas de Bissau, Spínola foi expressamente chamado a Lisboa para uma reunião que, segundo diz, quase acabaria por provocar a sua demissão, já que, para o Governo, elas violavam o disposto na Constituição e na Lei Orgânica do Ultramar.¹⁰⁶ Finalmente, as principais sugestões não seriam consideradas pelo Ministro do Ultramar na redacção final do Estatuto da Guiné, a saber: a designação honorífica de Estado, a criação de Secretarias Provinciais, a eleição por

105 António de Spínola, “O Fundo do Problema”, in *Por uma Portugalidade Renovada* (Lisboa: Agência-Geral do Ultramar, 1973), 163-169.

106 Cf. Spínola, *País ...*, 66; Caetano, “Notas à Margem...”, 362.

sufrágio directo dos vogais da Assembleia Legislativa e o alargamento da competência da Assembleia Legislativa.¹⁰⁷

Na época, três outras importantes questões opuseram Marcelo Caetano, Silva Cunha e Spínola: a eventual abertura de conversações com o Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), a candidatura de Spínola à Presidência da República e as entrevistas concedidas por Spínola aos jornais *Diário de Lisboa* e *República*, cujas publicações não foram autorizadas. Todas elas culminaram numa polémica epistolar em 1973 e foram, a prazo, antecedentes do 25 de Abril de 1974.

A mais grave destas crises, por envolver o chamado “conceito estratégico ultramarino português”, resultou das várias tentativas de Spínola (sobretudo duas, em Maio e Outubro de 1972) para entabular conversações directas e pessoais com o PAIGC, nomeadamente com Amílcar Cabral. O jogo desenrolou-se numa floresta de enganos.

Em Fevereiro de 1972 — na sequência de contactos encetados pelo chefe da delegação da PIDE/DGS em Bissau, António Fragoço Allas —, Spínola solicitou autorização ao Ministro do Ultramar, Silva Cunha, para realizar uma reunião «reservada e informal» com o Presidente do Senegal, Léopold Senghor, destinada a discutir o futuro da Guiné.¹⁰⁸ Senghor afirma ter aceitado tal reunião por se encontrar desiludido com os dirigentes civis portugueses (na sequência do fracasso de duas recentes reuniões secretas, em Paris e em Dacar, entre representantes dos Governos português e senegalês) e ter lido «no *Nouvel Observateur*, jornal de esquerda, que Spínola era um liberal».¹⁰⁹

Após uma primeira reunião preparatória, em 27 de Abril, o encontro entre ambos realizou-se em 18 de Maio, no cabo Skirring, em território senegalês. Pelo lado português, participaram Spínola, Nunes Barata (seu chefe de gabinete) e Fragoço Allas. A conversa durou cerca de duas horas, decorreu em francês e Nunes Barata foi o intérprete. Seguiu-se-lhe um almoço oferecido por Senghor.¹¹⁰

As versões dos intervenientes apresentam algumas divergências. Segundo Senghor falaram «de tudo, da situação militar na Guiné-Bissau,

107 “O que a Guiné Pediu e Obteve em Matéria de Estatutos”, *Expresso*, n.º 1, 6 de Janeiro, 1973, 2.

108 Rodrigues, *Spínola...*, 162, com uma desenvolvida exposição sobre todo este processo, assente no privado *Arquivo António de Spínola*.

109 Léopold Senghor, “A África Acredita na Descolonização Portuguesa” (entrevista), *Diário Popular*, 27 de Novembro, 1974, e *Vida Mundial*, n.º 1846 (1975): 50-53.

110 José Pedro Castanheira (entrevista), “Memórias: o Homem dos Presidentes”, *Expresso — a Revista*, 23 de Outubro, 1993, 12-R.

da negritude, das perspectivas do futuro» e o general Spínola declarou-lhe considerar a teoria da negritude «realista e legítima»; mais ainda, reconheceu que os métodos coloniais portugueses estavam ultrapassados; admitiu o princípio das negociações entre os representantes do Governo português e do PAIGC; e confessou-lhe a intenção de «ir a Portugal defender essa posição».¹¹¹ Quanto ao seu *Plano de paz* — que ambicionava abranger os casos da Guiné, Angola e Moçambique, ou seja, resolver toda a guerra colonial, fora apresentado pelo próprio em 1965, oficialmente assumido pelo Governo senegalês desde 1967 e já fora tema das falhadas reuniões secretas antes referidas — previa especificamente a abertura de negociações com o PAIGC e constava de três etapas sucessivas, prolongadas no tempo: (a) a primeira consistiria num cessar-fogo, seguido de negociações sem condições prévias; (b) a segunda começaria, na sequência das negociações, por um período de autonomia interna da Guiné (Bissau), com modalidades, limites e prazos a serem discutidos livremente entre, por um lado, os representantes do Governo português e, por outro, os representantes dos diversos movimentos políticos da Guiné (Bissau); (c) finalmente, numa terceira e última etapa, a independência seria concedida, após negociação, no quadro de uma comunidade luso-africana que, *a priori*, não excluía nada. Na versão de Spínola, além da defesa deste Plano de paz, Senghor não só «afirmou que em conversas com Amílcar Cabral e com outros chefes de movimentos emancipalistas lhes havia feito sentir a indispensabilidade daquele período de autonomia, ideia a que Amílcar Cabral fora fortemente receptivo»; Senghor afirmou, ainda, a sua disponibilidade para conversar com Marcelo Caetano quer em Bissau quer em outro local fora de Portugal metropolitano.¹¹²

O relato feito por Nunes Barata é muito sucinto:

O governador Spínola explicou ao Presidente Senghor a política que estava a fazer e os objectivos dessa política: concessão ao povo da Guiné da possibilidade de participar nos seus próprios destinos e que a ideia era caminhar para uma autonomia progressiva, autonomia que na altura o general Spínola indicou que poderia decorrer num prazo de 15 anos, ao fim do qual seria dado à população da Guiné o direito de escolher o seu destino. O Presidente Senghor achou que, na situação em que as coisas se encontravam, o prazo era talvez

111 Senghor, , “A África Acredita”.

112 Spínola, *Pais...*, 27.

excessivo. Houve ali uma discussão sobre prazos, dez anos, quinze anos, e, na altura, [Senghor] disse que seria talvez interessante um encontro com o engenheiro Amílcar Cabral, encontro esse para o qual o governador Spínola imediatamente se disponibilizou, acrescentando que previamente teria de consultar o seu governo.¹¹³

A versão de Fragoso Allas é mais pormenorizada: após os preliminares, Senghor manifestou o desejo de ajudar Portugal a resolver o problema ultramarino, no seu conjunto, para o que se dispunha a servir de intermediário na busca de uma solução. De seguida, Spínola sustentou que «uma fórmula regionalista de inspiração federativa» era a que «melhor correspondia às exigências do presente». Na sequência, Senghor confirmou «a total identidade, nas ideias essenciais, entre o seu pensamento e o do general Spínola, nomeadamente no que respeita à defesa do diálogo [...]», cuja necessidade já invocara junto dos dirigentes dos movimentos de libertação da Guiné, Angola e Moçambique, estando agora, ele próprio, «pronto a encontrar-se com o presidente Marcello Caetano em qualquer sítio fora de Portugal metropolitano, inclusive em Bissau». No entender de Spínola, haveria que «fasear a resolução das dificuldades», sendo possível «procurar resolver o problema local» que serviria como «um passo decisivo no sentido da solução global do problema ultramarino português»; acrescentou por fim que se deslocaria a Lisboa para expor a Marcelo Caetano os pontos de vista expressos pelo presidente Senghor. Porém, na opinião de Allas, Spínola viria a tomar «os seus desejos por realidade e confundiu o Governo central», pois terá referido a Marcelo Caetano «o que o general pretendia» mas que Senghor não havia concretamente afirmado, ou seja: directa e imediatamente «envolver o PAIGC e Amílcar Cabral em negociações...».¹¹⁴ Em versão mais recente — onde reitera e desenvolve este testemunho — Allas acrescenta ter Senghor dito expressamente a Spínola «que ele, que era Governador e Comandante-Chefe, é que tinha de ter autoridade com o Governo de Lisboa para levar este

113 Embaixador Nunes Barata, “A Descolonização Portuguesa — Painel dedicado à Guiné (27 de Agosto de 1996)”, in Estudos Gerais da Arrábida, <http://www.ahsocial.ics.ulisboa.pt/atom/index.php/descolonizacao-3>. Lisboa: AHS, ICS, 14.

114 “Inspector-Adjunto, António Fragoso Allas, Testemunho sobre a ida ao Senegal com o general Spínola, em 1972, recolhido em 2014.11.11, 2015.04.03 e 06.10, com o apoio de coronel e dr. Manuel Bernardo”, in Manuel Barão da Cunha, *Radiografia Militar e os 4 DDDD? Fim do Império, Anverso e Reverso?* (Lisboa: Ancora Editora, 2015), 287-294.

a declarar publicamente que estava disposto a encetar conversações com os movimentos de libertação. E, ele, Senghor, daria apoio na sua qualidade de Presidente da OUA», reafirmando que Senghor «[n]ão falou no Amílcar Cabral, nem no PAIGC, nem no cessar-fogo, nem nada disso. Não foram pronunciados estes nomes».¹¹⁵

Após a reunião do cabo Skirring, Spínola deslocou-se a Lisboa para transmitir a Marcelo Caetano e a Silva Cunha o teor do encontro — cujo prosseguimento foi rejeitado, queixando-se Spínola de apenas terem sido invocadas considerações de ordem jurídico-legal sobre a interpretação e efeitos do cessar-fogo.¹¹⁶ Então, decepcionado ou até «furioso com a rejeição liminar»¹¹⁷, Spínola apresentou, em 28 de Maio, um extenso *Parecer*, em que defendia o reatamento dos contactos.¹¹⁸ Sobre ele, Marcelo Caetano redigiu, em 30 de Maio — «de forma lapidar e definitiva»¹¹⁹ — umas *Observações ao Parecer*, em cinco pontos, confirmando a interrupção das conversações. Sinteticamente: 1. Oportunidade das conversações (indeferidas, por serem sinal de fraqueza); 2. Idoneidade do mediano (rejeição da intervenção de Senghor) 3. Garantias da convenção (negativo, pela pressão internacional); 4. Idoneidade do segundo interlocutor (rejeição de Amílcar Cabral, pois embora «elemento moderado e amigo de Portugal», recebe ajuda soviética e cubana); 5. Consequências do acordo proposto (por um lado, seria o reconhecimento da fórmula onusina de autodeterminação, que se estenderia aos demais territórios; por outro, deslocaria imediatamente a luta para Cabo Verde).¹²⁰ De seguida, Marcelo Caetano convidou o Presidente da República para uma reunião restrita do Conselho Superior de Defesa Nacional, destinada a analisar situação na Guiné, durante a qual todos os intervenientes se pronunciaram contra o projecto de Spínola, cabendo a palavra final a Américo Tomás que também o rejeitou tanto mais «que se aproximava o termo do seu mandato como Presidente da República».¹²¹

Em fins de Outubro, teria ocorrido uma outra diligência, importante e surpreendente. Segundo Spínola, Amílcar Cabral «diligenciou entrar

115 Maria José Tíscar, *A PIDE no Xadrez Africano, Angola/Guiné/Moçambique — Conversas com o Inspector Fragoso Allas* (Lisboa: Edições Colibri, 2107), 214-215.

116 Spínola, *País...*, 28; Cunha, *O Ultramar...*, 48 e segs.

117 Rodrigues, *Spinola...*, 167; Leitão, *Marcello...*, 609.

118 Spínola, *País...*, 28-38.

119 Leitão, *Marcello...*, 610.

120 Spínola, *País...*, 39-40. Marcelo Caetano irá desenvolver estes cinco pontos nas suas “Notas à Margem...”, 359-362.

121 Thomaz, *Últimas...*, 166; Cunha, *O Ultramar...*, 51-52.

em contacto» com ele (e «até dizia para o Marcello ir, se quisesse») para uma reunião a realizar «em território português, eventualmente em Bissau» e, mais ainda, «sem quaisquer condições prévias e nos termos do plano de paz de Senghor, mediante a recíproca aceitação de um cessar-fogo». Argumenta Spínola, para explicar a razão desta iniciativa que o fracasso das conversações via Senghor e «a situação de impasse que se seguiu levaram determinada facção do PAIGC a pressionar Amílcar Cabral no sentido de este se substituir ao Presidente Senghor nas diligências iniciadas». Em posterior entrevista a José Pedro Castanheira, Spínola reiterou ter sido através de Fragoso Allas que lhe chegou a mensagem de Amílcar Cabral.¹²²

Porém, Allas nega peremptoriamente tal transmissão (de qualquer mensagem) e mesmo existência da proposta (de Amílcar Cabral), apontando sim para uma manobra capciosa de Alpoim Galvão, na sequência de uma operação especial da operação “Dragão Marinho” (sistema de informações montado por Alpoim Galvão para usar contra a República da Guiné e o PAIGC), em que estavam envolvidos um agente duplo residente em Pirada e sua filha, para uma reunião em Londres com dois dirigentes do PAIGC (sucessivamente, Luís Cabral e Vítor Saúde Maria).¹²³ Não obstante todo deste enredo, Spínola continuou a invocar esta (falsa) «oportunidade oferecida por Amílcar Cabral» como a «última oportunidade [antes do “fim”, isto é, do “25 de Abril”]». ¹²⁴ De qualquer modo, a pretensa ou eventual reunião de Spínola com dirigentes do PAIGC e, em especial com Amílcar Cabral, não se realizaria pois Marcelo Caetano, tal como em Maio, recusou expressamente qualquer hipótese de negociação, invocando três razões que entendia insuperáveis: «Aceitar a entrevista

122 Spínola, *País...*, 41 e 43-44; José Pedro Castanheira (entrevista), “Amílcar Cabral: a Armadilha Fatal”, *Expresso — a revista*, de 16 de Janeiro, 1993, 10-11; Idem (entrevista), “Memórias da Guerra e da Paz”, *Expresso — a Revista*, de 30 de Abril, 1994, 31.

123 “Inspector-Adjunto, António Fragoso Allas...”, 292; Rui Hortelão, Luís Sanches de Baêna e Abel Melo e Sousa, *Alpoim Galvão — Honra e Dever* (Porto: Caminhos Romanos, 2012), 285-289. A carta de Alpoim Galvão, datada de 18.9.72, e endereçada ao «Ex.º Sr. General» dizia: «1. O Amílcar Cabral marcou encontro em Londres dia 25. Telefonou pessoalmente para a minha caixa do correio»; segundo o livro referido o destinatário da carta de Galvão seria (não se sabe porquê) o então Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas, general Venância Deslandes; José Pedro Castanheira (entrevista), “Um Agente Chamado Mário Soares”, *Expresso — a revista*, de 22 de Janeiro, 1994, 32 e segs.; Alpoim Galvão, *De Conakry ao M.D.L.P. — Dossier Secreto* (Lisboa: Editorial Intervenção, 1976), 87-96; declarações de Luís Cabral e de Alpoim Galvão in José Freire Antunes, *A Guerra de África (1961-1974)*, vol. 1 (Lisboa: Círculo de Leitores, 1995), 541 e 519-520, respectivamente.

124 Spínola, *País...*, 41 e segs.

com Cabral seria, em primeiro lugar, dar a este um estatuto prestigioso no plano interno, como aliás procurava ter no plano internacional; seria, depois, para a mentalidade e manobra do inimigo, uma confissão da sua força e da nossa fraqueza; seria, finalmente, o tal precedente terrível». ¹²⁵ Foi, aliás, no decurso da posterior conversa entre ambos sobre a eventualidade destas conversações que chegou a afirmar a Spínola, tocando-lhe fundo, que preferia «sair da Guiné por uma derrota militar com honra» a ter de celebrar «um acordo negociado com os terroristas, abrindo o caminho para outras negociações». ¹²⁶

Estas conclusões (que iriam ter repercussão histórica) estão todavia viciadas pela sugestão apressada e não confirmada de um eventual encontro de Spínola com Amílcar Cabral, que, de resto, sempre se dispusera a estabelecer negociações com o Governo português, mas nunca, até por razões de representação e competência política, com Spínola. ¹²⁷ A mais recente posição pública do PAIGC ocorrera na reunião do Conselho de Segurança da ONU realizada em África, em Fevereiro de 1972, em que Amílcar Cabral, intervindo na qualidade de peticionário e a concluir a sua intervenção, perante a iminência da declaração unilateral de independência da Guiné-Bissau sugerira que os membros permanentes do Conselho de Segurança se concertassem no sentido de exigir que Portugal procedesse decididamente à descolonização. Para tal, o Conselho de Segurança deveria impor um prazo e enviar uma delegação que incitasse Marcelo Caetano a iniciar conversações — que, com o PAIGC, e segundo Amílcar Cabral, se poderiam realizar, por exemplo, na sede da ONU. ¹²⁸

Em suma, em 1972, o Presidente Senghor insistia na abertura de negociações com o Governo português, oferecendo-se como mediador; Spínola tomara a iniciativa de conversações com o Senegal, queria negociar com o PAIGC e controlar todo o processo (pretendendo reunir directamente com Amílcar Cabral, para alcançar um cessar-fogo e propor uma fórmula regionalista de inspiração federativa), mas deu «provas

125 Caetano, “Carta do Presidente do Conselho ao General Spínola, Governador da Guiné — 22 de Março de 1973”, in *O 25 de Abril...*, 119-120.

126 Caetano, *Depoimento*, cit., 119-120.

127 Luís Cabral, declarações a José Freire Antunes, *A Guerra...*, 541.

128 Amílcar Cabral, *Discurso Pronunciado na 1632.ª Sessão do Conselho de Segurança das Nações Unidas Realizado em Adis Abeba em 1 de Fevereiro de 1972*, PAIGC, policopiado (versão em francês), *Arquivo Amílcar Cabral — Fundação Mário Soares*, 07. Organizações Internacionais, ONU, Pasta: 04602.102.

de falta de habilidade diplomática»;¹²⁹ Amílcar Cabral tentava negociar a independência imediata da Guiné-Bissau com o Governo português; Marcelo Caetano não aceitava quaisquer conversações públicas com Senghor nem com Amílcar Cabral.

Entretanto, segundo o historiador Luís Nuno Rodrigues, desde Março de 1972 Spínola também tergiversava quanto à proposta governamental de renovação do seu mandato como Governador da Guiné (que terminava em Maio de 1972), pensando numa eventual candidatura presidencial.¹³⁰ Por seu lado, Almeida Bruno — que dirigia e preparava o processo dessa eventual candidatura — obtivera vários aliados e iria abordar Marcelo Caetano, cuja adesão considerava decisiva.¹³¹ Mas, logo após este último contacto, Marcelo Caetano escreveu a Spínola aconselhando-o a não se candidatar porque «com os apoios que lhe eram oferecidos, estaria a tomar uma atitude antipatriótica».¹³² Renovado o mandato e na sequência de várias correspondências, Spínola informou Marcelo Caetano, por carta de 18 de Junho de 1972, da sua recusa de candidatura à Presidência da República — sobre a qual ambos haviam falado aquando de anterior estadia de Spínola em Lisboa.¹³³ Por último, através de um “cartão” de 22 de Junho, recebida a carta de Spínola sobre a desistência, congratulou-o por não se ter prestado «a ser bandeira de uma oposição sem êxito eleitoral», que só pretenderia apoiá-lo «para criar um clima revolucionário».¹³⁴ Assim fracassava, no ovo, a eventual coligação Spínola-Marcelo Caetano, como nova liderança do poder em Lisboa.

Na mesma época, duas entrevistas jornalísticas comprovam que Spínola se encontrava numa fase que um próximo resumiu como sendo de «grave conflito de conceitos»¹³⁵, com reflexos quer na comunicação social quer depois, em 1973, na dissensão epistolar com Marcelo Caetano. Em Julho de 1972, em entrevista ao *Diário de Lisboa*, Spínola sustentava expressamente não serem de temer «os riscos de autodeterminação quando esta seja determinada no seu puro sentido e se tenha confiança

129 Allas, in Tíscar, *A PIDE...*, 234-235.

130 Rodrigues, *Spínola...*, 154.

131 Manuel Bernardo, “Entrevista com o General Almeida Bruno”, in *Marcello e Spínola, a Ruptura* (Lisboa: Edições Margem, 1994), 322-323.

132 Lemos, *O 25 de Abril...*, 27.

133 Rodrigues, *Spínola...*, 153-154.

134 Rodrigues, *Spínola...*, 159.

135 José Manuel Barroso (entrevista), in *O Jornalismo Português e a Guerra Colonial*, org. Sílvia Torres (Lisboa: Guerra e Paz Editores, 2016), 302.

na capacidade própria». ¹³⁶ Por sua vez, a entrevista destinada ao jornal *República*, fora realizada em Bissau pelo chefe de redacção Vítor Direito em Outubro de 1972 e decorrera durante 15 horas, repartidas por quatro sessões. Concluída a 24 de Outubro, o respectivo texto correspondente a 34 perguntas e outras tantas respostas foi, quase um mês depois, proibido pela Comissão de Censura. Seria destacadamente publicada na edição do *República*, de 25 de Abril de 1974. ¹³⁷

Quanto às dissensões por via epistolar, prosseguiram até ao regresso de Spínola a Lisboa e anteciparam a polémica originada pela publicação, um ano depois, do livro *Portugal e o Futuro*. A 26 de Fevereiro de 1973, Marcelo Caetano tomara a iniciativa de escrever a Spínola, invocando alguns factos comprovativos do mal-estar deste último relativamente ao Governo e, sobretudo, recriminando-o pelas alterações na proposta de Estatuto da Província e pelas entrevistas que havia concedido, sem sua autorização nem conhecimento. ¹³⁸ A resposta de Spínola foi quase imediata e bastante extensa já que aproveitou a oportunidade para «esclarecer posições» e justificar os seus discursos e entrevistas. Recordou os dois documentos reservados que havia “depositado” nas mãos de Marcelo Caetano: o primeiro, de 1970 quando, ouvido sobre o projecto de revisão constitucional, propusera «uma solução política de tipo federativo em clima de gradual transformação de estruturas, fundamentada na vontade nacional»; o segundo, de Maio de 1972, referente ao «aproveitamento da porta aberta pelo Presidente Senghor para um cessar-fogo na Guiné». Reiterou ser na fórmula de autonomia progressiva radicada na comparticipação crescente das massas africanas — tal como, aliás, «em boa hora» fora anunciada pelo próprio Marcelo Caetano — que se encontrava «a única solução ainda possível», a qual não podia «deixar de ser a outorga do estatuto de estados federados aos territórios ultramarinos, de forma harmónica e progressiva, mas desde já admitida e revelada, em ordem

136 António de Spínola, “Autêntica Unidade Nacional”, entrevista concedida ao jornalista Avelino Rodrigues, do *Diário de Lisboa*, em 26 de Julho de 1972, in *Por uma Portugalidade Renovada* (Lisboa: Agência Geral do Ultramar, 1973), 107 e segs.; Mário Beja Santos, *História(s) da Guiné Portuguesa* (V. N. Famalicão: Editora Húmus, 2015), 208-214. Voltar-se-á à matéria no início da Parte VIII.

137 “A Entrevista que Marcello Censurou”, in José Pedro Castanheira, “O Livro que Abalou o Regime”, *Expresso — a Revista*, 19 de Fevereiro, 1994, 33.

138 “Carta do Presidente do Conselho ao General Spínola, Governador da Guiné, 26 de Fevereiro de 1973”, in Caetano, *O 25 de Abril...*, 99-105.

a criar um clima de aceitação internacional que nos permita comandar a evolução dos acontecimentos».¹³⁹

Na carta subsequente, Marcelo Caetano considerou esta mútua correspondência «necessária e oportuna». Passando à questão de fundo, destacou os esforços para encontrar uma solução política para o problema ultramarino e apresentando várias razões para não negociar com o inimigo. Primeiro, porque este estava apostado em expulsar os brancos de África; depois, porque não se podia abrir qualquer precedente; terceiro, porque entendia ser na África Austral que se jogava verdadeiramente o destino ultramarino português e se apenas estivesse em causa a Guiné tudo seria «muito mais fácil». Quanto à sugestão federalista também ele pensara, em 1961, que seria uma solução aceitável pela opinião internacional, porém, actualmente, não passava de mero «estádio para a independência».¹⁴⁰

Entretanto, o Estatuto Político-Administrativo da Província da Guiné entrara em vigor a 1 de Janeiro de 1973. Como também aconteceu nas demais províncias ultramarinas, as eleições dos órgãos de governo próprio realizaram-se em Março de 1973.¹⁴¹ Na Guiné, de nada valeram, porque — apesar do assassinato de Amílcar Cabral, em 20 de Janeiro de 1973, culminando uma enorme crise interna do PAIGC — em 24 de Setembro foi proclamada unilateralmente a República da Guiné-Bissau. Pouco antes, no início de Agosto, Spínola partira para férias em Portugal e já não regressou, nem para se despedir. A 18 de Agosto, em Bissau, o Movimento dos Capitães realizara a sua primeira reunião; logo depois, em Setembro, elegeu uma Comissão Coordenadora e começou a ser aventada uma intervenção das forças militares para derrubar o regime.¹⁴²

139 “Carta do General Spínola, Governador da Guiné, ao Presidente do Conselho — 6 de Março de 1973”, in Caetano, *O 25 de Abril...*, 106-116.

140 “Carta do Presidente do Conselho ao General Spínola, Governador da Guiné — 22 de Março de 1973”, in Caetano, *O 25 de Abril...*, 117-123. Note-se que era a primeira vez que Marcelo Caetano referia (e avocava) expressamente o seu memorial de 1961.

141 Cunha, *O Ultramar...*, 284-286 ; René Pélissier, “Afrique portugaise: les élections législatives”, *Revue Française d’Études Politiques Africaines*, (Abril 1973).

142 Por todos, Jorge Sales Golias, “Guiné-Bissau”, in *Os Anos de Abril*, vol. 8, coord. Pedro Lauret (Vila do Conde: Verso da História, 2014), 74-76.

A Lei da Descolonização

RECONHECER A AUTODETERMINAÇÃO

O tabu e o busílis

Além de ter sido, em 1961, uma das causas do início da guerra colonial, a questão (ideia) da autodeterminação fora, em 1963, o busílis das negociações entre Salazar e George Ball, Subsecretário de Estado norte-americano, e das conversações entre o Governo português e os Estados africanos, realizadas sob égide da ONU; dez anos depois, em 1971, também foi o busílis da revisão constitucional promovida por Marcelo Caetano e em 1974, *last but not least*, do Programa do MFA e da subsequente (Lei da) descolonização portuguesa.

Fora também um tema tabu no discurso oficial. Inicialmente, em 1961, ripostando à ONU, Salazar repudiara a autodeterminação caracterizando-a como «princípio genial de caos político nas sociedades humanas»;¹ em 1963, perante a pressão internacional, procurou «encon-

1 Oliveira Salazar, “O Ultramar Português e a ONU”, in *Discursos e Notas Políticas, VI...*, 135.

trar a fórmula que comprove que toda a nação portuguesa, aderindo à forma de governo, se encontra autodeterminada, e que nesse sentido pratica actos que o demonstram».² A “noção portuguesa de autodeterminação” veio a ser formulada pelo *Memorando Português* de 6-9-63 nos seguintes termos: «manifestação do assentimento dos povos a certa forma de governo ou a certa organização do Estado. Daqui resulta que a escolha a fazer não pode ser predeterminada e quando se equipara autodeterminação a independência restringe-se a própria autodeterminação e de certo modo se nega».³ Porém, esta interpretação não foi acolhida nas conversações directas com os diplomatas americanos e africanos; internamente, a defesa da autodeterminação continuou interdita.

Marcelo Caetano chegou a hesitar. Em Dezembro de 1971 — concluída a revisão constitucional onde conseguira consagrar a política de autonomia progressiva —, numa das «muitas e repetidas» conversas com o Director dos Serviços de Informação sobre a forma de solucionar o problema do Ultramar, perguntou-lhe «quase no final» o que achava caso pronunciasse a palavra autodeterminação; foi-lhe respondido que acarretava deixar de ser Presidente do Conselho a curto prazo, mas, em compensação, «voltaria mais tarde, e ainda, com mais força».⁴ Todavia, no exercício de funções políticas, Marcelo Caetano nunca chegou a invocá-la, limitando-se a versar a ideia de autoderterminação numa conversação com o director da revista “católica progressista” *O Tempo e o Modo*, porém considerando a autodeterminação um valor de origem europeia e, por isso, erradamente aplicada em África⁵. Consequentemente, em 1972, não autorizou a publicação de uma entrevista de Spínola que, enquanto governador ultramarino e oficial das Forças Armadas, inesperadamente defendia a aplicação da autodeterminação na Guiné.⁶

Nessa opinião de Spínola não eram de temer «os riscos de autodeterminação», pois era a via para construir a autêntica unidade nacional e

2 Franco Nogueira, *Um Político...*, 76/77 e 79/80.

3 In Diogo Freitas do Amaral, *A Tentativa Falhada de um Acordo Portugal-EUA sobre o Futuro do Ultramar Português (1963)* (Coimbra: Coimbra Editora, 1994), 61; identicamente, no discurso de 12 de Agosto de 1963, Oliveira Salazar, «Política Ultramarina», in *Discursos e Notas Políticas*, VI..., 312-313.

4 Pedro Feytor Pinto, *Na Sombra do Poder* (Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2011), 185-186.

5 António Alçada Baptista, *Conversas com Marcello Caetano* (Lisboa: Moraes Editores, 1973), 205-217. A tese de que, em geral, «as populações indígenas só podem e sabem manifestar-se pelo sistema tradicional» está explanada em José Gonçalo Santa-Rita, “Direito de as Populações Disporem de Si Próprias”, *Revista do Gabinete de Estudos Ultramarinos*, n.º 4, 1951, 17.

6 Caetano, *O 25 de Abril...*, 100-101. O original da entrevista (censurada) de Spínola, datada de 26 de Julho de 1972, está publicado, sob o título “Autêntica Unidade Nacional”, in *Por uma Portugalidade Renovada* (Lisboa: Agência Geral do Ultramar, 1973), 107 e segs.

a política de continuidade de Portugal em África. Mas — prosseguia —, se com o conceito de autodeterminação porventura pretendesse referir-se estritamente a autonomia política, também não havia motivos para receios pois ela era indispensável à continuidade e unidade da nação portuguesa. Por sua vez, a «livre opção» dos povos era um corolário do princípio da autodeterminação, sendo de aceitar que se objectivasse pela via formal do plebiscito; finalmente, perguntado sobre a sua posição caso a autodeterminação se orientasse no sentido da independência, Spínola manifestou-se “desgostoso” perante tal eventualidade pois defendia a construção de «uma Guiné autodeterminada dentro do contexto do Portugal renovado para que caminhamos». Esta entrevista, após concertação entre Marcelo Caetano e Spínola, saiu finalmente — e até com o imprevisto e audacioso título «Não há que temer a autodeterminação» —, no *Diário de Lisboa*, de 9 de Setembro de 1972. Como as considerações originais de Spínola sobre a questão da autodeterminação se mantiveram, a sua publicação acabou por repercutir-se nos surpreendidos meios militares, antifascistas e diplomáticos.⁷

O incidente e a solução mostravam também que as divergências entre ambos se iam agravando e vária troca de correspondência agudizou as diferentes apreciações do problema ultramarino. Dois documentos directamente enviados por Spínola a Marcelo Caetano — o parecer, de 28 de Maio, de 1972, subsequente à negativa de Marcelo Caetano quanto à continuação das conversações com o Presidente Senghor para um cessar-fogo na Guiné, e a extensa carta-programa, de 6 de Março de 1973⁸ — continham mesmo as primeiras formulações sistemáticas das teses que serão expostas no livro *Portugal e o Futuro*. Nelas, Spínola já defendia o «estabelecimento de um programa coerente com o princípio universalmente aceite da autodeterminação dos povos», mediante «um esquema político ajustado às realidades que conduza à consolidação de uma autêntica unidade nacional».⁹

No entanto, por tão proscriba ter sido a palavra, escasso era o conhecimento público, em Portugal, sobre o seu significado, nomeadamente quanto aos seus estádios históricos e às diferenças jurídicas e políticas entre o conceito (definição abstracta) de autodeterminação, o princípio

7 Avelino Rodrigues, “Guiné, Spínola e o Jornalismo”, in *O Jornalismo Português e a Guerra Colonial*, org. Sílvia Torres (Lisboa, Guerra & Paz, 2016), 372.

8 O parecer de 28 de Maio de 1972 encontra-se transcrito in Spínola, *País...*, 28 a 38; a carta de 6 de Março de 1973 está publicada in Caetano, *O 25 de Abril...*, 106-116. Ver <http://malomil.blogspot.pt/2016/11/as-primeiras-dissensoes-entre-spinola-e.html>

9 Spínola, *País...*, 38.

da autodeterminação (dos Povos) e o direito à autodeterminação e independência dos povos coloniais, como norma de exceção. Aliás, além da proibição da defesa do direito à independência dos povos coloniais, a intervenção da censura portuguesa alargava-se à própria bibliografia relativa à era das descolonizações, também depreciada nos cursos universitários. Três exemplos sobre esse “triunfo do obscurantismo”¹⁰: a Carta das Nações Unidas não fora publicada no *Diário do Governo* nem nos *Boletins Oficiais*; era difícil o acesso às deliberações da ONU sobre a descolonização, nomeadamente, sobre o “pacote” aprovado em Dezembro de 1960; em 1974, quando, em Londres, no início das conversações a delegação do PAIGC (assessorada por especialistas argelinos) invocou como hipótese de trabalho os Acordos de Évian, a delegação portuguesa ignorava o seu teor.

Os dois textos históricos

Publicado em Fevereiro de 1974, *Portugal e o Futuro* desenvolveu as novas teses de Spínola, que, partindo do caso da Guiné (e do Plano de Paz, de Senghor), passaram a abranger todo o ultramar português. Fruto do trabalho de uma vasta equipa,¹¹ sobressaiu mais pela assumida afirmação de que a guerra só tinha solução política do que pelo sentido da solução proposta: a «construção de uma vasta Comunidade Lusíada sobre a autonomia progressiva de todas as parcelas [...], e na qual o Brasil poderá ter um lugar de destaque [...]».¹² Esta «tese equilibrada» — prosseguia — implicava a aceitação de três princípios. O primeiro princípio era «*o do reconhecimento do direito dos povos à autodeterminação*» (*itálicos acrescentados*), com vista a «construir a verdadeira unidade» e apontando «decisivamente para uma autonomia progressiva, em clima de crescente expressão das instituições africanas». O segundo princípio — decorrente do primeiro — era a consulta por via de referendo, a qual teria de abranger toda a população nacional (metrópole e províncias ultramarinas). O terceiro princípio era a democratização, pois «nada resultaria se todo

10 Sobre algumas causas do que, a propósito do processo de descolonização, qualifica de afastamento da opinião pública portuguesa relativamente «à situação internacional e designadamente à realidade dos territórios coloniais», Moreira in *Angola: Depoimentos...*, 202 e segs.

11 Para uma súpula da feitura e intervenientes, Castanheira, “O Livro...”, 38-39.

12 António de Spínola, *Portugal e o Futuro — Análise da Conjuntura Nacional* (Lisboa, Arcádia, 1974), 55.

este processo se gerasse e processasse no alto segredo dos responsáveis» sendo necessário «ter-se a coragem de anunciar propósitos e de os fazer plebiscitar no contexto geral da Nação». ¹³

Spínola pretendia concreta e imediatamente «promover a autodeterminação das populações ultramarinas pela sua integração na República Portuguesa», caminho que apesar de não ser fácil no quadro actual, poderia realizar-se num contexto diferente. Embora não distinguisse rigorosamente entre princípio e direito, partia de uma noção lata de autodeterminação: «a liberdade de os povos por intermédio de instituições próprias, democraticamente constituídas, afirmarem a sua expressão no contexto internacional, decidirem os fins comuns a alcançar e as acções a serem empreendidas para os atingir, e exercerem a soberania na ordem interna sem outras limitações nem delegações senão as que por eles próprios forem decididas». Ou seja, aparentemente alargava-se o conceito de forma a abranger quer a chamada “autodeterminação interna” (sinónimo de democracia) quer a mais vulgar “autodeterminação externa” (sinónimo de independência), embora esta última estivesse reportada a uma vaga «expressão no contexto internacional», mediada por «instituições próprias, democraticamente constituídas» ¹⁴ e — apesar do uso da expressão Comunidade Lusíada —, não parecesse abranger ou estender-se à soberania internacional e a formas confederativas (isto é, associando diversos Estados independentes).

Em suma, o *Portugal e o Futuro* admitia uma autonomia progressiva, uma regionalização das estruturas, adequada representatividade, integração económica e, essencialmente, «reconhecimento franco do direito dos povos à autodeterminação», por via de referendo. ¹⁵ Embora não apresentasse qualquer plano de descolonização ou de independência dos territórios ultramarinos (hipóteses que qualificava como «desagregação» e «separatismo» ¹⁶), a publicação abalou as hostes do poder e o meio militar, sobretudo o Exército. ¹⁷ Segundo Veiga Simão — que então participava do Governo de Marcelo Caetano, como Ministro da Educação, e interviu na feitura do livro, como seu mentor, enquanto simultaneamente servia de mediador e, logo depois, irá ter um papel essencial na formação

13 Spínola, *Portugal...*, 55-58.

14 Spínola, *Portugal...*, 147-148.

15 Spínola, *Portugal...*, 177.

16 Spínola, *Portugal...*, 196.

17 Pedro Lauret, “A Importância de Spínola”, in *Os Anos de Abril*, coord. Pedro Lauret, vol. 3 (Vila do Conde: Verso da História, 2014), 31.

do I Governo Provisório e no desenvolvimento da estratégia spinolista para a descolonização¹⁸ — ficara claramente comprovado que o regime vigente estava bloqueado.¹⁹ Como, por outras palavras, destacou o diplomata e membro dos gabinetes de Spínola em Bissau e em Lisboa, João Nunes Barata, o livro foi importante não tanto pelo conteúdo mas porque a publicação naquele momento foi «o golpe final no antigo regime»²⁰. No entanto, logo numa primeira análise, Kenneth Maxwell destacou que, embora *Portugal e o Futuro* viesse destruir mitos, comprovar a fragilidade das instituições e servisse de «catalisador da revolução»,²¹ no fundo, o livro apenas defendia uma posição que «permitisse a Portugal retomar a iniciativa, subtrair-se a posições insustentáveis e terminar com o seu isolamento diplomático»²².

A tese da solução política estivera na origem da “Abrilada”, de 1961, mas, segundo o general Costa Gomes, tinha «pouca» aceitação entre os militares, sobretudo durante os primeiros «cinco ou mesmo seis anos de guerra»²³. Era a solução que ele próprio então sustentara e, em termos cuidadosos, repetira em 1970, na qualidade de Comandante-Chefe das Forças Armadas em Angola, numa entrevista ao jornalista Moutinho Pereira, intitulada «A guerra subversiva é uma guerra total», publicada na edição de 17 de Outubro da revista *Notícia*, editada em Luanda e simultaneamente distribuída em Portugal. Aí, respondendo por escrito a treze perguntas, o general Costa Gomes focou temáticas relativas ao presente e ao futuro da situação político-militar e — destaca o entrevistador — aproveitou a oportunidade para enviar duas mensagens (repetindo os avisos de 1961): a existência de um «certo descontentamento nas Forças Armadas a nível dos oficiais de carreira» e, em especial, a de que «só os políticos de Lisboa podiam encontrar solução para a guerra». Embora as

18 Veiga Simão. “Sempre Defendi a Democracia”, entrevista de Baptista-Bastos, *Público (Especial)*, 17 de Abril, 1999, 28.

19 Veiga Simão, “Aprendi a Viver com o Granito, Não Dobro”, entrevista de José Manuel Fernandes e São José Almeida, *Público (Domingo)*, 16 de Novembro, 2011, 54.

20 Depoimento do embaixador Nunes Barata in Estudos Gerais da Arrábida, *A Descolonização Portuguesa — Painel Dedicado à Guiné (27 de Agosto de 1996)* (Lisboa: AHS, ICS), 2.

21 Kenneth Maxwell, “Portugal: uma Revolução Asseada”, in *O 25 de Abril na Imprensa Estrangeira*, tradução do artigo publicado na *New York Review of Books*, 13 de Junho (Lisboa: Novos Cadernos D. Quixote, n.º 20), 29.

22 Maxwell, “Portugal...”, 14.

23 Costa Gomes, “Costa Gomes Conta Tudo”, entrevista de José António Saraiva e Joaquim Vieira), *Expresso — a Revista*, 8 de Outubro, 1988, 6-R. Sobre as primeiras diligências dos meios militares em 1960 para, junto de Salazar, encontrar uma saída política para a questão colonial, Alexandre, *Contra o Vento...*, 524-525.

respostas tenham passado incólumes nos serviços de censura militar, a publicação da entrevista acarretou a chamada de Costa Gomes a Lisboa, para explicações²⁴.

Quando o livro de Spínola foi publicado, em Fevereiro de 1974, o futuramente designado Movimento das Forças Armadas (MFA) atravessava uma fase adiantada de estruturação, mas a questão colonial só seria expressamente abordada na reunião de Cascais de 5 de Março de 1974, a propósito do documento *O Movimento, as Forças Armadas e a Nação*, apresentado pelo major Melo Antunes. Tal documento provinha de um primeiro projecto de programa político do Movimento dos Capitães discutido na reunião de 5 de Fevereiro, e havia sido desenvolvido pelo grupo de trabalho nele constituído e pelos «consensos sobre as grandes linhas gerais do programa» resultantes das sucessivas reuniões entre Melo Antunes e alguns elementos mais politizados da Marinha²⁵. A premência na elaboração de um programa próprio do MFA acentuara-se com a publicação, entretanto ocorrida, do referido livro de Spínola²⁶.

Na matéria ultramarina, o documento em causa desenvolvia os seguintes tópicos:

- (i) O problema maior do povo português era o da guerra em três territórios africanos: Angola, Moçambique e Guiné;
- (ii) A questão era gravíssima, estando na base duma crise geral do regime, já incontrollável pelo poder;
- (iii) Não sendo possível uma vitória pelas armas, a solução do problema ultramarino era política e não militar;
- (iv) Só a solução política permitiria salvaguardar simultaneamente a honra e a dignidade nacionais, os legítimos interesses de

24 Sílvia Torres, *Guerra Colonial na Revista Notícia — A Cobertura Jornalística do Conflito Ultramarino Português em Angola*, Dissertação de Mestrado (Lisboa: FCSH/UNL, 2012), 52-54; Pereira, in *O Jornalismo...*, 329-331.

25 Pedro Lauret, “Escrever um Programa Político em Clandestinidadade”, in *Operação “Viragem Histórica” — 25 de Abril de 1974*, coord. Carlos Almada Contreiras (Lisboa: Edições Colibri, 2017), 70-74. A “comissão de redacção” da Marinha era formada por Cunha Lauret, Almada Contreiras e Martins Guerreiro — cf. Josep Sánchez Cervelló, “La marina portuguesa en el epicentro de la conspiración contra la dictadura (1967-1974)”, in *Los fines de siglo en España y Portugal. II Encuentro de Historia comparada*, coord. Mariano Esteban de Vega e Antonio Morales Moya (Universidad de Jaén, 1999), 305.

26 Maria Inácia Rezola, “As Forças Armadas, os Capitães e a Crise Final do Regime”, in *A Transição...*, 361 e segs, e Josep Sánchez Cervelló, *A Revolução Portuguesa e a sua Influência na Transição Espanhola (1961-1976)* (Lisboa: Assírio e Alvim, 1993), 168-169.

- portugueses instalados em África e a profunda aspiração dos povos africanos a governarem-se por si próprios;
- (v) Esta solução jamais seria consentida pelo poder instalado e só havia um caminho: a democratização do país, ou seja, a obtenção a curto prazo de uma solução para o problema das instituições no quadro de uma democracia política.

Após viva discussão, o texto foi assinado por 110 dos 194 oficiais presentes, sendo as negativas provenientes dos representantes da força aérea e demais oficiais que rejeitavam a referência à «realidade incontroversa e irreversível da funda aspiração dos povos africanos a se governarem a si próprios», dele constante. Esta reunião de Cascais, de 5 de Fevereiro de 1974, teve, portanto, três importantes consequências: (a) de um mero Movimento dos Capitães passava-se para um amplo Movimento das Forças Armadas (MFA); (b) pela primeira vez, definia-se a orientação política da revolução²⁷; (c) a autodeterminação foi a tese «mais ousada» e causa de «profunda perturbação»²⁸.

Iniciava-se um longo processo de que resultariam vários textos: as sucessivas versões do Programa do MFA, o Protocolo, a Proclamação do Movimento das Forças Armadas e a Proclamação da Junta de Salvação Nacional.

Os três documentos revolucionários

O então chamado *Programa de Acção Política do Movimento das Forças Armadas* correspondeu à primeira versão (dactilografada) do Programa do MFA²⁹. As medidas que orientariam a política ultramarina do futuro Governo Provisório constavam do último ponto do texto:

27 Pedro Pizarat Correia, “Descolonização”, in *Do Marcelismo...*, 167; depoimento de Vítor Crespo in *A Fita do Tempo da Revolução — A Noite que Mudou Portugal*, org. Boaventura de Sousa Santos (Porto: Edições Afrontamento/Centro de Documentação 25 de Abril, 2004), 174.

28 Depoimento de Manuel Monge in Estudos Gerais da Arrábida, *A Descolonização Portuguesa — Painel Dedicado à Metrópole (1 de Setembro de 1995)*, 8-9; por sua vez, Vasco Lourenço, “Como se Formou o MFA”, in *25 de Abril — Roteiro da Revolução*, José Mateus, Raquel Varela e Susana Gaudêncio (Lisboa: Edições Parsifal, 2017), 135, enuncia esquematicamente as seis medidas «fundamentais» aprovadas nesta reunião de Cascais.

29 Apud Maria José Tiscar Santiago, *O 25 de Abril e o Conselho de Estado — A Questão das Actas* (Lisboa: Edições Colibri, 2012), 231-236.

- 8.1.1 Reconhecimento de que a solução das guerras é política e não militar.
- 8.1.2. Estabelecimento dos contactos julgados convenientes para um rápido restabelecimento da paz.
- 8.1.3. Claro reconhecimento do direito dos Povos à autodeterminação e adopção acelerada de medidas tendentes à autonomia administrativa e política dos territórios ultramarinos, com efectiva e larga participação das populações autóctones.
- 8.1.4. Criação de condições para um debate franco e aberto, a nível nacional, do problema ultramarino.
- 8.1.5. Eventual consulta à Nação, nos termos e nas condições que forem definidas pela Assembleia Nacional Constituinte.

Em Abril de 1974, este texto foi entregue sucessivamente, por duas vezes, à consideração de Spínola, a quem era devolvida a nova versão, resultante das suas propostas de alteração.³⁰ Quanto ao número 8 do texto (que continha os cinco princípios sobre a política ultramarina do Governo Provisório), Spínola limitou-se primeiro a trocar a ordem por que eram enunciados três deles (os princípios 2 a 4). A segunda versão do Programa foi-lhe entregue a 13 de Abril e, no conjunto, apresentava várias alterações, umas de iniciativa da Comissão Redactora, outras decorrentes das sugestões de Spínola. Intitulava-se agora *Proclamação ao País do Movimento de Oficiais das Forças Armadas Portuguesas*. A nova redacção do número 8 das Medidas a Curto Prazo dizia o seguinte:

A política ultramarina do Governo Provisório, tendo em atenção que a sua definição competirá à Nação, orientar-se-á pelos seguintes princípios:

- a. Reconhecimento de que a solução das guerras no Ultramar é política e não militar.
- b. Criação de condições para um debate franco e aberto, a nível nacional, do problema ultramarino.
- c. Claro reconhecimento [do direito] dos povos à autodeterminação e adopção acelerada de medidas tendentes à autonomia administrativa e

30 Spínola, *País...*, 105 e segs. As duas versões (com as alterações manuscritas) contam dos Anexos XXVIII e XXIX apud Otelo Saraiva de Carvalho, *Avorada em Abril* (Amadora: Livraria Bertrand, 1977), 616 a 625. Sobre as diligências de Spínola, nesta época, Rodrigues, *Spínola...*, 263 e segs.

política dos territórios ultramarinos, com efectiva e larga participação das populações autóctones.

- d. Estabelecimento das medidas julgadas convenientes para um rápido restabelecimento da paz.

Como nota David Martelo, há aqui dois importantes recuos: por um lado, reduzia-se a capacidade de decisão e orientação do Governo, pois a política ultramarina a prosseguir deveria agora passar a ter «em atenção que a sua definição competirá à Nação»; por outro, era eliminado o número final relativo à «Eventual consulta à Nação, nos termos e nas condições que forem definidas pela Assembleia Nacional Constituinte». ⁵¹ Quanto a Spínola limitou-se a alterar a redacção da alínea d) que, em substituição da anterior, deveria passar a dispor: *Lançamento dos fundamentos de uma política ultramarina que conduza à paz.*

A redacção deste n.º 8 ainda voltará a ser alterada, à última hora, na madrugada de 26 de Abril, sendo eliminada a alínea c) (referente ao reconhecimento da autodeterminação nos termos *supra*). Entretanto, foram preparados pelo grupo político coordenado por Vítor Alves (e cuja composição foi variando) dois novos documentos: um Protocolo e uma Proclamação. Nenhum deles abordará especificamente a questão da autodeterminação e terão diferente importância.

O *Protocolo do Movimento das Forças Armadas* regulava o compromisso envolvendo a Junta de Salvação Nacional (JSN) e o MFA e pretendia demarcar uma separação nítida entre a função militar e a função política. Composto por 38 números, tratava sobretudo de aspectos relativos às Forças Armadas e previa que o Programa do MFA seria publicado em anexo, por todos os órgãos de informação do País. Apenas três das suas disposições (n.ºs 2, 3 e 10) se referiam especificamente ao ultramar, dizendo que o MFA pretendia que não fossem tomadas medidas políticas definitivas, nomeadamente no que respeitava ao regime político a instaurar no País e ao problema ultramarino, até que estivessem constituídos os poderes que resultariam do voto da Nação; acrescentava não aceitar, por qualquer forma, que nos próximos doze meses estivesse resolvido o problema do ultramar, cuja solução caberia à Nação como problema político que era. Delineava assim, por delimitação negativa, uma nova via quanto à política ultramarina. Porém, este

51 David Martelo, 1974 — *Cessar-fogo em África* (Mem Martins: Publicações Europa-América, 2001), 88.

Protocolo nunca chegou a ser, sequer, assinado por qualquer das partes, pelo que não foi objecto de divulgação pública. Mas — tal como opina Pezarat Correia —, o «conteúdo e a morte prematura deste texto revelam bem as contradições que se encontravam já prontas para abrir brechas no seio do MFA».³²

A *Proclamação do Movimento das Forças Armadas* começou a ser difundida pelo Rádio Clube Português a partir das 17h30 de 25 de Abril. Noticiava a vitória do movimento revolucionário, a entrega do poder à JSN e a próxima divulgação do Programa do MFA, através dos órgãos informativos.³³ Segundo Spínola foi ele próprio quem redigiu este texto, o qual, não só mandatava a JSN como deveria ser lido «pelo Comandante da ‘Operação’ após o triunfo do Movimento».³⁴ Porém, segundo Otelo Saraiva de Carvalho todos os documentos referidos (Programa do MFA, Protocolo e Proclamação do MFA) estavam concluídos, a 20 de Abril, pelo grupo político coordenado por Vítor Alves.³⁵

Na madrugada de 26 de Abril, na Rádio Televisão Portuguesa foi lido um outro e novo texto — a *Proclamação da Junta de Salvação Nacional*. De iniciativa própria e desconhecido pelos oficiais do MFA,³⁶ enunciava os compromissos que a JSN assumia «em obediência ao mandato que acaba[va] de lhe ser confiado pelas Forças Armadas». Em primeiro lugar: «Garantir a sobrevivência da Nação Soberana no seu todo pluricontinental». Quanto aos demais objetivos nacionais eram, em síntese: consciencialização, democratização, eleições. A política ultramarina não era especificamente abordada.

Foram, portanto e em resumo, três os documentos revolucionários emanados do Movimento das Forças Armadas e da Junta de Salvação Nacional: (i) a Proclamação do Movimento das Forças Armadas — que visava justificar a própria revolução; (ii) a Proclamação da Junta

32 Pedro Pezarat Correia, *Descolonização de Angola — A Jóia da Coroa do Império Português* (Lisboa: Editorial Inquérito, 1991), 56; Carvalho, *Alvorada...*, 338; depoimento de Vítor Alves apud Joana Pontes, Rodrigo de Sousa e Castro e Aniceto Afonso, *A Hora da Liberdade* (Lisboa: Bizâncio, 2012), 66 e segs. O texto do Protocolo está publicado em várias fontes: *História Contemporânea de Portugal — Portugal de Abril*, dir João Medina (Lisboa: Amigos do Livro Editores, 1985), 42-44; Tiscar Santiago, *O 25 de Abril...*, 246 a 249; *Operação...*, 666-669.

33 Apud Spínola, *País...*, 389 (anexo V); Tiscar Santiago, *O 25 de Abril...*, 241.

34 Spínola, *País...*, 107.

35 Carvalho, *Alvorada...*, 338; Carlos Alexandre de Moraes, *António de Spínola — o Homem* (Lisboa: Editorial Estampa, 2007), 70 e segs. — o qual refere ainda uma terceira e última revisão do Programa feita por Spínola, entregue a Otelo Saraiva de Carvalho, na noite de 24 de Abril (75).

36 Otelo Saraiva de Carvalho, *O Dia Inicial — 25 de Abril, Hora a Hora* (Carnaxide: Editora Objectiva, 2011), 183.

de Salvação Nacional — que assinalava o duplo compromisso por esta assumido perante o MFA e perante o País; e (iii) o Programa do MFA — que traçava o quadro das relações entre a revolução e os novos órgãos do poder de Estado.

O Programa do MFA virá mesmo a adquirir valor de norma constitucional, fundando e integrando a constituição de transição (também dita provisória ou revolucionária).³⁷ Previa expressamente a solução política da questão ultramarina, mas também ele acabaria por omitir a escaldante palavra autodeterminação.

O Programa do MFA

Ao fim da tarde de 25 de Abril, em especial com a chegada de equipa spino- lista, iam-se concentrando no Posto de Comando do MFA, na Pontinha, os novos senhores do poder.³⁸ Cerca das 22h, Franco Charais, membro da Comissão de Redacção do Programa, avistando Spínola, comunicou-lhe que iria distribuir o Programa do MFA aos jornalistas presentes no local.³⁹ Spínola não o permitiu, pois entendia que a Proclamação que a JSN faria de seguida ao País continha as linhas gerais «cujos pormenores seriam incluídos no texto programático do I Governo Provisório».⁴⁰ O incidente justificou uma imediata reunião, no gabinete do comandante de unidade, entre os membros da JSN presentes, acompanhados dos seus oficiais às ordens⁴¹ e alguns membros da Comissão de Redacção (de momento, Vítor Alves, Franco Charais, Vítor Crespo e Costa Martins). Sentado à secretária, Franco Charais ia lendo «palavra por palavra o Programa do MFA, Spínola e Costa Gomes iam fazendo os seus reparos e

37 Jorge Miranda, *A Revolução de 25 de Abril e o Direito Constitucional*, Separata do *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 242, (Lisboa, 1975): 9 e segs.; Ricardo Leite Pinto, “O ‘Programa do Movimento das Forças Armadas’: o Singular Destino da Constituição Revolucionária do 25 de Abril de 1974 em Portugal,” *Revista de Historia Constitucional*, n.º 17 (2016): 309-343 <http://www.historiaconstitucional.com>.

38 *A Fita do Tempo...*, 207 e segs.; Carvalho, *O Dia Inicial...*, 177 e segs.

39 Franco Charais, *História Viva — 25 de Abril: Golpe Militar ou Revolução?* (Lisboa: Âncora Editora, 2013), 33.

40 Spínola, *País...*, p. 120. Sanches Osório, *O Equívoco do 25 de Abril*, (s. l.: Editorial Intervenção, 1975), 39-40, refere uma reunião prévia, realizada no gabinete do Oficial de Dia, na presença de três membros da JSN (Spínola, Costa Gomes e Rosa Coutinho), e de oficiais seus ajudantes, em foi tomada a decisão de não divulgar o Programa.

41 Franco Charais, *O Acaso e a História* (Lisboa: Âncora Editora, 2002), 47.

as horas iam passando». ⁴² A discussão foi «duríssima». ⁴³ Por isso, houve que suspender a reunião, deixando pendentes as questões relativas ao ultramar, a fim de os membros da JSN se deslocarem aos estúdios da televisão (RTP), para apresentação pública. No ínterim, Spínola foi designado Presidente da JSN, por sugestão de Costa Gomes, anteriormente indigitado pelo MFA para tais funções. ⁴⁴ A escolha do Presidente da JSN e o encargo da leitura da Proclamação terão sido decididas entre Spínola e Costa Gomes numa reunião realizada entre ambos nas instalações da RTP. ⁴⁵

No regresso, foi retomada a discussão do articulado do Programa. Do lado do MFA, tinham chegado outros oficiais da Comissão de Redacção. Os pontos mais discutidos foram dois: a reorganização da PIDE/DGS no Ultramar, mantida como Polícia de Informação Militar (conforme sugestão de Costa Gomes, enquanto exigência da operacionalidade das forças militares portuguesas) e a política ultramarina. Quanto a esta, desapareceu a alínea c) do n.º 8 que cometia ao Governo Provisório o «[c]laro reconhecimento do direito dos Povos à autodeterminação e adopção acelerada de medidas tendentes à autonomia administrativa e política dos territórios ultramarinos, com efectiva e larga participação das populações autóctones.»

No seu livro de memórias, Spínola, embora refira a continuação da «larga troca de impressões» sobre a revisão do Programa, durante a qual terá contrariado «a argumentação invocada em defesa da urgência de determinadas medidas», omite esta específica eliminação, não a considerando merecedora de destaque (e assim parecendo remetê-la para as «outras medidas de somenos importância»). ⁴⁶ A omissão (ou ambiguidade) de Spínola não deixa de ser estranha pois ele tinha expressamente

42 Id., *História...*, 34.

43 Vítor Alves, em declaração a Sánchez Cervelló, *A Revolução...*, 185. A melhor investigação jornalística sobre esta reunião foi feita por Clara Viana, “A Madrugada dos Generais”, *Público-Magazine*, n.º 207, de 20 de Fevereiro, 1994, 16 a 24.

44 Maria Inácia Rezola, *25 de Abril — Mitos de uma Revolução* (Lisboa: A Esfera dos Livros, 2007), 60-61; Costa Gomes, *Sobre Portugal — Diálogos com Alexandre Manuel* (Lisboa: A Regra do Jogo, 1979), 23-24.

45 João Soares Louro (responsável da RTP), “Locais Mitológicos da Revolução”, entrevista de José Júdice in *Expresso — a Revista*, 22 de Abril, 1989, 55-R (acrescentando ter a “mesa” dos membros da JSN, na emissão da RTP, sido organizada por Almeida Bruno, da equipa de Spínola). Quanto aos representantes da Força Aérea, Diogo Neto encontrava-se, de momento, em Moçambique e, por sua vez, Galvão de Melo não teve qualquer intervenção significativa pois nem sequer conhecia o Programa do MFA — cf. general Galvão de Melo, *MFA — Movimento Revolucionário* (Lisboa: Portugália Editora, 1975), 13 e segs.

46 Spínola, *País...*, 121.

aceite e até exigido o reconhecimento do direito à autodeterminação no seu livro *Portugal e o Futuro*, além de que não o pusera em causa nas várias versões do Programa do MFA. Porém, já na *Proclamação ao País*, que acabara de fazer em nome da JSN, omitira qualquer referência à autodeterminação.

Ora, apesar de se ter generalizado a versão que aponta individualmente para a responsabilidade de Spínola, nunca foi claramente assumido ou revelado por qualquer dos presentes a quem coubera a iniciativa e decisão final de eliminação da alínea c) do n.º 8 do Programa do MFA. Rosa Coutinho descreve a reunião com algum pormenor mas limita-se a confirmar que as alterações ao Programa do MFA resultaram do facto de Spínola não concordar com o articulado sobre o ultramar, o que «gerou algumas dificuldades».47 Vasco Gonçalves, que já participou na segunda parte do debate, também não é conclusivo e tira relevância às alterações, embora não deixe de destacar o papel activo assumido por Spínola.48 O depoimento mais concreto consta da (posterior) declaração de voto do general Jaime Silvério Marques, membro da JSN, emitida a propósito da aprovação da Lei n.º 7/74, de 27 de Julho. Aí diz que na noite de 25 de Abril, ao participar naquela discussão do Programa do MFA (que não conhecia antecipadamente) lhe pareceu «prematura a inclusão dessa alínea pelos reflexos negativos que poderia provocar» quer nas tropas combatentes quer nas populações dos territórios ultramarinos e da metrópole. Então — continua —, depois de discutido «longamente este problema, foi por unanimidade dos oficiais presentes entre os quais a maioria dos que constituem a JSN decidido retirar aquela alínea».49 Existe ainda o testemunho presencial de Franco Charais, que abordou especificamente a questão em três momentos: (i) na conferência de imprensa da Comissão Coordenadora do Programa do MFA, em 21 de Dezembro de 1974, invocou uma decisão maioritária dos membros da JSN sobre a matéria;50 (ii) tempos depois, num

47 Rosa Coutinho, “A Descolonização Tinha Prazo”, entrevista de Carlos Santos Pereira e Luís Trindade, *Vida Mundial*, n.º 15, número especial (Abril 1999), 58. Rosa Coutinho era membro da JSN, em representação da Armada, tal como Pinheiro de Azevedo (que também conhecia antecipadamente esta versão do Programa).

48 Cruzeiro, *Vasco...*, 61-64

49 “Declaração de Voto do General Jaime Silvério Marques no Conselho de Estado do dia 19 de Julho de 1974 sobre a Lei 7/74”, apud Tiscar Santiago, *O 25 de Abril...*, 397-398.

50 Apud Jorge Miranda, *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, vol. 2 (Lisboa: Edições INCM, 1978), 1170.

texto de homenagem, reiterou que Spínola foi intransigente quanto às alterações, ao passo que Vítor Crespo se batera «como um leão pela manutenção no Programa dos princípios da autodeterminação e independência das ex-colónias»;⁵¹ (iii) mais recentemente, reafirmou ter sido Spínola quem mais frequentemente interrompia a leitura do Programa que ele, Franco Charais, estava realizando, e que a discussão da descolonização preencheria grande parte do tempo «porque Spínola não aceitava os princípios de autodeterminação e independência».⁵² Também para Pedro Pizarat Correia (que, embora ausente da reunião, a estudou bastante) terá sido Spínola quem, em nome da JSN, propôs «mudanças substanciais ao texto relativo à política ultramarina», que levaram à retirada daquela «que era talvez a alínea mais significativa de todo aquele n.º 8».⁵³ Por sua vez, Otelo Saraiva de Carvalho, num texto muito detalhado e informado, remete para Spínola a iniciativa da eliminação da norma, acrescentando que «Silvério Marques, para quem o programa é virgem, alinha incondicionalmente ao lado de Spínola», mas o testemunho de Otelo não é presencial, não indica fontes e não é rigoroso na data/hora desta discussão.⁵⁴ De qualquer modo, além da intervenção (decisiva) de Spínola, também parece ser de concluir que a iniciativa pode ter cabido a Spínola ou a Jaime Silvério Marques e que a supressão, embora tenha provocado discussão, não foi considerada muito relevante e teve o assentimento (da maioria) dos membros da Comissão da Redacção do Programa do MFA presentes.

Ora, com esta revisão de última hora, mantendo-se na alínea *a*) do mesmo n.º 8 (reconhecimento de que a solução das guerras no Ultramar era política e não militar), a solução política ficou esvaziada de um dos princípios fundamentais que implicava — já que o mero «lançamento dos fundamentos de uma política ultramarina que conduza a paz», como se limitava a prever a nova alínea *c*) do n.º 8, não deveria levar, por certo, os movimentos de libertação a concederem o cessar-fogo. Além disso, como

51 Manuel Franco Charais, “O Almirante Vítor Crespo e o MFA”, in *Cidadão e Marinheiro — Livro de Homenagem ao Contra-Almirante Vítor Crespo*, org. Carlos de Almada Contreiras, Pedro Lauret e João Freire (Lisboa: Edições Colibri, 2015), 60.

52 Manuel Franco Charais, “A Discussão do Programa no Posto de Comando da Pontinha”, in *Operação...*, 90-91.

53 Correia, *Descolonização de Angola...*, 56; Id., “Indecisões na Política Portuguesa de Descolonização”, in *Descolonização*, vol. 5, org. Paula Cardoso Almeida (Vila do Conde: Verso da História, 2015), 50-51

54 Carvalho, *O Dia Inicial...*, 179 e 185.

observa David Martelo, ficou mesmo criado «um suporte legal para as tropas não aceitarem o prosseguimento das acções militares ofensivas e para enveredarem, também elas, pela ‘solução política’». ⁵⁵

A discussão terminou cerca das 8h da manhã de 26 de Abril e o texto do Programa do MFA (na sua 4.^a versão) ⁵⁶ foi de imediato lido, para difusão pública, por Vítor Alves. Logo Spínola tomou conta, de pleno e sem que qualquer resistência, da condução política do problema ultramarino, ou seja — como destacará Costa Gomes —, apesar de o n.º 8 do Programa do MFA atribuir expressamente a política ultramarina ao (futuro) Governo Provisório, Spínola, como Presidente da JSN, «imediatamente chamou a si a decisão de todos os assuntos [referentes à descolonização]». ⁵⁷

A estratégia de Spínola

Em 14 de Maio foi publicada a Lei n.º 3/74 definindo a estrutura constitucional que regeria a organização política do país até à entrada em vigor da nova Constituição. Não continha qualquer disposição específica sobre o ultramar e criava um Conselho de Estado ao qual, entre outras importantes funções, caberia exercer os poderes constituintes assumidos em consequência do Movimento das Forças Armadas, até à eleição da Assembleia Constituinte. A indicação de sete representantes para o Conselho de Estado (três do Exército, dois da Armada e dois da Força Aérea) foi um dos momentos decisivos da tomada e partilha do poder pelos militares vencedores do 25 de Abril e a primeira derrota significativa do sector spinolista — que, ao promover a sua participação no Conselho de Estado, tentava controlar a intervenção dos “capitães de Abril” (dissolvendo, por esta via, a sua organização dirigente), mas afinal consolidou a recém-crismada e inicialmente não prevista Comissão Coordenadora do Programa (CCP). ⁵⁸

A posse do Presidente da República em 15 de Maio iniciou a nova ordem. Como resume Luís Nuno Rodrigues, Spínola tornara-se, entretanto,

55 Martelo, *1974 — Cessar-fogo...*, 92.

56 Otelo Saraiva de Carvalho in *A Fita do Tempo...*, 214.

57 Gomes, *Sobre Portugal...*, 43.

58 Spínola, *País...*, 140-142; Carlos de Almada Contreiras, “Comissão Coordenadora do Programa”, in *Operação...*, 629-632. A composição desta CCP também foi um dos primeiros episódios da luta pelo poder dentro do MFA — cf. Maria Manuela Cruzeiro (entrevista), *Vasco Lourenço, do Interior da Revolução* (Lisboa: Âncora Editora, 2009), 232-234.

«o rosto do novo regime, a sua figura mais popular».⁵⁹ No discurso, depois de saudar as Forças Armadas e se vincular ao ideário do MFA, apelou à defesa e consolidação das instituições democráticas. Evocando os traços essenciais do Programa do MFA, Spínola deu prioridade ao estabelecimento da paz, realçando que o destino do ultramar português teria de ser democraticamente decidido «por todos os que àquela terra chamam sua», a quem deveria ser deixada inteira liberdade de decisão, incitando «o regresso dos partidos africanos de emancipação ao quadro da actividade política livremente desenvolvida».⁶⁰

No mesmo dia, pelo Decreto-Lei n.º 203/74, foi publicado o Programa do Governo Provisório, redigido essencialmente por Veiga Simão sob responsabilidade pessoal de Spínola.⁶¹ Mário Soares confirma que o Governo Provisório não foi tido nem achado na matéria.⁶² Na verdade, nele se expunha quanto à política ultramarina o pensamento de Veiga Simão (e do próprio Spínola), embora cometendo claramente ao Governo a sua direcção e omitindo qualquer referência à intervenção directa do Presidente da República. Interpretando e desenvolvendo (pela primeira vez e sob esta forma programática) o n.º 8 do Programa do MFA e ressaltando a falta de competência para proceder a grandes reformas de fundo, o n.º 7 enunciava as cinco grandes linhas de orientação da política ultramarina que o Governo Provisório deveria prosseguir:

- a) Reconhecimento de que a solução das guerras no Ultramar é essencialmente política e não militar;
- b) Instituição de um esquema destinado à consciencialização de todas as populações residentes nos respectivos territórios, para que, mediante um debate livre e franco, possam decidir o seu futuro no respeito pelo princípio da autodeterminação, sempre em ordem à salvaguarda de uma harmónica e permanente convivência entre os vários grupos étnicos, religiosos e culturais;
- c) Manutenção das operações defensivas no Ultramar [...];

59 Rodrigues, *Spínola...*, 285.

60 Apud António de Spínola, *Ao Serviço de Portugal* (Lisboa: Ática/Bertrand, 1976), 33 e segs.

61 *Ibid.*, 43, nota 1). Veiga Simão e Freitas do Amaral divergem (com polémica) quanto às participações efectivas na preparação do Programa — Diogo Freitas do Amaral, *O Antigo Regime e a Revolução* (Venda Nova: Bertrand/Nomen, 1995), 167-170; Simão, “Aprendi...”, 56.

62 Mário Soares, “Portugal e a Transição para a Democracia: um Testemunho Pessoal”, in *Portugal e a Transição para a Democracia (1974-1976)*, coord. Fernando Rosas (Lisboa: Edições Colibri/Fundação Mário Soares, 1999), 327.

- d) Apoio a um acelerado desenvolvimento cultural, social e económico das populações e territórios ultramarinos [...];
- e) Exploração de todas as vias políticas que possam conduzir à paz efectiva e duradoura no Ultramar.

Há aqui (mantendo-se a designação «política ultramarina») pelo menos três diferenças relevantes perante o texto do Programa do MFA: (i) uma separação semântica do Ultramar relativamente ao Portugal europeu, distinguindo-se «todas as populações residentes nos respectivos territórios» e consequentes diversas “nacionalidades”; (ii) o teor hesitante do texto do decreto-lei que, segundo alguns, parecia exprimir «uma tentativa de conciliação de diferentes vontades, quiçá inconciliáveis»;⁶³ (iii) o reconhecimento do (mero) princípio da autodeterminação.

Na posse do I Governo Provisório, em 16 de Maio, o Presidente da República reiterou as suas posições políticas, embora assegurando publicamente plenas e formais garantias aos dirigentes dos movimentos separatistas que poderiam entrar e sair livremente do território português para os contactos que desejassem estabelecer com o Governo Provisório. E, na sequência do Programa do Governo Provisório, difundido no dia anterior, Spínola, pela primeira vez desde o 25 de Abril, invocou a autodeterminação afirmando «desde já o nosso reconhecimento do direito de todos os povos à autodeterminação, assumindo solene compromisso de respeitar integralmente a decisão das populações ultramarinas, tomadas porém esta em plena consciência, sem pressões de espécie alguma e na prévia garantia de que a opção terá de ser feita, não entre duas alternativas apenas, mas entre todo um leque de viabilidades» e acrescentando logo de seguida não crer «que possa ser sustentada, por quem quer que seja, uma solução negociada entre facções de representatividade equívoca ou imperfeita». ⁶⁴ Quanto ao Primeiro-Ministro, Palma Carlos não deixou de destacar que, entre os problemas de extrema urgência, se sobrepunha o da guerra no ultramar — que era «o mais dramático e mais candente»⁶⁵.

Em 5 e 8 de Junho de 1974 realizaram-se nas instalações da Manutenção Militar, em Lisboa, duas reuniões plenárias com os

63 Mário António Fernandes de Oliveira (dir.), *A Descolonização Portuguesa — Aproximação a um Estudo*, I Volume (Lisboa: Instituto Democracia e Liberdade, 1979), 343.

64 António de Spínola, “Linha de Acção”, in *Ao Serviço...*, 47-48.

65 “Discurso na posse do Primeiro-Ministro Palma Carlos”, in *Textos Históricos da Revolução*, org. Orlando Neves (Lisboa: Diabril, 1975), 92

propósitos genéricos de reestruturar o Movimento das Forças Armadas e reforçar os poderes da Comissão Coordenadora do Programa do MFA (CCP). No Plenário de 5 de Junho, o problema ultramarino foi acaloradamente discutido a propósito do mandato de Manuel Monge, designado por Spínola para integrar a delegação portuguesa nas conversações de Londres com o PAIGC. Na reunião de 8 de Junho abordou-se o relacionamento do MFA com as instâncias do poder criadas pelo Programa do MFA e pela Lei n.º 3/74, de 14 de Maio. Porém, também nela o tema mais controverso foi o cessar-fogo no ultramar, agora apreciado a propósito do recente “encontro de Lusaca”, de 7 de Junho, sobre o qual foram, por escassa maioria, rejeitadas as condições para o efeito exigidas pela Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO). Embora discutida, continuou sem resposta a questão de saber a quem afinal pertenciam o poder e a competência para efeitos da programada solução política das guerras no ultramar — se ao Presidente da República, à Junta de Salvação Nacional, ao Governo Provisório ou à Comissão Coordenadora do Programa do MFA. Mesmo a terminologia era indefinida: “descolonização”, “autodeterminação” ou meras “conversações de cessar-fogo”. Em qualquer caso e de momento, estava excluído o reconhecimento oficial do direito à independência enquanto a autodeterminação era invocada ora como princípio ora como direito, mas os seus titulares eram imprecisos⁶⁶.

Em 11 de Junho, Spínola desenvolveu a sua visão, teórica e programática, ou seja, uma estratégia própria, no acto de posse dos Governadores-Gerais de Angola e Moçambique, respectivamente o general Silvino Silvério Marques e advogado Soares de Melo, com o discurso que intitulará «Descolonizar sem trair».⁶⁷ Nele visava definir «a nova linha de rumo da Nação Portuguesa em política ultramarina», que iria pautar «a conduta política do Governo Provisório, na ordem interna e externa».⁶⁸ O ponto fulcral residia no «conceito de autodeterminação».⁶⁹ Não o entendia como aplicável apenas aos territórios africanos, pois o Movimento de 25 de Abril fora, no fundo, a retomada daquele direito pelo Povo Português⁷⁰ — distinção que se adequa às

66 Sobre estes Plenários do MFA, António Duarte Silva, *A Independência da Guiné-Bissau e a Descolonização Portuguesa* (Porto: Edições Afrontamento, 1997), 204/205.

67 Spínola, “Linha...”, 83 e segs.

68 Spínola, “Linha...”, 85.

69 Spínola, “Linha...”, 86.

70 Spínola, “Linha...”, 86.

duas expressões consagradas do direito à autodeterminação: a externa, ou seja, o direito à livre determinação da forma estadual (incluindo a independência nacional total, com aquisição da personalidade jurídica internacional pelo novo Estado), e a interna, ou seja, o direito do povo constituído num Estado a decidir sobre o regime político e a escolher os seus governantes. Todavia — retomando a definição de autodeterminação que adoptara no texto de *Portugal e o Futuro* —, Spínola parecia começar a confundir aquelas duas expressões do direito à autodeterminação, pois ao mesmo tempo que considerava não existir «por isso autodeterminação sem democracia; e não existe democracia quando as decisões políticas são tomadas a coberto de pretensas e especiosas distorções da legitimidade representativa», sustentava também que não só não se podia dissociar autodeterminação de democracia, tão-pouco se podia dissociar autodeterminação de independência política, pois que, «na sua essência, um povo independente é aquele que, democrática e autodeterminadamente, escolheu e votou as leis por que deseja reger-se». E então o reconhecimento do direito dos povos à independência política seria «desse modo, redundante», por se encontrar implícito no conceito de autodeterminação desde que se aceitassem as consequências desta «sejam elas quais forem». ⁷¹ Assim, a autodeterminação ficava reduzida à democracia (interna) e Spínola concluía seguidamente, com toda a lógica, que «não se encontrando tais instituições [democráticas] em funcionamento nos territórios ultramarinos, e estando por isso as suas gentes ainda privadas de formas eficazes de expressão e participação, o que hoje se entende por independência imediata seria a mais gritante negação dos ideais democráticos universalmente aceites e nos quais se inspirou o Movimento das Forças Armadas». ⁷² Consequentemente, no seu entender, o direito à autodeterminação conduziria «ao desenvolvimento de um programa de descolonização centrado em quatro pontos: restabelecimento da paz; reconstrução e desenvolvimento acelerados; implantação de amplos esquemas democráticos de participação e de uma acelerada regionalização das estruturas políticas, económicas e sociais; e recurso à consulta popular como fórmula final de corporização dos princípios enunciados». ⁷³ Spínola defendia portanto que antes de descolonizar era necessário democratizar e antes de democratizar era necessário alcançar o cessar-fogo.

71 Spínola, “Linha...”, 87.

72 Spínola, “Linha...”, 87.

73 Spínola, “Linha...”, 88.

A autodeterminação era protelada, a democratização caberia ao Governo Provisório e a descolonização ficava sujeita a referendo.

Como nota Luís Nuno Rodrigues, este discurso era o primeiro e detalhado programa oficial sobre a política ultramarina após o 25 de Abril e revelava não só quanto Spínola discordava do rumo que a questão da descolonização estava a tomar (sobretudo com o desenrolar das primeiras conversações com o PAIGC e a FRELIMO), como, por outro lado, não deixaria de provocar “uma tempestade de protesto”, sobretudo entre os dirigentes africanos.⁷⁴ Mas, na opinião de Josep Sanchez Cervelló, o projecto de Spínola revelava antes de mais «uma tremenda ingenuidade»,⁷⁵ pois pressupunha o cessar-fogo e a pacificação generalizada. Ora, a política dos movimentos de libertação (mesmo da maioria das forças políticas portuguesas e dos meios internacionais, sobretudo, da OUA e da ONU) era precisamente a inversa: o reconhecimento do direito à autodeterminação e independência dos povos coloniais era uma condição do cessar-fogo e da abertura de negociações, a descolonização tinha de ser imediata e tal reconhecimento era ele, sim, uma condição da democratização.

A 13 de Junho, realizou-se novo Plenário do MFA onde a questão africana voltou a estar no centro dos debates. Diferentemente dos anteriores, fora convocado por Spínola, que pretendia um voto de confiança. Fez-se acompanhar pelos ministros Palma Carlos, Sá Carneiro, Vieira de Almeida e Firmino Miguel e por alguns membros da JSN. Pelo MFA compareceram cerca de 200 elementos, representando as unidades do país. O Plenário decorreu num ambiente tenso e foi inconclusivo. De manhã, Vieira de Almeida apresentou um balanço catastrófico da situação; Sá Carneiro, após uma dissertação sobre política nacional e internacional, enunciou as duas únicas vias de solução: ou enveredar imediatamente por uma via socialista ou reforçar os poderes do Presidente da República e adoptar medidas de emergência. De seguida, Spínola pôs à consideração duas hipóteses: ou o Movimento lhe conferia confiança absoluta ou pediria a demissão imediata. Após o intervalo para almoço, abriu-se uma discussão confusa de que terá resultado uma aparente posição de apoio do MFA a Spínola — o qual, ainda no decurso da intervenção em causa, levantou-se, agradeceu e retirou-se, no que foi secundado pelos restantes membros da JSN. No dia seguinte,

74 Rodrigues, *Spínola...*, 399-404.

75 Josep Sánchez Cervelló, “La Revolución Portuguesa y la Cuestión Colonial. Que Descolonización”, in *Portugal e a Transição...*, 105.

perante esta saída inopinada (e os fundados temores de dissolução do MFA e declaração do estado de sítio), realizou-se uma reunião restrita entre o Presidente da República e os membros da CCP e o efeito da saída “triumfal” de Spínola da Manutenção Militar terá sido anulado. Mas, além da revelação do confronto aberto entre a ala spinolista e a corrente afecta à CCP, este Plenário de 13 de Junho não atenuou a instabilidade que, no princípio de Julho, desembocará na chamada “crise Palma Carlos”. Perplexo perante o discurso de Spínola de 11 de Junho, a multiplicidade de declarações oficiais e oficiosas e a indefinição sobre a condução da política ultramarina, Eduardo Lourenço, defendendo ser «vital para o País ter *uma* política africana», perguntava no título de um extenso artigo publicado no *Diário de Lisboa* afinal «Quantas políticas africanas temos nós?».⁷⁶ O Governo Provisório também não percebia.

Participação do Conselho de Ministros

Ocupados em várias diligências externas, Mário Soares, Ministro dos Negócios Estrangeiros, e Almeida Santos, Ministro da Coordenação Interterritorial (como passara a designar-se o anterior Ministério do Ultramar), não participaram nas primeiras sessões do Conselho de Ministros (CM). Em 3 de Junho de 1974, ocorreu a primeira reunião em que foi apreciada a questão colonial. Almeida Santos começou por abordar a organização administrativa de Angola e Moçambique; logo de seguida, o Ministro Sá Carneiro perguntou sobre as conversações de Lusaca com a FRELIMO (a iniciar em 5 de Junho) e quis saber se o CM tomava «posição sobre a existência de conversações», ao que Almeida Santos respondeu ter Spínola dito «que deveria ir um ministro [e] explicou que a ida do Dr. Mário Soares iria abrir contactos que depois seriam continuados por um grupo negociador». O Primeiro-Ministro Palma Carlos concluiu que se voltaria mais tarde ao assunto.⁷⁷ O ponto da situação sobre as negociações com o PAIGC — iniciadas em Londres a 25 de Maio

76 Depois publicado in Eduardo Lourenço, *O Fascismo Nunca Existiu* (Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1976), 77 e segs.; Lourenço, *Do Colonialismo como Nosso Impensado* (Lisboa: Gradiva, 2014), 163 e segs. Sobre a referida disputa de poder entre Spínola e o MFA, Rezola, *25 de Abril — Mitos...*, 62 e segs.; António Reis, “A Tensão entre Spínola e a Coordenadora do MFA”, in *Os Anos de Abril*, vol. 6, 16 e segs.; Cruzeiro, *Vasco Lourenço...*, 265 e segs.

77 “Apontamentos para as Actas do Conselho de Ministros do I Governo Provisório”, in Helena Sanches Osório, *Conversas com Palma Carlos* (Lisboa: Edições Referendo, 1988), 198

e interrompidas em 31 de Maio⁷⁸ — foi então feito por Mário Soares: (i) o ambiente era «agradável de parte a parte com esforço de compreensão mútua»; (ii) o PAIGC não aceitava que Portugal se arrogasse «o direito de exercer o princípio da autodeterminação para se discutir o futuro da Guiné, embora não necessitem do nosso reconhecimento imediato do Estado da Guiné-Bissau»; quanto ao cessar-fogo estava «condicionado à definição de aspectos gerais»; (iii) a exigência de Spínola quanto à realização de um referendo tinha levado ao bloqueamento das negociações; (iv) entretanto, ficavam dúvidas quanto à competência do CM para definir a política do governo provisório em relação a África; (v) salvo as manobras diplomáticas do Brasil quanto ao reconhecimento imediato da República da Guiné-Bissau, os variados contactos internacionais não passavam pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros; (vi) quanto a Moçambique, o CM discutiu a prevista abertura das conversações com a FRELIMO em Lusaca, embora acabasse por não tomar uma posição explícita.⁷⁹

A abrir a reunião de 4 de Junho (presentes todos os ministros, salvo Mário Soares), Palma Carlos comunicou o teor das mensagens do Chanceler do Brasil e da OUA sobre a imediata independência de Angola e Moçambique e o reconhecimento imediato da Guiné-Bissau e que iria de seguida tratar da nomeação dos Governadores-Gerais de Angola e Moçambique com o Presidente da República. Depois, passou a palavra a Almeida Santos que fez um pormenorizado relato das questões essenciais abordadas nas deslocações a Moçambique e Angola, sobre o qual se abriu discussão no CM, concluída por uma votação quanto à escolha dos Governadores de Moçambique e Angola, a qual, na opinião do Ministro Vieira de Almeida, comprovou existir no CM clara «[d]esorientação interna e externa».⁸⁰

A questão colonial só voltou a ser discutida na sessão do CM, de 12 de Junho de 1974. Mário Soares começou por apresentar uma série de pontos relativos às negociações com o PAIGC: (i) a alteração do local, que passava a ser Argel; (ii) a interdependência quanto aos grandes princípios e o teor dos 3 protocolos que se alteravam mutuamente; (iii) o retrocesso das posições assumidas por Spínola; (iv) a sua posição pessoal de que

78 Silva, *A Independência...*, 189 e segs.; António Duarte Silva, “Guiné-Bissau: Libertação Total e Reconhecimentos Portugueses”, in *O Adeus ao Império — 40 Anos de Descolonização Portuguesa*, coord. Fernando Rosas, Mário Machaqueiro e Pedro Aires Oliveira (Lisboa: Veja, 2015), 106 e segs

79 “Apontamentos para as Actas...”, 203-205

80 “Apontamentos para as Actas...”, 207-210.

sem um texto preciso não iria a Argel para «não fazer nada», havendo que evitar afrontamentos e avançar com o processo democrático, sendo, por isso, indispensável que o CM tomasse uma posição inequívoca junto de Spínola.⁸¹ As intervenções dos demais ministros também abordaram a posição da FRELIMO; Palma Carlos, depois de comunicar que Spínola insistia no referendo e não saia do teor do seu discurso de 11 de Junho, mostrou-se disponível, perante a «situação militar inoportável e [o] fecho internacional de todas as partes», para fazer uma nova diligência junto de Spínola, se todos estivessem de acordo, pois o seu papel como Primeiro-Ministro era o de mero coordenador sem mais.⁸² A discussão prosseguiu com intervenções de vários ministros, centradas na especificidade do caso da Guiné-Bissau e sua eventual repercussão nas negociações a realizar quanto às demais províncias ultramarinas.⁸³

Na sequência da deliberada diligência, foram, à última hora e após uma tensa reunião em que participou Mário Soares, acordadas entre Spínola, Almeida Santos e Veiga Simão umas «miríficas frases», como expressões alternativas para apresentar na reunião de Argel com o PAIGC.⁸⁴ Esta fracassou rapidamente, em 14 de Junho, e segundo as declarações informais da delegação do PAIGC o problema era de fundo e residia no entendimento da autodeterminação — cujo exercício o PAIGC considerava realizado por via da luta (armada) —, exigindo liminar e conjuntamente quer a aceitação da independência da Guiné-Bissau quer o reconhecimento do direito à independência de Cabo Verde.⁸⁵

A estes factos e intervenções se limitou o CM no desenvolvimento da política ultramarina — que inicialmente lhe fora em exclusivo cometida pelo Programa do Governo Provisório —, da qual, como se vai ver, será afastado em consequência do fracasso da revisão substancial do Programa do MFA e da Lei nº 3/74, de 14 de Maio, proposta em meados de Julho pelo Primeiro-Ministro, Palma Carlos, e da posterior aprovação da Lei da Descolonização.

81 “Apontamentos para as Actas...”, 216-218.

82 “Apontamentos para as Actas...”, 219.

83 “Apontamentos para as Actas...”, 220-223.

84 António de Almeida Santos, *Quase Memórias*, 2.º Volume (Cruz Quebrada: Casa das Letras, 2006), 28-29 (repetindo a versão do 1.º Volume, 351-353, onde, porém, o episódio está mal datado e localizado).

85 Também David Castaño, *Mário Soares e a Revolução* (Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2012), 129-130.

A “Constituição Palma Carlos”

A iniciativa de Palma Carlos constou de dois Documentos, entregues ao Presidente da República, e posteriormente agrupados, para efeitos de publicação, sob o título comum “Alterações Constitucionais Propostas pelo Primeiro-Ministro Palma Carlos”⁸⁶. O *Documento 1* continha «Apreciações de Palma Carlos ao Programa do MFA» e uma análise política da conjuntura. O *Documento 2* continha «A proposta de alterações à lei constitucional» e desdobrava-se em dois articulados: Articulado I — intitulado «Intervenção directa do povo no processo político», onde nomeadamente se previa a votação por referendo, a realizar até 31 de Outubro de 1974, de uma (nova e assim expressamente designada) Constituição Provisória (sendo, consequentemente, adiadas as eleições para a Assembleia Constituinte) e, em simultâneo a tal referendo constituinte, a eleição directa e imediata de um Presidente da República; e Articulado II — intitulado «Normas constitucionais»: relações das alterações à Lei n.º 3/74, prevendo o imediato alargamento dos poderes do Primeiro-Ministro.

O plano destas alterações constitucionais resultou de várias colaborações. Palma Carlos assumiu, individual e politicamente, «a sua iniciativa, a sua responsabilidade e o seu destino».⁸⁷ Sabe-se que Spínola, por seu lado, manteve a propósito reuniões com Palma Carlos, envolveu Costa Gomes no processo e convocou o Conselho de Estado, tentando, na opinião do independente e (demissionário) Ministro da Coordenação Económica, Vasco Vieira de Almeida, aproveitar esta iniciativa «como forma de consolidação do seu poder, numa deriva autoritária e de carácter reaccionário».⁸⁸ Sá Carneiro, Ministro sem Pasta e adjunto constante de Palma Carlos, terá sido o estratega.⁸⁹ Segundo o seu biógrafo, para a preparação do *Documento I*, Sá Carneiro ainda recorreu a Magalhães Mota — «para definir os detalhes do projecto» — e a Jorge Miranda — para dar «uma opinião mais técnica».⁹⁰ O *Documento II* (Constituição Provisória e alterações da Lei n.º 3/74) foi preparado

86 Estão integralmente publicadas em Miranda, *Fontes...*, 1153 e segs.; como Anexo VII em Spínola, *País...*, 392 e segs.

87 “Apontamentos para as Actas...”, 93.

88 Vasco Vieira de Almeida, “Vitor Crespo, o 1.º Governo Provisório e a Descolonização”, in *Cidadão e Marinheiro...*, 74.

89 Maria Manuela Cruzeiro (entrevista), *Costa Gomes — O Último Marechal* (Lisboa: Editorial Notícias, 1998), 235.

90 Miguel Pinheiro, *Sá Carneiro* (Lisboa: A Esfera dos Livros, 2010), 288-290.

em separado. A sua autoria material (nunca assumida) foi atribuída a Freitas do Amaral,⁹¹ embora o próprio contrarie tal assessoria.⁹² Por seu lado, Spínola declarou ter ficado «completamente» surpreendido com esta Constituição Provisória, de que só e separadamente (isto é, como segunda parte do *Documento II*) tomou conhecimento no domingo, 7 de Julho⁹³. Aliás, esta complexa crise política prolongar-se-á e, sobretudo, abrirá um outro processo (constitucional) que levará à aprovação da Lei da Descolonização.⁹⁴

Naquele *Documento I* — e no que concerne à situação no ultramar —, Palma Carlos começava por salientar que, volvidos dois meses e meio sobre o 25 de Abril, a vida decorria normalmente em todos os territórios. No entanto, a subsistência do estado de guerra continuava a ser um problema fulcral, e dos efectivos progressos «no único caminho admissível, ou seja, o da paz e da autodeterminação», dependia também a consolidação da democracia em Portugal.

Ora — acrescentava o *Documento I* —, o Programa do MFA já fora ultrapassado pelo brotar de partidos políticos, e não só de meras associações cívicas ou políticas e, ainda, pela abertura de negociações com o PAIGC e a FRELIMO e o sentimento generalizado de que esse ou outro tipo de negociações tinha de prosseguir. No entanto, era ao enunciar as razões a favor do referendo imediato de uma Constituição Provisória que se evidenciavam a importância e a premência da questão colonial. Assim — a propósito da eventualidade de eleição da Assembleia Constituinte prevista pelo Programa do MFA e pela Lei n.º 3/74, antes de estarem em vias de solução os problemas ultramarinos —, perguntava-se no texto: «A Assembleia vai ser apenas da metrópole ou conjuntamente da metrópole e dos territórios ultramarinos? Se tudo indica que alguns destes territórios se vão separar de Portugal, a que título estariam representados naquela Assembleia? Em compensação, se eles ainda não se autodeterminaram ou, pelo menos, se o Governo Português ainda não acedeu a conceder-lhes a independência, como excluí-los de uma presença aí?». E mais uma vez, ao tentar uma solução ou caminho, encontrava-se um

91 Depoimento de Manuel Monge in Estudos Gerais da Arrábida, *A Descolonização Portuguesa...*, 58-60; Sánchez Cervelló, *A Revolução...*, 200.

92 Amaral, *O Antigo Regime...*, 210.

93 “Transcrição da Nota Manuscrita do Conselheiro Almada Contreiras da Sessão do Conselho de Estado de 8 de Julho de 1974”, in Tísicar Santiago, *O 25 de Abril...*, 279, e *infra*.

94 Abordei inicialmente o processo que levou à feitura da Lei da Descolonização in Silva, *A Independência...*, 232 e segs.

obstáculo: «Não existissem as guerras e poderia ser ensaiado um esquema de autodeterminação semelhante ao praticado pela França aquando da aprovação da Constituição de 1958 [...]. A Constituição, feita com a participação de representantes de todos os territórios portugueses — segundo o duplo princípio do sufrágio universal (*one man, one vote*) e da correspondência entre o número de habitantes e o de deputados — seria submetida a referendo em cada um deles, entendendo-se que aqueles que a aprovassem continuariam ligados a Portugal e aqueles que a rejeitassem adquiririam automaticamente a independência. As guerras vindas de há mais de dez anos e as próprias negociações com os movimentos emancipalistas tornam, contudo, evidentemente inviável este esquema».

Por isso, a proposta de Constituição Provisória apresentada por Palma Carlos enunciava, quanto aos territórios ultramarinos, dois princípios fundamentais⁹⁵:

- (a) De acordo com a Carta das Nações Unidas, Portugal reconhece o direito à autodeterminação, com todas as suas consequências, incluindo a independência, aos territórios portugueses da África e da Ásia (artigo 2.º, n.º 2);
- (b) Os Deputados serão eleitos por Portugal europeu e pelos territórios ultramarinos que, em virtude do exercício do direito à autodeterminação, tiverem optado por qualquer forma de ligação política com Portugal (artigo 2.º, n.º 6)⁹⁶.

Afastava-se, portanto, a solução federativa via referendo constitucional e reconhecia-se expressamente o direito à autodeterminação e independência. A estratégia, a direcção e o calendário eram alterados: o Programa do MFA seria abolido, ganhava-se tempo, Spínola passaria a ter uma legitimação directa e própria, a descolonização seria controlada e limitada.⁹⁷ Palma Carlos deu conhecimento das suas propostas ao Conselho de Ministros de 4 de Julho.⁹⁸ Os Documentos começaram a ser apreciados

95 *Documento 2, I* — «Intervenção directa do povo no processo político»: Artigo 2.º (Princípios fundamentais da Constituição provisória).

96 Tratava-se dos deputados à futura Assembleia Constituinte, a eleger, nos termos desta Constituição Provisória, até 30 de Novembro de 1976.

97 A iniciativa ficou conhecida por «golpe Palma Carlos» — Bruno Cardoso Reis, “Visões das Forças Políticas sobre o Fim do Império, dois Planos em Confronto e uma Política Exemplar de Descolonização (1974-1975)”, in *O Adeus ao Império...*, 98.

98 “Extractos da reunião do Conselho de 4 de Julho”, apud Helena Sanches Osório, *Conversas...*, 241-245.

na reunião do Conselho de Estado, de 5 de Julho (sexta-feira). A abrir, Spínola comunicou a decisão «tomada pelo 1.º Ministro num momento crucial da via nacional» e passou a palavra a Palma Carlos, para expor.⁹⁹ No termo da exposição, Palma Carlos retirou-se e Spínola, voltando a intervir, comunicou que a proposta do Primeiro-Ministro fora feita por pedido seu e que apoiava o alargamento dos poderes mas tinha reservas quanto à eleição do Presidente da República. Ficou marcada nova reunião para segunda-feira, 8 de Julho. Durante o fim-de-semana, as alterações foram debatidas em vários círculos do poder e alguns sectores passaram a denunciá-las como tentativa de golpe de Estado constitucional.¹⁰⁰ Em 6 e 7 de Julho decorreram reuniões alargadas de elementos do MFA, onde, além das divergências entre Spínola e a Comissão Coordenadora do Programa, foi decidida a posição a assumir no Conselho de Estado.¹⁰¹ A crise será resolvida nas sessões de 8 e 9 de Julho (segunda-feira e terça-feira), culminando uma «madrugada de janelas abertas em Belém».¹⁰²

A abrir a sessão de 8 de Julho, Spínola declarou-se surpreendido perante a proposta de Constituição Provisória de que só tomara conhecimento no dia anterior (domingo). Após discussão, passou-se à votação com os seguintes resultados: por maioria, foram rejeitados o referendo constituinte e a eleição presidencial antecipada e, por unanimidade, foi aprovado o alargamento dos poderes do Primeiro-Ministro (Lei n.º 5/74, de 12 de Julho).¹⁰³ Na manhã de 9 de Julho, Spínola comunicou o resultado a Palma Carlos e convidou-o a formar novo Governo.¹⁰⁴ Palma Carlos declinou e reiterou firmemente o pedido de demissão não aceitando a recondução por não se considerar habilitado «a assumir a

99 “Transcrição da Nota Manuscrita do Conselheiro Almada Contreiras da Sessão do Conselho de Estado de 5 de Julho de 1974”, in Tíscar Santiago, *O 25 de Abril...*, 275-276.

100 Cervelló, *A Revolução...*, 199-201; Rezola, *25 de Abril...*, 83-84. Sobre as reuniões da CCP, Maria José Tíscar Santiago, “O Governo dos 55 Dias e a Crise Palma Carlos”, in *Os Anos de Abril*, vol. 6, 26-29.

101 “Transcrição da Nota Manuscrita do Conselheiro Almada Contreiras sobre as Deliberações da Reunião da CCP de 6 de Julho de 1974” in Tíscar Santiago, *O 25 de Abril...*, 277; Cruzeiro, *Vasco Lourenço...*, 286 e segs.

102 Tíscar Santiago, *O 25 de Abril...*, 87 e segs.

103 Para a reunião do Conselho de Estado, Amaral, *O Antigo Regime...*, 210-213; “Transcrição da Nota Manuscrita do Conselheiro Almada Contreiras da Sessão do Conselho de Estado de 8 de Julho de 1974”, in Tíscar Santiago, *O 25 de Abril...*, 279-280. A Lei n.º 5/74, promulgada a 9 de Julho e publicada a 12 de Julho, alterava a Lei n.º 3/74 e continha seis artigos, atribuindo ao Primeiro-Ministro os poderes de convocar e presidir ao Conselho de Ministros e de dirigir, coordenar e fiscalizar a execução da política do Governo.

104 Spínola, *País...*, 168.

responsabilidade de entregar as parcelas do território ultramarino, isto é, reconhecer a sua independência». ¹⁰⁵

Em suma, nas sessões do Conselho de Estado de 8 e 9 de Julho, falharam as tentativas de substituir o Programa do MFA por uma Constituição Provisória e legitimar plebiscitariamente o Presidente Spínola. O Governo demitiu-se. Mas, além disso, apesar de não ter sido convocado para o efeito, afinal o Conselho de Estado também apreciara especificamente a matéria da descolonização e na sessão aprovava — por unanimidade, segundo acrescentaria Costa Gomes — um diploma em que, por interpretação extensiva do Programa do MFA, se reconhecia o direito à independência dos territórios ultramarinos. Embora seja mal conhecido o processo seguido quanto à aprovação deste primeiro texto da Lei da Descolonização, tal «resolução» do Conselho de Estado foi logo, informal mas claramente, comunicada ao delegado do MFA da Guiné, 1.º tenente Pessoa Brandão, que se deslocara a Lisboa para preparar ou obter uma solução para a crítica situação na Guiné. Então, em Bissau, o MFA local decidiu «esperar algum tempo pelas novas iniciativas do Governo, abertas pela resolução do Conselho de Estado, interpretativa do Programa do MFA». ¹⁰⁶

Acresce que o desenvolvimento da crise teve ainda mais consequências na perda do poder de Spínola: por um lado, a diminuição do apoio militar — pois coincidiu com a criação do Comando Operacional do Continente (COPCON), liderado por Otelo Saraiva de Carvalho —, por outro, o enfraquecimento da componente moderada do MFA. ¹⁰⁷

105 “Transcrição da Nota Manuscrita do Conselheiro Almada Contreiras da Sessão do Conselho de Estado de 9 de Julho de 1974”, in Tíscar Santiago, *O 25 de Abril...*, 280.

106 Jorge Sales Golias, *A Descolonização da Guiné-Bissau e o Movimento dos Capitães* (Lisboa: Edições Colibri, 2106), 215; como anexo, “Acta da Reunião do MFA 13 Jul[ho]”, *ibid.*, 352.

107 José Medeiros Ferreira, *Ensaio Histórico sobre a Revolução do 25 de Abril - O Período Pré-Constitucional* (Lisboa: INCM, 1983), 80; Giuseppe de Vergottini, *Le origini della seconda repubblica portoghese (1974-1976)* (Milão: Giuffrè, 1977), 157-159.

AS TRÊS VERSÕES DA LEI DA DESCOLONIZAÇÃO

Primeira versão

A reunião de 9 de Julho — interrompida a meio para o Presidente da República receber o Primeiro-Ministro e os ministros demissionários — foi um prosseguimento da reunião do dia anterior. Pouco se soube de tal reunião. Segundo o porta-voz, tratou-se de mera sessão de consulta e troca de opiniões, onde foram discutidas a situação política e a questão ultramarina. Na edição de 13 de Junho de 1974, o semanário *Expresso* foi mais longe pois um depoimento de Costa Gomes — qualificado pelo próprio como «testemunho de um membro do Conselho de Estado» — sobre o item «Alterações no problema da descolonização», começava por lembrar a sintonia do Programa do MFA com o direito internacional contemporâneo e a Carta da ONU, acrescentando: «As dúvidas que porventura tenham existido deixaram de ter razão de ser depois de a alínea a) do n.º 8 do Programa do MFA ter sido interpretada oficialmente pelo Conselho de Estado, e publicada em diploma». Mas nada fora (nem foi) publicado.

Entretanto decorria a remodelação governamental e a 18 de Julho tomou posse o II Governo Provisório, agora com forte presença do MFA. Melo Antunes assumiu o cargo de Ministro sem Pasta com a missão de se «ocupar do processo de descolonização, em geral e especificamente do de Moçambique, já que as negociações relativas à Guiné e Cabo Verde haviam sido já iniciadas em Maio, por Mário Soares e Almeida Santos e continuavam em curso».¹⁰⁸ O novo Primeiro-Ministro, Vasco Gonçalves, confirmou, embora de passagem, que o Conselho de Estado havia aprovado uma lei constitucional, a qual «completando e esclarecendo o pensamento que presidiu ao Programa do MFA (ver o n.º 8 das medidas a curto prazo), reconhece o direito dos povos à autodeterminação, com todas as suas consequências, incluindo o direito à independência».¹⁰⁹

Hoje, parece suficientemente confirmado que a questão fora debatida na reunião de 9 de Julho, porém sem deliberação definitiva, pois a Lei da

108 Melo Antunes, "A Descolonização Portuguesa: Mitos e Realidades", in *História de Portugal*, vol. XVIII, dir. João Medina, 351-352.

109 Vasco Gonçalves, *Discursos, Conferências de Imprensa, Entrevistas* (Porto: Paulo da Gama, 1976), 21.

Descolonização iria ser sucessivamente apreciada em várias sessões do Conselho de Estado, entre 8 e 24 de Julho, e teria três versões. Nas duas primeiras esteve numerada como Lei (Constitucional) n.º 5/74, primeiro, e n.º 6/74, depois. Só na terceira e última versão foi publicada como Lei n.º 7/74, de 27 de Julho.¹¹⁰

A primeira versão resultou das referidas sessões do Conselho de Estado de 8 e 9 de Julho, quando de todo o “plano Palma Carlos” só fora aprovada a Lei n.º 5/74 (numeração final), sobre os poderes do Primeiro-Ministro. O próprio Primeiro-Ministro Palma Carlos, além de confirmar esta votação — que, na opinião de Spínola, até lhe reforçava os poderes e lhe permitia escolher os novos ministros —, acrescenta que o Conselho de Estado aprovava também um outro diploma «que permitia a descolonização sem consulta prévia às populações indígenas».¹¹¹ Embora Palma Carlos aponte para a reunião de 8 de Julho, esse diploma sobre descolonização está formalmente datado de 9 de Julho. Começava por um curto preâmbulo, atribuindo a iniciativa ao MFA, «através da Junta de Salvação Nacional e dos seus representantes no Conselho de Estado». Note-se, quanto a este preâmbulo, que a remissão genérica para o MFA, “desdobrado” em JSN e representantes no Conselho de Estado, se iria manter em todas as versões, sem qualquer outra explicitação. E, quanto ao texto, esta Lei de 8/9 de Julho continha um único artigo — cuja fonte era, presumivelmente, o artigo 2.º, n.º 2, do projecto de Constituição provisória do “plano Palma Carlos”, que ela reproduz quase à letra.¹¹² Em qualquer caso, e mesmo que tenha provindo deste último, a Lei de Descolonização, assegura Almeida Santos em conclusão, «teve a sua génese no seio do próprio Conselho de Estado».¹¹³

Disponha essa primeira versão¹¹⁴:

ARTIGO ÚNICO

O princípio de que a solução das guerras no Ultramar é política e não militar, consagrado no n.º 8, alínea a), do Capítulo B do Programa

110 Neste processo legislativo, a numeração e o texto das Leis n.ºs 5/74, 6/74 e 7/74 foram várias vezes alteradas.

111 Osório, *Conversas...*, 96.

112 A versão do n.º 2 do artigo 2.º da *Constituição provisória*, constante de Tíscar Santiago, *O 25 de Abril...*, 402, sugere que o texto foi transferido de um diploma para outro.

113 Santos, *Quase...*, vol. 1, 300.

114 Reprodução (com alterações e um traço por cima) em Tíscar Santiago, *O 25 de Abril...*, 429. Nesta primeira versão a lei tinha inicialmente o n.º 5/74, enquanto a definitiva Lei n.º 5/74 (aprovada na mesma sessão) tinha inicialmente o n.º 6/74 — *ibid.*, 431.

do Movimento das Forças Armadas, envolve, de acordo com a Carta das Nações Unidas, o reconhecimento por Portugal do direito à autodeterminação, com todas as suas consequências, incluindo a independência dos territórios portugueses do Ultramar.

Não se conhece acta destas sessões de 8 e 9 de Julho do Conselho de Estado,¹¹⁵ mas as declarações do Presidente da República na abertura da posterior sessão de 19 de Julho são inequívocas. Segundo a acta desta sessão,¹¹⁶ Spínola afirmou então que na «eventualidade de o Estado Português ter de tomar uma decisão concreta sobre a concessão da independência à província da Guiné, deliberou este Conselho na sua última sessão, através da Lei Constitucional n.º 6/74, de 9 de Julho, fazer uma interpretação extensiva do n.º 8 da Capítulo B do Programa do MFA [...]».¹¹⁷ A expressão «interpretação extensiva» é sintomática da consciência do valor do acto praticado.

Segunda versão

Esta Lei n.º 6/74, datada de 9 de Julho, não foi promulgada nem publicada, contra o que dera a entender Costa Gomes no seu depoimento ao *Expresso* de 13/7/74, *supra* citado. Embora o Presidente da República não dispusesse de direito de veto,¹¹⁸ Spínola decidiu, entretanto, que o esclarecimento trazido ao Programa do MFA pela Lei em causa

115 Também não há, sobre a matéria, qualquer referência na (incompleta) “Nota Manuscrita do Conselheiro Almada Contreiras da Sessão do Conselho de Estado de 8 de Julho de 1974”, *ibid.*, 279-280; a subsequente “Nota Manuscrita do Conselheiro Almada Contreiras da Sessão do Conselho de Estado de 9 de Julho de 1974”, *ibid.*, 280-282, apesar de abordar incidentalmente o reconhecimento de independência da Guiné, também não refere a aprovação de qualquer lei.

116 A acta (dactilografada) da Sessão de 19 de Julho do Conselho de Estado (a sua 6.ª sessão), além de anotar no frontispício as anotações «aprovada na generalidade» e «aprovada na especialidade», «9 AGO 74», rúbrica ilegível, seguidas pela anotação «Aprovada por unanimidade», apresenta ainda, no texto, várias correcções manuscritas.

117 “Acta da 6.ª Sessão do Conselho de Estado de 19 de Julho de 1974”, *ibid.*, 297-299. Na Acta, a expressão dactilografada foi depois substituída pela seguinte expressão manuscrita: «através do Projecto de Lei Constitucional, votado em 9 de Julho» — *ibid.*, 298. Esta substituição compreende-se por, no dia em que foi feita, já estar decidido que a dita Lei n.º 6/74, de 9 de Julho, não seria publicada.

118 Todavia, o artigo 13.º da Lei n.º 13/74 acrescentava expressamente que os diplomas não promulgados, não assinados ou não publicados eram juridicamente inexistentes

levantava «problemas de fundo», que não poderiam deixar de ser «clara e inequivocamente definidos».¹¹⁹

Tais problemas eram de duas ordens.

Em primeiro lugar, dispozo expressamente o Programa do MFA que a definição da política ultramarina competia à nação, concluía-se que o Conselho de Estado não era competente para reconhecer o direito à autode-terminação e independência. Segundo Spínola, só a nação o poderia fazer e, na ausência de uma Assembleia Constituinte, a via verdadeiramente legítima seria a consulta popular. A alternativa era o Conselho de Estado revogar o referido n.º 8 do Programa do MFA e substituir tal disposição de modo a permitir, por outro caminho, a resolução do problema da Guiné. Em segundo lugar — acrescentou —, haveria que previamente revogar (sob pena de inconstitucionalidade) os artigos 1.º e 2.º da Constituição Política de 1933, relativos à definição e alienação do território nacional.

No termo da exposição, afirmou Spínola que «se este Conselho de Estado verificar, como se torna evidente, a impossibilidade da realização do plebiscito, é a ele — e só a ele — que compete decidir, inequivocamente, sobre a independência de qualquer parcela do Território Nacional, considerando-se insuficiente, para tal efeito, o “esclarecimento” feito pela Lei Constitucional aprovada na última reunião [...]».¹²⁰ Assim era porque — concluiu — «fundamentalmente o que estava em causa era a sua [por Spínola] não aceitação da responsabilidade de alienar uma parte do território nacional, sem a confirmação do Conselho de Estado ou da Nação».¹²¹ Esta argumentação era nova e abria várias questões. Nem todas foram imediatamente compreendidas e resolvidas.

O Conselho de Estado entrou então em «prolongada discussão»,¹²² omissa na acta. No entanto, as notas manuscritas do Conselheiro Almada Contreiras, além de resumirem aquela exposição do Presidente da Republica, destacam a intervenção do general Costa Gomes (invocando a gravidade da situação militar na Guiné) e enunciam esquematicamente as sucessivas propostas sobre as formulações dos (novos) artigos 1.º e 2.º,

119 “Acta da 6.ª Sessão do Conselho de Estado de 19 de Julho de 1974”, *ibid.*. Ver, também, a “Nota Manuscrita do Conselheiro Almada Contreiras da Sessão do Conselho de Estado de 19 de Julho de 1974”, *ibid.*, 283-284. Com os elementos disponíveis, não é possível saber como, quando ou com quem Spínola se apercebeu destes «problemas de fundo». Mas Almeida Santos também os invocará.

120 “Acta da 6.ª Sessão do Conselho de Estado de 19 de Julho de 1974”, *ibid.*, 299-302.

121 *Ibid.*, 303.

122 *Ibid.*.

através dos quais se desdobrava e melhorava o disposto no artigo único da primeira versão.¹²³

No final, procedeu-se às votações da (nova) iniciativa legislativa: primeiro foi votada e rejeitada (por catorze votos contra um) a versão apresentada pelo Conselheiro Freitas do Amaral quanto à redacção do artigo 2.º (que restringiria o reconhecimento como Estados independentes aos territórios ultramarinos que optassem pela independência); de seguida, a proposta apresentada pelo Presidente da República (depois de emendada) foi aprovada por unanimidade no respeitante ao preâmbulo e ao artigo 1.º; finalmente, o artigo 2.º desta mesma proposta foi aprovado por maioria com catorze votos a favor e um contra (Conselheiro Freitas do Amaral). Este último e ainda os Conselheiros Diogo Neto e Jaime Silvério Marques juntaram declarações de voto.¹²⁴ Só estiveram presentes três dos sete membros representantes do MFA (conselheiros Vítor Crespo, Almada Contreiras e Pereira Pinto) pois ainda não haviam sido empossados os quatro novos membros (Franco Charais, Canto e Castro, Vasco Lourenço e Pinto Soares) que substituiriam os que passaram a fazer parte do II Governo Provisório. A sessão terminou às 23h05 e não ficou marcada nenhuma outra reunião.¹²⁵

Os dois artigos da segunda versão da Lei da Descolonização dispunham o seguinte:

ARTIGO 1.º

O princípio de que a solução das guerras no Ultramar é política e não militar, consagrado no n.º 8, alínea a), do Capítulo B do Programa do Movimento das Forças Armadas, implica de acordo com a Carta das Nações Unidas, o reconhecimento por Portugal do direito à autodeterminação dos povos.

ARTIGO 2.º

O reconhecimento do princípio da autodeterminação, com todas as suas consequências, inclui a aceitação da independência dos territórios ultramarinos e a correspondente derrogação do artigo 1.º da Constituição Política de 1933.

123 “Nota Manuscrita do Conselheiro Almada Contreiras da Sessão do Conselho de Estado de 19 de Julho de 1974”, *ibid.*, 284.

124 “Acta da 6.ª Sessão do Conselho de Estado de 19 de Julho de 1974”, *ibid.*, 304-306.

125 “Nota Manuscrita do Conselheiro Almada Contreiras da Sessão do Conselho de Estado de 19 de Julho de 1974”, *ibid.*, 284.

Na quarta-feira, 24 de Julho, de manhã, foi distribuído pela Imprensa Nacional um *Suplemento ao Diário do Governo*, n.º 167, datado de sexta-feira, 19 de Julho, onde era publicada esta Lei n.º 6/74, com as expressas indicações de ter sido vista e aprovada no Conselho de Estado, promulgada em 19 de Julho e assinada pelo Presidente da República. Os jornais da tarde davam-lhe o devido relevo.

Afinal, tratava-se de uma “falsa lei” pois fora publicada sem ter sido devidamente promulgada (embora a assinatura conste do texto publicado, ela não constava do original enviado para publicação).

Terceira versão

Muito provavelmente, o envio para publicação desta “falsa lei” resultou apenas do «ambiente de balbúrdia generalizada, de grande descoordenação e confusão total» que, então, caracterizava o Gabinete e demais Serviços do Presidente da República — que, aliás, cometeriam ainda, na época, quanto a publicações oficiais, outras irregularidades semelhantes.¹²⁶ Em qualquer caso, impunha-se uma imediata rectificação.¹²⁷

Nesta altura vai ser decisiva a intervenção de Almeida Santos, após ter tido um encontro imediato com Spínola, invocando a sua qualidade de Ministro da Coordenação Interterritorial, até aí — diz — mantido à margem do processo legislativo. Logo que soube da publicação desta Lei n.º 6/74 Almeida Santos deslocou-se a Belém, onde Spínola também mostrou surpresa com o facto pois não tinha (ainda) assinado tal lei — efectivamente, acrescente-se, tal assinatura, certificando a promulgação, não constava do original enviado para publicação, como se confirmou perante o dossê respectivo, e, não obstante, o texto fora publicado como se a contivesse. Então, decidiram ambos corrigir a irregularidade, cuja causa,

126 José Pedro Castanheira, “Nunes Barata...», *Expresso — a Revista*, 11-R. Porém, António José Telo, *História Contemporânea de Portugal*, vol. 2 (Lisboa: Editorial Presença, 2008), 159, sugere que tal publicação terá sido «o resultado de uma emboscada» feita a Spínola — o que não parece plausível, não tem qualquer prova e, pelo contrário, a irregularidade proporcionou uma nova redacção que reforçou os poderes de Spínola enquanto Presidente da República.

127 Entende-se, em legística, que a promulgação faz parte do processo legislativo e representa uma condição de eficácia (e não, propriamente, de existência jurídica). Mas, no caso, a designação “falsa lei” justifica-se porque, além da publicação em causa ter sido oficialmente anulada (e não meramente rectificada), foi publicada uma outra Lei n.º 6/74, de 24 de Julho (contendo o regime transitório de governo para os Estados de Angola e Moçambique). Além disso, a “falsa lei” n.º 6/74 foi declarada «nula e de nenhum efeito» no *Diário do Governo*, 1.ª Série, de 28/8/1974.

aliás, nunca quiseram ou conseguiram esclarecer.¹²⁸ Imediatamente, a Presidência da República emitiu, oficialmente, uma *Nota* segundo a qual, por ter sido publicada em *Suplemento ao Diário da República* uma Lei n.º 6/74 a reconhecer o direito à autodeterminação dos povos com todas as suas consequências, e tendo esse texto sido publicado antes de promulgado pelo Presidente da República, a publicação iria ser devidamente rectificada. Além disso — acrescentava a *Nota* —, como a publicação fora feita em forma não rigorosamente correspondente ao texto aprovado pelo Conselho de Estado e apesar de tal divergência não ser profundamente significativa, impunha-se a nova publicação pois que, sem essa rectificação, a lei se podia «prestar a interpretações não coincidentes com o seu significado e alcance».¹²⁹ A *Nota* concluía referindo uma próxima comunicação ao País do Presidente da República, «esclarecendo o significado do referido diploma, que se reveste de carácter histórico».

Porém, a dita, necessária e prometida rectificação acabaria, sim, por originar uma nova versão da Lei da Descolonização (a terceira¹³⁰), promovida conjuntamente por Spínola e Almeida Santos.

A sessão seguinte do Conselho de Estado realizou-se a 24 de Julho, cinco dias depois da votação daquela Lei n.º 6/74, no mesmo dia da sua publicação oficial e, ainda, da emissão da referida *Nota* da Presidência da República. Teve como agenda: 1. «Alterações à lei Constitucional relativa ao Estatuto Político-Administrativo dos Estados de Angola e Moçambique»; 2. «Exposição pelo Senhor Ministro da Coordenação Interterritorial sobre a lei que esclarece o alcance do n.º 8 do capítulo B do Programa do Movimento das Forças Armadas».¹³¹ Nesta sessão do Conselho de Estado já estiveram presentes os três novos Conselheiros, entretanto eleitos por uma Assembleia do MFA. No início da sessão, o presidente Spínola designou o capitão Pinto Soares (membro mais novo)

128 Almeida Santos, “Quem Mandou...”, 10; Id., *Quase...*, 264-265

129 Tal justificação não está comprovada, pois não se encontra a divergência invocada. Este facto, e o demais teor da *Nota* da Presidência da República inculcam que Almeida Santos terá sido o seu autor material.

130 Distinguindo também três «iniciativas» da Lei da Descolonização, Tíscar Santiago, *O 25 de Abril...*, 218.

131 “Acta da 7.ª Sessão do Conselho de Estado de 24 de Julho de 1974” in Tíscar Santiago, *O 25 de Abril...*, 308. Segundo referência manuscrita no frontispício foi «Aprovada por unanimidade», em «16AGO74», a que se segue uma rúbrica idêntica à que consta da Acta da 6.ª Sessão. A Acta desta 7ª Sessão é acompanhada de 3 Anexos, o primeiro dos quais é uma «Breve Justificação do Texto Proposto», referente à nova redacção da Lei da Descolonização (não assinado e expando parte da argumentação de Almeida Santos).

como secretário permanente — a quem, a partir daí, caberia elaborar as actas e servir de porta-voz.¹³²

Entrando no ponto 2 da agenda, Almeida Santos interveio sobre o sentido da referida Lei n.º 6/74 e «sobre os efeitos práticos que, a manter-se a actual forma, ela iria ter na opinião pública nacional e internacional». Sugeriu, além disso, que nos artigos 1.º e 2.º fosse uniformizada a terminologia relativa à necessária e importante distinção entre princípio da autodeterminação e direito à autodeterminação¹³³ — pois era do reconhecimento deste último que se tratava. Propôs ainda a criação de um artigo 3.º, atribuindo competência ao Presidente da República para «concluir os acordos preparatórios condicionantes do exercício do direito reconhecido nos artigos antecedentes, bem como definir as formas desse exercício».¹³⁴

De seguida, o Presidente da República pôs o assunto à discussão. O Conselheiro Diogo Freitas do Amaral propôs um acrescento na redacção do novo artigo 3.º Intervieram também os Conselheiros Azeredo Perdigão, Diogo Neto e Galvão de Melo.¹³⁵ Submetido a votação, foi aprovado por unanimidade (21 votos) o texto daquela que passava a ser a Lei Constitucional 7/74, de 27 de Julho:

ARTIGO 1.º

O princípio de que a solução das guerras no Ultramar é política e não militar, consagrado no n.º 8, alínea a), do Capítulo B do Programa do Movimento das Forças Armadas, implica de acordo com a Carta das Nações Unidas, o reconhecimento por Portugal do direito dos povos à autodeterminação.

ARTIGO 2.º

O reconhecimento do direito à autodeterminação, com todas as suas consequências, inclui a aceitação da independência dos territórios ultramarinos e a correspondente derrogação do artigo 1.º da Constituição Política de 1933.

132 Nuno Pinto Soares, *Abril, Caderno de Memórias* (Lisboa: Chiado Editora, 2017), 95-99.

133 “Acta da 7.ª Sessão do Conselho de Estado de 24 de Julho de 1974”, in Tíscar Santiago, *O 25 de Abril...*, 309.

134 “Nota Manuscrita do Conselheiro Almada Contreiras da Sessão do Conselho de Estado de 24 de Julho de 1974”, *ibid.*, 285.

135 *Ibid.*. Estes dois últimos, em declaração de voto conjunta, consideraram que no artigo 2.º deveria ler-se «incluída a aceitação do direito à independência» (*ibid.*).

ARTIGO 3.º

Compete o Presidente da República, ouvidos a Junta de Salvação Nacional, o Conselho de Estado e o Governo Provisório, praticar os actos e concluir os acordos relativos ao exercício do direito reconhecido nos artigos antecedentes.

Além da nova numeração, esta Lei n.º 7/74 não foi, assim, uma mera rectificação da Lei n.º 6/74. Era a terceira versão da Lei da Descolonização.¹³⁶ Comparando, para efeitos de interpretação histórico-jurídica:

- (i) Em todas as versões, tratava-se de interpretar o “princípio da solução política” consagrado no Programa do MFA;
- (ii) A interpretação apoiava-se na Carta das Nações Unidas (cujo princípio da autodeterminação dos povos se tornara, por extensão do conteúdo e restrição do titular, direito à autodeterminação e independência dos povos coloniais¹³⁷);
- (iii) O articulado foi crescendo versão a versão, artigo a artigo, aperfeiçoando-se tecnicamente e precisando o alcance político;
- (iv) Em nenhuma versão se adoptou a expressão consagrada: direito à autodeterminação e independência dos povos coloniais, antes, conforme a fórmula final, direito à autodeterminação [dos povos], com todas as suas consequências;
- (v) Na 1.ª versão, em artigo único, o princípio da solução política envolvia o reconhecimento por Portugal do direito à autodeterminação, incluindo a independência dos territórios portugueses do Ultramar;
- (vi) Na 2.ª versão, implicava reconhecimento por Portugal do direito à autodeterminação dos povos (artigo 1.º), mas no artigo 2.º já tal reconhecimento tinha por objecto o princípio da autodeterminação, entre cujas consequências se especificavam a *aceitação* da independência (fórmula apropriada para o caso da Guiné-Bissau) e a derrogação do artigo 1.º da Constituição de

136 A publicação feita originariamente no *Suplemento ao Diário do Governo*, de 27 de Julho, também ela, teve que ser corrigida, pois, «por lapsos», foi omitida no texto do artigo 3.º a expressão «praticar os actos» [acrescento de iniciativa do Conselheiro Freitas do Amaral], pelo que o Presidente da República mandou publicar, datada de 31 de Julho, uma *rectificação à Lei n.º 7/74, de 27 de Julho* (cf. *Diário do Governo*, 1.ª Série, de 2/8/1974).

137 Silva, *A Independência...*, 304 e segs.

1933 (que definia o território pertencente a Portugal, na Europa, na África Ocidental, na África Oriental, na Ásia e na Oceânia, mas cuja vigência e relevância, e portanto expressa, total e única interrogação, se podem considerar discutíveis);

- (vii) Na 3.^a versão, eliminou-se a expressão princípio da autodeterminação, o reconhecimento passou a ter como único objecto o direito dos povos à autodeterminação e o regulou-se o seu exercício, agora da competência do Presidente da República, prevendo-se a conclusão dos «acordos relativos».

A mais significativa apreciação jurídico-política da versão definitiva da Lei n.º 7/74 foi feita por Almeida Santos, em especial nas entrevistas aos jornais *Província de Angola*, de 6 de Agosto de 1974,¹³⁸ ao *Diário Popular*, de 12 de Agosto¹³⁹ e, com maior incidência na questão do referendo, numa Mesa Redonda, a propósito realizada pelo semanário *Expresso*.¹⁴⁰

A primeira pergunta incidiu sobre o relevo e importância histórica da Lei n.º 7/74 e do discurso do Presidente da República. Almeida Santos esclareceu que, apesar das aparências, na realidade não ocorrera qualquer mutação essencial na definição da política ultramarina, tal como apresentada pelo «intencionalmente maleável» Programa do MFA e pelas tomadas de posição iniciais das autoridades do novo regime português, além de que o próprio programa do Governo provisório já aceitara «expressamente o princípio da autodeterminação». ¹⁴¹ Efectivamente, a afirmação constante do Programa do MFA sobre a solução do problema competir à Nação tinha «várias interpretações possíveis». Numa primeira interpretação, seria à Nação saída da Constituição votada pela prevista Assembleia Constituinte que competiria tal solução. Mas esta interpretação tinha «virtudes lógicas e um defeito: o de estar dependente da imediata consecução de acordos de cessar-fogo, sob pena de termos de aceitar a continuação do conflito armado durante o ano e meio necessário à execução do esquema constitucional atrás referido». Ora, os movimentos de libertação não aceitavam o cessar-fogo sem um acordo

138 António de Almeida Santos, *15 Meses no Governo ao Serviço da Descolonização* (Porto: ASA, 1975), 123.

139 Santos, *15 Meses...*, 139. A entrevista data de 1974 e não de 1975 como erradamente refere o livro.

140 *Expresso*, de 3 de Agosto, 1974, e de 10 de Agosto, 1974.

141 António de Almeida Santos, “Entrevista ao *Província de Angola*”, in *15 Meses...*, 123 (itálico original).

prévio global relativo aos princípios políticos da autodeterminação e independência. Uma outra alternativa havia, no campo teórico: «um antecipado plebiscito em que se perguntasse à Nação como entendia que devia ser resolvido, no plano da execução prática, o problema dos territórios ultramarinos». Porém, esta outra alternativa também continha várias dificuldades e defeitos: desde a organização e demora da respectiva consulta até, outra vez, à «frontal oposição dos movimentos de libertação à possibilidade de qualquer referendo nos respectivos territórios».¹⁴² Por tudo isso, «cedo se deu conta de que, na base do problema, estava a questão da legitimidade do actual regime». E, sendo esta uma legitimidade inquestionável, se bem que revolucionária, estava «o problema maduro para a conclusão de que, não falando o Programa do Movimento das Forças Armadas directamente em plebiscito, ou em referendo, a referência à Nação podia em teoria, e devia em pragmática, ser entendida como *a Nação* politicamente organizada segundo o Programa do Movimento, isto é, através dos seus órgãos representativos e soberanos. Por outras palavras: através do Conselho de Estado, que detinha a totalidade dos poderes constituintes, e do Presidente da República, que representava a Nação Portuguesa». Assim surgiu — conclui — a Lei n.º 7/74, «aliás a título interpretativo do n.º 8 do Programa do MFA».¹⁴³

Ainda na mesma entrevista, acrescentou que «a tónica de novidade» da Lei n.º 7/74 se encontrava no artigo 3.º, o qual criava «um instrumento constitucional dúctil» que habilitava o Presidente da República «a adequar as soluções, no plano prático, aos condicionalismos de cada território» e a tomá-las «sem entorpecentes delongas», isto é, a controlar o processo de descolonização «sem se deixar ultrapassar pelos acontecimentos».¹⁴⁴ Com uma interpretação coincidente, o então Conselheiro de Estado Freitas do Amaral — que, como se viu, corrigira a inicial redacção do artigo 3.º, alargando a competência do Presidente da República a todas as fases — destaca o afastamento do Governo da direcção da descolonização por a norma visar «um objectivo político definido: retirar a condução

142 Santos, “Entrevista...”, 123-124.

143 Santos, “Entrevista...”, 124-125.

144 Santos, “Entrevista...”, 126 e 139. Porém, no seu posterior livro de memórias, Santos, *Quase...*, vol. 1, 268, e, sobretudo, Vol. 2, 64-66, desenvolve uma outra leitura e omite quer estas interpretações iniciais quer, mesmo, a sua intervenção no Conselho de Estado de 24 de Julho, limitando-se a reconhecer que «introduzi[u]» o artigo 3.º da Lei n.º 7/74, «com a concordância do Presidente da República». Também é escasso o que sobre o tema expôs na sua intervenção “A Revolução e a Questão Colonial. Que Descolonização?”, in *Portugal e a Transição...*, 113.

do processo de descolonização ao Primeiro-Ministro da época — Vasco Gonçalves — e transferi-la para o Presidente da República da altura — António de Spínola». ¹⁴⁵

No dia seguinte ao da promulgação — e no próprio dia da publicação — o Presidente da República, através de uma Comunicação ao País, que intitulou «Nações Irmãs do Mundo Lusíada», enalteceu e explicou a Lei n.º 7/74. ¹⁴⁶ Imediatamente, três representantes do MFA, da CCP, do Conselho de Estado e dos três ramos das Forças Armadas (Vasco Lourenço, Almada Contreiras e Pereira Pinto) deslocaram-se a Belém, «para explorar o sucesso». ¹⁴⁷ A 29 de Julho, os partidos da coligação governamental (PS, PPD, PCP e MDP/CDE) promoveram conjuntamente uma enorme manifestação em frente ao palácio de Belém, onde foi recebida por Spínola ladeado por Costa Gomes e Vasco Gonçalves. Segundo o então embaixador norte-americano em Lisboa, a popularidade de Spínola atingira «um novo máximo» e o discurso que proferira a propósito da promulgação da Lei da Descolonização «foi percebido como dando-lhe um lugar na história mundial à la De Gaulle». ¹⁴⁸

OS DESENVOLVIMENTOS DA LEI DA DESCOLONIZAÇÃO

A Comunicação à ONU, de 4 de Agosto de 1974

Após o 25 de Abril, fora imediata e constante a pressão da ONU no sentido de Portugal proceder a uma «efectiva descolonização». ¹⁴⁹ Mas os primeiros contactos portugueses haviam sido meramente exploratórios. De 3 a 7 Junho, depois de uma longa entrevista com o Presidente da

145 Diogo Freitas do Amaral, “Carta [sobre a Lei n.º 7/74]”, *Tempo*, de 11 de Março, 1976, 9.

146 Apud Spínola, *Ao Serviço...*, 145. Segundo Santos, *Quase...*, vol. 1, 271, foram ele e Veiga Simão que aconselharam Spínola «a atenuar — como atenuou — a interpretação extensiva» da Lei n.º 7/74 que faria neste discurso de 27 de Julho.

147 Cruzeiro, *Vasco Lourenço...*, 296.

148 Citado por Bernardino Gomes e Tiago Moreira de Sá, *Carlucci vs. Kissinger — Os EUA e a Revolução Portuguesa*, (Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2008), 74.

149 Luís Nuno Rodrigues, “A Organização das Nações Unidas e a Descolonização Portuguesa — Do 25 de Abril à Lei da Descolonização”, in *Dos “Anos Quentes” à Estabilidade Democrática*, org. Ana Belchior e Nuno de Almeida Alves (Lisboa: Editora Mundos Sociais, 2016), 113-115.

República, na qualidade de enviados do Ministro Mário Soares, Jorge Sampaio e João Cravinho tiveram na ONU, em Nova Iorque, múltiplas conversações sobre os rumos da política externa portuguesa. Concluíram ser generalizada a expectativa sobre uma definição clara da política de descolonização, em especial quanto ao princípio da autodeterminação e independência — de cuja adopção se aguardavam passos que, embora difíceis e não necessariamente rápidos, teriam de ser inequívocos. Em meados de Junho, Mário Soares participou em Otava numa cimeira da NATO, conversou com Kissinger e foi a Nova Iorque reunir com Kurt Waldheim, incitando-o a uma próxima visita a Lisboa, para “estimular” a resolução do problema da independência da Guiné-Bissau pois as negociações com o PAIGC, de momento em Argel, tinham entrado num impasse.¹⁵⁰

Por seu lado, Spínola, que, em 28 de Junho, impusera a nomeação de Veiga Simão como Embaixador de Portugal na ONU, começara a constatar que o tempo para negociar «era curto», que a ONU desejava um «acto iniludível» e que só a resolução do caso da Guiné previamente à abertura da Assembleia Geral da ONU, em Setembro, evitaria que Portugal fosse submetido a moções drásticas.¹⁵¹

Com a publicação da Lei da Descolonização ficaram preenchidas as condições impostas por Kurt Waldheim para debater o futuro dos territórios portugueses em África.¹⁵² A visita a Lisboa decorreu de 2 a 4 de Agosto, a reunião com Spínola durou cerca de hora e meia e teve como único tema o futuro dos territórios portugueses em África.¹⁵³ No termo da visita foi emitido pelo Departamento de Informação Pública das Nações Unidas um *Comunicado conjunto das Nações Unidas e do Governo Português*. Nele, depois da referência às entidades portuguesas contactadas, acrescenta-se que o Secretário-Geral explicou a posição das Nações Unidas e os pontos de vista que lhe foram transmitidos pelos

150 Sobre estas diligências de Mário Soares, as suas divergências com Spínola e as cautelosas posições norte-americanas, José Pedro Castanheira, *Jorge Sampaio — Uma Biografia* (Lisboa/Porto: Edições Nelson de Matos/Porto Editora, 2012), 455 e segs.; David Castaño, *Mário Soares e a Revolução* (Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2012), 127 e segs.

151 Spínola, *País...*, 281-282.

152 Sobre a programação da viagem de Kurt Waldheim, Luís Nuno Rodrigues, “António de Spínola e o Contexto Internacional da Descolonização”, in *O Longo Curso...*, 598 e segs.; Idem, “A Organização das Nações Unidas e a Descolonização Portuguesa — Do 25 de Abril à Lei da Descolonização”, in *Dos “Anos Quentes”...*, 116 e segs.

153 Sobre esta reunião, Rodrigues, *ibid.*, 121-123; depoimento do embaixador Nunes Barata in Estudos Gerais da Arrábida, *A Descolonização Portuguesa — Painel Dedicado à Guiné (27 de Agosto de 1996)*, 21.

Chefes de Estado africanos, pela OUA e pelos dirigentes dos Movimentos de Libertação. Foram também foram apreciadas as modalidades da possível assistência da ONU no processo de descolonização. Por sua vez, o Governo português expôs a sua nova posição, decorrente da recente Lei Constitucional n.º 7/74 e do discurso público do presidente Spínola, também de 27 de Julho.

Substancialmente, as conversações culminaram numa (unilateral) *Comunicação do Governo português*, formalmente inserida no Comunicado Conjunto e desenvolvida em oito pontos: cooperação com as Nações Unidas (n.º 1); referência ao princípio da unidade e integridade territorial de cada um dos territórios africanos sob administração portuguesa (n.º 2); definição da posição portuguesa relativamente a cada um deles (n.ºs 3 a 7); participação portuguesa nos programas das Nações Unidas e das Agências Especializadas (n.º 8). Através desta *Comunicação* e assumindo, desde o ponto n.º 1, a formulação própria do direito internacional da descolonização, o Governo português reafirmava as suas obrigações e decidia cooperar plenamente com a ONU na aplicação de todas as disposições da Carta, resolução 1514 (XV) e demais resoluções referentes, especificamente, aos territórios sob administração portuguesa. Em consequência, no ponto n.º 2, reafirmava o reconhecimento do direito à autodeterminação e independência de todos os territórios ultramarinos sob sua administração, comprometendo-se a garantir a unidade e integridade de cada território e a opor-se a toda e qualquer tentativa separatista ou de desmembramento.

Mas a *Comunicação* ia muito além das previsões genéricas e abstractas do articulado da Lei n.º 7/74. O regime de cada colónia era definido separadamente.

O estatuto da Guiné (ponto n.º 3) era, nesta ordem, o primeiro, subdividindo-se, formalmente, em duas alíneas:

- a) O governo português declarava-se pronto a reconhecer a República da Guiné-Bissau como Estado independente e a celebrar imediatamente acordos para a transferência da administração;
- b) Nestes termos, daria completo apoio ao pedido de admissão da Guiné-Bissau como membro das Nações Unidas.

O regime de Cabo Verde (ponto n.º 4) era autonomizado do da Guiné, contemplado em dois parágrafos muito vagos e não referia expressamente

o PAIGC, embora destacasse a aceleração do processo de descolonização, dizendo, primeiro, que o governo português reconhecia o direito do povo do arquipélago de Cabo Verde à autodeterminação e independência e estar disposto a aplicar as decisões internacionais, acrescentando, no segundo parágrafo, que estava pronto a cooperar intimamente com os órgãos competentes das Nações Unidas com vista a acelerar o processo de descolonização no arquipélago de Cabo Verde.

Por sua vez, o regime de Moçambique (ponto n.º 5) era, no primeiro parágrafo, semelhante ao de Cabo Verde, mas, depois, a FRELIMO era expressamente reconhecida e afirmava-se que o governo português tomaria medidas imediatas para acelerar o processo de independência daquele território.¹⁵⁴

Quanto a Angola (ponto n.º 6), dizia a *Comunicação* num único e cauteloso parágrafo que o governo português, além de reconhecer o direito à autodeterminação e independência, tinha a intenção de estabelecer, em breve, contactos com os movimentos de libertação de modo a poderem iniciar-se, logo que possível, negociações formais.

Sobre São Tomé e Príncipe (ponto n.º 7), a *Comunicação* era absolutamente sintética: além de reconhecer o direito à autodeterminação e independência, o governo português dizia-se disposto a aplicar as decisões das Nações Unidas a este respeito.

Por fim, no ponto 8 da *Comunicação*, o Governo Português esperava que a Assembleia Geral reconsiderasse as decisões que o impediam de participar plenamente nos programas das Nações Unidas e das Agências Especializadas.

Portanto, através desta *Comunicação* de 4 de Agosto, fazendo a transposição da Lei n.º 7/74 para o plano internacional, o Estado português anunciava o seu programa de descolonização: reconhecimento do direito à autodeterminação e independência pelo Estado português, tal como formulado e desenvolvido pela ONU e previsão dos modos da sua efectivação segundo fórmulas amplas e flexíveis. Embora omitindo Timor e Macau, o regime de cada território era apresentado em termos ponderados e significativamente diferentes, desde o irremediável reconhecimento

154 Note-se que, simultaneamente, em reunião secreta realizada em Dar-es-Salam entre 30/7 e 2/8/1974, as delegações portuguesa e da FRELIMO acordaram em negociar nas condições exigidas pela FRELIMO: (a) o reconhecimento do direito do povo moçambicano à independência total e completa; (b) aceitação do princípio da transferência do poder para a FRELIMO; (c) reconhecimento da FRELIMO como único e legítimo representante do povo moçambicano.

da independência da Guiné-Bissau à aceleração das negociações com a FRELIMO, até ao estabelecimento de contactos com (não identificados) movimentos de libertação de Angola ou mero reconhecimento (sem qualquer tipo de referência a movimentos de libertação) do direito à autodeterminação e independência de Cabo Verde e de São Tomé e Príncipe. Depois, referências genéricas e difusas à cooperação da ONU, quer quanto à descolonização, quer quanto ao papel das agências especializadas. Na síntese de Almeida Santos tratava-se de «desbravar de caminho» e de um «texto acelerador» em que «a diversidade da linguagem utilizada para cada território confirma que cada um deles era um caso».¹⁵⁵

Em resumo: bastara uma semana — da publicação da Lei n.º 7/74, de 27 de Julho, à *Comunicação* do Governo português à ONU, de 4 de Agosto — para Portugal ter dado formalmente início ao processo de descolonização e se vincular, quer na ordem jurídica interna quer na ordem jurídica internacional, à dissolução do seu império colonial.¹⁵⁶ Mas esta *Comunicação* do Governo português à ONU serviu também de base à formulação de um (aparentemente circunstancial, muito congeminado e afinal fracassado) “Plano de Agosto” para a descolonização, delineado conjuntamente por Spínola, Veiga Simão e Almeida Santos.

O “Projecto Nacional” de Spínola e os documentos Veiga Simão e Almeida Santos (“Plano de Agosto”)

À primeira vista, o artigo 3.º da Lei da Descolonização poderia reconduzir-se à esfera de competência já atribuída no artigo 7º, n.º 9, da Lei nº 3/74, de 14 de Maio, segundo o qual cabia ao Presidente da República: «Representar a Nação e dirigir a política externa do Estado, concluir acordos e ajustar tratados internacionais, directamente ou por intermédio de representantes, e ratificar os tratados depois de devidamente aprovados». Mas — como destaca Almeida Santos, seu promotor — ía além de tal disposição, pois alargava a competência à definição do *como* (ou seja, o modo, as vias ou formas) haveria de passar-se do reconhecimento do direito à autodeterminação, incluindo a independência, feito pelos artigos 1º e 2º, às consequências do seu exercício; ora — prossegue —,

155 Santos, *Quase...*, 1.º Volume, 318-319.

156 Norrie MacQueen, *A Descolonização da África Portuguesa — A Revolução Metropolitana e a Dissolução do Império* (Mem Martins: Editorial Inquérito, 1998), 121.

tal modo poderia variar de território para território indo desde «um simples acordo entre o Estado português e movimentos de libertação legitimados (também pela via revolucionária)» até «à retomada da ideia ou do expediente de uma consulta directa ou indirecta, limitada ou universal, às mesmas populações». ¹⁵⁷ Ou seja — conclui Almeida Santos —, a previsão das condições de efectivação do direito à autodeterminação fora feita pela Lei n.º 7/74 através de uma «fórmula necessariamente maleável e intencionalmente ampla», para que o Presidente da República adoptasse quanto a cada um dos sete territórios ultramarinos em causa «a via de exercício que julgue mais adequada às circunstâncias». ¹⁵⁸ Por isso mesmo, na comunicação ao País em 27 de Julho, Spínola sublinhara que a proclamação da independência das várias colónias se verificaria «em termos e datas a acordar». ¹⁵⁹ Em suma, na opinião de Almeida Santos, ficara claro que, se os territórios não viessem a ser independentes, «no todo ou em parte» seria apenas porque não teriam querido sê-lo e ficara ainda «mais claro» que «se persistirem na luta armada, os movimentos de libertação *não lutarão pela independência da sua terra, mas apenas pelo poder político*». ¹⁶⁰

Então, com base nestas interpretações da Lei n.º 7/74, de 27 de Julho, do discurso do Presidente da República, da mesma data, e da *Comunicação* do Governo Português à ONU, de 4 de Agosto, Spínola encetou a preparação de um «grande Projecto Nacional» ¹⁶¹ e, simultaneamente, Almeida Santos e Veiga Simão desenvolveram dois programas próprios de descolonização. Em consonância e antes de mais, Spínola — numa reunião realizada no Buçaco e convocada a propósito da sua eventual deslocação (não consumada) à ONU — convidou-os para o novo governo que tencionava formar e de que Almeida Santos seria Primeiro-Ministro. ¹⁶²

Na óptica de Spínola, concluída a visita do Secretário-Geral da ONU, Kurt Waldheim, «impunha-se proceder a uma imediata e adequada articulação dos sectores intervenientes na descolonização,

157 Santos, “Entrevista ao *Província de Angola*”, in *15 Meses...*, 126.

158 Idem, declarações na Mesa Redonda, *Expresso*, de 3 de Agosto, 1974.

159 Spínola, *Ao Serviço...*, 148.

160 Santos, “Entrevista ao *Província de Angola*”, in *15 Meses...*, 127 (itálico original).

161 Spínola, *País...*, 350. Especificamente sobre as (vagas) posições de Costa Gomes, nesta altura, nomeadamente aquando das suas deslocações a Angola e Moçambique, em Maio de 1974, Luís Nuno Rodrigues, *Marechal Costa Gomes — No Centro da Tempestade* (Lisboa: A Esfera dos Livros, 2008), 130-151.

162 António de Spínola, “Costa Gomes Evitou a Guerra Civil”, *Expresso-Revista*, de 30 de Abril, 1994, 35.

a fim de controlar o desenvolvimento do processo» e instituir «uma política de co-responsabilização à escala internacional». ¹⁶³ De imediato, surpreendentemente — por conter um concreto e desenvolvido programa de descolonização — e unilateralmente — pois não fora ainda oficializado o cessar-fogo geral nem a questão concreta era da competência própria da JSN —, a 9 de Agosto, invocando ter recebido «inúmeras mensagens» que, diz, comprovavam um generalizado «ambiente de desconfiança, resultante do desconhecimento da linha geral do desenvolvimento do processo de descolonização», Spínola fez aprovar na JSN as seguintes «linhas gerais» quanto à descolonização de Angola:

- (i) Continuação das diligências junto aos movimentos de libertação para obtenção do cessar-fogo, como condição para o bom êxito de negociações formais;
- (ii) Obtido o cessar-fogo, formação de um Governo Provisório em que se encontrassem «representados todos os movimentos de libertação em paralelo com os agrupamentos étnicos mais expressivos do Estado de Angola, o que obviamente incluirá a população branca»;
- (iii) Este Governo Provisório elaboraria uma lei eleitoral, baseada no princípio “um homem — um voto”;
- (iv) A eleição da Assembleia Constituinte realizar-se-ia «no prazo aproximado de dois anos», competindo-lhe «a elaboração da Constituição do novo Estado e a definição das ligações que desejará estabelecer com Portugal»;
- (v) Aprovada a Constituição do novo Estado, realizar-se-iam novas eleições para «a formação de uma Assembleia Legislativa e de um Governo legitimamente representativo da vontade soberana do povo de Angola», cujas decisões seriam «estritamente respeitadas pelo Governo português, de acordo com os seus princípios democráticos»;
- (vi) Acrescia que «numa demonstração de boa-fé e de isenção perante todo o mundo democrático» se aceitava a presença de observadores da ONU «no sentido de verificar a honestidade de todos os actos de consulta popular». ¹⁶⁴

163 Spínola, *País...*, 270.

164 “Comunicado da Junta de Salvação Nacional Relativo à Descolonização de Angola”, apud Spínola, *País...*, 444-445. Quanto às suas diligências subsequentes, *ibid.*, 321 e segs.

Entretanto, como plataforma deste seu “Projecto Nacional” da descolonização, por despacho de 5 de Agosto, Spínola promovera a criação de uma (primeira) Comissão Nacional de Descolonização e de um Gabinete de Estudos, com funções consultivas e de coordenação dos trabalhos de planeamento e execução do processo de descolonização¹⁶⁵. Tal «embrião de organismo centralizador dos referidos trabalhos»¹⁶⁶ funcionaria junto da Presidência da República e dele também fariam parte o Primeiro-Ministro, o Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas, os Ministros da Defesa, dos Negócios Estrangeiros e da Coordenação Interterritorial e o embaixador de Portugal na ONU. Por esta via, Spínola procurava, por um lado, coordenar todo o processo de descolonização¹⁶⁷ e, por outro, «criar responsabilidades aos Movimentos de Libertação não só perante as autoridades portuguesas como, também, perante entidades internacionais idóneas que, co-responsabilizando-se no processo, serviriam de forças moderadoras aos sectores extremistas».¹⁶⁸ Observa Norrie MacQueen que a designação deste novo órgão (que, porém, não passou de mera e efémera comissão *ad hoc*, antecedente daquela, com o mesmo nome e semelhantes funções, será criada em finais de Dezembro de 1974), só por si, traduzia já, claramente, o afastamento da via federalista — que, até então, Spínola defendera.¹⁶⁹

Foi a esta Comissão Nacional de Descolonização que Spínola submeteu, imediatamente, a aprovação do programa preparado por Veiga Simão com o fim de servir «de base a uma estratégia de cooperação com as Nações Unidas»¹⁷⁰. Representante de Portugal na ONU, Veiga Simão defendia uma solução negociada a nível internacional, com o apoio dos Estados Unidos e de alguns países europeus e, naquela qualidade, «sabia que havia acordo para que Angola fosse descolonizada em quatro anos e Moçambique em três».¹⁷¹ O programa intitulava-se *A Descolonização*

165 O despacho respectivo, não publicado no *Diário do Governo*, apenas se encontra transcrito *apud* Spínola, *ibid.*, 446-449. Sobre a matéria, ver o capítulo que expressamente lhe dedica *ibid.*, 325 e segs.

166 *Ibid.*, 328.

167 Rodrigues, *Spínola...*, 462.

168 Spínola, *País...*, 270.

169 MacQueen, *A Descolonização...*, cit., 121.

170 Spínola, *País...*, 270.

171 Simão, “Aprendi...”, 54.

e as Nações Unidas.¹⁷² Nele, primeiro, Veiga Simão fazia uma recensão histórica do estatuto da descolonização e das sucessivas posições portuguesas; de seguida, propunha o envolvimento activo da ONU na descolonização, mediante a adopção por Portugal de uma política assente em três linhas mestras:

- (a) Reconhecimento da independência da Guiné-Bissau estruturado num acordo de garantias supervisionado pelas Nações Unidas;
- (b) Reconhecimento do direito à autodeterminação e independência dos povos dos demais territórios;
- (c) Estabelecimento de um Programa por fases para cada território que incluía:
 - A formação de governos autónomos com a participação dos movimentos de libertação;
 - A elaboração de uma lei eleitoral baseada no conceito de um homem/um voto;
 - A elaboração de constituições políticas a serem submetidas a sufrágio universal, directo e secreto, ou a serem aprovadas por uma assembleia constituinte, as quais definir[iam] a natureza das relações com Portugal.

Este esquema, a homologar pela ONU, desenrolar-se-ia em função de um certo número de acções, assim sugeridas por Veiga Simão:

- (a) Os intervenientes activos seriam o governo português, a ONU e os movimentos de libertação, e ao governo português caberia ser a charneira das negociações bilaterais (Portugal/ONU, Portugal/movimentos de libertação);
- (b) A ONU interviria efectivamente em todo o processo, através da criação de comités especiais com a participação do governo central português, do governo local e dos representantes das Nações Unidas e, ainda, através do envolvimento das agências económicas, financeiras e sociais;

172 “Síntese do Trabalho Programático ‘A Descolonização e as Nações Unidas’, Elaborado pelo Prof. Veiga Simão”, apud Spínola, *País...*, 429-430. Para a elaboração do programa em causa, Veiga Simão contou com a colaboração do embaixador José Fragoso — Simão, “Aprendi...”, 56. Não se conhece a versão integral (original).

- (c) As negociações bilaterais entre o governo português e o(s) movimento(s) de libertação de cada território seriam conjugadas com um estatuto de participação das Nações Unidas, de modo a responsabilizar as entidades perante a opinião pública mundial, e assegurar uma descolonização sem traumatismos humanos e sociais, consensual, independente dos blocos político-militares e propiciadora de desenvolvimento económico e social;
- (d) Simultaneamente, deveria verificar-se a aprovação e desenvolvimento de um plano de assistência a Portugal com a participação acentuada dos Estados Unidos e das nações ocidentais, em ordem a conciliar a democracia em Portugal e a evitar crises económicas e financeiras visíveis.

O essencial deste parecer serviu também para a intervenção de Veiga Simão na reunião do Conselho de Segurança relativa à admissão da República da Guiné-Bissau, em 12 de Agosto. A recomendação do Conselho de Segurança sobre a admissão da República da Guiné-Bissau na ONU fora apreciada (e aprovada) logo depois de ter sido redigido e aceite, em Argel, o essencial do *Protocolo* do Acordo entre o Governo português e o PAIGC. Especialmente convidado, Veiga Simão — que acabara de chegar de Lisboa, onde esperara pelo regresso de Argel da delegação portuguesa — falou a terminar. Era a primeira intervenção pública portuguesa na ONU e, além de se ter referido ao significado do “25 de Abril” — que «restituiu a democracia e a liberdade a vinte e cinco milhões de pessoas» —, Veiga Simão recordou que Portugal reconhecera o direito à autodeterminação e independência dos territórios ultramarinos: «Isto quer dizer que o Governo português deu início ao processo de descolonização, aceitando, desde logo, o direito à independência política dos territórios sob administração portuguesa, em termos e datas a decidir por acordo mútuo». Acrescentou que, como «penhor de autenticidade democrática», Portugal aceitaria ainda a presença de observadores das Nações Unidas em qualquer processo eleitoral que viesse a realizar-se naqueles territórios. Reafirmando as obrigações de Portugal perante a Carta, sublinhou que a *Comunicação* portuguesa à ONU não deixava dúvidas, pelo que iria ser transferida a administração da República da Guiné-Bissau, acelerada a descolonização das ilhas de Cabo Verde, em estreita colaboração com os órgãos competentes das Nações Unidas, e iniciadas negociações formais com os movimentos de libertação dos outros territórios. Quanto à questão pendente, Veiga Simão leu integralmente a *Mensagem* do

Governo português que resumia o essencial do acordo a que haviam chegado as delegações do Governo português e do PAIGC e apadrinhava a admissão da República da Guiné-Bissau na ONU.

Este projecto de descolonização apresentado por Veiga Simão — que tinha como ponto central o envolvimento activo da ONU na descolonização portuguesa, configurava a Guiné-Bissau como uma excepção e, quanto às demais colónias, distinguia várias fases e vias para o exercício do direito à autodeterminação e independência — fracassou porque Spínola não conseguiu «infelizmente [obter] na Comissão de Descolonização um apoio imediato e decisivo». ¹⁷³ Veiga Simão diz mais: o programa foi «rejeitado pelos militares no Comité da Descolonização, que o Spínola criou por minha indicação. E foi rejeitado, porque [os militares] não queriam ter realmente qualquer superintendência no processo». ¹⁷⁴ Também na opinião de Almeida Santos, a Comissão de Descolonização «pôs-se à margem», apesar de ainda ter sido discutido, a título consultivo, «o documento que o Melo Antunes tinha pré-negociado com a Frelimo». ¹⁷⁵ Mas as causas principais do fracasso deste “Plano de Agosto” para a descolonização delineado por Spínola e Veiga Simão foram outras, como se verá.

Um segundo documento relevante, embora de outro teor, teve também um desenvolvimento reservado e era, essencialmente, uma análise política. Proveniente do Ministério da Coordenação Interterritorial, intitula-se «Esboço de uma linha de actuação política para os territórios ultramarinos» e não está assinado nem datado. Por razões desconhecidas, só recentemente veio a público e a autoria nunca foi assumida. ¹⁷⁶

A sua apreciação, inicialmente prevista na ordem do dia da sessão do Conselho de Estado de 14 de Agosto, apenas pôde realizar-se na sessão de 23 de Agosto e sobre ele só interveio desenvolvidamente o Conselheiro Freitas do Amaral. ¹⁷⁷ Também chamado, oficiosamente, «Programa de Acção do Ministério da Coordenação Interterritorial» e/ou «Documento Almeida Santos», desenvolve-se em 14 pontos (temas), de extensão, actualidade e relevância variadas. Aqui interessam os três pontos iniciais, integralmente dedicados ao processo de descolonização. ¹⁷⁸

173 Spínola, *País...*, 271.

174 Simão, “Aprendi...”, 56.

175 Santos, “Quem Mandou...”, 11.

176 Também ele foi publicado e tratado, pela primeira vez, em 2102, no livro de Tíscar Santiago, *O 25 de Abril...*, 323 e segs. — cujo Anexo Documental continuaremos a usar como fonte primária.

177 Tíscar Santiago, *O 25 de Abril...*, 358 e 367-368.

178 *Ibid.*, 323-327.

O primeiro ponto prevenia, sinteticamente, contra as dificuldades de uma programação rígida.

O segundo ponto tratava da «colocação do problema político-constitucional». Destacam-se as seguintes proposições: (i) a Lei n.º 7/74 assegurara aos territórios ultramarinos o direito a serem independentes mas não os obrigava a tal (assim, nos casos de Macau e Timor, talvez S. Tomé e Príncipe e Cabo Verde e até, «segundo certo tipo de gradação», relativamente a Angola); (ii) agora sem incertezas nem ambiguidades, era ao Presidente da República que cabia a definição da forma de exercício desse direito e o Governo tinha de estar preparado para, sempre que consultado, dar-lhe o seu parecer; (iii) eram previsíveis «reacções localizadas das minorias europeias de Angola e Moçambique» e o seu «estilo de comportamento» teria «particular relevo».

O terceiro ponto continha um breve resumo das perspectivas políticas de cada território. Os cenários eram múltiplos e variavam conforme as colónias. A Guiné-Bissau era caso arrumado, dentro de quinze dias. Em Cabo Verde estava muito arreigada a cultura portuguesa e talvez fosse melhor internacionalizar o problema. Em Moçambique, a FRELIMO era, praticamente, o único movimento de libertação e o referendo parecia inviável mas a paz era urgente. Em Angola, a multiplicidade de movimentos de libertação e de facções hostis «a um tempo retarda e dificulta o problema»: havia sérios riscos de guerra civil e devia-se procurar um «clima mais propício a uma ligação a Portugal de tipo comunitário». S. Tomé e Príncipe representava um «pesado encargo financeiro», tinha algum interesse estratégico; por uma questão de prestígio admitia-se uma ligação a Portugal, mas a solução «mais promissora» seria a ligação a Angola. Quanto a Timor dever-se-ia «estimular a tese da ligação a Portugal». Macau era «um caso especialíssimo» que se deveria «abordar com todas as cautelas».

Também este cenário iria ser abalado pela sessão seguinte do Conselho de Estado.

A 12.ª Sessão do Conselho de Estado (Protocolos com o PAIGC e a FRELIMO)

Em 29 de Agosto de 1974 realizou-se a 12.ª Sessão do Conselho de Estado (CE) para tratar, primeiro, da aceitação do Protocolo do Acordo entre Portugal e o PAIGC — o qual, antes de ser assinado pelo Presidente da

República deveria, em conformidade com o disposto na artigo 3.º da Lei n.º 7/74, de 27 de Julho, ser posto à consideração do CE — e, depois, na segunda parte da sessão, da aceitação do “documento” que delineava «o processo de descolonização e a transferência de poderes a efectuar para a FRELIMO em Moçambique, segundo um contrato [sic] que viria a ser discutido e assinado em Lusaca a 5 [sic] de Setembro» (“documento” de Dar-es-Salam, de 15 e 16 de Agosto). Estiveram presentes 20 conselheiros (faltou o Vice-Almirante Rosa Coutinho, ausente em Angola).¹⁷⁹

Trata-se de uma reunião histórica, essencial para a compreensão do alcance dos acordos de descolonização celebrados com o PAIGC e a FRELIMO e do papel desempenhado na descolonização portuguesa pelo Presidente Spínola, pelo CE e pelos principais negociadores (sobretudo, Mário Soares, Almeida Santos e Melo Antunes) — que tem passado despercebida nas memórias dos conselheiros presentes e dos agentes da descolonização portuguesa e sido ignorada pelos historiadores, pois só recentemente foi conhecida a respectiva acta.

O Protocolo do Acordo entre Portugal e o PAIGC (bem como o Anexo que regulava a continuação da retracção do dispositivo militar português, a saída progressiva das forças armadas e algumas obrigações portuguesas) fora assinado em Argel, a 26 de Agosto. Era o resultado do sucesso das conversações entre os representantes do Governo português e do PAIGC que — iniciadas em Londres, a 25 de Maio — estiveram suspensas em consequência do completo fracasso das (primeiras) reuniões de Argel, em 13 e 14 de Junho. Todavia, a nova conjuntura política e, sobretudo, a aprovação da Lei n.º 7/74, de 27 de Julho, o discurso de Spínola sobre a respectiva promulgação, a visita do Secretário-Geral da ONU com a correlativa *Comunicação* do Governo português, no princípio de Agosto, e a iminência da admissão da Guiné-Bissau na ONU tinham favorecido o reatamento das negociações, em que, aliás, Portugal tinha grande interesse e pressa. O Governo português propusera mesmo, através do embaixador em Londres, um encontro preliminar urgente e secreto ao mais alto nível, em Argel. A delegação portuguesa (Mário Soares, Almeida Santos e Manuel Monge) partiu via Paris e o essencial do *Protocolo* de Acordo foi conseguido nas reuniões de 8 e 9 de Agosto. Precedido de um curto preâmbulo, consta de nove artigos e, além da retirada das forças portuguesas, continha essencialmente dois reconhecimentos e uma

179 “Acta da 12.ª Sessão do Conselho de Estado — 29 de Agosto de 1974”, in Tíscar Santiago, *O 25 de Abril...*, 377 a 383, a quem pertence também a primeira abordagem desta sessão — *Ibid.*, 163 e segs.

garantia: (a) o Estado português reconheceria *de jure* a República da Guiné-Bissau; (b) o Governo português reconhecia o direito do povo de Cabo Verde à autodeterminação e independência; (c) o Governo português garantia ao PAIGC um lugar destacado no exercício deste direito, a realizar por via eleitoral.

Logo no início da referida sessão de 29 de Agosto do CE, depois da leitura deste protocolo e do seu anexo, Spínola «considerou afirmativamente a sua aceitação» pois que nele se salvaguardava «o prestígio e a ética das Forças Armadas», acrescentando «estar esperançado de que a forma como foram conduzidas as negociações tenha ou possa vir a ter influência no quadro geral do desbloqueamento em África no sentido de se conseguirem facilidades para as conversações respeitantes aos outros territórios». Finalmente, salientou que o protocolo sob apreciação fora «fruto de muito labor e de muitas discussões conduzidas pelos responsáveis e muitas vezes por ele [Spínola] fundamentalmente orientadas»¹⁸⁰.

Seguiram-se as intervenções dos conselheiros. O general Costa Gomes, membro do CE por inerência, começou por referir ter sido «relativamente fácil a arrancada para este acordo graças aos inúmeros contactos que foram realizados nos quais o bom ‘entendimento português’ terá tido papel predominante», congratulou-se por as Forças Armadas saírem «efectivamente honradas do processo», desenvolveu os aspectos referentes à retirada das forças e do material bem como quanto ao futuro apoio técnico a prestar em termos de cooperação e concluiu exarando o seu «apreço pelo árduo trabalho desenvolvido pelas equipas em conjunto com o sr. Presidente da República». Nenhum outro membro da Junta de Salvação Nacional se pronunciou¹⁸¹.

Falaram cinco dos sete membros do CE designados originariamente pelo Presidente Spínola. Os conselheiros Rui Luís Gomes, Henrique de Barros, Azeredo Perdigão e Almeida Bruno manifestaram satisfação pela celebração do acordo e felicitaram Spínola e a equipa que o ajudou. O conselheiro Freitas do Amaral considerou que o projecto era «equilibrado», embora pessoalmente tivesse preferido uma consulta popular, solicitando que, como declaração de voto, ficasse exarado que o seu voto favorável deveria «entender-se em função das circunstâncias especiais do caso da Guiné e sem prejuízo dos princípios gerais expressos

180 “Acta da 12.ª Sessão do Conselho de Estado — 29 de Agosto de 1974”, in Tíscar Santiago, *O 25 de Abril...*, 377.

181 *Ibid.*, 377/378.

na declaração de voto que apresent[ara] a propósito da aprovação da Lei 7/74»¹⁸². Pelos sete representantes das forças armadas (MFA) interveio o Tenente Coronel Charais vincando «a sua enorme satisfação pela forma como decorreu o processo, dirigindo, portanto, felicitações ao sr. Presidente da República, a todos os membros do governo e aos seus camaradas» pelo «brilhante final» que tiveram as conversações no sentido de «uma descolonização honrosa da Guiné»¹⁸³.

Spínola considerou os documentos em condições de ratificação. O Acordo de Argel seria posteriormente publicado no *Diário do Governo* de 30 de Agosto e, conforme previsto, Portugal reconheceu *de jure* a República da Guiné-Bissau a 10 de Setembro de 1974.

O CE passou então, nesta mesma sessão de 29 de Agosto (que se iniciara às 17h15 e iria terminar às 20h), a apreciar o texto a que na segunda reunião de Dar-es-Salam haviam chegado as delegações portuguesa e da FRELIMO.

Recorde-se que, após a publicação da Lei n.º 7/74, uma delegação portuguesa — composta por Melo Antunes (Ministro sem Pasta) e Almeida e Costa (representante do MFA de Moçambique) — e uma delegação da FRELIMO, dirigida por Samora Machel, em reunião secreta realizada em Dar-es-Salam entre 30 de Julho e 2 de Agosto de 1974, tinham elaborado um documento sobre as linhas mestras do acordo a negociar. As questões centrais envolviam o período de transição (quatro ou cinco anos na proposta portuguesa, nove meses segundo FRELIMO), o eventual protocolo secreto quanto ao reconhecimento da FRELIMO (pretendido por Spínola), a composição do governo de transição e a data da independência (que a FRELIMO exigia para 25 de Janeiro de 1975).¹⁸⁴ No resumo de Óscar Monteiro, principal negociador da FRELIMO, este memorando de entendimento consagrara o seguinte: princípio da independência, reconhecimento da FRELIMO, processo de transição, garantia de não discriminação, política de amizade.¹⁸⁵ Note-se que Spínola, Melo Antunes, Almeida Santos e Mário Soares haveriam de apresentar diversas versões

182 Ibid., 378/379.

183 Ibid., 379. Na realidade, a intervenção do conselheiro Rui Luís Gomes precedeu a do general Costa Gomes. Na intervenção final deste grupo de conselheiros, o Tenente-Coronel Almeida Bruno, «associando-se às opiniões anteriormente manifestadas fez uma chamada de atenção especial» lembrando o caso da “morte dos três majores”, Passos Ramos, Magalhães Osório e Pereira da Silva.

184 Antunes, “A Descolonização...”, 357; depoimento do Almirante Almeida e Costa in Estudos Gerais da Arrábida, *A Descolonização Portuguesa — Painel Dedicado a Moçambique (29 de Agosto de 1996)*.

185 Óscar Monteiro, *De Todos Se Faz um País* (Lisboa: Campo da Comunicação, 2013), 212.

e interpretações quer deste primeiro (e decisivo) encontro confidencial de Dar-es-Salam quer da subsequente segunda ronda.¹⁸⁶

Como atrás se referiu, tal documento foi, em 13 de Agosto, discutido na reunião da Comissão Nacional de Descolonização, realizada em Belém, presidida por Spínola e em que também participaram Costa Gomes, Veiga Simão, Mário Soares e Almeida Santos. Não se levantaram objecções relevantes, apesar do seu teor ter sido conhecido «com surpresa» por Mário Soares e Almeida Santos, que se consideraram «marginalizados».¹⁸⁷ Segundo este último, «o Presidente Spínola não teve, em relação ao documento exibido, reacção compatível com a indignação com que o refere no [...] seu livro [*País Sem Rumo*]».¹⁸⁸ No dia seguinte, partiu para Dar-es-Salam a delegação portuguesa, incluindo Mário Soares e Almeida Santos. Nesta segunda ronda em Dar-es-Salam a delegação portuguesa procurava formalizar um conjunto de objectivos específicos, na sequência da referida sessão da Comissão Nacional de Descolonização (e do documento resultante da anterior reunião secreta), e Almeida Santos foi «dando forma jurídica ao acordo, à medida que se chega a entendimento sobre cada questão concreta».¹⁸⁹ Na opinião de Vítor Crespo, também membro da delegação portuguesa, a FRELIMO considerava então «extremamente perigoso confiar no tempo e em Portugal...».¹⁹⁰ Do lado português, tornara-se evidente que a direcção da descolonização passara para o MFA.

Era precisamente sobre o texto acordado em Dar-es-Salam em 15 e 16 de Agosto que iria pronunciar-se o CE nesta sessão de 29 de Agosto, nos termos do artigo 3.º da Lei n.º 3/74, isto é, para ser ouvida a sua opinião, condição prévia à celebração do Acordo de Descolonização (que será o Acordo de Lusaca, assinado a 7 de Setembro). Decidido, na primeira parte da reunião, o caso da Guiné, como se viu, chegara a vez de Moçambique.

A intervenção inicial coube a Spínola e assentou nos seguintes tópicos: (i) considerava o processo e o documento «mais doloroso» do que o Acordo de Argel; (ii) tinha que «reconhecer um desvio à pureza dos princípios» constantes do Programa do MFA; (iii) todavia «também neste caso, as circunstâncias impunham este mesmo processo e consequentemente a

186 Maria Inácia Rezola, *Melo Antunes — Uma Biografia Política* (Lisboa: Âncora Editora, 2012), 153-159.

187 Santos, *Quase...*, 2.º Volume, 85-86.

188 Santos, *Quase...*, 1.º Volume, 349.

189 Antunes, “A Descolonização...”, 359; Monteiro, *De Todos...*, 212-215.

190 Depoimento do almirante Vítor Crespo em Estudos Gerais da Arrábida, *A Descolonização Portuguesa — Pannel Dedicado a Moçambique (29 de Agosto de 1996)*.

assinatura do seu projecto», como, acrescentou, de seguida Costa Gomes haveria de explicitar; (iv) considerava que a FRELIMO iria ter «uma posição de privilégio» e, concluindo, (v) destacou «a acção desenvolvida para que se chegasse a este projecto pelos srs. Ministros Mário Soares e Almeida Santos». ¹⁹¹

De seguida, Costa Gomes explicitou «a deterioração que estavam sofrendo os aspectos militares, económicos e sociais em toda a província», em vista da qual se impunha «uma decisão sem mais delongas pelo que considerava de aceitar o projecto apresentado no qual, aliás, se satisfaziam as nossas necessidades, não havendo neste momento muitas outras opções a considerar». ¹⁹²

Finda esta intervenção procedeu-se à leitura do projecto. De seguida, pronunciaram-se alguns conselheiros. Almeida Bruno mostrou-se preocupado com «os vectores ideológicos da FRELIMO» mas — considerando satisfatórias as explicações entretanto apresentadas por Vítor Crespo — deu a sua adesão. Rui Luís Gomes manifestou total acordo. Freitas do Amaral «deu também o seu acordo relembrando uma vez mais a declaração já exarada aquando da apreciação do documento anterior a este e mostrando vontade de que fosse feita uma certa pressão pela opção democrática do regime». Isabel Magalhães Collaço sustentou que a salvaguarda da opção democrática «poderia mais resultar de toda uma forma de dar expressão conveniente ao projecto que iria ser assinado». ¹⁹³

Tendo verificado «uma aprovação geral por parte dos outros conselheiros», Spínola considerou estarem reunidas as condições para proceder à assinatura do documento em causa, ou seja, do Acordo (de descolonização) entre o Estado português e a FRELIMO. ¹⁹⁴ Celebrado em Lusaca a 7 de Setembro por Samora Machel (representante da FRELIMO) e pelos oito membros da delegação do Estado português, o «acordo conducente à independência de Moçambique», depois da sua aprovação pelo Presidente da República, foi publicado no 2.º suplemento ao *Diário do Governo*, de 9 de Setembro de 1974.

Em suma, as sucessivas versões da Lei n.º 7/74, durante Julho, e os seus desenvolvimentos, durante Agosto, impõem duas particulares

191 “Acta da 12.ª Sessão do Conselho de Estado — 29 de Agosto de 1974”, in Tiscar Santiago, *O 25 de Abril...*, 380.

192 *Ibid.*, 381.

193 *Ibid.*, 382.

194 *Ibid.*, 382.

conclusões sobre o papel de Spínola no processo de descolonização e uma conclusão geral:

- 1) Spínola — como confirma Almeida Santos, em entrevista datada significativamente de 24 de Abril de 1975 — «tinha ideias próprias sobre a descolonização» e queria impô-las «com desenvolvimento autoritarismo», embora criticando os negociadores que escolhera por se terem desviado «da pureza das suas linhas»;¹⁹⁵ o seu comportamento levou mesmo Maria José Tíscar à proposição final de que Spínola haveria «de ficar para a História como o presidente descolonizador português», e por isso até «homólogo do seu admirado general Charles De Gaulle»;¹⁹⁶ mas esta última asserção talvez deva ser melhor ponderada, quer aprofundando semelhanças e diferenças entre ambas as descolonizações quer, quanto à acção pessoal, confrontando contextos militares e resultados políticos, pois — citando Maria Inácia Rezola — o lugar destacado de Spínola na história nacional foi conquistado como militar e não como político, «área onde muitos lhe apontam uma tremenda falta de tacto»;¹⁹⁷
- 2) A sessão de 29 de Agosto de 1974 do CE foi decisiva e determinou o modelo da descolonização portuguesa (sinteticamente: independência rápida e transferência do poder para os movimentos de libertação) pois: (a) o “Plano de Agosto” para a descolonização, dirigido por Spínola e delineado por Veiga Simão e Almeida Santos, fracassou; (b) o CE homologou os protocolos de Argel (com o PAIGC) e de Lusaca (com a FRELIMO) por unanimidade e Spínola assinou-os, embora «manifestamente a contragosto, quando se convenceu de que não havia outra nem melhor saída»;¹⁹⁸ (c) a aprovação dos Acordos de Argel e de Lusaca comprovou que a direcção da descolonização passara para os movimentos de libertação e do MFA, lado a lado;¹⁹⁹

195 Santos, *15 Meses...*, 311.

196 Tíscar Santiago, *O 25 de Abril...*, 218.

197 Maria Inácia Rezola, “António de Spínola”, in *Os Presidentes da República Portuguesa*, coord. António Costa Pinto (Lisboa: Temas e Debates, 2001), 224.

198 Santos, *15 Meses...*, 311.

199 Vítor Alves, “Colonialismo e Descolonização”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.ºs 15-16-17 (Maio de 1985): 563; MacQueen, *A Descolonização...*, 111; Santos, “Quem Mandou...”, 11; Reis, “Visões ...”, in *O Adeus...*, 94 e segs..

- 3) A conclusão geral é a de que toda a comunidade internacional, em especial a ONU, foram muito influentes na aceitação portuguesa do direito à autodeterminação e independência dos povos coloniais mas não nas modalidades da sua execução, que couberam exclusivamente à parte portuguesa e aos representantes dos povos das colónias, com hegemonia final dos movimentos de libertação nacional — cujas condições para negociar foram integralmente aceites e se impuseram.

TERMINAR O IMPÉRIO CONSTITUCIONALMENTE

Os acordos de descolonização

Nos seis processos de descolonização (cinco colónias africanas mais Timor, caso em que não houve Acordo) a negociação, pela parte portuguesa, coube a diferentes delegações *ad hoc* (embora, no texto dos Acordos, sejam genericamente designadas como «delegações do governo português» ou «delegações do Estado português»), sucessivamente escolhidas pelo Presidente da República. Nem o Governo Provisório nem a diplomacia tiveram qualquer intervenção significativa, de que foram afastados com a aprovação do artigo 3.º da Lei n.º 7/74. A negociação concluía-se pela assinatura do protocolo, a cargo da delegação (após autorização do Presidente da República), marcando a data e o local do Acordo. A fase seguinte, de homologação, impunha a audição da JSN, do Conselho de Estado e do Governo Provisório mas os protocolos só foram especificamente objecto de reuniões do Conselho de Estado (embora o texto dos acordos refira também a audição dos demais órgãos). A aprovação (fase final) de cada Acordo era da competência exclusiva do Presidente da República — que depois dava ordem de publicação em *Diário do Governo*.

Juridicamente, à primeira vista, estaremos perante actos de política externa e tratados não solenes, na forma específica dos generalizados acordos em forma simplificada, de natureza bilateral — porque, em todos os casos, celebrados entre dois distintos sujeitos de direito internacional: de um lado, o Estado português; de outro, o(s) movimento(s) de libertação de cada território em causa, como tal antes reconhecidos.

O primeiro foi o Acordo de Argel, de 26 de Agosto de 1974, celebrado com o PAIGC (ainda enquanto movimento de libertação nacional).²⁰⁰ Essencialmente, este primeiro acordo de descolonização limitou-se a prever o reconhecimento *de jure* da República da Guiné-Bissau (marcado para 10 de Setembro de 1974) e, ainda, do direito à autodeterminação e independência do povo de Cabo Verde (a regular posteriormente). Sustento que este Acordo de Argel não só serviu de chave como definiu o modelo de toda a descolonização portuguesa.²⁰¹

Logo de seguida, o Acordo de Lusaca, de 7 de Setembro, regulou a descolonização de Moçambique, consagrando os seguintes quatro princípios: cessar-fogo *de jure*, reconhecimento do direito do povo moçambicano à independência, período transitório de transferência de poderes e declaração de independência pela FRELIMO (a 25 de Junho de 1975).

Depois, o Acordo de Argel, de 26 de Novembro, com o Movimento de Libertação de S. Tomé e Príncipe (MLSTP) também assentou em quatro princípios: reconhecimento do direito à autodeterminação e independência, reconhecimento do MLSTP como «interlocutor e representante legítimo», período de transição e declaração de independência (a 12 de Julho de 1975) por uma assembleia eleita.

O Acordo de Alvor, de 15 de Janeiro de 1975, para Angola, era mais complexo. Baseava-se em seis princípios: (i) cessar-fogo; (ii) reconhecimento do direito à independência do povo angolano; (iii) reconhecimento da FNLA, MPLA e UNITA como «únicos e legítimos representantes do povo angolano»; (iv) período de transição durante o qual o Estado português transferiria progressivamente todos os poderes para os órgãos de soberania angolana; (v) eleição de uma assembleia constituinte; e (vi) proclamação da independência, em território angolano, pelo Presidente da República Portuguesa ou seu representante expressamente designado. Apresentava, portanto, duas características peculiares: reconhecimento de três movimentos de libertação e proclamação da independência por Portugal (enquanto “potência administrante”).

Porém, perante a paralisação do Colégio Presidencial, do Governo de Transição e da Comissão Nacional de Defesa e, sobretudo, como consequência da situação de guerra civil que sobreveio, o Decreto-Lei

200 Esta questão não é despendida: se Portugal tivesse negociado com a República da Guiné-Bissau (declarada unilateralmente no ano anterior e já largamente reconhecida pela comunidade internacional), o Acordo de Argel não poderia abranger Cabo Verde.

201 Silva, *A Independência...*, 261 e segs.; Silva, “Guiné-Bissau...”, in *O Adeus...*, 122-124.

n.º 458-A/75, de 22 de Agosto, suspendeu transitoriamente a vigência do Acordo de Alvor no respeitante aos órgãos de governo de Angola (artigo 1.º), mantendo vigentes as várias normas dos capítulos I e II relativos à independência e ao Alto-Comissário (cujos poderes até ficaram reforçados). Perante a gravidade da situação político-militar, o Alto-Comissário Leonel Cardoso começara, desde princípios de Outubro, a diligenciar, internamente e em contactos para Lisboa, sobre o modo como se deveria processar a transferência de soberania.²⁰² Em Lisboa, foi preparado por uma equipa de juristas um estudo sobre os «Problemas levantados pela proclamação da independência de Angola dia 11 de Novembro», que concluiu essencialmente que: (i) tinham de ser tomadas em conta as condições vigentes à data da independência; (ii) o Estado português deveria proclamar solenemente a independência e a soberania plena de Angola, referindo-se unitariamente à nação angolana e ao território de Angola; (iii) quanto à questão do reconhecimento de Governo, apresentavam-se várias alternativas [que se referirão já de seguida]. Em função deste parecer e na sequência das reuniões em que intervieram o Presidente da República, o Conselho de Ministros, o Conselho da Revolução e os secretários-gerais do PS, do PPD e do PCP, em 9 de Novembro foi comunicado para Luanda a posição oficial dos órgãos decisórios portugueses. Admitiam-se três hipóteses: (a) proclamação da independência sem reconhecimento de governo, limitando-se o Estado português a proclamar solenemente a independência de Angola e a sua plena soberania radicada no Povo angolano a quem pertencia decidir das formas do seu exercício; (b) proclamação da independência com reconhecimento do Governo constituído em Luanda, fosse ou não anunciada a formação de outros governos; (c) proclamação da independência com reconhecimento de um governo de unidade nacional avalizado pelos três movimentos.

À última hora, Lisboa decidiu seguir a hipótese (a).²⁰³ Assim, «com início às 12 horas e 10 minutos, no imponente salão nobre do Palácio do Governo, rodeado de todos os seus colaboradores mais directos e de alguns membros do Governo de Transição, tendo como única audiência os jornalistas ali presentes», o Alto-Comissário Leonel Cardoso proferiu

202 Os textos mais completos para apreciação deste processo são, para as posições assumidas desde Lisboa, Correia, *Descolonização de Angola...*, 170-175 (agora também, in Idem, *...da Descolonização...*, 603 e segs.); para as posições assumidas pelo Alto-Comissário em Luanda, General Gonçalves Ribeiro, *A Vertigem da Descolonização — Da Agonia do Êxodo à Cidadania Plena* (Lisboa: Editorial Inquérito, 2002), 385-391.

203 Pormenores in Correia, *Descolonização de Angola...*, 171-172.

o discurso preparado.²⁰⁴ Na parte mais relevante, afirmou: «Portugal nunca pôs, nem poderia pôr em causa a data histórica de 11 de Novembro, fixada para a independência de Angola, que não lhe compete outorgar, mas simplesmente declarar. Nestes termos, em nome do Presidente da República Portuguesa, proclamo solenemente — com efeitos a partir das 0 horas do dia 11 de Novembro de 1975 — a independência de Angola e a sua plena soberania, radicada no Povo Angolano, a quem pertence decidir as formas do seu exercício».²⁰⁵ Como resumiu o então Presidente da República, Costa Gomes, dadas as circunstâncias, «a transmissão de soberania fez-se de uma maneira pouco protocolar».²⁰⁶

Partindo sem celebrações, os navios em que embarcaram as autoridades e forças militares portuguesas saíram da baía de Luanda, rumo ao norte, nessa noite de 10 de Novembro. Precisamente, à meia-noite de 10 para 11 de Novembro, sob condições bélicas, os movimentos de libertação (o MPLA em Luanda, e, conjuntamente, a UNITA no Huambo e a FNLA no Ambriz, «procederam a uma pressurosa e algo embaraçosa proclamação da independência de um país partido em três».²⁰⁷ Também, entre os juristas, Marcolino Moco sustenta que a independência de Angola resultou de declaração unilateral, promovida pelo MPLA.²⁰⁸ Mas, apesar do completo fracasso do Acordo de Alvor quanto à prevista transferência de poderes e da anormal conclusão do processo de declaração de independência de Angola, a afirmação da sua unilateralidade, se reportada directamente à tipologia dos modos de formação do Estado, não parece adequada nem necessária. Efectivamente, apesar de não se ter realizado a prevista transferência progressiva de poderes, «até ao termo do período

204 Ribeiro, *A Vertigem...*, 388.

205 Apud Ribeiro, *A Vertigem...*, 389.

206 Costa Gomes, “Como Podia Ter Sido a Descolonização se Salazar Quisesse e Caetano Fosse Capaz”, entrevista de Pedro Rafael dos Santos e Manuel Beça Múrias, *O Jornal*, n.º 166, de 30 de Junho, 1978, 7

207 Onofre dos Santos, *Os (meus) Dias da Independência* (Lisboa: Editorial Notícias, 2002), 11 (onde é feita a descrição do «arremedo constitucional» que foi a criação da República Democrática de Angola por parte da FNLA e da UNITA). Onofre dos Santos, à data da independência encontrava-se no Ambriz, e, indigitado pela FNLA, foi Ministro da Justiça do Governo da efêmera República Democrática de Angola.

208 Marcolino Moco, *Angola — estado-Nação ou estado-Etnia-Política?* (Luanda/Lisboa: Edição do Autor, 2015), 78 e 97. Em 11 de Novembro, na sequência da declaração de independência emitida «em nome do Povo angolano», o Comité Central do MPLA também declarou o País «constituído em República Popular de Angola», acrescentando logo de seguida que «[d]urante o período compreendido entre o encontro do Alvor e esta Proclamação, só o MPLA não violou os acordos assinados».

transitório», para os Órgãos de Soberania angolana (artigo 8.º do Acordo do Alvor, suspenso), o artigo 4.º do Acordo do Alvor manteve-se vigente e foi cumprido, no essencial, quanto à data e forma de declaração de independência e soberania plena de Angola por um representante de Portugal. Ora, as ditas declarações unilaterais pelo MPLA (da República Popular de Angola), de um lado, e pela FNLA e UNITA (cuja proclamação da República Democrática de Angola fora feita no Huambo, onde deveria ficar a sua sede provisória, conforme acordo, celebrado à última hora em Kinshasa), de outro, reportaram-se à tomada do poder (soberano) e, portanto, apenas à autoridade política que representava validamente o Estado angolano. A proclamação da independência política de Angola fundou-se, pois, num acordo internacional de descolonização (o Acordo de Alvor) e não num acto unilateral — tal como ocorreu nas independências de Moçambique, S. Tomé e Príncipe e Cabo Verde, em que também não houve acto expresse (*de jure*) de reconhecimento de Estado por parte de Portugal, participe nos respectivos processos de independência.

Portugal não reconheceu qualquer dos governos angolanos; as declarações unilaterais (e conjuntas) da FNLA e da UNITA não obtiveram qualquer êxito e o seu Governo comum terminou no tiroteio do Conselho de Ministros de 23 de Dezembro desse ano; a República Popular de Luanda, promovido pelo MPLA, iria obter sucessivos reconhecimentos (de Estado e de Governo) mas só após alguns anos alcançou reconhecimento universal. Por sua vez, Portugal completou a sua “concessão” de independência, reconhecendo o Governo da República Popular de Angola em 23 de Fevereiro de 1976 (foi o 82.º Estado a fazê-lo).²⁰⁹

À primeira vista, o estatuto de Cabo Verde foi juridicamente diferente de todos os anteriores pois, além de o Estado português não ter reconhecido *de jure* qualquer movimento de libertação como representante autêntico e exclusivo do povo cabo-verdiano, a independência de Cabo Verde não foi objecto de um (formal) acordo de descolonização, apenas de um Protocolo (não publicado oficialmente), por sua vez, desenvolvido através de uma lei interna portuguesa. Apesar disso, não é

209 O documento histórico mais importante é a “Súmula da Reunião Extraordinária do Conselho de Ministros (22 de Fevereiro de 1976) Tal como Elaborada pelo Respectivo Secretariado Permanente”, apud Gomes *Sobre...*, 165-175 [embora alguns intervenientes na reunião não distingam rigorosamente o reconhecimento de Estado do reconhecimento do Governo (da República Popular de Angola) — ou seja, do Governo exercido pelo MPLA —, única questão realmente em causa].

de considerar o caso cabo-verdiano como excepção ao quadro dos acordos de descolonização, por três razões conjugadas: (i) o citado Acordo de Argel, de 26 de Agosto, celebrado com o PAIGC, contém compromissos e princípios gerais sobre a descolonização de Cabo Verde (embora delinear para esta um processo diferente da descolonização da Guiné-Bissau); (ii) o PAIGC foi *de facto* reconhecido pelo Estado português como único e legítimo representante do povo de Cabo Verde; e (iii) o Governo português definiu com o PAIGC, através de Protocolo, assinado em Lisboa a 19 de Dezembro de 1974, os termos e as condições dessa independência e, ainda, regulou o (transitório) Estatuto Orgânico de Cabo Verde através da Lei n.º 13/74, de 17 de Dezembro.²¹⁰ O referido Protocolo continha o compromisso político que justificara a aprovação deste Estatuto Orgânico de Cabo Verde (conforme reconhece o artigo 3.º do Protocolo) e enunciava os seus princípios gerais. Muito embora do Estatuto não conste qualquer referência expressa ao PAIGC, já o Protocolo continha uma série de declarações políticas do Governo português e do PAIGC quer quanto à sequência do processo de independência, quer de salvaguarda dos mútuos interesses dos povos de Portugal e Cabo Verde, quer quanto às futuras relações entre ambos os Estados. Aconteceu porém que tal Protocolo — cuja validade formal dependia da aprovação pelo Presidente da República portuguesa e pelo secretário-geral do PAIGC (cfr. artigo 19.º) — embora assinado por representantes de ambas partes, não foi objecto de publicação oficial.²¹¹ Assim, apesar destas incidências e especificidades procedimentais e tal como também defendeu recentemente um constitucionalista cabo-verdiano, deve entender-se que o conjunto deste «mesmo processo político especial» corresponde ao Acordo de Independência da República de Cabo Verde²¹² — que, formalmente, consta do (não publicado) Protocolo de Lisboa, de 19 de Dezembro de 1974.

Em suma: a descolonização das cinco colónias africanas portuguesas realizou-se por via de acordos internacionais. Note-se, apenas de passagem, que a actual Constituição da República Democrática de

210 Sobre a discussão deste Estatuto Orgânico no Conselho de Estado, Tíscar Santiago, *O 25 de Abril...*, 201-203.

211 Mas está expressamente referido nos considerandos do Acordo Geral de Cooperação e Amizade entre Portugal e Cabo Verde. Segundo Almeida Santos, além da sua autoria da Lei Eleitoral, o Protocolo foi elaborado no decurso de uma reunião que teve com Pedro Pires, e «praticamente fi-lo sozinho, mas ele lá discutia uma palavra ou outra» — Santos, “Quem Mandou...”, 14.

212 Mário Silva, *Contributo para a História Político-Constitucional de Cabo Verde — 1974-1992* (Coimbra: Almedina, 2015), 19.

Timor-Leste, de 2002, abre o seu preâmbulo nos seguintes termos: «A independência de Timor-Leste, proclamada [unilateralmente] pela Frente Revolucionária do Timor-Leste (FRETILIN) em 28 de Novembro de 1975, vê-se internacionalmente reconhecida a 20 de Maio de 2002, uma vez concretizada a libertação do povo timorense da colonização e da ocupação ilegal da Pátria Maubere por potências estrangeiras». No entanto, aquela proclamação fora, na época, reconhecida por escasso número de Estados e rejeitada pela ONU e por Portugal, sendo “destruída” pela invasão indonésia de 7 de Novembro de 1975. Mas a independência de Timor-Leste também iria finalmente assentar no acordo internacional obtido em 1999, no seio da ONU.

Aqueles cinco acordos de descolonização (melhor: quatro acordos internacionais e um protocolo), apesar das suas especificidades e diversas vicissitudes, obedeceram a um só modelo: a) celebração de um acordo bilateral e exclusivamente com os movimentos de libertação nacional dos respectivos territórios (três na caso angolano e um abrangendo simultaneamente a Guiné-Bissau e Cabo Verde); b) definição das vias de conversão dos movimentos de libertação nos novos Estados e regulação das técnicas de passagem de poderes da potência administrante para o respectivo movimento de libertação-Estado, como transição para a independência total e imediata.

Salvo quanto à Guiné-Bissau (único caso de reconhecimento de Estado *de jure*, pois nos demais casos o Estado português participara no processo de independência), Portugal aprovou, na sequência e em aplicação dos respectivos acordos de descolonização, as seguintes quatro leis constitucionais para regularem a orgânica transitória do poder político até à declaração de independência: para Moçambique (Lei n.º 8/74, de 9 de Setembro); para Cabo Verde (Lei n.º 10/74, de 15 de Novembro); para Angola (Lei n.º 11/74, de 27 de Novembro); e para S. Tomé e Príncipe (Lei n.º 12/74, de 17 de Dezembro).

O tempo e o direito

A proclamação (unilateral) da República da Guiné-Bissau, em 24 de Setembro de 1973, e o seu reconhecimento *de jure*, em 10 de Setembro de 1974, na sequência do Acordo de Argel celebrado entre o PAIGC e o Governo português, deram os primeiros passos da desintegração do Império Colonial Português.

Como desde o início dos anos 60 previam várias vozes (tanto Georges Ball, enviado especial do Presidente Kennedy a Lisboa, como Amílcar Cabral, então a definir a teoria e estratégia dos movimentos de libertação nacional), a descolonização portuguesa dependia de dois factores principais: o tempo e a questão da autodeterminação. Porém, para Salazar, dogmáticamente, o movimento nacionalista negava o direito preexistente e tentava criar um novo direito e, sobretudo, Portugal queixava-se «do objecto, do modo e do tempo quanto à aplicação a territórios portugueses dessa mola da evolução política no mundo»²¹³; mais tarde, refém da “teoria dos dominós” e enfrentando já uma secessão guineense, Marcelo Caetano não tivera «a autoridade necessária para, de um momento para o outro operar uma viragem inesperada» e formular uma «estratégia de saída».²¹⁴ A conjuntura levará mesmo à congeminação de sucessivas declarações unilaterais de independência por todas as partes, incluindo o envolvimento do próprio Governo português em estranhas negociações com o PAIGC e misteriosas conspirações quanto a Angola e Moçambique.²¹⁵ Neste final algo descontrolado do Império Português, a separação dos territórios coloniais do Estado metropolitano ter-se-ia transformado em desmembramento e só a Lei da Descolonização e o reconhecimento *de jure* da República da Guiné-Bissau abriram a via à independência rápida e geral, expressamente negociada com os movimentos de libertação nacional, como impunha o direito internacional confirmado por cada vez mais radicais resoluções da ONU.

A descolonização portuguesa prosseguiu, portanto — depois do precedente caso da Argélia, que também a França defendera como parte integrante do seu território nacional — um modelo jurídico-político

213 As especiais apreciações de Salazar sobre estes temas constam do “Apontamento de Salazar sobre a Conversa com Georges Ball, Secretário de Estado Norte-Americano”, in Marcello Mathias, *Correspondência Marcello/Mathias/Salazar — 1947-1968* (Lisboa: Difel, 1984), 638-642, e “Carta do Presidente do Conselho Português, de 29-2-64”, in Amaral, *A Tentativa...*, 85-98.

214 Pedro Aires de Oliveira, “A Política Externa do Marcelismo: A Questão Africana”, in *Diplomacia & Guerra*, ed. Fernando Martins (Lisboa: Edições Colibri, 2001), 264.

215 Norrie MacQueen, “Portugal’s First Domino: ‘Pluricontinentalism’ and Colonial War in Guinea-Bissau, 1963-1974,” *Contemporary European History* 8, 2 (1999): 227. Sobre a eventualidade destas independências unilaterais de Angola e de Moçambique, entre outros, Aniceto Afonso e Carlos Matos Gomes, *Alcora, o Acordo Secreto do Colonialismo* (Lisboa: Divina Comédia, 2013), 328

«quase original».²¹⁶ Porém, tal modelo, no caso português, fundou-se numa legalidade duplamente favorável aos movimentos de libertação nacional: por um lado, o especial direito da descolonização (extensão, nos anos setenta, da transformação, vinda dos anos sessenta, do princípio da autodeterminação dos Povos em direito à autodeterminação e independência dos povos coloniais);²¹⁷ por outro, a Lei n.º 7/74, lei constitucional portuguesa da descolonização, fruto do 25 de Abril de 1974 e expressão «típica desta singularmente legalista revolução».²¹⁸ E, como no caso da Argélia — que também serviu de exemplo e bastião para os movimentos de libertação nacional —, o colonialismo português acabou sob condições tormentosas em tempos de luta armada e legitimidade revolucionária.²¹⁹

De resto, para terminar constitucionalmente todo o Império conforme o direito internacional vigente — embora, no caso, fora do modelo dos acordos internacionais adoptado em 1974-1975, mas continuando a atender à situação concreta de todos e cada um dos territórios ultramarinos em causa — a 31 de Dezembro de 1974, em Nova Deli, foi assinado o Tratado entre a Índia e Portugal relativo ao Reconhecimento da Soberania da Índia sobre Goa, Damão, Diu, Dadrá e Nagar Aveli e Assuntos Correlativos (com efeito a partir das datas em que se tornaram partes da Índia, nos termos da Constituição da Índia) depois aprovado para ratificação, pela parte portuguesa, através do Decreto n.º 206/75, de 17 de Abril. Quanto a Macau havia sido, em 1972, por iniciativa da República Popular da China, retirado da lista dos territórios não autónomos aprovada pela ONU e, portanto, deixara de ter natureza colonial.

Sendo a última lei do Império, a Lei da Descolonização não só proporcionou a formação e construção dos novos Estados segundo um

216 Miguel Galvão Teles e Paulo Canelas de Castro, “Portugal and the Right of Peoples to Self-Determination”, *Archiv des Völkerrechts* 34, n.º 1 (Março 1996): 34-35. Sobre as aproximações e divergências entre a guerra da Argélia e a guerra colonial portuguesa, Hermínio Martins, *As Mudanças de Regime em Portugal no Século XX* (Lisboa: ICS, 2018), 216-220.

217 António Duarte Silva, “Movimentos de Libertação Nacional, Descolonização e Formação do Estado”, in *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, ed. Marcelo Rebelo de Sousa (Coimbra: Coimbra Editora, 2012), 383 e segs.

218 Queen, *A Descolonização...*, 117.

219 Em especial, sobre o êxodo das populações, Elsa Peralta, Bruno Góis, Joana Oliveira, coord., *Retornar. Traços de Memória do Fim do Império* (Lisboa: Edições 70, 2017); destacando o ocorrido em Moçambique — que compara com os processos angolano e «em certa medida, argelino» —, Omar Ribeiro Thomaz e Sebastião Nascimento, “Nem Rodésia, nem Congo: Moçambique e os Dias do Fim das Comunidades de Origem Europeia”, in *Os Outros da Colonização...*, 315 e segs.

mesmo modelo jurídico-político como também determinou uma idêntica sucessão de ordens jurídicas. Reconhecidos como legítimos e autênticos representantes dos povos das colônias, os triunfantes movimentos de libertação convolaram-se em força política dirigente do Estado e da sociedade, ou seja, em partido único. No exercício da sua soberania, estes novos Estados dotaram-se imediatamente de constituições próprias (melhor, outorgadas), de cunho soviético. Mas a superveniência destas constituições manteve, por exigências inultrapassáveis de continuidade das respectivas ordens jurídicas (por “horror ao vazio” legislativo), a vigência transitória do direito interno e ordinário anterior, ou seja, da legislação colonial que não lhes fosse contrária — mediante o fenómeno da *novação*, isto é, através da mudança de fundamento da sua validade. Assim aconteceu em todos os países africanos de língua oficial portuguesa (e, antes, em Goa e, depois, na República Democrática de Timor-Leste e em Macau), sobretudo quanto aos códigos de direito civil e de direito processual. Sirva de exemplo a fórmula mais radical adoptada pela Constituição da República Popular de Moçambique, de 25 de Junho de 1975, que no seu artigo 25.º dispôs: «Toda a legislação anterior, no que for contrária à Constituição fica automaticamente revogada. A legislação anterior no que não for contrária à Constituição mantém-se em vigor até que seja modificada ou revogada».

Portanto, apesar de mortas, as leis do Império português não são poeticamente “um passado que como cadáver deva ser enterrado” pois muito desse *corpus* constitucional sobreviveu na (nova) ordem jurídica das ex-colônias da Ásia e nos países africanos de língua oficial portuguesa. E, em Portugal, ex-metrópole, o seu conhecimento é fundamental para compreender e explicar o presente.

Conclusões

I

Só no século XX surgiu a constituição colonial portuguesa, em sentido material e formal. Também só então o Império e o direito colonial português, enquanto exercício de poder, obedeceram a teorização política. Na Primeira República, a concepção dominante foi maçónica e parlamentar, assentou no projecto da *Nação Una*, e o seu mais importante ideólogo foi Norton de Matos. Na Ditadura Militar prevaleceu o *nacionalismo imperial* dos monárquicos africanistas.¹ A filosofia colonial de Salazar provinha do século XIX e do nacionalismo católico; o seu “impulso imperial” mudou em 1951. Inicialmente, Quirino de Jesus serviu-lhe de eminência parda e legislador de serviço. Como Ministros das Colónias no período do apogeu colonial português do século XX distinguiram-se Armindo Monteiro e Marcelo Caetano. O primeiro, entre 1931 e 1935, formulou a doutrina colonial do Império e organizou o seu governo; o segundo, entre 1944 e 1947, modernizou-o sem o reformar. Ambos foram derrotados em 1951, quando a *ideia de Império* foi sacrificada e tudo se transformou em *Unidade Nacional*.

1 Santos, “Imperialismo...”, in *Colonialismo e Identidades...*, 85 e segs.

II

Na Primeira República, a política portuguesa de nacionalismo imperial iniciada no último quartel do século XIX continuou a caracterizar-se por cinco aspectos: (i) delimitação das fronteiras convencionadas; (ii) ocupação militar e administrativa; (iii) construção de um aparelho de Estado, hierarquizado e europeizado; (iv) impotência para controlar a economia das diversas colónias; (v) luta pela integridade do império.² Só com a ocupação militar correspondente aos anos da Primeira Guerra Mundial, o controlo efectivo de Portugal sobre os seus territórios coloniais se tornou uma realidade.³

Concomitantemente, desenvolveu-se um direito constitucional sobre o ultramar assente num regime de autonomia administrativa e financeira e no cadastro dos indígenas — este para efeitos de recenseamento, impostos, trabalho obrigatório e ocupação de terras. A administração colonial passou, desde 1914, a gozar de autonomia limitada (*limited self-government*, na terminologia inglesa a propósito usada por Salazar⁴) — a qual não teve, nem administrativa nem financeiramente, consequências práticas.

III

Em termos comparados, a dominação colonial portuguesa, embora apresentando traços específicos e uma história longa, acompanhou na ideologia, nos poderes e nas instituições o modelo das demais colonizações europeias. À semelhança da colonização francesa, o Império Colonial Português foi patrocinado pelo Estado, não continha equivalente aos “domínios brancos” britânicos e era directamente governado a partir da capital metropolitana.⁵

A criação dos Ministérios das Colónias, nos finais do século XIX e princípios do século XX, comprovava que as colónias passavam a ser geridas por administrações polivalentes, sob um de dois sistemas

2 Valentim Alexandre, “Do Império do Antigo Regime ao Sistema Colonial Moderno: o Nacionalismo Imperial e os seus Efeitos (1875-1930)”, in *A África e a Instalação...*, 401.

3 Alexandre, “A Política...”, in *Velho Brasil...*, 158.

4 Salazar, “Entrevista ao jornal *The New York Times...*”, in *Entrevistas...*, 39

5 Krishan Kumar, *Visões Imperiais — Cinco impérios que Mudaram o Mundo* (Lisboa: Edições 70, 2017), 505-507.

de administração civil (assimilação ou autonomia), e de competência exclusiva de cada potência colonial. No caso português, todas as colónias, indiferenciadamente, dependiam de um só Ministério; já a instabilidade ministerial até aos anos 1930 foi comum a todos os impérios coloniais.

A administração civil das colónias portuguesas deveria obedecer, segundo a Constituição de 1911, a cinco princípios fundamentais: (i) descentralização; (ii) especialidade das leis; (iii) como regra, competência legislativa privativa do Congresso da República; (iv) representação dos colonos no Congresso da República; (v) não aplicação da Constituição às colónias.

IV

A terminologia colonial só entrou na Constituição de 1911 aquando da revisão constitucional de 1920, embora fosse indiferenciadamente utilizada na legislação ordinária, a qual, porém, não usava a terminologia imperial. Criado formalmente em 1926 pelo Ministro João Belo como associação política dividida administrativamente em oito colónias, o Império Colonial Português será um caso típico de “invenção da tradição”. O Acto Colonial (1930) foi, antes de mais, uma revisão constitucional extraordinária e formalmente uma constituição de tipo colonial, acompanhando a renovação do imperialismo na sua acepção mais tradicional que marcará a época. Consolidado o Estado Novo, no texto da Constituição de 1933 o Império Colonial Português só era citado na epígrafe do artigo que recebia materialmente as disposições do Acto Colonial; depois, quando nele foi incorporado em 1951, converteu-se em ultramar português, mera designação geográfica para resumir uma unidade político-administrativa.

V

Sob a Constituição de 1933 aplicavam-se ao ultramar, em matéria de organização política e administrativa, quatro princípios constitucionais: i) unidade política; ii) autonomia administrativa e financeira; iii) especialidade do direito (territorial e pessoal); iv) solidariedade económica.

Era a versão oficial, talvez mais nominal que real, escamoteando a ditadura metropolitana e a dominação colonial (“o fascismo e o colonialismo”). No resumo de Salazar, servindo-se de fórmulas próprias do imperialismo britânico (aliás, de modo discutível), o sistema teria evoluído da autonomia limitada (*limited self-government*) da Primeira República para uma autonomia temperada (*temperate self-government*), expressão esta com que pretendia designar uma maior medida de autonomia quanto às questões locais (decorrente do Acto Colonial⁶); depois, tal «governo próprio» teria sido confirmado na alteração constitucional de 1951 e na Lei Orgânica do Ultramar de 1953 (quando não só o conselho legislativo passara a ter maioria electiva como fora conferida aos conselhos de governo a função de legislar), e no futuro — previa Salazar — evoluiria para «formas mais elevadas de autonomia», dependentes do «grau de adiantamento das populações».⁷

Ou seja, quer a interpretação quer a importância relativa daqueles quatro princípios constitucionais mudaram e variaram. Houve três grandes oportunidades de reforma (as revisões constitucionais de 1945 e de 1959 e a reunião extraordinária do Conselho Ultramarino, em 1962); quanto às revisões de 1951 e de 1971, alteraram toda a terminologia para que tudo continuasse essencialmente na mesma.

VI

As colónias estiveram sempre totalmente submetidas à metrópole (com eventual excepção do regime dos Altos-Comissários).

Na Primeira República a legislação básica teve origem parlamentar: constou das Leis de 1914, da revisão constitucional de 1920 e de legislação complementar. A partir de 1926 o principal legislador colonial passou a ser o Ministro das Colónias. O Acto Colonial proveio da Ditadura Nacional. Em 1933, o poder constituinte passou para a Assembleia Nacional. Com o 25 de Abril de 1974, em matéria colonial, o poder legislativo coube ao Governo Provisório, o poder constituinte ao Conselho de Estado e o poder político ao Presidente da República.

6 Salazar, “Entrevista ao jornal *The New York Times...*”, in *Entrevistas...*, 39.

7 Salazar, “Entrevista ao jornal *The New York Times...*”, in *Entrevistas...*, 39.

Salvo na Primeira República, o Ministro das Colónias era o órgão fulcral do poder colonial (político, legislativo, executivo, mesmo judicial e militar), ou seja, como dizia a lei, ele era «o principal orientador e dirigente da política colonial». Nas capitais das colónias, os Governadores reproduziam o Ministro e controlavam toda a administração provincial e local (governadores de distrito, administradores de concelho, de bairro, de circunscrição e de posto, regedores de freguesia e régulos, estes últimos nas subdivisões dos postos administrativos). Como o grau de autonomia de cada colónia assentava nos poderes do Governador e este dependia hierarquicamente do Ministro, o princípio da descentralização administrativa era meramente teórico.⁸

Além da competência do Ministro das Colónias para produzir legislação especial, a legislação ordinária metropolitana (por exemplo, os códigos) só vigorava nos territórios ultramarinos mediante decretos de extensão.

O mais importante órgão de consulta e de garantia jurisdicional era o Conselho Ultramarino, uma espécie de Conselho de Estado e supremo tribunal para o Ultramar (com várias designações desde a sua reconstituição em 1911: Conselho Colonial, Conselho Superior das Colónias, Conselho do Império Colonial).

A administração colonial portuguesa assentava, pois, em dois eixos: governo centralizado e administração directa dos nativos.⁹

8 Luís Filipe Madeira, “Decisão na Metrópole, Execução no Ultramar”, *Africana Studia*, n.º 21 (2013): 53-71.

9 A administração local (pelo menos, até 1961) foi assim resumida por José Luís Cabaço, “Trabalho, colonialismo e pós-colonialismo em Moçambique”, in *Os Outros da Colonização...*, 155-156: «O aparelho administrativo, que substituiu a administração militar no início do século XX, baseava-se nas Circunscrições ou Concelhos, divididos em Postos Administrativos, respectivamente governados pelos administradores e chefes de posto, quase sempre portugueses (alguns goeses e cabo-verdianos), os quais decidiam sobre as questões de “política indígena”, julgavam diferendos, decretavam sentenças e faziam-nas executar, cobravam impostos, asseguravam, através do trabalho correcional ou compulsório, a manutenção das infra-estruturas básicas do território e zelavam pela actividade económica da área da sua competência, nomeadamente, no fornecimento da “mão-de-obra braçal” para as grandes companhias ou para os agricultores portugueses e na organização dos mercados específicos, aonde os camponeses tradicionais vinham trocar as suas produções obrigatórias. O relacionamento com as populações rurais, organizativo ou repressivo, fazia-se através das chefaturas tradicionais legitimadas pela estrutura tradicional ancestral ou, quando esta não oferecia confiança, por intermédio de chefes escolhidos pelos administradores tradicionais. Esses chefes tradicionais, por sua vez, eram assistidos, nas várias aldeias, por “ndunas” ou “cabos de guerra”.» Quanto ao papel dos chefes tradicionais, ver, sobretudo, Philip Havik, “‘Direct’ or ‘indirect rule’. Reconsidering the role of appointed chiefs and natives employees in Portuguese West Africa,” *Africana Studia*, n.º 15 (2010): 29-56.

VII

A Primeira Guerra Mundial fora uma guerra entre impérios (clássicos) e decorrera «em pleno triunfalismo colonial».¹⁰ Em 1919 a Sociedade das Nações legitimara os impérios coloniais.

A Segunda Guerra Mundial impôs «recuos imperiais»¹¹ e a internacionalização da questão colonial. Em 1941, a Carta do Atlântico reconhecera o princípio da autodeterminação dos povos; em 1945, a Carta das Nações Unidas, embora condenando a ideia e a terminologia coloniais, limitou-se a organizar juridicamente o colonialismo e a enunciar novas responsabilidades das “potências administrantes”. Em 1952, quando ainda não se falava em independências africanas, surgiu em França uma expressão nova: processo de descolonização, tradução de um neologismo inglês, *decolonization*.¹² Criação do próprio colonizador (e seus aliados ou colaboradores), essa descolonização significava concessão da independência ou, mesmo, mera transferência do poder. Alguns colonizados reivindicarão outra terminologia: *libertação nacional*.

Até 1950, a descolonização não fora atingida pelo clima da Guerra Fria e o objectivo da primeira geração de dirigentes africanos era apenas o de reformar o império, não o de sair dele.¹³ Variados parâmetros contribuíam para tornar cada vez mais complexa a internacionalização da questão colonial: o anticolonialismo da ONU, promovido pela União Soviética, a aparente ambiguidade dos Estados Unidos, as tentativas de resposta das potências coloniais e a extensão da Guerra Fria à Ásia.¹⁴

10 Michel, *Décolonisations...*, 70.

11 Michel, *Décolonisations...*, 70.

12 Num artigo publicado na *Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. 7 (1952), citado por Joly, *L'Europe...*, 14-15. Há, porém, outras leituras. Alfredo Margarido, “La Décolonisation — La Fin des Grands Empires”, in *Comprendre les Idées du XX Siècle*, dir. Marc Ferro (Paris: Marabout Université, 1977), 201, alargando o conceito e fazendo recuar a descolonização aos anos 20 considera que, no pós Segunda Guerra Mundial, apenas se iniciou «a via estreita das independências».

13 Frederick Cooper, “Le grand rêve de l'unité africaine”, *La fin des empires coloniaux — Les Collections de l'Histoire*, n.º 49 (Outubro/Dezembro 2010): 77.

14 Michel, *Décolonisations...*, 136 e segs.

VIII

A revisão constitucional de 1951 substituiu a perspectiva imperialista do Acto Colonial por uma concepção assimilacionista. Alargava-se a unidade política nacional: Portugal deixava de possuir um império e absorvia oito províncias ultramarinas. Integrando o Acto Colonial na Constituição e alterando a terminologia, Salazar procedia à reorganização imperial imposta pelo ambiente internacional do pós-guerra: “atou” o Império Colonial Português à República Unitária.

IX

Só em 14 de Dezembro de 1955, num acordo típico da Guerra Fria, Portugal foi admitido na ONU. Ao responder ao Secretário-Geral, por carta de 24 de Fevereiro de 1956, que Portugal não administrava territórios não autónomos (artigo 73.º da Carta da ONU), o Governo português tomou uma decisão fundamental. A resposta, longamente ponderada, incluindo consultas aos principais aliados, nomeadamente quanto à questão da competência para a determinação dos territórios em causa, limitou-se a um simples *não* — tal como fizera, em 1947, a França relativamente à Argélia, excluída por ser considerada parte integrante da República; também a Espanha inicialmente declarou não administrar territórios não autónomos, mas pouco depois, mudou de posição¹⁵. Em páginas vibrantes, Franco Nogueira retirou múltiplas implicações e consequências da seca comunicação portuguesa, entre as quais: (i) indicava-se às Nações Unidas não terem as províncias ultramarinas vocação para a independência; (ii) o governo português arrogava-se o exclusivo de interpretar e aplicar a sua ordem constitucional; (iii) Portugal não submeteria a sua administração ultramarina a qualquer sistema de censura internacional e, portanto, não transmitiria informações de qualquer tipo. Mais: Salazar avisava as Nações Unidas que

15 Pereira, *Crepúsculo...*, 129; Manuel Loff, “Portugal, Espanha e a Questão Colonial nas Nações Unidas”, *História*, n.º 30 (Abril 1997): 14-23; Nicolas Veicopoulos, *Traité des territoires dépendants, Tome III - Les territoires non autonomes* (Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1985), 1615 e segs.

o Governo português se agarraria ao princípio do domínio reservado (ou da jurisdição interna) garantido pelo artigo 2.º, n.º 7, da Carta¹⁶.

Esta orientação política era para aguentar, até ao fim, «orgulhosamente só»¹⁷.

X

Até à segunda metade dos anos cinquenta, não existiu movimento nacionalista nas colónias portuguesas nem movimento anticolonialista em Portugal.

Do Oriente e da ONU, chegou então — como num discurso proferido em 1 de Novembro de 1957, ao microfone da Emissora Nacional, temera e avisara Salazar — «o vento de agitações ou de subversão que vai pelo mundo».¹⁸ Vindo de leste, começara pelo Estado da Índia. Mas também chegou, como “vento de mudança”, a África e mesmo à metrópole, aqui limitado ao Partido Comunista Português e aos juvenis movimentos nacionalistas defensores do “regresso a África”. Quanto à oposição republicana, essa manteve a posição “patriótica” de defesa da integridade ultramarina e só nos meados dos anos sessenta reconhecerá o princípio da autodeterminação, não ainda, expressamente, o direito à independência dos povos coloniais.

XI

Subitamente, em 1958, o regime entrou em crise prolongada. Em 1961, a questão colonial tornou-se central, na sequência da aprovação das resoluções 1514 (Declaração Anticolonialista) e 1542 (enumeração dos

16 Nogueira, *Salazar — O Ataque...*, 423; ; Fernando Martins, “A Política Externa do Estado Novo, o Ultramar e a ONU. Uma Doutrina Histórico-Jurídica (1955-68)”, *Penépole*, n.º 18, Maio 1988, 189-204.

17 Em resumo, José Calvet de Magalhães, *Portugal e as Nações Unidas — A Questão Colonial (1955-1974)* (Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, 1996), 13-27; especificamente, Pedro Manuel Santos, “Portugal e a NATO — A Política Colonial do Estado Novo e os Aliados (1961-1968)”, *Relações Internacionais R:I*, n.º 47, Setembro 2015, 45-60.

18 Oliveira Salazar, “A Atmosfera Mundial e os Problemas Nacionais”, in *Discursos e Notas Políticas — V...*, 451.

territórios não autónomos sob administração portuguesa), de Dezembro de 1960, pela Assembleia Geral da ONU e, sobretudo, em consequência da rebelião armada em Angola e da ocupação militar do Estado da Índia pela União Indiana.

Internacionalmente, o Governo português ficou quase isolado. Mesmo muito pressionado, não reconheceu, a qualquer título ou prazo, a ideia da autodeterminação dos povos, mantendo que a opção das populações por Portugal estava feita «desde recuados tempos e constitucionalmente admitida e consolidada».¹⁹

Entre 1961 e 1962, ensaiou algumas reformas. A mais significativa terá sido a abolição do indigenato e a generalização da cidadania portuguesa, em Setembro de 1961. Os indígenas passaram a vizinhos da rege-doria e, tal como no caso francês — onde em 1946, também por artigo único, se tomara medida idêntica —, definiu-se o cidadão de um império, não o cidadão de uma nação.²⁰ Era tarde e insuficiente: a situação colonial manteve-se, pois a abolição do indigenato não trouxe igualdade nem homogeneidade.

XII

Em 1963, afastada a via reformista, o salazarismo consolidou-se e o ultramar tornou-se a essência do regime.

A solução militar também condicionou a sucessão de Salazar por Marcelo Caetano em Setembro de 1968 e funcionou novamente como factor de coesão no bloco do poder.²¹ O momento decisivo da prometida renovação na continuidade esteve na revisão constitucional de 1971. Ora, mesmo num restrito ponto de vista jurídico-constitucional, a adopção da categoria “regiões autónomas” com um estatuto situado entre a autarquia local e o Estado federado revelou-se uma aposta equívoca e, após a revisão que aparentemente ganhou, Marcelo Caetano acabou mais isolado.

19 Salazar, “O Ultramar...”, in *Discursos e Notas Políticas — VI...*, 135.

20 Burbank e Cooper, “Império, Direitos...”, in *O Governo dos Outros...*, 544.

21 Ferreira, *Cinco regimes...*, 113.

XIII

O discurso da oposição portuguesa — embora com relevantes exceções (primeiro, do PCP, mais tarde da esquerda radical, maoista e mesmo católica) —, ainda coincidia na premissa da conservação (democrática) do ultramar e as manifestações da opinião pública portuguesa contra a continuação da guerra eram fracas. Em 1969, nas eleições legislativas, a questão colonial dividiu a oposição: para a Comissão Democrática Eleitoral (CDE) a saída para a guerra era a independência das colónias, enquanto a Comissão Eleitoral de Unidade Democrática (CEUD) apostava no direito à autodeterminação e só a partir de 1973 os sectores oposicionistas portugueses se mostraram unanimemente favoráveis à aceitação da independência, como consequência da descolonização.²²

E, estrategicamente, a questão da prioridade democratização/descolonização continuava a separar os movimentos de libertação nacional da oposição portuguesa.

Na medida em que a queda do regime, em Abril de 1974, resultou essencialmente das lutas de libertação, a descolonização prevaleceu sobre a democratização. Por outro lado, os movimentos de libertação, considerando que a situação lhes era favorável, estavam já «numa lógica de conquista de independência e não da sua concessão»²³.

XIV

Ambos de fonte militar e saindo do interior do regime, apesar de diferentes gestações, o livro de António de Spínola, *Portugal e o Futuro — Análise da Conjuntura Nacional*, editado em Fevereiro de 1974, e o documento

22 Susana Martins, “O Segundo Movimento Socialista e a Continuação da Guerra”, *História*, n.º 34 (Agosto/Setembro 1997): 24-31; Martins, *Socialistas na Oposição ao Estado Novo* (Cruz Quebrada: Casa das Letras/Editorial Notícias, 2005), 177-181; Josep Sanchez Cervelló, “La revolución portuguesa y la cuestión colonial. Que descolonización”, in *Portugal e a Transição para a Democracia (1974-1976)*, coord. Fernando Rosas (Lisboa: Edições Colibri, 1999), 79; Idem, “A República Reencontra os Seus Cidadãos: as Oposições, da Guerra Colonial ao 25 de Abril de 1974”, in *Resistência — Da Alternativa Republicana à Luta Contra a Ditadura (1891-1974)* (Lisboa: Centenário da República/INCM), 99; Fernando Rosas, “O Anticolonialismo Tardio do Antifascismo Português”, in *O Adeus ao Império...*, 13-24.

23 Pedro Pires, “Prefácio”, in *L'influence des guerres de libération sur la révolution des oeillelets*, Abou Haydara e pref. Pedro Pires (Paris: L'Harmattan, 2012), 17.

O Movimento, as Forças Armadas e a Nação, de 5 de Março de 1974 (com o qual o Movimento dos Capitães se transformava em Movimento das Forças Armadas e, pela primeira vez, se definia a orientação política da revolução)²⁴ convergiam, no essencial, quanto à necessidade e sentido das reformas do sistema político, da política ultramarina e da intervenção dos militares.²⁵ As divergências começarão a surgir logo na noite da vitória pois o Programa do MFA foi alterado à última hora, eliminando o antes acordado reconhecimento do princípio da autodeterminação dos povos e assim abrindo uma lacuna nas medidas para a solução política da guerra colonial.

Pela parte portuguesa — como resumiu Bruno Cardoso Reis —, a gestão da descolonização iria caber sobretudo a estes militares que fizeram o 25 de Abril, embora “spínolistas” e MFA se opusessem quanto a três aspectos: (i) calendário (lento ou acelerado); (ii) método (acordos de cessar-fogo e promessa vaga de um referendo a prazo ou negociações imediatas de transferência de poder com os movimentos armados); (iii) objectivos finais (algum tipo de federação ou libertação do colonialismo). Já os emergentes partidos políticos portugueses, limitaram-se a escolher quem apoiar e, embora com mais ou menos hesitações, quase todos apoiaram a política de descolonização do MFA.²⁶

XV

A tardia publicação das *Actas do Conselho de Estado* veio comprovar dois factos históricos relevantes, antes minimizados ou deturpados: (i) o Conselho de Estado desempenhou um papel «determinante»²⁷ na aprovação da Lei da Descolonização e na sua imediata execução; (ii) embora participando activamente numa descolonização local “por conta própria”, o MFA não teve, através dos seus representantes em Lisboa, intervenção significativa nessa primeira fase do processo de descolonização.

24 Correia, “Descolonização”, in *Do Marcelismo...*, 167; depoimento de Vítor Crespo in *A fita do tempo da revolução — A noite que mudou Portugal*, org. Boaventura de Sousa Santos (Porto: Edições Afrontamento/Centro de Documentação 25 de Abril, 2004), 174.

25 Fazendo uma comparação sistemática, Martelo, *1974 — Cessar-fogo...*, 79 e segs.

26 Reis, “Visões...”, in *O Adeus ao Império...*, 94-95.

27 Tiscar Santiago, *O 25 de Abril...*, 218.

As *Actas* comprovam também que Spínola acompanhou a descolonização «até à minúcia»²⁸ e desempenhou «um papel central no seu avanço — apesar das suas conhecidas reticências».²⁹ Além de ter assumido, desde o dia 25 de Abril e por exclusiva iniciativa própria, a direcção da política ultramarina, na sua tripla qualidade de Presidente da JSN, Presidente da República e Presidente do Conselho de Estado, exigiu depois a responsabilização do Conselho de Estado e defendeu a necessidade e urgência da Lei da Descolonização — cuja terceira e última versão lhe atribuiu expressamente a competência decisória de «praticar os actos e concluir os acordos» relativos à autodeterminação e independência de todos e cada um dos territórios ultramarinos.

XVI

A aprovação da Lei n.º 7/74, de 27 de Julho (Lei da Descolonização), ainda correspondera a um frágil e curto momento de convergência. Na sessão do Conselho de Estado de 29 de Agosto de 1974, com a aprovação, em estado de necessidade, dos protocolos do Acordo de Argel, com o PAIGC, e do Acordo de Lusaca, com a FRELIMO, a condução da descolonização passou para o MFA e para os movimentos de libertação, de parceria. Logo depois, o acto de reconhecimento *de jure* da República da Guiné-Bissau, em 10 de Setembro, em que Spínola apelou à manifestação da “maioria silenciosa” (para sustentar a dinâmica revolucionária), seguido pela agitação provocada pelas negociações com a FRELIMO e, mais ainda, a sua «equívoca participação»³⁰ no processo de descolonização de Angola prenunciaram a renúncia ao cargo de Presidente da República, que apresentou em 30 de Setembro.

28 Santos, *15 Meses...*, 311.

29 Marcelo Rebelo de Sousa, “Prefácio” in Tíscar Santiago, *O 25 de Abril...*, 17.

30 Correia, *...Da Descolonização...*, 470

XVII

Todos os impérios coloniais foram diferentes e todas as emancipações foram diferentes, porém, nestas, a violência, a improvisação e o caos foram mais ou menos generalizados.

Tanto na colonização como na descolonização o Império Colonial Português assemelhou-se ao processo francês, sobretudo ao caso da Argélia — no princípio, no meio e no fim, apesar de duas importantes diferenças na fase terminal: o papel dos militares e do referendo. E foi Spínola quem mais quis «emular o modelo francês»³¹.

O princípio fundamental que Portugal, enquanto “potência administrante”, prosseguiu no processo de descolonização foi, finalmente e sem alternativa, actuar conformemente à Carta e resoluções pertinentes das Nações Unidas de modo a que os povos coloniais exercessem o direito à autodeterminação e à independência através dos movimentos de libertação nacional e em função da situação concreta de cada território. Assim, por não ter outra capacidade nem legitimidade, o reconhecimento do direito à autodeterminação e independência dos povos coloniais, contemplado pela Lei da Descolonização e pela comunicação do Governo português à ONU, de 4 de Agosto de 1974, limitou-se na prática ao reconhecimento dos movimentos de libertação nacional como únicos e legítimos representantes de cada colónia.

Por isso, juridicamente — excepto no caso de Timor (cujo acordo, alcançado em 1999, no seio da ONU, teve natureza diferente) —, a descolonização portuguesa concluiu-se por via de acordos internacionais bilaterais: quatro acordos de descolonização (Guiné-Bissau, Moçambique, S. Tomé e Príncipe e Angola), e um protocolo de independência (Cabo Verde). Porém, ao não regularem o regime da sucessão de Estados, tais acordos, além da retirada das forças militares portuguesas, limitaram-se a dois efeitos, ambos de curto prazo: (i) transferir todo o poder para os movimentos de libertação nacional e (ii) reconhecer os novos Estados.

31 António Costa Pinto, *O Fim do Império Português* (Lisboa: Livros Horizonte, 2001), 88.

Assim, não houve em sentido próprio descolonização portuguesa, apenas «independência sem descolonização»³²: os movimentos de libertação apropriaram-se do poder em cada um dos novos Estados, através de uma espécie de Partido/Estado legitimado pela “luta” e organizado segundo algumas fórmulas marxistas-leninistas.

XVIII (A VIA CONSTITUCIONAL)

Fala-se de constituição colonial a vários títulos. Como o Acto Colonial provou, à colonização não calha a constitucionalização formal, pelo que a legislação fundamental se identifica materialmente e como constituição não soberana.

A “constituição colonial portuguesa” vigorou entre 1914-1974 nas oito colónias que, no Terceiro Império português, eram tratadas como um todo, uno e solidário, embora formado por colónias dispersas e desiguais. Correspondendo à essencial continuidade histórica da política colonial portuguesa, foi sempre uma e una, isto é, a mesma constituição (material), comum a todas as colónias — com algumas especificidades, por exemplo, quanto à vigência do Estatuto dos Indígenas e à distinção entre colónias ou províncias de governo geral e de governo simples. Podem distinguir-se quatro fases constitucionais (Primeira República, Império Colonial, Unidade Política Nacional e Descolonização), que acompanharam e se subordinaram às alterações da Constituição da República (formal).

A sua vigência acabou na independência das colónias; ou melhor, criando novo direito interno e acatando o direito internacional, a constituição colonial portuguesa ainda serviu para terminar o império. Sucederam-lhe, com outra validade, as constituições formais e soberanas dos cinco Estados africanos de língua oficial portuguesa — também elas, por sua vez, meramente outorgadas pelos respectivos movimentos de libertação nacional mas afastadas dos modelos ocidentais e quase todas semânticas ou, ainda menos, nominais.

32 A expressão é, originariamente, de Aquino de Bragança, “Independence without Decolonization: Mozambique, 1974-1975”, in *Decolonization and African Independence. The Transfers of Power*, ed. Prosser Gifford e William Roger Louis (New Haven: Yale University Press, 1982), 427 e segs.; Aquino de Bragança, “Independência sem descolonização”, in *Estudos Moçambicanos*, n.ºs 5-6 (1986): 7 e segs.

XIX (SÚMULA)

Constituição colonial é um conceito pouco comum que agrupa a legislação fundamental sobre situações coloniais. É sempre: (i) material, quanto ao sentido; (ii) especial, porque privativa das colónias; (iii) semântica, quanto ao papel na realidade sócio-política; (iv) variada, quanto à forma. A constituição colonial portuguesa apresenta mais seis características próprias: (v) escrita em Lisboa, quanto às fontes; (vi) vigente cerca de sessenta anos; (vii) de aplicação geral e quase uniforme em todo o Império; (viii) não codificada, porque dispersa em textos de diferentes épocas; (ix) pouco influenciada pelos colonos; (x) suporte jurídico da descolonização.

XX (MÁXIMAS)

Mesmo se contemporâneas, império e estado-nação são formas políticas distintas.

O direito colonial regula dominação e submissão.

A constituição colonial trata do estatuto dos colonizados e do aparelho colonial de Estado.

A constituição colonial é uma hetero-constituição.

A descolonização portuguesa começou e definiu-se na Guiné-Bissau.

Os movimentos de libertação nacional foram os principais actores da descolonização.

Tanto na história como no direito, *tempus est optimus judex rerum omnium*.

In perpetuam rei memoriam, escrevi este livro.

Legisladores e mentores — biografias

AGUIAR, António Augusto Correia de (1880-1952), juiz de Direito, dirigente do Banco de Fomento Colonial, do Banco de Angola e do Banco Nacional Ultramarino, vice-presidente da Sociedade de Geografia, vogal do Conselho Superior das Colónias, deputado à Assembleia Nacional, tendo, em 1935, papel activo na revisão do Acto Colonial. Participou em congressos e conferências coloniais e publicou vários estudos de Direito Colonial (em especial, sobre os indígenas). Relator do parecer do Conselho Superior das Colónias sobre o projecto de Acto Colonial.

ALMADA, José de (1880-?), bacharel em Direito, funcionário do Ministério das Colónias e (desde 1925) do Ministério dos Negócios Estrangeiros, perito em negociações internacionais sobre trabalho indígena, era representante da administração pública na Câmara Corporativa. Relator do primeiro parecer da Câmara Corporativa sobre a revisão do Acto Colonial, em 1935.

ALMEIDA, António de (1900-1984), médico, professor (de etnologia e de antropologia coloniais) da Escola Superior Colonial e do ISCSPU, autor de muitos estudos e membro de vários institutos científicos,

foi deputado de 1938 a 1957. Irmão de João de Almeida. Interveio na discussão parlamentar da revisão do Acto Colonial, de 1945.

ALMEIDA, João de (1873-1953), general de infantaria com curso do Estado-Maior do Exército, licenciado em Matemática e Filosofia pela Universidade de Coimbra. Participou nas campanhas militares do Sul de Angola (1906-1907), tendo exercido vários cargos políticos, entre eles Governador do distrito do Huíla (1907-1908), pelo que ficará conhecido como o Herói dos Dembos e “colonial distintíssimo”. Monárquico e permanente conspirador, demitido do Exército em 1912, readmitido em 1918. Envolveu-se na Monarquia do Norte, ao lado de Paiva Couceiro, e foi novamente demitido do Exército em 1919. Foi sempre um militante do nacionalismo militar anti-republicano e, mesmo depois de 1930, tentou por várias vias e golpes chefiar a Ditadura. Ministro das Colónias durante três dias, de 6-7-1926 a 9-7-1926. “Messias” da direita radical e arauto dos monárquicos africanistas — ou, no dizer de João Medina, «[e]spírito faccioso, extremista político e nacionalista rábido» —, elaborou em 1926, a pedido de Gomes da Costa, um Programa da Ditadura Nacional, que incluía várias directivas para a nova política colonial. Publicou polifacetada obra literária, sobretudo na colecção Ao Serviço do Império. Escreveu sobre o Acto Colonial.

ALVES, Vasco Lopes (1898-1976), Oficial da Armada, Governador-Geral de Angola (1943-1947), Procurador à Câmara Corporativa e deputado (só na V legislatura), Ministro do Ultramar, de 14/8/1958 a 13/4/1961, e vogal do Conselho do Império Colonial Português (1953), participou em várias conferências internacionais. Em 1962, apoiou a tese da formação de um Estado federal. Como Procurador à Câmara Corporativa, subscreveu o parecer n.º 22/X emitido para a revisão constitucional de 1971 e o parecer n.º 39/X sobre a proposta de lei da revisão da Lei Orgânica do Ultramar, de 1972.

AMARAL, Diogo Freitas do (1941-2019), doutorado em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito de Lisboa. Como Procurador à Câmara Corporativa, subscreveu o parecer n.º 22/X emitido para a revisão constitucional de 1971, e o parecer n.º 39/X sobre a proposta de lei da revisão da Lei Orgânica do Ultramar, de 1972. Como membro do Conselho de Estado, objectou à segunda versão, mas aprovou a versão final da Lei n.º 7/74, de 27 de Julho, e os subsequentes acordos de descolonização.

AMARAL, João Bosco Soares Mota (1943), advogado. Subscreveu o projecto de lei de revisão constitucional, dito “Sá Carneiro” e, como membro da “ala liberal”, pronunciou-se sobre a parte ultramarina da revisão constitucional de 1971. Reeleito deputado em 1973. Após o 25 de Abril, Presidente do Governo Regional dos Açores e da Assembleia da República.

AMARAL, Francisco Joaquim Ferreira do (1844-1923), vice-almirante, fez as campanhas militares em Angola e Moçambique, foi governador de S. Tomé e Príncipe, de Angola e da Índia, deputado, par do Reino, Ministro da Marinha, dos Negócios Estrangeiros e Presidente do Conselho de Ministros após o regicídio. Aderiu à República e ao Partido Democrático, foi deputado e senador. Pertenceu ao Clube dos Makavenkos. Presidiu, em 1914, à Comissão especial das Leis Orgânicas das Colónias.

AMORIM, Fernando Bayolo Pacheco de (1920-1999), licenciado em Ciências Histórico-Filosóficas pela Universidade de Coimbra, onde foi professor extraordinário na Faculdade de Letras (Antropologia e Etnologia). Monárquico, inicialmente opositor ao Estado Novo, foi um dos conspiradores da Revolta da Mealhada (1946), condenado a dois anos de prisão que cumpriu no forte de Peniche. Fundou e foi presidente da Liga Popular Monárquica. Defensor acérrimo da política integracionista ultramarina desde inícios da década de sessenta, publicou vasta obra, em edições de autor. Com o “marcelismo” tornou-se mentor da área nacional-revolucionária e do integracionismo ultramarino radical, destacando-se, sobretudo na crítica à revisão constitucional de 1971, sobre a qual, na época, teve vários contactos com Afonso Rodrigues Queiró (relator do parecer da Câmara Corporativa). Com o 25 de Abril fundou o Movimento Federalista Português (depois, Partido do Progresso), proibido aquando do 28 de Setembro de 1974. Exilou-se em Madrid onde integrou a direcção política do MDLP (Movimento Democrático para a Libertação de Portugal), regressando a Portugal após o 25 de Novembro de 1975 e retomando a vida académica na Universidade Portucalense.

ANDRADE, Alfredo Augusto Freire de (1859-1929), general, passou por Moçambique entre 1890 a 1910, onde fez as campanhas militares, foi chefe de gabinete de António Enes, engenheiro de minas, governador-geral. Docente universitário, adepto franquista, aderiu ao Partido Republicano. Na Primeira República desempenhou vários cargos: Director Geral

das Colónias, Ministro dos Negócios Estrangeiros (1914), representou Portugal na Conferência de Paz e na SDN, tendo sido Membro Permanente da Comissão de Mandatos. Desde 1921, membro da direcção da Cruzada Nuno Álvares e subscritor dos sucessivos Manifestos, incluindo um da sua autoria sobre «A Questão Colonial».

ANTUNES, Ernesto Melo (1933-1999), oficial de artilharia, ideólogo do MFA, membro da Comissão Coordenadora do Programa do MFA e do Conselho de Estado, Ministro Sem Pasta no II Governo Provisório e Ministro dos Negócios Estrangeiros nos IV e VI Governos Provisórios. Principal relator do documento «O Movimento das Forças Armadas e a Nação» e co-autor do Programa do MFA. Foi o principal negociador português do Acordo de Lusaca (independência de Moçambique) e do Acordo de Alvor (independência de Angola).

BARBOSA, João Tamagnini de Sousa (1883-1948), oficial do exército e engenheiro (especialista em portos e caminhos-de-ferro), desempenhou várias funções em Macau, Moçambique, Açores e Metrópole. Iniciado na Maçonaria na loja *Pátria e Liberdade* (1911), com o nome simbólico de “Wagner”. Deputado e militante de vários partidos, começando pelo Partido Evolucionista. Com Sidónio Pais, foi Ministro das Colónias (de 11-12-1917 a 15-5-1918), do Interior (de 15-5-1918 a 8-10-1918) e das Finanças (de 8-10-1918 a 23-12-1918). Na Presidência de Canto e Castro, foi Ministro do Interior e Presidente do Ministério (de 7-1-1919 a 27-1-1919). Preso e deportado na década de 20. No âmbito colonial, legislou sobre as forças militares em combate, promoveu a extensão da legislação relativa à eleição do Presidente da República, Deputados e Senadores (1918) e reorganizou a Secretaria do Ministério.

BARBOSA, José (1869-1923), natural do Fogo (Cabo Verde), jornalista, emigrante político em Espanha, França e Brasil. Regressou a Portugal em 1908, tendo integrado o Directório do Partido Republicano e participado activamente na Revolução de 5 de Outubro de 1910. Iniciado na Maçonaria, em Lisboa, na loja *O Futuro* (1910), com o nome simbólico de “Karl Marx”. Constituinte eleito pelo círculo de Lisboa, apresentou um projecto de Constituição, do qual, porém, não constava qualquer referência ao Ultramar. Foi também militante do Partido Evolucionista, do Partido Unionista e do Partido Liberal; Deputado desde 1911 e defensor da “colonização judaica” de Angola. Teve intervenção activa

na elaboração das Leis Orgânicas de 1914. Duas vezes Ministro das Colónias — por pouco tempo (um dia em 15-1-1920 e mês e meio de 21-1-1920 a 8-3-1920) —, integrou, depois, a Comissão de Revisão Constitucional (1920).

BARROS, Vítor Manuel Dias de (1929-?), advogado, nasceu na vila Robert Williams (Angola), dirigente da Casa dos Estudantes do Império (1953-1954), eleito deputado pelo círculo de Angola para a VIII Legislatura, conotado com a oposição, fez em 9 de Fevereiro de 1962 um discurso «que ficou para a história como a maior crítica feita por um deputado à política colonial salazarista desde os tempos de Henrique Galvão» (Fernando Tavares Pimenta) e, na 2.^a Sessão Legislativa, discordou da proposta de lei de alterações à Lei Orgânica do Ultramar, de 1963, provocando agitação no plenário da Assembleia Nacional.

BELLO, João (1876-1928), oficial da Marinha de Guerra. Em Moçambique, participou nas “campanhas de pacificação” e na administração civil e militar. Ministro das Colónias (9-7-1926 a 28-11-1927) da Ditadura Militar foi o inicial estratega e organizador do Império Colonial Português. Promulgou vasta legislação, nomeadamente as Bases Orgânicas da Administração Colonial, o regime das Missões Católicas e o (primeiro) Estatuto Político, Civil e Criminal dos Indígenas de Angola e Moçambique.

BOSSA, José Silvestre Ferreira (1894-1970), licenciado em direito pela Universidade de Coimbra. Juiz de direito, Secretário-Geral do governo da Companhia de Moçambique, Inspector-Geral da Administração Colonial. Subsecretário de Estado das Colónias (de 16-2-1935 a 11-5-1935), foi, após a transferência de Armindo Monteiro para os Negócios Estrangeiros, nomeado Ministro das Colónias (de 11-5-1935 a 18-1-1936), onde se revelou, na apreciação de Franco Nogueira, «somente um burocrata incapaz de se transcender». Director Geral da Administração Política e Civil e Secretário-Geral do Ministério das Colónias, Marcelo Caetano propô-lo, em Maio de 1945, por carta a Salazar, para Governador da Índia. Iniciou funções em 1946, numa altura em que a situação da Índia, quer política quer económica, era «muito má» (Marcelo Caetano). Ensaiou uma reorganização administrativa que, na conjuntura complexa da independência próxima da Índia, visava consolidar a soberania portuguesa e fazer intervir os goeses na gestão da colónia. Escreveu a Gandhi e, acreditando numa votação favorável à manutenção portuguesa, defendeu mesmo a realização de um

plebiscito para a população do Estado da Índia decidir do seu futuro. Como também entrara em conflito com algumas elites goesas e por causa das pretensões reformistas, dada a «complexidade da situação», terem passado a «inoportunas», foi chamado de urgência a Lisboa, pelo Ministro das Colónias, Teófilo Duarte. Cessou funções em 12 de Agosto de 1947. Recebeu a demissão amargamente, considerando-se vítima de intrigas de uma coligação local. Só governara cerca de um ano, não conseguira impor o seu programa e, pior ainda, regressara cheio de dívidas. Retomou funções no Ministério das Colónias, procurando junto de Salazar, sem êxito, ser nomeado director do Banco de Angola. Manteve correspondência (pessoal) com Salazar sobre o Estado da Índia até 1961. Apresentara no I Congresso da União Nacional, em Maio de 1934, uma tese intitulada «A Função Pública Colonial» e no II Congresso da União Nacional, em Maio de 1944, a proposta de reorganização do Império, com eliminação da terminologia imperial. Funcionando como assessor jurídico de Salazar para a legislação colonial, foi destacado para a revogação do Acto Colonial, em 1951 (tendo preparado o primitivo projecto e feito a análise crítica, na generalidade e na especialidade, do parecer da Câmara Corporativa, relatado por Marcelo Caetano e, assim, preparou também a redacção final da proposta de revisão do Acto Colonial). Foi, depois, o autor material do projecto e outros textos de defesa e justificação da proposta de Lei Orgânica do Ultramar, de 1953. Além de vários escritos sobre direito e administração colonial, o seu texto mais importante — o Relatório do Governador-Geral do Estado da Índia, datado de 1947 — só foi publicado (e “adaptado”) em 1965, pela Agência Geral do Ultramar, com o título *Estado da Índia*.

BRAGA, Joaquim Teófilo Fernandes (1843-1924), açoriano, licenciado em Direito, professor na Academia Politécnica do Porto e no Curso Superior de Letras. Membro do Partido Republicano, presidiu ao Governo Provisório, entre 5 de Outubro de 1910 e Setembro de 1911. Além do projecto de Constituição que apresentou enquanto deputado pelo Círculo n.º 35 — Lisboa Ocidental, foi autor do projecto da Bandeira Nacional. A sua bibliografia abrange centenas de títulos.

CAETANO, Marcelo José das Neves Alves (1906-1980), como professor universitário fundou a chamada Escola de Direito Público de Lisboa e foi o principal regente da disciplina de Administração e Direito Colonial. Vogal do Conselho do Império Colonial (1936), Ministro das Colónias (de

6-9-1944 a 4-2-1947), Presidente da Câmara Corporativa (1949), Vice-Presidente do Conselho Ultramarino (1953), Ministro da Presidência (1955-1958), decidiu então abandonar a vida política. Regressou, porém, para substituir Salazar como Presidente do Conselho de Ministros (de 27-9-1968 a 25-4-1974). Autor ou co-autor da essencial legislação colonial posterior à II Guerra: proposta de revisão constitucional (1945), proposta de revisão da Carta Orgânica do Império Colonial Português (1946), dois pareceres da Câmara Corporativa sobre a revisão constitucional de 1951, memorial sobre a forma de Estado (1962), exclusiva autoria da matéria ultramarina na proposta de revisão constitucional de 1971 e supervisão da proposta da Lei Orgânica do Ultramar, de 1972.

CAMACHO, Manuel de Brito (1862-1934), médico militar desde 1891, pediu a demissão em 1897. Iniciado na maçonaria em 1893, fundou em 1906 o jornal *A Luta*. Deputado pela oposição republicana (1908), foi um dos dirigentes da revolução do 5 de Outubro e Ministro do Fomento do Governo Provisório. Deputado constituinte por Beja, fundou, em 1912, o partido União Republicana, que, em 1919, se fundirá com o Partido Evolucionista, originando o Partido Republicano Liberal. Nomeado, a convite do Ministro das Colónias, Ferreira da Rocha, Alto-Comissário para Moçambique pelo Senado, em 27/10/1920, discursou a propósito em 23/2/1921 (dia anterior ao da sua partida) na Câmara dos Deputados, confessando nem sequer ter conseguido, por causa da crise política, reunir com o Poder Executivo sobre o seu programa, que preparara intensamente. Também perante a Câmara de Deputados, apresentou, na sessão de 18/1/1923, uma “explicação” amarga do exercício naquele cargo, que iria abandonar. Em 1925 retirou-se da vida política activa. Tem vasta obra publicada, em particular *Moçambique, Problemas Coloniais* (1926), *Pretos e brancos* (1926), *Gente bóer. Aspectos de África* (1930) e *Política Colonial* (1936).

CASTRO, Álvaro Xavier de (1878-1928), concluiu os cursos da Escola do Exército (em 1901) e, em Coimbra, de Direito (1908) e Colonial (1911). Iniciou-sena Maçonaria, na loja *Portugal*. Membro do Partido Republicano, chefiou a bancada parlamentar em 1920. Aderiu ao Partido Republicano Nacionalista mas, em 1925, tornou-se independente. Ministro da Justiça, das Finanças, das Colónias (Janeiro de 1920), da Guerra e presidente do Ministério (1921 e 1923). Foi Governador-Geral de Moçambique (1915-1917), onde defendeu a expansão da administração, mas teve de assumir

o comando das tropas portuguesas perante a situação de guerra no norte da colónia. Ainda foi convidado, em Setembro de 1926, pelo Ministro João Belo para Alto-Comissário em Moçambique que recusou em resposta escrita, declarando-se adversário do “Movimento de Maio” e do governo da nação pelo exército. De seguida, preso (por duas vezes) exilou-se em Paris. Demitido de professor na Escola Colonial.

CORREIA, António Augusto Esteves Mendes (1888-1960), concluiu o curso de medicina em 1911, e iniciou a carreira docente na Faculdade de Ciências da Universidade do Porto, onde, em 1912, criou o curso de antropologia, obtendo o doutoramento em ciências histórico-naturais em 1921. Realizou numerosos estudos em antropologia, arqueologia e etnologia. Responsável pela secção portuguesa da Exposição Colonial de Paris (1931), teve papel de destaque no I Congresso Nacional de Antropologia Colonial no Porto (1934), nas Comemorações Centenárias e na Organização dos Congressos do Mundo Português (1940); foi um dos fundadores da Academia Portuguesa de História. Presidente da Câmara Municipal do Porto, procurador da Câmara Corporativa e membro do Conselho Ultramarino. Deputado nas IV, V e VI Legislaturas (de 1945 a 1957). Entre as suas múltiplas intervenções parlamentares, destacam-se a discussão do aviso prévio do deputado Henrique Galvão sobre a administração da Angola (em 1/4/1949) e das propostas de revisão do Acto Colonial (1951) e da Lei Orgânica do Ultramar (1953).

CORREIA, António Augusto Peixoto (1913-1988), contra-almirante. Na Guiné, entre 1945 e 1949, foi chefe de gabinete do Governador Sarmiento Rodrigues e presidente da Câmara Municipal de Bissau. Governador de Cabo Verde (1957-1958). Governador da Guiné (1958-1962). Ministro do Ultramar (de 4-12-1962 a 19-3-1965). Vice-Presidente do Conselho Ultramarino.

COSTA, Afonso Augusto da (1871-1937), advogado e lente pela Faculdade de Direito de Coimbra, deputado pelo Partido Republicano Português, aderiu à maçonaria, iniciado em Lisboa, com o nome simbólico de “Platão” (1905). Foi «a mais importante figura política da 1.^a República e da primeira década da oposição à Ditadura» (A. H. de Oliveira Marques). Ministro da Justiça no Governo Provisório, sucessivamente eleito pelo Partido Democrático, de que foi o mais importante dirigente. Director da Faculdade de Direito de Lisboa (1914), presidiu a três ministérios

(de 9-1-1913 a 9-2-1914; de 29-11-1915 a 15-3-1916 e de 25-4-1917 a 10-12-1917). Foi presidente da delegação portuguesa à Conferência de Paz (1919-1920), assinou o Tratado de Versalhes e representou Portugal na Sociedade das Nações. No âmbito colonial, destacam-se, além dos três programas de governo e da política de defesa da participação de Portugal na Guerra, por um lado, o impulso, em 1914, à “legislação Almeida Ribeiro” sobre administração civil e financeira das colónias e à criação das Missões Laicas, e, por outro, a promoção, em 1919, dos Altos-Comissários e da revisão constitucional de 1920.

COSTA, Manuel de Oliveira Gomes da (1863-1929), marechal, começou em 1893, no Estado da Índia, uma longa e variada carreira colonial, sobretudo em Moçambique e Angola, durante e depois das “campanhas de África”. Comandante do Corpo Expedicionário Português na 1.ª Guerra Mundial, sendo promovido a general e condecorado. Dedicou-se então a uma errática campanha política e, para o afastar das conspirações políticas, o Governo enviou-o para o Oriente (1922-1924). No 28 de Maio, marchou de Braga para Lisboa. Em 17 de Junho depôs Mendes Cabeçadas e assumiu a Presidência do Ministério. Servindo de «principal aríete do grupo militar-conservador sinelista» (Fernando Rosas), em 9/7/1926 a liderança foi-lhe retirada por esse mesmo grupo liderado por Sinel de Cordes, seguindo-se o exílio nos Açores e o regresso a Lisboa (1928). Ministro das Colónias designado a 1/6/1926 e, novamente, a 3/6/1926, tendo transitado, depois, como interino e em acumulação, para o novo gabinete ministerial do ainda 1.º Governo da Ditadura, deu cobertura à hegemonia dos monárquicos africanistas no Ministério das Colónias.

COTA, José Coelho de Almeida (1913-1976), jurista, director de serviços da Administração Civil, em Moçambique, Inspector Superior da Administração Ultramarina (1952), secretário-geral do Ultramar (1960), vogal do Conselho Ultramarino, Secretário de Estado da Administração Ultramarina (de 1965 a 1970), como deputado presidiu à Comissão do Ultramar. Líder parlamentar na revisão constitucional de 1971, presidiu depois à Comissão eventual de revisão da Lei Orgânica do Ultramar, de 1972. Vice-governador do Banco de Fomento e Exterior.

COUCEIRO, Henrique Mitchel de Paiva (1861-1944), oficial do exército, monárquico, católico, conservador (adepto de João Franco), de carácter místico e, de feitio, muito impulsivo. Destacou-se nas “campanhas de

África” em Angola, Marrocos e Moçambique. Ajudante de campo de António Enes e «Benemérito da Pátria» (1896). Governador-Geral de Angola (1907-1909), onde iniciou uma nova era colonial. Fez parte da Escola de António Enes e escreveu sobre a administração colonial. Comandou várias acções militares com vista a restaurar a Monarquia. Crítico da política colonial, exilado desde 1935, liderou a intentona de 1938, acusando Salazar de incapacidade para gerir o Império por o rigor orçamental fomentar o separatismo angolano.

CUNHA, Joaquim Moreira da Silva (1920-2014), professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, do ISCSPU e do Instituto de Altos Estudos Militares. Doutorado e regente em Direito Colonial, com vasta obra publicada, tendo Marcelo Caetano por mestre. Secretário do Ministro das Colónias (1944-1946). Vogal do Conselho Ultramarino (1950). Chefe da missão portuguesa dos Estudos dos Movimentos Associativos da África Negra (1955). Procurador à Câmara Corporativa. Comissário Nacional Adjunto para o Ultramar da Mocidade Portuguesa (1958). Subsecretário de Estado da Administração Ultramarina (de 4-12-1962 a 19-3-1965), Ministro do Ultramar (de 19-3-1965 a 27-9-1968) e, no último governo de Marcelo Caetano, Ministro da Defesa, representou cada vez mais o sector ultra-direitista do regime. Relator do parecer do Conselho Ultramarino e da proposta de lei sobre a Lei Orgânica do Ultramar, de 1963. Elaborou o projecto da proposta de lei da revisão da Lei Orgânica do Ultramar, de 1972.

DIAS, Manuel Artur Cota Agostinho (1929-?), jurista, dirigente de organismos corporativos e do Centro de Estudos Político-Sociais da União Nacional. Deputado, desde 1969, pelo círculo de Évora, interveio na discussão parlamentar da revisão constitucional de 1971 e da Lei Orgânica do Ultramar, de 1972. Ministro das Finanças e Economia, de 1972 a 1974.

DUARTE, Francisco Leite da Silva (1895-1961), advogado, vice-governador do Banco de Angola (1930-1961), procurador à Câmara Corporativa e deputado na VII Legislatura da Assembleia Nacional. Membro da Comissão Distrital de Lisboa e da Comissão Central da União Nacional. Delegado do Ministério das Colónias na I Conferência Económica Imperial. No II Congresso da União Nacional (Maio de 1944) defendeu que as designações Império Colonial Português e Colónias deveriam ser constitucional e legalmente substituídas pelas designações Império

Português e Províncias Ultramarinas, após uma inicial revisão do artigo 3.º do Acto Colonial.

DUARTE, Teófilo (1892-1958), oficial de Cavalaria, «um dos mais ardentes e sinceros admiradores de Sidónio[Pais]» (João Medina), Governador de Cabo Verde, demitido do Exército e reintegrado depois do 28 de Maio. Governador de Timor, vogal da Legião Portuguesa e do Conselho do Império, administrador do Banco Nacional Ultramarino, da Companhia de Moçambique e dos Caminhos de Ferro de Benguela. Deputado em várias legislaturas e Ministro das Colónias (de 4-2-1947 a 2-8-1950). Interveio na preparação da revogação do Acto Colonial e na discussão parlamentar da Lei Orgânica do Ultramar, de 1953.

ENES, António José (1848-1901), diplomado em Letras, dedicou-se ao jornalismo político, tendo publicado numerosas obras, em vários domínios. Bibliotecário, *maçon* (pertenceu à loja *Restauração*), fundador da Sociedade de Geografia de Lisboa. Deputado pelo Partido Progressista e Ministro da Marinha e Ultramar (de 13-10-1890 a 21-5-1891). Logo nomeado Comissário Régio em Moçambique, escreveu o famoso relatório *Moçambique*, considerado «a obra basilar da moderna doutrina da administração colonial portuguesa» (Marcelo Caetano). Dirigiu as campanhas de pacificação e a política de ocupação. Presidiu à comissão redactora do Regulamento do Trabalho dos Indígenas (1899). O seu pensamento e acção criaram a chamada Escola de António Enes, abrangendo «todos os aspectos, desde o político e administrativo até ao religioso, e a argumentação do texto desenvolveu-se com base no darwinismo social, tendo em conta a razão de Estado e a necessidade de fazer produzir as colónias, pelo esforço das populações autóctones, como único meio de resolver a complicada crise nacional» (Marta Carvalho Santos). Na linha de Sá da Bandeira, foi dos primeiros defensores da criação de novos «Brasis em África».

FERRAZ, Artur Ivens (1870-1933), cursou Artilharia. Adido militar em Londres. Em Moçambique, chefe de gabinete do Alto-Comissário e Governador. Aderiu à Ditadura Militar. Ministro do Comércio e Comunicações, das Colónias (de 28-11-1927 a 15-4-1928) e do Interior, além de interino em várias pastas. Presidente do Ministério (de 8-7-1929 a 21-1-1930), embora — disse — «um abismo» o separasse então de Salazar, que o levaria à demissão. Administrador Geral e chefe do Estado-Maior

do Exército. Aprovou as Bases Orgânicas da Administração Colonial, de 1928.

FERREIRA, António Vicente (1874-1953), frequentou a Escola do Exército, onde cursou Engenharia Civil e Minas. Trabalhou nas Obras Públicas em Luanda e S. Tomé e Príncipe. Membro da maçonaria, iniciado em 1911, com o nome simbólico de “Epicteto”. Filiado nos partidos Unionista e, posteriormente, Liberal e Nacionalista, foi deputado, Ministro das Finanças e, depois, Ministro das Colónias (de 15 de Novembro a 18 de Dezembro de 1923). Desempenhou os cargos de Alto-Comissário em Angola (de 1926 a 1928), procurador à Câmara Corporativa (1935-1953), vogal e vice-presidente do Conselho do Império Colonial e vogal do Conselho Superior das Obras Públicas. Teve numerosa intervenção no Conselho Ultramarino e na Câmara Corporativa sobre legislação colonial, nomeadamente votando vencido nas alterações à Carta Orgânica do Império Colonial, em 1946, que considerou insuficientes. Tendo falecido no exercício das funções como vice-presidente do Conselho Ultramarino, foi destacadamente homenageado, nos discursos de Marcelo Caetano (que o substituiu) e de Ferreira Bossa, proferidos na posterior primeira sessão plenária.

FIGUEIREDO, Domingos Tasso de (1852-1919), vice-almirante e engenheiro hidrógrafo, presidente da Cruz Vermelha, deputado e senador, membro da União Republicana de Brito Camacho e *maçon* (iniciado em 31 de Maio de 1894, com o nome simbólico “Vulcano”). Na Assembleia Nacional Constituinte apresentou o projecto dum Capítulo especial, intitulado Das colónias, sem sequência.

FIGUEIREDO, Mário de (1890-1969), frequentou o Seminário de Viseu, onde foi colega de Salazar. Licenciado (1917) e doutorado (1929) em Direito por Coimbra, acompanhou politicamente Salazar durante toda a vida. Ministro da Justiça e dos Cultos (1928-1929), vogal do Conselho Político Nacional (1932), Ministro da Educação (1940-1944). Membro vitalício do Conselho de Estado. Deputado em todas as legislaturas da Assembleia Nacional, na qual foi Presidente (1961-1969) e porta-voz do Governo. Assinou em 1940, no Vaticano a Concordata e o Acordo Missionário. Monárquico e destacado chefe do sector mais conservador do regime, foi um permanente conselheiro de Salazar e um intransigente defensor da sua política colonial. Nomeadamente, decidiu o sentido da Lei Orgânica do Ultramar, de 1953.

FRATEL, Manuel Joaquim (1869-1938), licenciado em Direito, deputado pelo Partido Regenerador e Ministro da Justiça e Negócios Eclesiásticos do último Governo da Monarquia. A partir de então, ocupou vários cargos no Ministério das Colónias, onde chegou a Secretário-Geral, tendo sido o braço-direito de Salazar quando este foi Ministro interino. Também vice-presidente do Conselho Superior das Colónias e primeiro subscritor do projecto de lei de revisão do Acto Colonial, em 1935.

FRAZÃO, José Capelo Franco (1872-1940), Conde de Penha Garcia. Advogado, último presidente da Câmara de Deputados da Monarquia Constitucional, ministro da Fazenda (de 27/12/1905 a 20/3/1906), director da Escola Superior Colonial. Fez parte da Primeira Delegação Portuguesa à Conferência de Paz, de Paris, e foi Presidente da direcção da Sociedade de Geografia aquando do III Congresso Colonial Nacional. Autor de «*Organisation Politique et Administrative de l'Empire Colonial Portugais*», in *Organisation Politique et Administrative des Colonies*, org. International Institute of Differing Civilizations (Bruxelas : Etablissements generaux d'imprimerie, 1936).

GALVÃO, Henrique Carlos Malta (1895-1970), “cadete de Sidónio” e tenente do 28 de Maio de 1926. Colega e amigo dos Ministros das Colónias Armindo Monteiro, Francisco Vieira Machado e Marcelo Caetano, com os quais colaborou e se zangou. Envolveu-se na conspiração extremista dos “Fifis” (1927); deportado para Angola, tornou-se «um africanista apaixonado pela colonização do continente negro, passando de condenado a administrador colonial» (João Medina). Em 1929 voltou para Lisboa em polémica aberta com o Alto-Comissário Filomeno da Câmara. Reingressou na carreira militar, como capitão e ajudante de campo de João de Almeida, então comandante da Escola Central de Oficiais. Durante uma década defendeu e promoveu o Acto Colonial e o Império Colonial, sobretudo através de variadas publicações e organizações de Feiras Comerciais e Exposições Coloniais. Foi chefe de gabinete de Armindo Monteiro, representando Portugal no Congresso Colonial de Paris (1931). Na I Legislatura da Assembleia Nacional destacou-se na defesa das missões católicas portuguesas (primeira revisão do Acto Colonial), renunciando ao mandato para dirigir a Emissora Nacional. Em 1941 foi designado inspector superior da administração colonial e, convidado por Marcelo Caetano, eleito deputado, em 1945, como representante de Angola, integrando a Comissão das Colónias. Em 1947, numa sessão secreta, apresentou um “Relatório sobre

o Trabalho Indígena nas Colónias” — que antecipou o histórico “Aviso prévio”, de 26 de Março de 1949 —, começando a trilhar, isolado, «os caminhos da heterodoxia e da dissidência» (Francisco Teixeira da Mota). Demitido, condenado (por conspiração, primeiro a 13 e depois, a 16 anos de prisão), evadido e exilado, foi, durante toda a vida um homem de pensamento, estratégia, acção e polémica. No início dos anos sessenta chefiou duas espectaculares acções de propaganda contra o regime e defendeu um projecto original de descolonização, incluindo na ONU (onde, considerou ele próprio, prestou um «depoimento torpedeado»).

GARCIA, Conde de Penha — ver Frazão, José Capelo Franco.

JARDIM, Jorge Pereira (1919-1982), engenheiro agrónomo, presidente da Associação de Escuteiros e da Juventude Agrária Católica, Subsecretário de Estado do Comércio e Indústria (1948-1952), empresário em Moçambique, alargando as actividades à banca, indústria e comunicação social. Deputado por Moçambique nas VI e VII legislaturas da Assembleia Nacional (1953-1961). Manteve vasta correspondência e acesso directo a Salazar (de quem terá sido o principal conselheiro para os assuntos africanos), que lhe atribuiu várias missões especiais. Dispôs de grande influência no Malawi e na Rodésia do Sul e articulou um “plano de Lusaca”, com vista à independência de Moçambique. Durante a guerra colonial, dirigiu serviços de informação e forças militares paralelas e apoiadas por oficiais do Exército português. Deputado muito interveniente, discutiu na generalidade e na especialidade a Lei Orgânica do Ultramar de 1953 e participou no processo de revisão constitucional de 1959. Colaborou com Adriano Moreira e Sarmento Rodrigues na preparação da reunião extraordinária do Conselho Ultramarino, em 1962. Manteve também correspondência (e colaboração) assídua com Marcelo Caetano sobre a política ultramarina.

JESUS, Quirino Avelino de (1866-1935), licenciado em Direito pela Universidade de Coimbra (1892), advogado, especialista em assuntos financeiros, membro destacado dos movimentos católicos, jornalista, deputado regenerador sob o constitucionalismo monárquico. Após a instauração da República (a que não se opôs) regressou à Madeira e interessou-se pela missionação e expansão em África. Voltou ao continente, colaborou com o Centro Católico e com a revista *Seara Nova*, tendo, desde 1917, publicado

vários artigos sobre economia, finanças e colónias. Aderiu à Ditadura Militar e assessorou Salazar, para quem preparou alguns discursos e relatórios. Co-autor (redactor principal) do Acto Colonial, subscreveu, enquanto publicista e administrador do Banco Nacional Ultramarino, o parecer n.º 331 do Conselho Superior das Colónias, de 9 de Maio de 1933. Colaborou na preparação da Constituição de 1933. Em 1932, editou *Nacionalismo Português*, onde reconhece ter cooperado «em diplomas e outros documentos básicos da Ditadura». Foi, como resumiu Ernesto Castro Leal, «uma figura incontornável na dinâmica da vida pública portuguesa entre 1893 e 1935».

LEAL, Francisco Pinto da Cunha (1888-1970), engenheiro militar e engenheiro civil e de minas (trabalhou em Angola de 1914 a 1916), fez carreira de oficial do exército (capitão em 1917). Teve, desde 1918, carreira partidária variada, deputado em todas as legislaturas entre 1918 e 1926, Ministro das Finanças e do Interior, Presidente do Ministério (1921), reitor da Universidade de Coimbra; ainda na época, dissidente e dirigente partidário, director do jornal *O Século*, vice-governador do Banco Nacional Ultramarino, fundador do jornal *A Noite*. Apoiante do 28 de Maio, foi Governador do Banco de Angola e continuou a ocupar vários cargos públicos até 1930, ano em que foi demitido e exilado. Dirigiu a oposição ao Acto Colonial. A partir de 1961, publicou vasta bibliografia, tentando «a resolução pactuada da questão colonial» (Luís Farinha).

LIMA, Alfredo Augusto Lisboa de (1866-1935), coronel de Engenharia, director dos Caminhos-de-Ferro de Moçambique (1907), docente da Escola Superior Colonial, director da Sociedade de Geografia, foi por duas vezes Ministro das Colónias (de 9-2-1914 a 23-6-1914 e de 23-6-1914 a 12-12-1914). Autor de numerosos artigos sobre temática colonial, apresentou no III Congresso Colonial Nacional uma tese intitulada «A autonomia administrativa e financeira das Colónias Portuguesas sob a superintendência e fiscalização do Governo Central». Participou na fase final da aprovação das Leis Orgânicas de 1914 e, como Ministro, aprovou o Regulamento Geral de Trabalho dos Indígenas das Colónias Portuguesas.

LIMA, Sebastião de Magalhães (1850-1928), licenciado em Direito, membro da “geração de 70”, jornalista a partir de 1879, membro do directório do Partido Republicano Português. Iniciado em 1874, com o nome

simbólico “João Huss”, foi membro honorário da Loja *Montanha* e Grão-Mestre da Maçonaria a partir de 1907. No resumo de António Ventura, «foi de longe o político republicano com maior renome além-fronteiras, utilizando esse prestígio em benefício, primeiro da obra de propaganda republicana e depois da consolidação da jovem República Portuguesa [...]». No entanto, a sua carreira política depois de 1910 foi modesta, tomando assento na Assembleia Constituinte, depois no Senado, com raras presenças, e ocupando a pasta da Instrução no Governo saído da Revolução de 14 de Maio de 1915, que derrubou Pimenta de Castro». Na Assembleia Nacional Constituinte, foi o relator do parecer da Comissão da Constituição Política e coube-lhe a leitura integral do projecto da Constituição na sessão de 3 de Julho de 1911. O seu ambicioso programa federalista (que incluía uns Estados Unidos da Europa) não foi consagrado.

MACEDO, Henrique Veiga de (1914-2005), jurista, dirigente de organismos corporativos e do trabalho, subsecretário de Estado da Educação Nacional (1949-1955), ministro das Corporações e da Previdência Social (1955 a 1961), presidente da Comissão Executiva da União Nacional (1961-1965), deputado desde 1961. Na revisão de 1971, foi membro da Comissão eventual e interveio, de forma triunfante, no Plenário. Também integrou a Comissão eventual de revisão da Lei Orgânica do Ultramar, de 1972.

MACHADO [Guimarães], Bernardino Luís (1851-1944), licenciado e lente em Ciências (filosofia), em Coimbra, deputado, ministro na Monarquia e na República, par do Reino, aderiu ao partido republicano em 1903, senador, representante diplomático. Duas vezes chefe do Governo, duas vezes Presidente da República, grão-mestre da Maçonaria. Chefiou os Governos responsáveis pelas Leis Orgânicas de 1914. Expulso de Portugal em 1927, no segundo exílio, quando escreveu sobre o Acto Colonial, viveu em Espanha e em França.

MACHADO, Francisco José Vieira (1898- 1972), de família com interesses e tradições coloniais, licenciado em direito, colega de Armindo Monteiro, especialista em ciências económicas, Governador do Banco Nacional Ultramarino. Subsecretário de Estado das Colónias (de 20-1-1934 a 16-2-1935), Ministro das Colónias (18-1-1936 a 6-9-1944), desenvolveu a política económico-social, propagandística e totalitária da fase imperial. Membro da União Nacional e do Conselho do império Colonial. Deputado

e procurador da Câmara Corporativa. Foi relator do parecer sobre a reforma da Carta Orgânica do Império Colonial, de 1946, e em 1952 votou contra no parecer referente à Lei Orgânica do Ultramar. Em 1962, aquando do Conselho Ultramarino extraordinário, apoiou a tese da formação de um Estado federal. Como procurador à Câmara Corporativa, votou vencido no parecer n.º 22/X emitido para a revisão constitucional de 1971 e no parecer n.º 39/X sobre a proposta de lei da revisão da Lei Orgânica do Ultramar, de 1972.

MANO, Manuel da Cunha e Costa Marques (1894-1957), jurista, monárquico, adepto do Integralismo Lusitano, com preocupações filosóficas, emigrou para a Guiné e, nos anos 30, em Moçambique foi director da Administração Política e Civil e dirigente da União Nacional. Governador-Geral de Angola (1939-1941). Regressou definitivamente à Metrópole, como juiz do Tribunal de Contas. Interveio na discussão parlamentar da revisão do Acto Colonial, de 1945.

MARQUES, Eduardo Augusto (1867-1944), desenvolveu a sua carreira militar (brigadeiro em 1929, general em 1931) sobretudo no ultramar, onde também exerceu variadas funções na administração colonial, tendo sido governador de Timor e de Macau. Integrou como perito colonial a primeira delegação portuguesa à Conferência de Paz (1919). Até ao fim da vida, continuou a ocupar altos cargos e funções no aparelho do Estado Novo e do Império Colonial: Ministro das Colónias de 8-7-1929 a 21-1-1930 (então substituído por Salazar, na qualidade de Ministro Interino) e, regressado ao Ministério, de 29-7-1930 a 31-1-1931. Presidente da Câmara Corporativa (I, II e III Legislativas). Plenipotenciário na assinatura da Concordata e do Acordo Missionário (1940). Redactor do segundo parecer da Câmara Corporativa sobre a revisão do Acto Colonial em 1935.

MATOS, José Maria Ribeiro Norton de (1867-1955), fez o curso da Escola do Exército e em 1898 partiu para a Índia Portuguesa, onde iniciou a carreira na administração colonial. Liberal e, também, «monárquico de tradição embora não de filiação», usou «as suas credenciais coloniais para entrar na política republicana à boleia da polémica do *cacau* escravo e da Sociedade Portuguesa Anti-Esclavagista» (Helena Pinto Janeiro). O regresso a Portugal coincidiu com a proclamação da República, aderindo ao Partido Republicano (Democrático). Em 1911 ingressou na maçonaria, onde adoptou o nome simbólico de *Danton*. Como especialista

em questões coloniais, integrou a comissão arbitral sobre a Questão de Ambaca e a comissão colonial do Partido Democrático. Foi Governador-Geral de Angola de 1912 a 1915, decretando legislação de vasto fomento económico e descentralizadora administrativa e financeira. Reprimiu a escravatura, defendeu o trabalho forçado, uma colonização intensa e rápida com famílias brancas portuguesas, separação racial, desvalorização dos assimilados e uma «assimilação completa, material e espiritual» (como sintetizou no livro *África Una*, que publicou em 1953), no propósito de formar «com a metrópole e com as colónias portuguesas de África a Nação única, o Portugal Maior» (in *A Província de Angola*). No governo de José de Castro e no segundo e terceiro governo de Afonso Costa foi Ministro das Colónias (1915) e (três vezes) da Guerra (além de interino nos Negócios Estrangeiros e na Presidência do Ministério), dirigindo a intervenção portuguesa na I Guerra Mundial. Exilado em Londres durante o sidonismo, depois reintegrado no Exército e promovido a general (1919). Em 1919, foi delegado à Conferência de Paz e, em Abril de 1920, nomeado Alto-Comissário em Angola, cargo de que se demitiu em Junho de 1925. Embaixador em Londres, foi exonerado a 21 de Junho de 1926. Entrou em conflito com as novas autoridades, opondo-se publicamente à política colonial de Salazar (embora não, liminarmente, ao Acto Colonial). Eleito Grão Mestre do Grande Oriente Lusitano entre 1930 e 1935. Preso, exilado e demitido da carreira docente, manteve actividades oposicionistas e dedicou-se também a variada escrita, sobretudo memorialística e colonial. Em 1943 assumiu a presidência do MUNAF e da Junta Consultiva do MUD e, em 1948/49, candidatou-se à Presidência da República — em cujo Manifesto voltou a defender, quanto à política colonial, a ideia de integração nacional —, acabando por desistir.

MELO, Manuel José Archer Homem de (1939), licenciado em direito na Universidade de Lisboa, presidente da comissão concelhias de Águeda da União Nacional, confidente e conselheiro do Presidente da República Craveiro Lopes, deputado pelo círculo de Aveiro desde 1957. Na revisão de 1959 apresentou uma proposta de alteração à matéria colonial e, em 1962, publicou *Portugal, o Ultramar e o Futuro*, logo retirado do mercado. Elemento de ligação entre Botelho Moniz e Craveiro Lopes na tentativa de golpe de estado (Abril de 1961). Como deputado sob o marcelismo, integrou a Comissão eventual para estudo da revisão constitucional de 1971.

MELO, Martinho Nobre de (1891-1985), cabo-verdiano, licenciado em Direito pela Universidade de Coimbra magistrado judicial, poeta, professor catedrático da Faculdade de Direito de Lisboa, Ministro da Justiça e dos Cultos no 2.º Gabinete de Sidónio Pais (1918), Ministro dos Negócios Estrangeiros (três dias, de 6 a 9 de Julho de 1926) da Ditadura Militar, Embaixador no Brasil 1932-1946), jornalista, director do *Diário Popular* (1958-1974). Mentor político de Sidónio Pais e de Gomes da Costa, teórico do integralismo e do corporativismo, dirigente da Cruzada Nun'Álvares, aspirante a grande condutor dos negócios do país» e artífice do «golpe fascista» (Arnaldo Madureira) de 6 de Julho de 1926, dizia ter recusado todas «as etiquetas políticas», mas terá, sim, oscilado «sempre entre uma espécie de filo-integralismo e um sindicalismo fascizante» e sido um «ideólogo católico menor» (João Medina). Leccionou a disciplina de Administração Colonial e tornou-se, até ao 25 de Abril de 1974, defensor constante e porta-voz do colonialismo.

MIRANDA, Gustavo Neto de (1914-?), Juiz de Direito no Estado da Índia, Angola e Moçambique, administrador de empresas, presidente da União Nacional em Angola, vogal do Conselho Ultramarino, deputado desde 1965. Membro da Comissão eventual na revisão de 1971 e relator da Comissão eventual na revisão da Lei Orgânica do Ultramar, de 1972.

MONTEIRO, Armindo Rodrigues de Sttau (1896-1955), professor da Faculdade de Direito de Lisboa, onde foi, em 1922, o primeiro aluno doutorado, com uma tese sobre «O Orçamento Português». Especialista de finanças públicas, administrador bancário, aceitou o convite de Salazar, em 1928, para director-geral da Estatística. Subsecretário de Estado das Finanças (de 27-11-1929 a 31-1-1931), colaborou na redacção do Acto Colonial e da Constituição de 1933. Como Ministro das Colónias (de 31-1-1931 a 11-5-1935) foi, em síntese, o construtor do Império Colonial Português. Começou a divergir de Salazar quer quando Ministro dos Negócios Estrangeiros (entre 11-5-1935 e 24-11-1936) quer, sobretudo, quando Embaixador de Portugal em Londres (de Janeiro de 1937 a Junho de 1943). Retomou o ensino universitário (regeu a disciplina de Administração Colonial) e a administração de empresas. Em 1951, era procurador à Câmara Corporativa e votou parcialmente contra a revogação do Acto Colonial, demitindo-se em consequência. No Conselho de Estado, em Julho de 1954, discordou de Salazar sobre a questão da ocupação dos enclaves portugueses de Dadrá e Nagar-Aveli.

MOREIRA, Adriano José Alves Moreira (1922), licenciado em Direito (1944), professor, desde 1950, da Escola Superior Colonial e do ISCSPU, director do Centro de Estudos Políticos e Sociais (1956). Preparou a reforma ministerial dos serviços prisionais do Ultramar, chamada Reforma Sarmiento Rodrigues, e participou em várias reuniões internacionais sobre a política social nos territórios não-metropolitanos. Membro da delegação portuguesa à Assembleia Geral da ONU, como representante do Ministério do Ultramar (de 1957 a 1959). Vogal do Conselho Ultramarino. Procurador à Câmara Corporativa (1957-1961). Director do ISCSPU (1958). Subsecretário de Estado da Administração Ultramarina (de 3-3-1960 a 13-4-1961), numa nomeação que já pressagiava «um reformismo mitigado» (Valentim Alexandre). Como Ministro do Ultramar (de 13-4-1961 a 4-12-1962) orientou politicamente o contra-ataque português visando esmagar o “terrorismo” por todos os meios. Revogou o Estatuto dos Indígenas (Reformas de Setembro de 1961). Promoveu a Reunião Extraordinária do Conselho Ultramarino (Outubro de 1962). Aprovou o novo Código de Trabalho Rural e a criação dos Estudos Gerais Universitários em Angola e Moçambique (1962). Criticou a revisão constitucional de 1971. Arauto do luso-tropicalismo, resumiu a sua vasta teorização histórico-jurídico-política sobre o Ultramar português através do princípio da “autonomia progressiva e irreversível das províncias”.

MOREIRA, Carlos Alberto Lopes (1898- ?), licenciado em Direito e em Filologia Clássica na Universidade de Coimbra, reitor do liceu de Chaves e director da Instrução Pública de Moçambique, deputado desde 1938 (II, V, VI, VII legislaturas), especialista na área da educação nacional, vice-presidente da Liga Católica e defensor dos interesses transmontanos. Autor do *Compêndio de Organização Política e Administrativa da Nação*, participou na discussão na generalidade da Lei Orgânica do Ultramar de 1953. Deputado pelo círculo de Aveiro (desde 1957) foi o primeiro proponente do projecto apresentado pelos (onze) monárquicos com assento parlamentar, em 8 de Abril de 1959, que incluía nova redacção para os artigos 134.º e 135.º da Constituição, que se tornou o arrimo constitucional dos integracionistas.

NOGUEIRA, Alberto Marciano Gorjão Franco (1918-1993), iniciou a carreira diplomática em 1941, membro de diversas delegações na Assembleia Geral da ONU, Ministro dos Negócios Estrangeiros de 1961

a 1968. Ideólogo da corrente unitarista (integracionista). Como deputado, fez parte das comissões eventuais para estudo da revisão constitucional de 1971 e da Lei Orgânica de 1972.

OCHOA, Armando Humberto da Gama (1877-1941), comandante naval, deputado (1915-1917), membro dos Partidos Unionista e Republicano Presidencialista, aderiu ao 28 de Maio. Próximo da direita republicana, «dividia as suas simpatias pelos projectos de Cunha Leal e da direita aristocratizante e agrária» (Arnaldo Madureira). Fez parte do Triunvirato criado na Conferência de Coimbra, em 1/6/1926, dissolvido dois dias depois. Em 3/6/1926, no governo saído do Encontro de Sacavém, Gama Ochoa figurava como Ministro do Interior, Negócios Estrangeiros e Instrução Pública, não empossado e logo exonerado. Posteriormente, foi embaixador de Portugal em Paris. Ministro das Colónias de 19-6-1926 a 6-7-1926.

ORNELAS, Aires de Ornelas e Vasconcelos (1866-1930), fidalgo, oficial do Exército, governador-geral de Moçambique, par do reino, Ministro da Marinha e Ultramar no Ministério João Franco (de 19 de Maio de 1906 a 4 de Fevereiro de 1908), preso e exilado com a República, chefiou a “revolta de Monsanto” (1919). Deputado em 1918 e em 1922-1925, presidente da Causa Monárquica e lugar-tenente de D. Manuel II (1916-1930), adepto de Charles Maurras. Em 1932, o Ministério das Colónias ordenou a publicação das suas obras, por se tratar de um dos «mais conhecidos coloniais portugueses».

PEREIRA; André Roberto Delaunay Gonçalves (1936-2019), professor da Faculdade de Direito de Lisboa e advogado, representante português na Comissão Jurídica da Assembleia Geral das Nações Unidas (1959-1966), regeu a disciplina de Administração e Direito Ultramarino, de que fez publicar várias *Lições* policopiadas. Discípulo de Marcelo Caetano. Em 1962, principal redactor do *non-paper* reformista, intitulado «Notas sobre a Política Externa Portuguesa». Como procurador à Câmara Corporativa, subscreveu o parecer n.º 22/X emitido para a revisão constitucional de 1971 e o parecer n.º 19/X sobre a proposta de lei da revisão da Lei Orgânica do Ultramar, de 1972.

PINTO, Alexandre Alberto de Sousa (1880-?), licenciado em Ciências Físico-Químicas pela Universidade de Coimbra, professor na Universidade do Porto, Ministro da Instrução Pública em 1933-1934, Governador da

Companhia de Moçambique e de Manica e Sofala, dirigente da União Nacional. Foi relator do parecer da Comissão de Colónias da Assembleia Nacional sobre a reforma da Carta Orgânica do Império Colonial Português, em 1946.

QUEIRÓ, Afonso Rodrigues (1914-1995), professor catedrático da Faculdade de Direito de Coimbra, onde leccionou Direito Internacional Público, Direito Corporativo, Direito Colonial, Direito Administrativo e Filosofia do Direito e do Estado. Vice-Presidente da Câmara Corporativa. Foi relator de variados pareceres da Câmara Corporativa sobre matéria colonial: Lei Orgânica do Ultramar de 1953, revisão constitucional de 1959, revisão constitucional de 1971. No parecer sobre a revisão de 1951, fez declaração de voto, defendendo a integração económica e, em 1972, subscreveu o parecer n.º 39/X sobre a proposta de lei da revisão da Lei Orgânica do Ultramar. Em 1 de Dezembro de 1960, numa conferência pronunciada na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, a convite da Associação Académica, sustentou que, diferentemente do que sucedia com os impérios criados por certos Estados europeus, a Nação Portuguesa não estaria «destinada a desagregar-se aos embates das ondas alterosas do anti-colonialismo». Próximo dos meios radicais da direita na Universidade de Coimbra, concertou-se com Marcelo Caetano para elaboração do parecer favorável da Câmara Corporativa, na revisão constitucional de 1971. Publicou, depois do 25 de Abril de 1974, dois opúsculos de “clarificação” da nova problemática: *Do direito à colonização ao dever de descolonização e Ultramar: direito à independência?*

RAMOS, Rui de Moura (1917-2013), licenciado em Direito, funcionário público, deputado por Leiria em 1961 e 1969, defensor dos valores da terra, da ordem e de Deus. Pronunciou-se contra a revisão das disposições sobre o Ultramar, em 1971 (que fez publicar em livro com o título *Revisão Institucional. Ultramar. Unidade Política. Descentralização Administrativa*) e as inovações da Lei Orgânica do Ultramar, de 1972.

RIBEIRO, Artur Rodrigues de Almeida (1865-1943), concluiu o bacharelato de direito em Coimbra (1885), magistrado em Luanda (1886-1907), na Relação de Lisboa (1907-1919) e no Supremo Tribunal de Justiça (1919-1927), membro de várias comissões nacionais e internacionais. Filiado no Partido Republicano e no Partido Democrático, participando na

respectiva Comissão Colonial. Desde 1910, vogal do Conselho Superior da Magistratura Ultramarina e do Conselho Colonial. Deputado por Pinhel, Guarda e Lisboa. Ministro das Colónias entre 9 de Janeiro de 1913 e 9 de Fevereiro de 1914, ainda Ministro do Interior (1915 e 1917) e Subsecretário das Finanças (1916). Esteve detido em 1917-1918. Juiz auditor no tribunal militar que absolveu os revoltosos de 1925. Na Ditadura Militar, foi membro do Conselho Colonial e do Conselho Superior das Colónias. Deu nome às Leis Orgânicas de 1914.

ROCHA, Manuel Ferreira da (1885-1951), repartiu-se entre a carreira de oficial da Marinha e o funcionalismo público, sobretudo em Macau. Filiado na União Republicana (1912-1919) no Partido Liberal (1919-1923) e no Partido Republicano Nacionalista (1923-1925), vogal do Conselho Colonial, duas vezes Ministro das Colónias (de 19-7-1920 a 20-11-1920 e de 30-8-1921 a 19-10-1921), abandonou a actividade política depois do 28 de Maio, dedicando-se à direcção de uma Companhia de Seguros. Interveio como relator e como Ministro na revisão constitucional de 1920.

RODRIGUES JÚNIOR, Manuel (1889-1946), ex-seminarista e colega de curso de Mário de Figueiredo, Azeredo Perdigão e Ferreira Bossa, doutorado com 20 valores, professor de Direito em Coimbra e em Lisboa. Simpatizante da direita católica foi, primeiro, no governo da Ditadura Militar e na nova ordem de coisas, «um *precursor na Justiça*» (Luís Bigotte Chorão). Regressou ao Ministério da Justiça para pertencer ao 1.º Ministério presidido por Salazar, mantendo-se no cargo de 5 de Julho de 1932 a 28 de Agosto de 1940. Preparou as reformas judiciais e vários Códigos, colaborou na elaboração da Constituição de 1933, da legislação eleitoral e da Concordata. Geriu interinamente, por quatro vezes, a pasta das Colónias. Muito em resumo, foi «o chanceler do Movimento de 28 de Maio». Nas várias páginas que lhe dedica nas suas *Memórias*, Marcelo Caetano diz dele ser republicano e ter «fama de socialista», estar sempre a trabalhar, ter-se tornado na universidade «famoso, senão lendário», ser «inteligente, culto e muito vivo», dizer mal de Salazar, gostar do poder e adorar ser Ministro. Em 1938, Manuel Rodrigues publicou no jornal *O Século* um artigo sobre «Um homem que passou», lido como referindo-se a Salazar (que ambicionaria substituir) embora na posterior despedida de Ministro se limitasse a insinuar um «abismo» pessoal perante a vida pública. Membro do conselho de administração do Banco Nacional Ultramarino. Integrou a União Nacional, escolhido para deputado em

duas legislaturas e, desde 1942, procurador da Câmara Corporativa. Quando recém-licenciado e docente em Coimbra fizera publicar umas lições de *Administração Colonial*, de harmonia com as prelecções ao curso do III ano jurídico de 1919-1920. Presidiu à secção colonial do II Congresso da União Nacional e relatou o parecer (subsidiário) da Câmara Corporativa sobre a revisão do Acto Colonial, de 1945, onde sugeriu, pela primeira vez oficialmente, mas sem êxito, a abolição da terminologia colonial.

RODRIGUES, Manuel Maria Sarmiento (1899-1979), almirante. Desempenhou funções públicas no Estado da Índia, comandos navais em Moçambique e foi Chefe do Estado-Maior da Força Naval. Em 1923, aderiu à Maçonaria, iniciado na loja *Renascença*. Governador da Guiné (1946-1949), onde tentou criar uma «colónia modelo». Deputado por Moçambique, desde 1949. Ministro das Colónias e do Ultramar (de 2-8-1950 a 7-7-1955). Apresentou a proposta de lei de revisão da Lei Orgânica do Ultramar, de 1953. Aprovou o Estatuto dos Indígenas, de 1954. Primeiro subscritor do projecto de lei de revisão constitucional (“emenda”) na revisão de 1959. Professor da Escola Superior Colonial e do ISCSPU. Vogal do Centro de Estudos Políticos e Sociais do Ministério do Ultramar. Director da Escola Naval. Governador de Moçambique (1961-1964). Co-responsável da reunião extraordinária do Conselho Ultramarino, de 1962. Arauto do luso-tropicalismo e ideólogo do assimilacionismo. Influente legislador e mentor colonial durante toda a década de cinquenta (e até à sua demissão como Governador de Moçambique).

ROQUE, António Bernardino (1858-?), foi um dos mais activos constituintes de 1911 e defendeu a organização de uma Comissão de negócios ultramarinos. Nasceu em Freixo-de-Espada-à-Cinta e estudou no seminário de Cabo Verde. Formou-se em Medicina em Lisboa e fez também carreira militar em Cabo Verde e Angola. Deputado e Senador. Publicou diversos trabalhos sobre medicina, climatologia e meteorologia. Apresentou na Assembleia Nacional Constituinte um projecto de capítulo especial intitulado Disposições Relativas às Colónias, parcialmente aprovado, e interveio, como senador, na discussão das Leis Orgânicas de 1914.

SÁ, Alexandre José Botelho de Vasconcelos e (1872-1929), médico e oficial da Armada. Revolucionário do 5 de Outubro de 1910, deputado, militou no Partido Evolucionista e no Partido Centrista, aderindo

ao sidonismo. Exerceu funções em Angola e Moçambique (1914-1918). Recebeu a Ordem Militar de Torre e Espada. Secretário de Estado das Colónias entre 15-5-1918 e 23-12-1918, no mandato presidencial de Sidónio Pais, derogou as Cartas Orgânicas coloniais e alterou as “Leis Almeida Ribeiro”. Em 1923, aderiu ao Partido Republicano Nacionalista e, em 1926, à União Liberal Republicana.

SALAZAR, António de Oliveira (1889-1970), Ministro das Colónias interino (de 21-1-1930 a 29-7-1930), Presidente do Ministério (de 5-7-1932 a 11-4-1933), Presidente do Conselho de Ministros (de 11-4-1933 a 27-9-1968). Nunca visitou o Império. Primeiro galardoado com a Ordem do Império Colonial (Grã-Cruz), em Abril de 1932. Autor, co-autor ou responsável do Acto Colonial, das reformas de 1945-1946, da revisão constitucional de 1951 e, em geral, enquanto Presidente do Conselho, de toda a legislação (central) sobre o Ultramar.

SALDANHA, Joaquim (1885-1947), jurista, director das Cadeias Civis de Lisboa, monárquico, apoiante de Sidónio Pais, como deputado fez várias intervenções sobre questões coloniais, em especial na discussão parlamentar da revisão do Acto Colonial, de 1945.

SANTOS, António de Almeida (1926-2016), licenciado em direito pela Universidade de Coimbra (1950), a partir de 1953 foi advogado e oposicionista em Moçambique. Ministro da Coordenação Interterritorial dos primeiros Governos Provisórios (cargo para que foi indicado a Spínola por Veiga Simão, seu amigo desde os tempos de estudantes em Coimbra). Adepto da linha spinolista. Teve intervenção decisiva na feitura, interpretação e aplicação da Lei n.º 7/74, de 27 de Julho, e na redacção de todos os acordos de descolonização, actuando como chanceler-mor da descolonização. Posteriormente aderiu ao Partido Socialista.

SARAIVA, AlbertodaCunhaRocha(1886-1946), doutorado na Faculdade de Direito de Coimbra (onde foi professor de Direito Constitucional, Administrativo e Colonial), em 1914 transferiu-se para a Faculdade de Direito de Lisboa (de que foi Director). Deputado independente, Ministro da Instrução (1921-1922) e do Trabalho (1923), aderiu à União Liberal Republicana (1926). Opositor político a Salazar, preso em 1931. Aquando da sua morte, homenageado na Voz do Operário. Na opinião de Franco Nogueira, seu aluno, «Rocha Saraiva tinha por Salazar, no plano pessoal,

a mais alta admiração». Adriano Moreira chama-lhe «mito» que estava «por cima de todos os democratas» à época invocados. Fora professor de Salazar, na disciplina de Administração Colonial da Faculdade de Direito de Coimbra, no ano lectivo de 1913-1914.

SILVA, Adriano Duarte (1898-1961), enquanto estudante, coligiu os apontamentos das *Lições de Administração Colonial* do Prof. Dr. Magalhães Collaço (Coimbra, 1915-1916). Advogado, conservador do Registo Predial, professor e reitor do ensino liceal em S. Vicente, presidente da Comissão da União Nacional de Cabo Verde, deputado em todas as Legislaturas de 1945 a 1961, defensor constante do regime de adjacência para Cabo Verde, interveio na discussão da revisão da Carta Orgânica do Império Colonial de 1946, da revisão constitucional de 1951 e da Lei Orgânica do Ultramar de 1953; em 1959, apresentou um projecto de lei de revisão, rejeitado na especialidade.

SILVA, Henrique Monteiro Correia da (1870-1935), filho do Conde de Paço de Arcos, nasceu em Macau. Oficial de Marinha, administrador do concelho de Luanda e governador de Benguela, de Moçâmedes e de Macau. Ministro das Colónias entre 16 de Fevereiro e 1 de Julho de 1925, governador da Companhia de Moçambique em 1926-1927. Principal conselheiro de Salazar na “revolta de Angola de 1930”. Colaborou na revista *Seara Nova* e escreveu o livro *A Questão do Porto da Beira*.

SIMÃO, José Veiga (1929-2014), licenciado em Ciências Físico-Químicas (Coimbra), doutorado em Física Nuclear (Cambridge), Professor Catedrático, Reitor dos Estudos Universitários de Moçambique (1962). Ministro da Educação (1970-1974), promoveu a reforma e democratização do ensino. Federalista em política ultramarina. Mentor de Spínola. Redigiu o Programa do 1.º Governo Provisório. Embaixador de Portugal na ONU entre 1974 e 1975. Elaborou o programa “A Descolonização e as Nações Unidas», rejeitado em Agosto de 1974.

SOARES, João Lopes (1878-1970), exerceu o sacerdócio até 1927. Filiado no Partido Republicano e deputado pelo Partido Democrático. Iniciado na Maçonaria em 1911, com o nome simbólico “Rousseau”. Ministro das Colónias, de 30-3-1919 a 29-6-1919, restabeleceu as Cartas Orgânicas que haviam sido suspensas no interregno sidonista e promoveu a criação das Missões Laicas. Pai de Mário Soares.

SOUSA, José Ferreira Marnoco e (1869-1916), doutorado (1898) na Faculdade de Coimbra, de que seria Director (1913-1915) e Bibliotecário reformador. Primeiro lente a publicar as preleções *Administração Colonial*, Coimbra, 1906, cuja disciplina fora criada por Decreto de 1901. Classificado como positivista ferrenho, regente de várias disciplinas, com vasta bibliografia, sobretudo em direito constitucional, economia e finanças (área em que Salazar foi seu discípulo e sucessor), redactor da *Revista de Legislação e de Jurisprudência*. Eleito deputado e Presidente da Câmara Municipal de Coimbra, apartidário, foi surpreendentemente Ministro da Marinha e Ultramar do último governo da Monarquia, cargo em que pretendia seguir, política e legislativamente, o exemplo da Inglaterra.

SPÍNOLA, António Sebastião Ribeiro de (1910-1996), marechal, governador e comandante-chefe das Forças Armadas da Guiné (1968-1973). Presidente da Junta de Salvação Nacional, Presidente da República e Presidente do Conselho de Estado. Num percurso errante, teve participação decisiva no texto do Programa do MFA, tentou desenvolver um programa próprio de autodeterminação e acabou sendo o principal promotor da Lei n.º 7/74, de 27 de Julho. Embora formulando posteriormente algumas reservas públicas, dirigiu até à renúncia de 30 de Setembro de 1974 o processo de descolonização e, no exercício das suas competências, aprovou o Acordo de Argel com o PAIGC, e o Acordo de Lusaca com a FRELIMO.

TAVARES, Álvaro Rodrigues da Silva (Santo Antão, 1915-?), magistrado do Ministério Público e Judicial na Guiné, Moçambique, Angola e Goa. Governador da Guiné (1956-1958). Subsecretário de Estado da Administração Ultramarina (de 14-8-1958 a 14-1-1960). Governador-Geral de Angola (1960-1961). Presidente do Conselho Ultramarino. Comissário do Governo junto do Banco Nacional Ultramarino (1964-1969). Sustentou que Marcelo Caetano, enquanto Ministro das Colónias, iniciara «uma nova escola de política ultramarina». Como procurador à Câmara Corporativa (VIII a XI Legislativas), subscreveu o parecer n.º 22/X emitido para a revisão constitucional de 1971. Relator do parecer da Câmara Corporativa sobre a proposta de lei da revisão da Lei Orgânica do Ultramar, de 1972. Presidente do STA (1970-1974) e, posteriormente, advogado.

TAVARES, José Maria Joaquim (1873-1938), licenciado em Filosofia e doutorado em Direito, lente de Direito Civil e Constitucional, advogado. Demitido da faculdade, «por abandono de lugar», exilou-se no Brasil após a implantação da República. Em 1914, foi reintegrado na Faculdade de Direito de Coimbra, regendo as disciplinas de Estatística e Administração Colonial; transferiu-se então para a Faculdade de Direito de Lisboa, onde regeu Direito Civil e Processo Civil. Deputado pelo Partido Regenerador Liberal.

ULRICH, Rui Enes (1883-1966), licenciado (1904) e doutorado (1906) em Direito pela Universidade de Coimbra, onde regeu a disciplina de Administração Colonial, cujas lições publicou em três volumes. Monárquico, demitiu-se em 1910, mas foi reintegrado em 1936, tendo sido Director da Faculdade de Direito entre 1937 e 1950. Vogal da Junta de Crédito Público (1911), Director do Banco de Portugal (1914-1927), Administrador e Presidente de várias Companhias, Embaixador em Londres (1933-1935 e 1950-1953). Pertenceu a diversas academias e sociedades científicas nacionais e estrangeiras. Sucessivamente deputado nas I, II, III, IV e VIII Legislaturas e Procurador à Câmara Corporativa (I Legislatura). Especialista em Finanças e Economia e Créditos e Seguros, relatou 47 pareceres, entre os quais o parecer sobre a revisão da Lei Orgânica do Ultramar, de 1953.

VASCONCELOS, Carlos Eugénio (1883-1928), nasceu e morreu na cidade da Praia, funcionário aduaneiro e presidente da Câmara Municipal da ilha do Fogo. Republicano, aderiu ao Partido Republicano da Reconstituição e, depois, da Esquerda Democrática. Foi Ministro das Colónias no governo de José Domingos dos Santos (1924-1925), jornalista e apresentou uma tese (partidária) sobre O Problema Colonial.

VENTURA, Raúl Jorge Rodrigues (1919-2000), professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Subsecretário de Estado do Ultramar (1953-1955). Ministro do Ultramar (1955-1958). Prosseguiu uma linha reformista da administração ultramarina e da política económica. Vice-Presidente do Conselho Ultramarino em 1962.

VILHENA, Ernesto Jardim de (1876-1967), formado com a «geração do *Ultimatum*» (A. H. Oliveira Marques), oficial de Marinha, militar e administrador em Angola e Moçambique, membro do Conselho Colonial,

dirigiu a Sociedade de Geografia. Deputado monárquico, teve variada intervenção em assuntos coloniais. Em 1911, aderiu à República e à Maçonaria (loja *Grande Solidariedade*), adoptando o nome de “Rhodes”. Inicialmente defensor do modelo de administração colonial autonomista, deputado pelo Partido Regenerador Liberal, Ministro das Colónias (de 25-4-1917 a 10-12-1917). Desde 1919, presidente da Companhia dos Diamantes de Angola — cujo poderio económico e estatuto majestático foi um dos pilares da política colonial em Angola — que acumulou, a partir de 1926, com o cargo de vice-governador do Banco Nacional Ultramarino. Acusado por Gilberto Freyre de praticar, na direcção da Companhia de Diamantes, um excesso de autoritarismo e um racismo «de origem belga». Foi um dos autores materiais das Leis Orgânicas de 1914, na qualidade de chefe de gabinete do Ministro Almeida Ribeiro, e em 1917, como Ministro, fez publicar as Cartas Orgânicas de 5 colónias.

Fontes e Bibliografia

Arquivos e documentos oficiais

Actas da Assembleia Nacional Constituinte de 1911. Lisboa: Assembleia da República, 1986.

Actas da Câmara Corporativa (VIII Legislatura — 1963).

Actas da Câmara Corporativa, n.º 67 (Março de 1971); n.º 100 (Janeiro de 1972).

Administração Financeira das Províncias Ultramarinas — Proposta de Lei Orgânica e Relatório Apresentados ao Congresso pelo Ministro das Colónias, Artur R. de Almeida Ribeiro e Leis n.ºs 277 e 278. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1917.

Arquivo Oliveira Salazar (AOS). Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo.

Arquivo de História Social (AHS). Instituto de Ciências Sociais/Universidade de Lisboa. Fundo Manuel de Lucena.

Arquivo Mário Soares — Casa Comum.

As Constituintes de 1911 e os seus Deputados. Lisboa: Livraria Ferreira, 1911.

Assembleia Nacional. *Diário das Sessões* (1935).

Assembleia Nacional. *Diário das Sessões (III, IV, V, VII e X Legislaturas)*.

- Bello, João. “Discurso Pronunciado na Sessão de Encerramento da Semana das Colónias, em 4 de Junho de 1927.” *Boletim da Agência Geral das Colónias*, n.º 25 (Julho de 1927): 3-31.
- Caetano, Marcello. *Progresso em Paz*. Lisboa: Verbo, 1972.
- Cruz, Duarte Ivo, coord., *Estratégia Portuguesa na Conferência de Paz 1918-1919 — As Actas da Delegação Portuguesa*. Lisboa: Fundação Luso-Americana, 2009.
- III Congresso Colonial Nacional — Actas das Sessões e Teses*. Lisboa: Sociedade de Geografia, 1934.
- Diário da Câmara dos Deputados*.
- Diário das Sessões do Senado*.
- Frazão, António, e Maria do Céu Barata Filipe. *Arquivo Marcello Caetano*, Volume 2. Lisboa: Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo, 2005.
- Leal, Ernesto Castro, coord. *Manifestos, Estatutos e Programas Republicanos Portugueses [1873-1926]*. Lisboa: INCM, 2014.
- Miranda, Jorge. *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, Volume II. Lisboa: Edições INCM, 1978.
- Monteiro, Armindo. *Para uma Política Imperial — Alguns Discursos*. Lisboa: Agência Geral das Colónias, 1933.
- Moreira, Adriano. *A Jurisdição Interna e o Problema do Voto na ONU (Documentos)*. Lisboa: Junta de Investigações do Ultramar, 1958.
- . *Batalha da Esperança*. Lisboa: Bertrand, 1964.
- . *O Tempo dos Outros*. Lisboa: Bertrand, 1968.
- “Nações Unidas — Comissão Especial dos Seis sobre o Envio de Relatórios (Territórios Não-Autónomos)”, *Estudos Ultramarinos*, n.º 4, 1960: 115-193.
- Neves, Orlando, org. *Textos Históricos da Revolução*. Lisboa: Diabril Editora, 1975.
- Parecer n.º 331, acerca do Acto Colonial (Substituição do artigo V da Constituição Política da República Portuguesa de 1911)*, do Conselho Superior das Colónias, aprovado em 29 de Maio de 1930.
- Pareceres da Câmara Corporativa (V Legislatura)*. Lisboa: Assembleia Nacional, 1951.
- Proença, Maria Cândida, org., *A Questão Colonial no Parlamento (1910-1926)*. Lisboa: Edições da Assembleia da República/Dom Quixote, 2008.
- Queiró, Afonso Rodrigues, relator. *Revisão Constitucional de 1971 — Pareceres da Câmara Corporativa*. Coimbra: 1972 (separata do *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, vols. XLVII-1971 e XLVIII-1972).

- Revisão da Lei Orgânica do Ultramar — Reunião Extraordinária do Conselho Ultramarino*. Lisboa: Academia Internacional da Cultura Portuguesa, 1988.
- Rodrigues, Manuel. “Discurso Proferido, na Sessão Inaugural da II Congresso da União Nacional, pelo Prof. Doutor Manuel Rodrigues, Vice-Presidente do Conselho do Império e Presidente da II Secção (Política Colonial) do Mesmo Congresso.” *Boletim Geral das Colónias*, n.º 228 (Junho de 1944): 14-21.
- Rodrigues, Manuel Maria Sarmento. *Unidade da Nação Portuguesa*, vol. 1. Lisboa: Agência Geral do Ultramar, 1956.
- . *Esperanças e Realidades da Vida Portuguesa*. Lisboa: Centro de Estudos Históricos Ultramarinos, 1965.
- Salazar, António de Oliveira. *Discursos — Volume Primeiro — 1928-1934*. Coimbra: Coimbra Editora, 1961.
- . *Discursos e Notas Políticas — IV — 1943-1950*. Coimbra: Coimbra Editora, 1951.
- . *Discursos e Notas Políticas — V — 1951-1958*. Coimbra: Coimbra Editora, 1951.
- . *Discursos e Notas Políticas — VI — 1959/1966*. Coimbra: Coimbra Editora, 1967.
- Santos, António de Almeida. *15 Meses no Governo ao Serviço da Descolonização*. Porto: ASA, 1975.
- Soares, Mário. *Democratização e Descolonização — Dez Meses no Governo Provisório*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1975.
- Spínola, António de. *Por uma Portugalidade Renovada*. Lisboa: Agência-Geral do Ultramar, 1973.
- . *Ao Serviço de Portugal*. Lisboa: Ática/Bertrand, 1976.
- Tíscar Santiago, Maria José. *O 25 de Abril e o Conselho de Estado — A Questão das Actas*. Lisboa: Edições Colibri, 2012.

Memórias, depoimentos e entrevistas

- Amaral, Diogo Freitas do. “Carta [sobre a Lei n.º 7/74]: Freitas do Amaral Esclarece a Opinião Pública.” *Tempo*, Março 11, 1976: 9
- . *O Antigo Regime e a Revolução*. Venda Nova: Bertrand/Nomen, 1995.
- Antunes, José Freire. *Salazar e Caetano — Cartas Secretas, 1932-1968*. Círculo de Leitores, 1993.

- . *Cartas Particulares a Marcello Caetano*, 1.º Volume. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1985.
- Barata, Nunes. “Memórias: o Homem dos Presidentes.” Entrevista de José Pedro Castanheira. *Expresso — a Revista*, n.º 1122 Abril 30, 1994: 10-16.
- Caetano, Marcello. *Minhas Memórias de Salazar*. Lisboa: Verbo, 1977.
- . *Depoimento*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 1974.
- . *O 25 de Abril e o Ultramar — Três Entrevistas e Alguns Documentos*. Lisboa: Verbo, s. d.
- . “Notas à Margem do Livro de António de Spínola País sem Rumo, Lisboa, 1978.” In Joaquim Veríssimo Serrão, *Marcelo Caetano Confidências no Exílio*, 359-370. Lisboa: Verbo, 1985.
- Carvalho, Otelo Saraiva de. *Alvorada em Abril*. Amadora: Livraria Bertrand, 1977.
- Castro, Coronel Sousa e. *Capitão de Abril, Capitão de Novembro*. Lisboa: Guerra e Paz Editores, 2009.
- Charais, Franco. *História Viva — 25 de Abril: Golpe Militar ou Revolução?* Lisboa: Âncora Editora, 2103.
- Contreiras, Carlos Almada, coord., *Operação “Viragem Histórica” — 25 de Abril de 1974*. Lisboa: Edições Colibri, 2017.
- Correspondência entre Mário de Figueiredo e Oliveira Salazar*. Lisboa: Comissão do Livro Negro sobre o Regime Fascista, 1986.
- Coutinho, Rosa. “A Descolonização Tinha Prazo.” Entrevista de Carlos Santos Pereira e Luís Trindade. *Vida Mundial*, n.º 15, número especial, Abril 1999: 56-64.
- . “Inocente ou Culpado?” Entrevista de Teresa Maia e Carmo. *DNA — Suplemento de Sábado do Diário de Notícias*, Janeiro 29, 2000: 14-21.
- Cruz, Manuel Braga da, e Rui Ramos, org., *Marcelo Caetano — Tempos de Transição — Depoimentos sobre Marcelo Caetano e o seu Governo, 1968-1974*. Porto: Porto Editora, 2012.
- Cruzeiro, Maria Manuela. *Costa Gomes — O Último Marechal*. Lisboa: Editorial Notícias, 1998.
- . *Vasco Gonçalves — Um General na Revolução*. Lisboa: Editorial Notícias, 2002.
- . *Melo Antunes — O Sonhador Pragmático*. Cruz Quebrada: Editorial Notícias, 2004.
- . *Vasco Lourenço — do Interior da Revolução*. Lisboa: Âncora Editora, 2009.
- Estudos Gerais da Arrábida, <http://www.ahsocial.ics.ulisboa.pt/atom/index.php/descolonizacao-3> (Lisboa: AHS, ICS)

- Fernandes, Luís Esteves. *De Pequim a Washington — Memórias de um Diplomata Português*. Lisboa: Prefácio, 2007.
- Galvão, Henrique. *Depoimento Torpedeado: Portugal, a ONU, o Salazarismo e a Situação no Ultramar Português*. São Paulo: Frente Antitotalitária dos Portugueses Livres Exilados, 1962.
- Gomes, Costa. “Em 25 de Abril o Regime de Caetano Já Não Aguentava Mais Oito Ou Dez Meses.” Entrevista de Luís Sttau Monteiro. *Diário de Lisboa*, Julho 24, 1976.
- . “Como Podia Ter Sido a Descolonização Se Salazar Quisesse e Caetano Fosse Capaz.” Entrevista de Pedro Rafael dos Santos e Manuel Beça Múrias. *O Jornal*, n.º 166, Junho 30, 1978: 4-7.
- . *Sobre Portugal — Diálogos com Alexandre Manuel*. Lisboa: A Regra do Jogo, 1979.
- . “Costa Gomes Conta Tudo.” Entrevista de José António Saraiva e Joaquim Vieira. *Expresso — a Revista*, Outubro 8, 1988: 4-11; *Expresso — a Revista*, Outubro 15, 1988: 28-31.
- Leal, Cunha. *Oliveira Salazar, Filomeno da Câmara e o Império Colonial Português*. Lisboa: Edição do Autor, 1930.
- . *As Minhas Memórias*, vol. 3. Lisboa: Edição do Autor, 1968.
- Lourenço, Vasco. “Como Se Formou o MFA.” In *25 de Abril — Roteiro da Revolução*, org. José Mateus, Raquel Varela e Susana Gaudêncio, 130-135. Lisboa: Edições Parsifal, 2017.
- Martins, Manuel Alfredo Morais. *Angola (do Meu Bornal de Recordações)*. Lisboa: Editora Internacional, 1998.
- Morais, Carlos Alexandre de. *António de Spínola — o Homem*. Lisboa: Editorial Estampa, 2007.
- Moreira, Adriano. “Reformar e Sair.” In José Freire Antunes, *A Guerra de África (1961-1974)*, vol. 1, 269-278. Círculo dos Leitores, 1995.
- . “Era Possível uma Solução Política.” Entrevista de Adelino Gomes. *Público — Suplemento — Vinte Anos de Independência*, Maio 22, 1995.
- . *A Espuma do Tempo. Memórias do Tempo de Vésperas*. Coimbra: Almedina, 2008.
- . “Tive um Poder Enorme.” Entrevista de Ana Soromenho e José Pedro Castanheira. *Expresso-Revista*, Novembro 22, 2008.
- . *Adriano José Alves Moreira (Depoimento)*. Entrevista de Cláudia Castelo. Lisboa: IICT, 2010.
- . “Depoimento.” In *Angola: Depoimentos para a História Recente (1950-1976)*, vol. 1, org. Drumond Jaime e Helder Barber, 202-205. S. l.: Edição dos Autores, s.d.

- Nogueira, Franco Nogueira, *Um Político Confessa-se (Diário: 1960-1968)*. Porto: Civilização, 1986.
- Osório, Sanches. *O Equívoco do 25 de Abril*. S.l.: Editorial Intervenção, 1975.
- Osório, Helena Sanches. *Conversas com Palma Carlos*. Lisboa: Edições Referendo, 1988.
- Rosas, Fernando, Júlia Leitão de Barros, e Pedro Aires de Oliveira. *Armando Monteiro e Oliveira Salazar — Correspondência Política — 1926-1955*. Lisboa: Editorial Estampa, 1996.
- Salazar, Oliveira. *Entrevistas — 1960-1966*. Coimbra: Coimbra Editora, 1967.
- Santos, António de Almeida. “A Revolução e a Questão Colonial. Que Descolonização?” In *Portugal e a Transição para a Democracia (1974-1976)*, coord. Fernando Rosas, 107-120. Lisboa: Edições Colibri/Fundação Mário Soares, 1999.
- . “Quem Mandou no Processo de Descolonização foi o MFA.” Entrevista de São José Almeida. *Público*, Maio 10, 2004: 8-12.
- . *Quase Memórias — Do Colonialismo e da Descolonização*, 1.º Volume. Lisboa: Casa das Letras, 2006.
- . *Gritante Justiça — Textos Proibidos do Meu Tempo de Moçambique*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2016.
- Santos, Boaventura de Sousa, org., *A Fita do Tempo da Revolução — A Noite que Mudou Portugal*. Porto: Edições Afrontamento/Centro de Documentação 25 de Abril, 2004.
- Simão, Veiga. “Sempre Defendi a Democracia.” Entrevista de Baptista-Bastos. *Público (Especial)*, Abril 17, 1999: 28-29.
- . “Aprendi a Viver com o Granito, Não Dobro.” Entrevista de José Manuel Fernandes e São José Almeida. *Público (Domingo)*, Novembro 16, 2011: 44-58.
- Soares, Mário. “Portugal e a Transição para a Democracia: um Testemunho Pessoal.” In *Portugal e a Transição para a Democracia (1974-1976)*, coord. Fernando Rosas, 323-335. Lisboa: Edições Colibri/Fundação Mário Soares, 1999.
- Soares, Nuno Pinto. *Abril, Caderno de Memórias*. Lisboa: Chiado Editora, 2017.
- Spínola, António de, *País Sem Rumo — Contributo para a História de uma Revolução*. Lisboa: SCIRE, 1978.
- . “Costa Gomes Evitou Guerra Civil.” Entrevista de José Pedro Castanheira. *Expresso-Revista*, n.º 1122, Abril 30, 1994: 24-38.
- Thomaz, Américo. *Últimas Décadas de Portugal*, Volume 4. Lisboa: Edições FP, 1983.

Obras de referência

- Castilho, José Manuel Tavares. *Os Deputados da Assembleia Nacional (1935-1974)*. Lisboa: Assembleia da República/Texto Editores, 2010.
- . *Os Procuradores da Câmara Corporativa (1935-1974)*. Lisboa: Assembleia da República/Texto Editores, 2009.
- Dicionário Biográfico Parlamentar, 1834-1910*, coord. Maria Filomena Mónica, 3 Volumes. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais/Assembleia da República, 2004/2006.
- Dicionário Biográfico Parlamentar, 1935-1974*, coord.. Manuel Braga da Cruz e António Costa Pinto, 2 Volumes. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais/Assembleia da República, 2004.
- Dicionário de História do Estado Novo*, dir. Fernando Rosas e José Maria Brandão de Brito, 2 Volumes. Lisboa: Círculo de Leitores, 1996.
- Dicionário de História de Portugal Suplemento*, coord. António Barreto e Maria Filomena Mónica, Volumes VII-IX. Porto: Figueirinhas, 1990-2000.
- Guimarães, Alberto Laplaine, Bernardo Diniz de Ayala, Manuel Pinto Machado e Miguel Félix António. *Os Presidentes e os Governos da República no Século XX*. Lisboa: Caixa Geral de Depósitos/Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2000.
- Orgânica Governamental, Sua Evolução, e Elencos Ministeriais Constituídos desde 5 de Outubro de 1910 a 31 de Março de 1972*, Lisboa: Secretaria de Estado da Informação e Turismo, 1972.
- Ventura, António. *Os Constituintes de 1911 e a Maçonaria*. Lisboa: Círculo de Leitores/Temas e Debates, 2011.

Bibliografia seleccionada

- Afonso, Aniceto. “A República Portuguesa e a Questão Colonial.” *Revista Militar*, n.ºs 8/9 (Agosto/Setembro, 2014): 741-748.
- Alexandre, Valentim. “Belo, João.” In *Dicionário de História do Estado Novo*, dir. Fernando Rosas e J. M. Brandão de Brito, vol. 1, 96-97. Círculo de Leitores, 1996.
- . “Política Colonial.” In *Dicionário de História do Estado Novo*, dir. Fernando Rosas e J.M. Brandão de Brito, vol. 2, 754-757. Lisboa: Círculo de Leitores, 1996.

- . “Acto Colonial.” In *Dicionário de História de Portugal*, coord. António Barreto e Maria Filomena Mónica, vol. 7, Suplemento, 43-45. Porto: Figueirinhas, 1999.
- . “Administração Colonial.” In *Dicionário de História de Portugal*, coord. António Barreto e Maria Filomena Mónica, vol. 7, Suplemento, 45-49. Porto: Figueirinhas, 1999.
- . “Ultramar.” In *Dicionário de História de Portugal*, coord. António Barreto e Maria Filomena Mónica, vol. 9, 540-43. Porto: Figueirinhas, 2000.
- . “Configurações Políticas.” In *História da Expansão Portuguesa*, dir. Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri, vol. 5, 10-101. Lisboa: Círculo de Leitores, 1999.
- . “O Império Africano (Séculos XIX-XX) — As Linhas Gerais.” In *O Império Africano — Séculos XIX e XX*, coord. Valentim Alexandre, 11-28. Lisboa: Edições Colibri, 2000.
- . “Do Império do Antigo Regime ao Sistema Colonial Moderno: o Nacionalismo Imperial e os seus Efeitos (1875-1930).” In *A África e a Instalação do Sistema Colonial (c. 1885- c. 1930)*, dir. de Maria Emília Madeira Santos, 395-402. Lisboa: Instituto de Investigação Científica e Tropical, 2000.
- . *Velho Brasil, Novas Áfricas - Portugal e o Império (1808-1975)*. Porto: Edições Afrontamento, 2000.
- . “A República e a Construção do Império.” In *Viva a República! 1910-2010*, orient. científica Luís Farinha *et al*, 145-149. Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações do Centenário da República/INCM.
- . “A Descolonização Portuguesa em Perspectiva Comparada.” In *Portugal, os Estados Unidos e a África Austral*, coord. Manuela Franco, 31-59. Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento/IPRI, 2006.
- . *Contra o Vento — Portugal, o Império e a Maré Anticolonial (1945-1960)*. Lisboa: Temas e Debates-Círculo de Leitores, 2017.
- Almeida, António de. *Política Colonial Portuguesa no Passado e no Presente*. Lisboa: Agência Geral das Colónias, 1942.
- Almeida, Diniz de. *Ascensão, Apogeu e Queda do MFA*, vol. 1. Lisboa: Edições Sociais, s. d.
- . “A Reunião de Cascais.” In *Os Anos de Abril*, coord. de Pedro Lauret, Volume 3, 62-67. Vila do Conde: Verso da História, 2014.

- Almeida, Pedro Tavares, e Paulo Silveira Sousa. “Ruling the Empire: the Portuguese Colonial Office (1820-1926).” *Revista de História das Ideias*, Volume 27 (2006): 137-169.
- Almeida, Vasco Vieira de. “Vitor Crespo, o 1.º Governo Provisório e a Descolonização.” In *Cidadão e Marinheiro — Livro de Homenagem ao Contra-Almirante Vitor Crespo*, org. Carlos de Almada Contreiras, Pedro Lauret e João Freire, 71-76. Lisboa: Edições Colibri, 2015.
- Alves, Vítor. “Colonialismo e Descolonização.” *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º s 15/16/17 (Maio de 1985): 559-567.
- Amorim, Fernando Pacheco de. *Três Caminhos da Política Ultramarina*. Coimbra: Edição do Autor, 1962.
- . *Unidade Ameaçada — o Problema Ultramarino*. Coimbra: Edição do Autor, 1963.
- . *Da Lei Orgânica do Ultramar*. Coimbra: Edição do Autor, 1963.
- . *Para Onde Vamos? O Problema Ultramarino*. Coimbra: Edição do Autor, 1965.
- . *Na Hora da Verdade — Colonialismo e Neo-Colonialismo na Proposta de Lei de Revisão Constitucional*. Coimbra: Edição do Autor, 1971.
- Andrade, Alfredo Freire de. “Trabalho Indígena e as Colónias Portuguesas.” *Boletim da Agência Geral das Colónias*, n.º 3 (Setembro de 1925): 3-15.
- Antunes, Melo. “As Forças Armadas e o MFA: de 25 de Abril de 1974 a 25 de Novembro de 1975.” *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.ºs 15/16/17 (Maio de 1985): 47-52.
- . “A Descolonização Portuguesa: Mitos e Realidades.” In *História de Portugal*, dir. de João Medina, vol. 18, 331-428. Amadora: EDICLUBE, 2004.
- Antologia Colonial Portuguesa, Volume I, Política e Administração*. Ministério das Colónias. Lisboa: Agência Geral do Ultramar, 1956.
- Araújo, António de. *A Lei de Salazar — Estudos sobre a Constituição Política de 1933*. Coimbra: Edições Tenacitas, 2007.
- . *A Oposição Católica no Marcelismo: o Caso da Capela do Rato*, Tese de doutoramento, Volume III, Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Católica Portuguesa, Setembro, 2011.
- Barbeitos, Arlindo. *Angola/Portugal: des identités coloniales equivoques*. Paris: L’Harmattan, 2008.
- Barbosa, Honório, “Os Indígenas da Guiné perante a Lei Portuguesa.” *Boletim Cultural da Guiné Portuguesa*, n.º 6 (Abril de 1947): 343-362.
- Barbosa, José. *Administração Colonial*. Lisboa: Tipografia Bayard, 1913.

- Barradas, Ana, “O Pensamento Colonial de Jorge Dias.” *História*, n.º 30 (Abril 1997): 36-47.
- Beaud, Olivier, “Propos introductifs [a “Peut-on penser juridiquement l’Empire comme forme politique].” *Jus Politicum*, n.º 14 (Junho 2015). <http://juspoliticum.com/article/propos-introduction-970.html>.
- Bello, António Pedro de Bellegarde. *João Bello e a Nação*. Lisboa: Agência Geral do Ultramar, 1964.
- Bossa, José Ferreira. “Organização Política das Províncias Ultramarinas.” *Boletim da Agência Geral das Colónias*, n.º 235 (Janeiro de 1945): 37-71.
- . “Resumo dos Princípios Constitucionais por que se Rege o Território Ultramarino de Portugal.” *Boletim Geral do Ultramar*, n.º 329 (Novembro de 1952): 17-25.
- Bragança, Aquino de. “Independence without Decolonization: Mozambique, 1974-1975.” In *Decolonization and African Independence. The Transfers of Power*, org. Gifford Prosser e Roger Louis, 427-443. New Haven: Yale University Press, 1982.
- Burbank, Jane e Frederick Cooper. “Império, Direitos e Cidadania, de 1912 a 1946.” In *O Governo dos Outros — Poder e Diferença no Império Português*, org. Ângela Barreto Xavier e Cristina Nogueira da Silva, 543-585. Lisboa: ICS, 2016.
- Burchet, Wilfred. *Portugal Depois da Revolução dos Capitães*. Lisboa: Seara Nova, 1975.
- Cabaço, José Luís de Oliveira. *Moçambique: Identidades, Colonialismo e Libertação*, Tese de doutoramento em Antropologia, Universidade de São Paulo, 2007.
- . “Trabalho, Colonialismo e Pós-Colonialismo em Moçambique.” In *Os Outros da Colonização — Ensaio sobre o colonialismo tardio em Moçambique*, org. Cláudia Castelo, Omar Ribeiro Thomaz, Sebastião Nascimento, Teresa Cruz e Silva, 155-170. Lisboa: ICS, 2012.
- Cabral, Amílcar. “As Leis Portuguesas de Dominação Colonial.” In *Obras Escolhidas de Amílcar Cabral*, Volume I, 78-100. Lisboa: Seara Nova, 1978.
- . “Algumas Palavras sobre a Revisão da Constituição Portuguesa.” In *Obras Escolhidas de Amílcar Cabral*, Volume II, 96-97. Lisboa: Seara Nova, 1977.
- Caetano, Marcelo. “[Carta Orgânica do Império Colonial Português].” *Boletim da Agência Geral das Colónias*, n.º 102 (Dezembro de 1933): 109-121.
- . *Direito Público Colonial Português (lições coligidas por Mário Neves)*. Lisboa: s.n., 1934.

- . *Administração e Direito Colonial - Apontamentos das lições ao 3.º ano de 1949-1950 (coligidos por Arminda Vilares Cepeda e A. J. Viana Rodrigues, com revisão do Professor da cadeira)*. Lisboa: AAFDL, s. d.
- . “Os Antecedentes Legislativos do Acto Colonial.” *Revista do Gabinete de Estudos Ultramarinos*, n.º 4 (1951): 1-9.
- . *Os Nativos na Economia Africana*. Coimbra: Coimbra Editora, 1954.
- . *Páginas Inoportunas*. Lisboa: Livraria Bertrand, s. d.
- . *A Constituição de 1933 — Estudo de Direito Político*. Coimbra: Coimbra Editora, 1957.
- . *O Conselho Ultramarino — Esboço da sua História*. Lisboa: Agência-Geral do Ultramar, 1957.
- . *Portugal e a Internacionalização dos Problemas Africanos*. Lisboa: Ática, 1971.
- . *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Tomo II. Coimbra: Coimbra Editora, 1972.
- Cahen, Michel, “Sur quelques mythes et quelques réalités de la colonisation et de la décolonisation portugaises .” In *L'ère des décolonisations — Actes du Colloque d'Aix en Provence*, dir. Charles Robert Agero et Marc Michel, 334-351. Paris: Éditions Karthala, 1995.
- Carvalho, Agostinho de. “Estatuto do Indigenato.” *Boletim Geral das Colónias*, n.º 288 (Junho de 1949): 59-80.
- Carvalho, Rita Almeida de. “A Definição do Marcelismo à Luz da Revisão Constitucional.” *Anuário Português de Direito Constitucional*, Tomo III (2003): 191-276.
- Castanheira, José Pedro. “O Livro que Abalou o Regime.” *Expresso-Revista*, n.º 1112, Fevereiro 19, 1994: 28-39.
- Castaño, David. “Abrindo a Caixa de Pandora — Mário Soares e o Início da Descolonização.” *Relações Internacionais R:I*, n.º 35 (Setembro, 2012): 65-79.
- . “Portugal e a ONU — A Primeira Aproximação.” *Relações Internacionais R:I*, n.º 47 (Setembro, 2015): 9-47.
- Castelo, Cláudia. «O Modo Português de Estar no Mundo» - O Luso-Tropicalismo e a Ideologia Colonial Portuguesa (1933-1961). Porto: Edições Afrontamento, 1999.
- . *Passagens para África — O Povoamento de Angola e Moçambique com Naturais da Metrópole (1920-1974)*. Porto: Edições Afrontamento, 2007.

- . “O Nacionalismo Imperial no Pensamento Republicano.” In *A Primeira República e as Colónias Portuguesas*, coord. José Miguel Sardica, 29-47. Lisboa: EPAL-CEPCEP, 2010.
- . “O Luso-Tropicalismo e o Colonialismo Português Tardio.” In www.buala.org/pt/a-ler (5 de Março 2013).
- Castilho, José Manuel Tavares. *Marcello Caetano — Uma Biografia Política*. Coimbra: Almedina, 2012.
- Clarence-Smith, Gervase. *O Terceiro Império Português (1825-1975)*. Lisboa: Teorema, 1990.
- Coelho, José Manuel dos Santos. *Adriano Moreira e o Império Português*, Tese de doutoramento, Universidade da Beira Interior, Covilhã, 2015.
- Coissoró, Narana. “A Abolição do Indigenato e Suas Repercussões na Evolução Social dos Africanos Portugueses.” *Estudos Políticos e Sociais*, Volume IV, (1966): 1023-1026.
- . “Os Princípios Fundamentais do Direito Ultramarino Português.” *Estudos Políticos e Sociais*, Volume IV, n.º 1 (1966): 77-96.
- Cooper, Frederick, *Le colonialisme en question — Théorie, connaissance, histoire*, trad. Christian Jeanmougin. Paris: Payot, 2005.
- . Frederick Cooper, *L’Afrique depuis 1940*, trad. Christian Jeanmougin. Paris: Payot, 2008.
- . *Français et Africains? Être citoyen au temps de la décolonisation*, trad. Christian Jeanmougin. Paris: Payot, 2014.
- . *Citizens between Empire and Nation: Remaking France and French Africa, 1945-1960*. Princeton: Princeton University Press, 2014.
- . “Descolonização e Cidadania — a África entre os Impérios e um Mundo de Nações.” In *Histórias de África. Capitalismo, Modernidade e Globalização*, trad. Bárbara Direito, 307-349. Lisboa: Edições 70, 2016.
- Coquery-Vidrovitch, Catherine. “La politique africaine de la France au sud du Sahara. De la conférence de Brazzaville à la Communauté .” In *De Gaulle et la décolonisation de l’Afrique subsaharienne*, ed. Philippe Oulmont e Maurice Vaïsse, 33-41. Paris: Éditions Karthala, 2014.
- Correia, Pedro de Pezarat. *Descolonização de Angola — A Jóia da Coroa do Império Português*. Lisboa: Editorial Inquérito, 1991
- . “Descolonização.” In *Do Marcelismo ao Fim do Império*, org. José Maria Brandão de Brito, 101-224. Lisboa: Editorial Notícias, 1999.
- . “Indecisões na Política Portuguesa de Descolonização.” In *Descolonização*, coord. Paula Cardoso Almeida, vol. 5, 46-75. Vila do Conde: Verso da História, 2015.

- . *...da Descolonização — Do Protonacionalismo ao Pós-Colonialismo*. Porto: Book Cover Editora, 2017.
- Contreiras, Carlos Almada, coord.. *Operação “Viragem Histórica” — 25 de Abril de 1974*. Lisboa: Edições Colibri, 2017.
- Costa, Alberto. “Anotações à Proposta de Lei de Revisão Constitucional.” *Seara Nova*, n.º 1503 (Janeiro de 1971): 3-5.
- Cruz, Manuel Braga da. *O Partido e o Estado no Salazarismo*. Lisboa: Presença, 1988.
- . “União Nacional.” In *Dicionário de História de Portugal*, coord. António Barreto e Maria Filomena Mónica, vol. 9, Suplemento, 545-555. Porto: Figueirinhas, 2000.
- Cueto Rodriguez, Adolfo. “El expediente colonial portugués: De la resistencia dogmática al colapso (1951-1974).” Relatório sobre a tese de doutoramento *La Política Colonial del Marcelismo (1968-74)*, Departamento de Historia Contemporânea de la UNED, Janeiro 26, 2010: 1-22.
- Cunha, Joaquim Moreira da Silva. *O Sistema Português de Política Indígena*. Coimbra: Coimbra Editora, 1953.
- . *O Trabalho Indígena — Estudo de Direito Colonial*. Lisboa: Agência Geral do Ultramar, 1955.
- . *Questões Ultramarinas e Internacionais (Direito e Política)*, vol. I. Lisboa: Edições Ática, 1960.
- . *O Ultramar, a Nação e o “25 de Abril”*. Coimbra: Atlântida, 1977.
- Curto, Diogo Ramada e Bernardo Pinto da Cruz. “Destribalização, Regedorias e Desenvolvimento Comunitário: Notas acerca do Pensamento Colonial Português.” *Práticas da História*, n.º 1 (2015).
- Curto, Diogo Ramada, Bernardo Pinto da Cruz e Teresa Furtado. *Políticas Coloniais em Tempo de Revoltas — Angola circa 1961*. Porto: Edições Afrontamento, 2016.
- Dáskalos, Maria Alexandra. *A Política de Norton de Matos para Angola, 1912-1915*. Coimbra: Minerva, 2008.
- Dias, Jorge. “Convívio entre Pretos e Brancos nas Províncias Ultramarinas Portuguesas.” *Portugal em África*, Vol. 23, n.º 134 (1966): 48-54.
- Dimier, Véronique. “De la France coloniale à l’outre-mer.” *Pouvoirs — Revue Française d’Études Constitutionnelles et Politiques*, n.º 113 (2005): 41-55.
- Diniz, José de Oliveira Ferreira. “A Orientação de Portugal na Política Indígena de Angola.” *Boletim Geral das Colónias*, n.º 13 (Julho de 1926): 46-75, e n.º 14 (Agosto de 1926): 73-95.

- . “A Evolução da Política Colonial Portuguesa.” *Boletim Geral das Colónias*, n.º 34 (Abril de 1928): 3-13.
- Djaló, Tchernó. *O Mestiço e o Poder — Identidades, Dominação e Resistências na Guiné*. Lisboa: Vega, 2012.
- Dores, Hugo Gonçalves. *A Missão da República — Política, Religião e o Império Colonial Português (1910-1926)*. Lisboa: Edições 70, 2015.
- Duffy, James. *Portugal in Africa*. Londres: Penguin Books, 1962.
- Durant, Bertrand. *Introduction historique au droit colonial*, Paris: Ed. Economique, 2015.
- Evangelista, Júlio. *Portugal Perante as Nações Unidas — O Relatório dos Seis e a Convenção 107*. Lisboa: Livraria Sam Carlos, 1960.
- Farinha, Luís. “Do Império Português à Descolonização — Henrique Galvão e o Império.” *História*, n.º 21 (Janeiro, 2000): 19-28.
- . *Francisco Pinto da Cunha Leal Intelectual e Político: Um Estudo Biográfico (1888-1970)*, Tese de doutoramento, Instituto de História Contemporânea, FCSH/UNL, 2003.
- Fernandes, Tiago. *Nem Ditadura, Nem Revolução — a Ala Liberal e o Marcelismo (1968-1974)*. Lisboa: Assembleia da República/Publicações Dom Quixote, 2005.
- Ferraz, Ivens. *A Ascensão de Salazar*. Lisboa: O Jornal, 1988.
- Ferreira, António Matos. “A Missionação como Dinamismo Social nas Sociedades Coloniais durante a Primeira República.” In *A Primeira República e as Colónias Portuguesas*, coord. José Miguel Sardica, 129-145. Lisboa: EPAL-CEPCEP, 2010.
- Ferreira, José Carlos Ney e Vasco Soares da Veiga. *Estatuto dos Indígenas Portugueses das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique — Anotado*. Lisboa: s. n., 1957.
- Ferreira, José Medeiros. *Portugal na Conferência de Paz — Paris, 1919*. Lisboa: Quetzal, 1992.
- . *Ensaio Histórico sobre a Revolução do 25 de Abril — O Período Pré-Constitucional*. Lisboa: INCM, 1985.
- . *Cinco Regimes na Política Internacional*. Lisboa: Editorial Presença, 2006.
- . “A I República e as Organizações Internacionais.” In *Estado, Regimes e Revoluções — Estudos em Homenagem a Manuel de Lucena*, org. de Carlos Gaspar, Fátima Patriarca e Luís Salgado de Matos, 485-519. Lisboa: ICS, 2012.
- . *Não há Mapa Cor-De-Rosa*. Lisboa: Edições 70, 2013.

- Ferreira, Nuno Estêvão Figueiredo Miranda. *A Câmara Corporativa no Estado Novo: Composição, Funcionamento e Influência*. Tese de doutoramento, Instituto de Ciências Sociais, 2009.
- Galvão, Henrique. *A Função Colonial de Portugal, Razão de Ser da Nacionalidade*, Edições da I.^a Exposição Colonial Portuguesa. Porto: Imprensa Portuguesa, 1934.
- . *No Rumo do Império*, Edições da I.^a Exposição Colonial Portuguesa. Porto: Litografia Nacional, 1934.
- . *O Império*, Lisboa, Editorial Império, 1938.
- Garcia, José Luís. “O Colonialismo português na I República.” *Diário de Notícias — Cultura*, Março 31, 1985: V-VII.
- . *Ideologia e Propaganda Colonial no Estado Novo: da Agência Geral das Colónias à Agência Geral do Ultramar, 1924-1974*, Tese de doutoramento, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 2011.
- Gonçalves, Assis, *Intimidades de Salazar*, Lisboa: Bertrand, 1972.
- Guedes, Armando Manuel Marques. “Organização político-administrativa: os Conselhos Legislativos e os Conselhos de Governo.” In *Cabo Verde, Guiné, São Tomé e Príncipe*, 619-676. Lisboa: ISCSPU, 1966.
- . “A Unidade Política Nacional e a Autonomia das Províncias Ultramarinas.” In Diogo Freitas do Amaral *et al.*, *Estudos de Direito Público em Honra do Professor Marcello Caetano*, 141-163. Lisboa: Ática, 1973.
- Havik, Philip. “‘Direct’ or ‘indirect rule’. Reconsidering the role of appointed chiefs and natives employees in Portuguese West Africa.” *Africana Studia*, n.º 15 (2010): 29-56.
- Henriques, Isabel Castro, “Hesitações Federalistas em África.” In *O Federalismo Europeu — História, Política e Utopia*, coord. Ernesto Castro Leal, 181-201. Lisboa: Edições Colibri, 2001.
- . “A (Falsa) Passagem do Escravo a Indígena.” In *Crises em Portugal nos Séculos XIX e XX*, coord. Sérgio Campos Matos, 81-97. Lisboa: Centro de História da Universidade de Lisboa, 2002.
- Hespanha, António Manuel, “A Constituição do Império Português. Revisão de alguns Enviesamentos Correntes.” In *O Antigo Regime nos trópicos - A dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)*, org. João Fragoso, Maria Fernanda Bicalho, Maria de Fátima Gouvêa, 163-188. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- . “Fazer um Império com Palavras.” In *O Governo dos Outros — Poder e Diferença no Império Português*, org. Ângela Barreto Xavier e Cristina Nogueira da Silva, 67-100. Lisboa: ICS, 2016.

- Janeiro, Helena Pinto. “Os 21 dias que Abalaram Angola.” *História*, n.º 1 (Abril de 1998): 26-35 .
- . *Norton de Matos, o Improvável Republicano: Um Olhar sobre Portugal e o Império entre Afonso Costa e Salazar*, Tese de doutoramento em História Contemporânea, FCSH da UNL, 2014.
- Jerónimo, Miguel Bandeira. *Livros Brancos, Almas Negras — A “Missão Civilizadora” do Colonialismo Português, c. 1870-1930*. Lisboa: ICS, 2010.
- e Hugo Gonçalves Dóres. “As Missões do Império: Política e Religião no Império Colonial Português.” In *O Império Colonial em Questão (sécs. XIX-XX) — Poderes, Saberes e Instituições*, org. Miguel Bandeira Jerónimo, 119-156. Lisboa: Edições 70, 2012.
- e José Pedro Monteiro. “Das Dificuldades de Levar os Indígenas a Trabalhar.” In *O Império Colonial em Questão (sécs. XIX-XX) — Poderes, Saberes e Instituições*, org. Miguel Bandeira Jerónimo, 159-196. Lisboa: Edições 70, 2012.
- Jouannet, Emmanuelle Tourme, “La disparition du concept d’Empire.” *Jus Politicum*, n.º 14 (Junho 2015). <http://juspolicum.com/article/la-disparition-du-concept-d-empire-986.html>.
- Keese, Alexandre. “Bloqueios no Sistema: Elites Africanas, o Fenómeno do Trabalho Forçado e os Limites de Integração no Estado Colonial Português.” In *O Império Colonial em Questão (sécs. XIX-XX) — Poderes, Saberes e Instituições*, org. Manuel Bandeira Jerónimo, 223-249. Lisboa: Edições 70, 2012.
- Lains, Pedro. “Salazar Anticolonial: o Problema Financeiro de Angola e a sua Solução.” In *Estado, Regimes e Revoluções — Estudos em Homenagem a Manuel de Lucena*, org. Carlos Gaspar, Fátima Patriarca e Luís Salgado de Matos, 589-609. Lisboa: ICS, 2012.
- e José Pedro Monteiro. “O Império do Trabalho: Portugal, as Dinâmicas do Internacionalismo e os Mundos Ocidentais.” In *Portugal e o Fim do Colonialismo. Dimensões Internacionais*, org. Miguel Bandeira Jerónimo e António Costa Pinto, 15-54. Lisboa: Edições 70, 2014.
- Jesus, Quirino Avelino de. *Nacionalismo Português*. Porto: Gráfica do Porto, 1932.
- Joly, Vincent. *L’Europe et l’Afrique de 1914 aux années soixante*. Rennes: Presses Universitaires, 2012.
- Lauret, Pedro. “A Importância da Spínola.” In *Os Anos de Abril*, coord. Pedro Lauret, Volume 3, 20-33. Vila do Conde: Verso da História, 2014.

- . “A Componente Política do MFA.” In *Os Anos de Abril*, coord. Pedro Lauret, Volume 3, 34-44. Vila do Conde: Verso da História, 2014.
- . “A Organização Política do Movimento das Forças Armadas (MFA). O Programa do MFA.” In *Dos “Anos Quentes” à Estabilidade Democrática*, org. Ana Belchior e Nuno de Almeida Alves, 15-30. Lisboa: Editora Mundos Sociais, 2016.
- . “Escrever um Programa Político em Clandestinidade.” In *Operação “Viragem Histórica” — 25 de Abril de 1974*, coord. Carlos Almada Contreiras, 69-87. Lisboa: Edições Colibri, 2017.
- Leal, Cunha. *A Pátria em Perigo*. Lisboa: Edição do Autor, 1962.
- Leal, Ernesto Castro. *Nação e Nacionalismos — A Cruzada Nacional D. Nuno Álvares Pereira e as Origens do Estado Novo (1918-1938)*. Lisboa: Edições Cosmos, 1999.
- . “A Ideia Federal no Republicanismo Português (1910-1926).” *Revista de História das Ideias*, Volume 27 (2006): 251-291.
- . *Partidos e Programas. O Campo Partidário Republicano Português (1910-1926)*. Coimbra, Imprensa da Universidade, 2008
- . “Quirino Avelino de Jesus: um Católico ‘Pragmático’. Notas para Crítico da Relação entre Publicismo e Política (1894-1926).” *Lusitânia Sacra*, n.º 6 (1994): 355-389.
- Leitão, Luís Menezes. *Marcello Caetano — Um Destino*. Lisboa: Quetzal Editores, 2014.
- Leite, Joana Pereira. “Colonial Política.” In *Dicionário de História de Portugal*, coord. António Barreto e Maria Filomena Mónica, vol. 7, Suplemento, 352-360. Porto: Figueirinhas, 1999.
- Leite, Vasco Pinto. *O Sonho Desfeito: Quanto Vale a Vida de um Homem*. Lisboa: Tribuna da História, 2003.
- Lemos, Mário Matos e. *O 25 de Abril, uma Síntese, uma Perspectiva*. Lisboa: Editorial Notícias, 1986.
- . *Oposição e Eleições no Estado Novo*. Lisboa: Assembleia da República — Divisão de edições, 2012.
- Léonard, Yves. “A Ideia Colonial, Olhares Cruzados (1890-1930).” In *História da Expansão Portuguesa*, dir. Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri, vol. 4, 536-550. Círculo de Leitores, 1998.
- . “O Império Colonial Salazarista.” In *História da Expansão Portuguesa*, dir. de Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri, vol. 5, 10-30. Círculo de Leitores, 1999.

- . “Immuable et changeant, le lusotropicalisme au Portugal.” In *Arquivos do Centro Cultural Calouste Gulbenkian — Volume XLII — Le Portugal et l’Atlantique*, 107-117. Lisboa/Paris, 2001.
- Lima, Alfredo Augusto Lisboa de. “O Problema Colonial.” *Boletim da Agência Geral das Colónias*, n.º 9 (Março de 1926): 3-9.
- Lobo, Sandra Maria Calvino Ataíde. *O Desassossego Goês — Cultura e Política em Goa do Liberalismo ao Acto Colonial*. Tese de doutoramento, FCSH/UNL, 2013.
- Loff, Manuel, “Portugal, Espanha e a Questão Colonial nas Nações Unidas.” *História*, n.º 30 (Abril 1997): 14-23.
- Lourenço, Eduardo. *Do Colonialismo como Nosso Impensado*. Lisboa: Gradiva Publicações, 2014.
- Lucena, Manuel de. “Monteiro, Armindo Rodrigues de Sttau.” In *Dicionário de História de Portugal*, coord. António Barreto e Maria Filomena Mónica, vol. 8, Suplemento, 518-529. Porto: Figueirinhas, 1999.
- . “Salazar.” In *Dicionário de História de Portugal*, coord. António Barreto e Maria Filomena Mónica, vol. 9, Suplemento, 283-315. Porto: Figueirinhas, 2000.
- . “Nationalisme imperial et Union européenne.” In *Arquivos do Centro Cultural Calouste Gulbenkian, Vol. XL — L’Europe des Nations*, 67-91. Lisboa/Paris, 2000.
- . *Os Lugar-Tenentes de Salazar — Biografias*. Lisboa: Aletheia Editores, 2015.
- Lunet, Carlos Alberto Homem de Figueiredo. *O Estado Novo nos Congressos da União Nacional*, Tese de mestrado, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 1998.
- Macedo, Jorge de. “Descolonização.” In *Verbo — Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*, vol. XIX. Lisboa: Verbo, 1979.
- Macedo, José de. *Autonomia de Angola*. Lisboa: Centro de Socio-Economia/ Instituto de Investigação Científica Tropical, 1988.
- MacQueen, Norrie. *A Descolonização da África Portuguesa — A Revolução Metropolitana e a Dissolução do Império*. Mem Martins: Editorial Inquérito, 1998.
- Madureira, Arnaldo. *Antecedentes Imediatos do Salazarismo*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1997.
- . *A Formação Histórica do Salazarismo (1928-1932)*. Lisboa: Livros Horizonte, 2000.
- Madeira, Luís Filipe. “Decisão na Metrópole, Execução no Ultramar.” *Africana Studia*, n.º 21 (2013): 53-71.

- Magalhães, José Calvet de. *Portugal e as Nações Unidas — A Questão Colonial (1955-1974)*. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, 1996.
- Manalvo, Nuno, coord. *Um Caso de Luta pela Liberdade e pela Democracia — O Projecto de Revisão Constitucional da Ala Liberal*. Lisboa: Instituto Francisco Sá Carneiro, 2004.
- Marchi, Riccardo. *Império, Nação, Revolução*. Alfragide: Texto Editores, 2009.
- . “A Oposição de Direita à Política Ultramarina de Marcello Caetano.” *Lusíada História*, n.º 7 (2010): 519-542.
- Marques, António Henrique de Oliveira. *Afonso Costa*. Lisboa: Arcádia, 1975.
- . *História da Primeira República Portuguesa*. Lisboa: Figueirinhas (Iniciativas Editoriais), 1978.
- . *História de Portugal*, vol. III. Lisboa: Palas, 1986.
- . “O Império Africano, 1890—1930.” In *Nova História da Expansão Portuguesa*, dir. Joel Serrão e A. H. de Oliveira Marques, vol. IX. Lisboa: Editorial Estampa, 2001.
- Martelo, David. *1974 — Cessar-Fogo em África*. Mem Martins: Publicações Europa-América, 2001.
- Martinez, Esmeralda Simões. *O Trabalho Forçado na Legislação Colonial Portuguesa — o Caso de Moçambique (1899-1926)*, Tese de doutoramento, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, 2008.
- Martins, Armando. *Correntes Actuais do Pensamento Colonial*. Lisboa: Agência Geral das Colónias, 1948.
- Martins, Fernando. “A ONU e a Descolonização: 1943-1955.” *História*, n.º 19 (Abril 1996): 28-37.
- . “A Política Externa do Estado Novo, o Ultramar e a ONU. Uma Doutrina Histórico-Jurídica (1955-68).” *Penépole*, n.º 18 (Maio 1988): 189-204.
- . “A Questão Colonial na Política Externa Portuguesa: 1926-1975.” In *O Império Africano (Séculos XIX e XX)*, coord. Valentim Alexandre, 137-165. Lisboa: Edições Colibri, 2000.
- . “*E pur si muove*. Oliveira Salazar e a Questão da Autodeterminação das Províncias Ultramarinas (1962-63).” In *O Longo Curso — Estudos em Homenagem a José Medeiros Ferreira*, coord. Maria Inácia Rezola e Pedro Aires Oliveira, 411-459. Lisboa: Campo da Comunicação, 2013.
- . “«A Crise da Paz» - Portugal e a Organização das Nações Unidas, das Origens à Admissão (1945-1955).” *Relações Internacionais R:I*, n.º 47 (Setembro 2015): 39-73.

- Martins, Guilherme D'Oliveira. "Ala Liberal." In *Dicionário de História de Portugal*, coord. António Barreto e Filomena Mónica, vol. 7, Suplemento, 81-83. Porto: Figueirinhas, 1999.
- Martins, Hermínio. "O Federalismo no Pensamento Político Português." *Penélope*, n.º 18 (Maio 1988): 13-49.
- Martins, Susana. "O Segundo Movimento Socialista e a Continuação da Guerra." *História*, n.º 34 (Agosto/Setembro 1997): 24-31.
- . *Socialistas na Oposição ao Estado Novo*. Cruz Quebrada: Casa das Letras/Editorial Notícias, 2005.
- Matos, Helena. *Salazar — a Construção do Mito*, Volume I. Rio de Mouro: Temas e Debates, 2003.
- Matos, Luís Salgado de. "A Revisão Constitucional." *Seara Nova*, n.º 1510 (Agosto de 1971): 2-6.
- Matos, Patrícia Ferraz de. *Mendes Correia e a Escola de Antropologia do Porto: Contribuição para o Estudo das Relações entre Antropologia, Nacionalismo e Colonialismo (de Finais do Século XIX aos Finais da Década de 50 do Século XX)*. Tese de doutoramento, Instituto de Ciências Sociais, 2012.
- Maus, Didier. "La mise en oeuvre institutionnelle de la Communauté." In *De Gaulle et la décolonisation de l'Afrique subsaharienne*, ed. Philippe Oulmont e Maurice Vaïsse, 43-69. Paris: Éditions Karthala, 2014.
- McNamara, Robert. "Os Impérios Europeus Ultramarinos Durante a Primeira República Portuguesa." In *A I.ª República Portuguesa — Diplomacia, Guerra e Império*, coord. Filipe Ribeiro de Meneses e Pedro Aires de Oliveira, 267-297. Lisboa: Tinta-da-china, 2011.
- Medina, João. "Degredo e Colonização Portuguesa: Um Círculo Vicioso." *Direito e Justiça*, Volume Especial (2004): 15-34.
- Mello, Manuel José Homem de. *Portugal, o Ultramar e o Futuro*. Lisboa: Edição do Autor, 1962 (reedição *Textos escolhidos*, vol. 1. Lisboa: Âncora, 2009).
- Melo, Martinho Nobre de. *Administração Colonial, Segundo as Preleções do Sr. Doutor Martinho Nobre de Mello ao Curso de 1923-1924 (Coligidas por A. Batalha Reis e A. da Palma Carlos)*. Lisboa: s.n., 1925.
- Meneses, Filipe Ribeiro de. "A Diplomacia da Primeira República e as Colónias." In *A Primeira República e as Colónias Portuguesas*, coord. José Miguel Sardica, 67-85. Lisboa: EPAL-CEPCEP, 2010.
- . *Afonso Costa*. Lisboa: Texto Editores, 2010.
- . *Salazar*. Alfragide: D. Quixote, 2010.

- Meneses, Maria Paula. “O ‘Indígena’ Africano e o Colono ‘Europeu’: a Construção da Diferença por Processos Legais.” *e-cadernos CES*, 07 (2010).
- Messiant, Christine. “Angola, les voies de l’ethnisation et de la décomposition.” *Lusotopie — Géopolitique des Mondes Lusophones*, n.ºs 1-2 (1994): 155-210.
- Michel, Marc. *Décolonisations et émergence du tiers monde*. Paris: Hachete, 1993.
- Miranda, Jorge, “A Revolução de 25 de Abril e o Direito Constitucional”, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 242 (1975): Separata.
- . Alexandre Pinheiro e Pedro Lomba (coord.), *A Assembleia Constituinte e a Constituição de 1911*. Lisboa: Assembleia da República — Divisão de Edições, 2011.
- Moncada, Albano. “A Expressão ‘Império Colonial Português’ e seu Significado.” *Vida Contemporânea — Revista Mensal de Estudos Financeiros, Sociais e Literários*, n.º 1 (Maio de 1934).
- Monteiro, Armindo. “As Grandes Directrizes da Governação Ultramarina no Período que Decorreu entre as Duas Guerras Mundiais.” *Boletim Geral das Colónias*, n.ºs 206/207 (Agosto-Setembro de 1942): 3-76.
- . *Administração Colonial (apontamentos das Lições feitas pelo Professor Doutor Armindo Monteiro ao curso do 3.º jurídico, coligidas por Augusto Ramos)*. Lisboa: s.n., 1944-1945.
- Monteiro, José Pedro e Miguel Bandeira Jerónimo. “O Estado-Império Português e o Colonialismo Tardio.” In *Descolonização — A Queda do Império*, vol. 3, 4-15. Vila do Conde: Verso da História, 2015.
- Monteiro, José Pedro Pinto. *A Internacionalização das Políticas Laborais “Indígenas” no Império Colonial Português (1944-1962)*”, Tese de doutoramento, Programa Interuniversitário do Doutoramento em História (Universidade de Lisboa, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Universidade Católica Portuguesa e Universidade de Évora), 2017.
- Morais, Carlos Blanco de. *O Direito à Autodeterminação dos Povos — o Estatuto Jurídico de Cabinda*. Lisboa: Edições da Universidade Lusíada, 1998.
- Moreira, Adriano, “A Revogação do Acto Colonial.” *Revista do Gabinete de Estudos Ultramarinos*, n.º 3 (1951): 3-38.
- . *Administração da Justiça aos Indígenas*. Lisboa: Agência Geral do Ultramar, 1955.
- . *Ensaios*. Lisboa: Junta de Investigações do Ultramar, 1960.
- . *Política Ultramarina*. Lisboa: Junta de Investigações do Ultramar, 1961.

- . *Revisão Constitucional*. Lisboa: s. n., 1971.
- . *Saneamento Nacional*. Lisboa: Torres & Abreu, 1976.
- . “O Último Plenário do Conselho Ultramarino.” In *Notas do Tempo Perdido*, 28-74. Matosinhos: Contemporânea Editora, 1996.
- . “Um Cidadão Romano da República.” In *Almirante Sarmiento Rodrigues — 1899-1979 — Testemunhos e Inéditos*, 13-19. Freixo de Espada à Cinta: Academia de Marinha/Câmara Municipal, 1999.
- Moutinho, Mário. *O Indígena no Pensamento Colonial Português*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, 2000.
- Múrias, Manuel Maria. *De Salazar a Costa Gomes*. Lisboa: Nova Arrancada, 1988.
- Neto, Maria da Conceição. “A República no seu Estado Colonial: Combater a Escravatura, Estabelecer o ‘Indigenato’.” *Ler História*, n.º 59 (2010): 205-225.
- . *In Town and Out of Town: A Social History of Huambo (Angola), 1902-1961*, PhD Thesis, SOAS, Universidade de Londres, 2012.
- . “De Escravos a ‘Serviçais’, de ‘Serviçais’ a ‘Contratados’: Omissões, Perceções e Equívocos na História do Trabalho Africano na Angola Colonial.” *Cadernos de Estudos Africanos [Online]*, 33 (2017).
- Neto, Sérgio Gonçalo Duarte. *Do Minho ao Mandovi — um Estudo sobre o Pensamento Colonial de Norton de Matos*, Tese de doutoramento, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 2013.
- Nogueira, Franco. *As Nações Unidas e Portugal (estudo)*. Lisboa: Ática, 1961.
- . *Debate Singular*. Lisboa: Ática, 1970.
- . *Salazar — Os Tempos Áureos (1928-1936)*. Vol. 2. Coimbra: Atlântida, 1977.
- . *Salazar — As grandes crises (1936-1945)*. Vol. 3. Coimbra: Atlântida Editora, 1978.
- . *Salazar — O Ataque (1945-1958)*. Vol. 4. Coimbra: Atlântida Editora, 1980.
- . *História de Portugal, 1933:1974 — II Suplemento*. Porto: Livraria Civilização, 1981.
- . *Salazar — A Resistência (1958-1964)*. Vol. 5. Porto: Livraria Civilização, 1984.
- Oliveira, Mário António Fernandes, dir. *A Descolonização Portuguesa — Aproximação a um Estudo*, 2 Vols. Lisboa: Instituto Democracia e Liberdade/Instituto Amaro da Costa, 1979 e 1982.
- Oliveira, Pedro Aires de. *Armindo Monteiro — uma Biografia Política*. Venda Nova: Bertrand Editora, 2000.

- . “O Factor Colonial na Política Externa da Primeira República.” In *A 1.ª República Portuguesa — Diplomacia, Guerra e Império*, coord. Filipe Ribeiro de Meneses e Pedro Aires de Oliveira, 299-332. Lisboa: Tinta-da-china, 2011.
- . “Um Renascimento Colonial Falhado? A República e o Império (1910-1926).” In *História da Expansão e do Império Colonial Português*, coord. João Paulo Oliveira e Costa, 447-478. Lisboa: A Esfera dos Livros, 2014.
- . “Um Império para Encher o Olho.” In *História da Expansão e do Império Colonial Português*, coord. João Paulo Oliveira e Costa, 449-509. Lisboa: A Esfera dos Livros, 2014.
- . “Portugal’s Empire in the Wake of WWI: Coping with the Challenges of Pan-Africanism and the League of Nations”, *e-JPH* 15, n.º 1 (June 2017): 129-152.
- Otero, Paulo. “A Conceção Unitarista do Estado na Constituição de 1933.” *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. XXXI (1990): 415-489.
- . “A Assembleia Constituinte de 1911 e a Organização Territorial do Estado: Federalismo, Municipalismo, Corporativismo e Colonialismo na Gênese da I República.” In *A Assembleia Constituinte e a Constituição de 1911*, coord. Jorge Miranda, Alexandre Pinheiro e Pedro Lomba, 275-303. Lisboa: Assembleia da República — Divisão de Edições, 2011.
- . *Rocha Saraiva: o Professor de Salazar — Universidade, Liberdade e Política*. Coimbra: Almedina, 2013.
- Paulo, Heloísa. “Jaime de Moraes, Retratos de uma Trajectória Política — A sua ‘Vocação Colonial.’” In *Colonialismo, Anticolonialismo e Identidades Nacionais — Estudos do Século XX*, coord. Luís Reis Torgal e Luís Oliveira Andrade, n.º 3, 115-130. Coimbra: Quarteto, 2003.
- Pereira, Armando Gonçalves. *As Novas Tendências da Administração Ultramarina*. Lisboa: Ed. J. Rodrigues, 1931.
- Pereira, André Gonçalves. *O Ultramar Português no Plano Mundial (Alguns Problemas Gerais)*. Lisboa: Sociedade de Geografia, 1959.
- . “Colonial (Direito)”. In *Verbo—Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*. Lisboa: Editorial Verbo, s. d.
- . *Lições de Administração e Direito Ultramarino (ao Curso do 3.º Ano Jurídico de 1963-64), Coligidas pelos alunos Robin de Andrade, Fausto de Quadros e Correia de Jesus*. Lisboa: AAFDL, 1964.
- . *Administração e Direito Ultramarino*. Lisboa: AAFDL, 1971.
- Pereira, Bernardo Futscher. *A Diplomacia de Salazar (1932-1949)*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2012.

- . *Crepúsculo do Colonialismo — A Diplomacia do Estado Novo (1949-1961)*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2017.
- Pereira, Miriam Halpern, *A Primeira República — Na Fronteira do Liberalismo e da Democracia*. Lisboa: Gradiva, 2106.
- Pereira, Pedro Marçal Vaz. *As Missões Laicas em África na 1.ª República em Portugal*, 2 Tomos. Lisboa: Edição do Autor, 2013.
- Pimenta, Fernando Tavares. *Branços de Angola — Autonomismo e Nacionalismo (1900-1961)*. Coimbra: Edições Minerva, 2005.
- . *Angola, os Brancos e a Independência*. Porto: Afrontamento, 2008.
- . *Portugal e o Século XX: Estado-Império e Descolonização (1890-1975)*. Porto: Afrontamento, 2010.
- . “A República e o Protesto Autonomista dos Brancos de Angola.” In *República e Colonialismo na África Portuguesa*, coord. Fernando Tavares Pimenta, 37-52. Porto: Edições Afrontamento, 2012.
- Pinto, António Costa. *O Fim do Império Português*. Lisboa: Livros Horizonte, 2001.
- Pinto, Eduardo Vera-Cruz. “A Constituição Portuguesa de 1911 e o Início do Movimento Político Emancipalista Cabo-Verdiano.” In *A Assembleia Constituinte e a Constituição de 1911*, coord. Jorge Miranda, Alexandre Pinheiro e Pedro Lomba, 513-529. Lisboa: Assembleia da República — Divisão de Edições, 2011.
- Pinto, Jaime Nogueira. *O Fim do Estado Novo e as Origens do 25 de Abril*. Algés: Difel, 1995.
- . *Portugal: Ascensão e Queda*. Alfragide: Publicações Dom Quixote, 2013.
- Pinto, Ricardo Leite. “O ‘Programa do Movimento das Forças Armadas’: o Singular Destino da Constituição Revolucionária do 25 de Abril de 1974 em Portugal.” *Revista de Historia Constitucional*, n.º 17 (2016): 309-343.
- Pires, Francisco Lucas. *O Ultramar e a Revisão Constitucional*. Coimbra: Sociedade Cooperativa Cidadela, 1971.
- . “Soberania e Autonomia.” *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. XLIV (1973): 136-200; *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. L (1974): 107-174.
- Proença, Maria Cândida. “A Questão Colonial.” In *História da Primeira República Portuguesa*, coord. Fernando Rosas e Maria Fernanda Rollo, 205-228. Lisboa: Tinta-da-china, 2009.
- . “A Construção Territorial do Novo Império Colonial (1890-1930): Delimitação, ‘Pacificação’ e Ocupação.” In *A Primeira República e as Colónias Portuguesas*, coord. José Miguel Sardica, 49-65. Lisboa: EPAL-CEPCEP, 2010.

- Quadros, Fausto de. *A Descentralização das Funções do Estado nas Províncias Ultramarinas Portuguesas*. Braga: Livraria Cruz, 1971.
- Queiró, Afonso. “Direito à Colonização.” *Estudos*, CADC (Janeiro-Fevereiro de 1951).
- . *Do Direito à Colonização ao Dever de Descolonização*. Coimbra: Atlântida, 1974.
- . *Ultramar: Direito à Independência?* Coimbra: Atlântida, 1974.
- Reis, Bruno Cardoso. “As Primeiras Décadas de Portugal nas Nações Unidas. Um *Estado Pária* contra a Norma da Descolonização (1956-1974).” In *Portugal e o Fim do Colonialismo — Dimensões Internacionais*, org. Miguel Bandeira Jerónimo e António Costa Pinto, 179-215. Lisboa: Edições 70, 2014.
- . “Visões das Forças Políticas sobre o Fim do Império, Dois Planos em Confronto e uma Política Exemplar de Descolonização (1974-1975).” In *O Adeus ao Império — 40 Anos de Descolonização Portuguesa*, org. Fernando Rosas, Mário Machaqueiro e Pedro Aires Oliveira, 78-101. Lisboa: Veja, 2015.
- Rezola, Maria Inácia. “António de Spínola.” In *Os Presidentes da República Portuguesa*, coord. de António Costa Pinto, 214-224. Lisboa: Temas e Debates, 2001.
- . “As Forças Armadas, os Capitães e a Crise Final do Regime.” In *A Transição Falhada — O Marcelismo e o Fim do Estado Novo*, coord. Fernando Rosas e Pedro Aires de Oliveira, 341-372. Lisboa: Editorial Notícias, 2004.
- . *25 de Abril — Mitos de uma Revolução*. Lisboa: A Esfera dos Livros, 2007.
- . *Melo Antunes — Uma Biografia Política*. Lisboa: Âncora Editora, 2012.
- Rodrigues, Avelino, Cesário Borge e Mário Cardoso. *Portugal Depois de Abril*. Lisboa: Edição António Reis, 1976.
- Rodrigues, Luís Nuno, coord. *Regimes e Império: as Relações Luso-Americanas no Século XX*. Lisboa: Fundação Luso-Americana, 2006.
- . *Marechal Costa Gomes — No Centro da Tempestade*. Lisboa: A Esfera dos Livros, 2008.
- . “António de Spínola e o Contexto Internacional da Descolonização.” In *Estudos em homenagem a José Medeiros Ferreira*, coord. Maria Inácia Rezola e Pedro Aires de Oliveira, 575-601. Lisboa: Tinta-da-china, 2010.
- . *Spínola — Biografia*. Lisboa: A Esfera dos Livros, 2010.

- . “A Organização das Nações Unidas e a Descolonização Portuguesa — Do 25 de Abril à Lei da Descolonização.” In *Dos “Anos Quentes” à Estabilidade Democrática*, org. Ana Belchior e Nuno de Almeida Alves, 113-125. Lisboa: Editora Mundos Sociais, 2016.
- Rodrigues, Manuel. *Administração Colonial (Preleções ao Curso do III Ano Jurídico de 1919-1920, Coligidas por José de Sousa M. de Mello e Castro)*. Tondela: Tip. de A. Figueiredo, 1919.
- Rollo, Maria Fernanda e Ana Paula Pires. *Manuel de Brito Camacho — Um Intelectual Republicano no Parlamento*. Lisboa: Assembleia da República — Divisão de Edições, 2015.
- Rosas, Fernando. *O Estado Novo nos Anos nos Anos Trinta*. Lisboa: Estampa, 1986.
- . *Portugal entre a Paz e a Guerra — 1939-1945*. Lisboa: Editorial Estampa, 1990.
- . “O Estado Novo (1926-1974).” In *História de Portugal*, dir. José Matoso, vol. VII. Lisboa: Círculo de Leitores, 1994.
- . “Estado Novo, Império e Ideologia Colonial.” *Revista de História das Ideias*, n.º 17 (1995): 19-32.
- . *Pensamento e Ação Política*. Lisboa: Editorial Notícias, 2003.
- e Pedro Aires de Oliveira (coord.), *A Transição Falhada — o Marcelismo e o Fim do Estado Novo (1968-1974)*. Lisboa: Editorial Notícias, 2004.
- . *Salazar e o Poder — a Arte de Saber Durar*. Lisboa: Tinta-da-china, 2012.
- . “O Anticolonialismo Tardio do Antifascismo Português.” In *O Adeus ao Império — 40 Anos de Descolonização Portuguesa*, org. Fernando Rosas, Mário Machaqueiro e Pedro Aires Oliveira, 13-24. Lisboa: Veja, 2015.
- Ruas, Henrique Barrilaro e Marcus Noronha da Costa, org., *Os Monárquicos e o Ultramar*. Lisboa: Oficina de S. José, 1971.
- Ruivo, Francisco Bairrão. *Spínola e a Revolução*. Lisboa: Bertrand Editora, 2015.
- Saada, Emmanuelle. “Et le droit colonial inventa l’indigène.” *L’Histoire*, nº 400 (Junho de 2014): 48-51.
- Salazar, António de Oliveira. *Como se Levanta um Estado*. Lisboa: Editora mobilis in mobile, 1991.
- Sánchez Cervelló, Josep. *A Revolução Portuguesa e a sua Influência na Transição Espanhola (1961-1976)*. Lisboa: Assírio e Alvim, 1993.
- . “La revolución portuguesa y la cuestión colonial. Que descolonización.” In *Portugal e a Transição para a Democracia (1974-1976)*, coord. Fernando Rosas, 77-106. Lisboa: Edições Colibri, 1999.

- . “A República Reencontra os Seus Cidadãos: as Oposições, da Guerra Colonial ao 25 de Abril de 1974.” In *Resistência — Da Alternativa Republicana à Luta Contra a Ditadura (1891-1974)*, 95-103. Lisboa: Centenário da República/INCM.
- Santa-Rita, José Gonçalo de, *Lições da Cadeira da Administração Colonial Segundo as Preleções de J. Gonçalo de Santa-Rita, ao Curso de 1931-1932 na Escola Superior Colonial (coligidas por Júlio Monteiro Júnior e Roque da Silveira)*. Famalicão: s.n., 1931.
- . *Nacionalismo e Internacionalismo Colonial*. Lisboa: Luiz Marques, 1937.
- . “As Parcelas do Portugal Ultramarino na Nomenclatura Constitucional.” *Revista da Escola Superior Colonial*, vol. I (1950): 5-30.
- . “Direito de as Populações Disporem de Si Próprias.” *Revista do Gabinete de Estudos Ultramarinos*, n.º 4 (1951): 10-17.
- Santos, Pedro Manuel, “Portugal e a NATO — A Política Colonial do Estado Novo e os Aliados (1961-1968).” *Relações Internacionais R:I*, n.º 47 (Setembro 2015): 45-60.
- Santos, José Reis. *Salazar e as Eleições: um Estudo Sobre as Eleições Gerais de 1942*. Lisboa: Assembleia da República — Divisão de Edições, 2011.
- Santos, Fernando Piteira. “Portugal Império: do Mito ao Conceito Jurídico.” *Revista da Faculdade de Letras*, n.º 2, Dezembro de 1984 (reproduzido, sem notas, e sob o título “Império, Colonialismo e Descolonização.” In *Seminário 25 de Abril — Dez Anos depois*. 305-311, Lisboa: Associação 25 de Abril, 1985.
- Santos, Miguel António Dias. “Imperialismo e Ressurgimento Nacional — O Contributo dos Monárquicos Africanistas.” In *Colonialismo, Anticolonialismo e Identidades Nacionais — Estudos do Século XX*, coord. Luís Reis Torgal e Luís Oliveira Andrade n.º 3, 85-112. Coimbra: Quarteto, 2003.
- Saraiva, Alberto da Cunha Rocha. *Curso de Administração Colonial, Segundo as Preleções do Sr. Dr. Rocha Saraiva ao Curso de 1913-1914 (Coligidas por José Fortes, Martinho Simões e Ambrósio Neto)*. Coimbra: Livraria Neves, s.d.
- Saraiva, José Hermano. “Os Territórios Não Autónomos e a Carta das Nações Unidas.” *Estudos Ultramarinos*, n.º 3 (1960): 33-54.
- Seara Nova*, n.ºs 68-69 (9 de Janeiro, 1926) (também in www.ric.slhi.pt/).
- Silva, António Ernesto Duarte. “Salazar e a Política Colonial do Estado Novo: o Acto Colonial (1930-1950).” In *Salazar e o Salazarismo*, 103-152. Lisboa: Dom Quixote, 1989.

- . “O Litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974).” *Análise Social*, n.º 130 (1995-1.º): 5-50.
- . “Acto Colonial.” In *Dicionário de História do Estado Novo*, coord. Fernando Rosas e José Maria Brandão de Brito, vol. I, 20-22. Lisboa: Círculo de Leitores, 1996.
- . “Estatuto dos Indígenas.” In *Dicionário de História do Estado Novo*, dir. Fernando Rosas e José Maria Brandão de Brito, vol. I, 320-22. Lisboa: Círculo de Leitores, 1996.
- . *A Independência da Guiné-Bissau e a Descolonização Portuguesa*. Porto: Edições Afrontamento, 1997.
- . “Descolonização.” In *Dicionário de História de Portugal*, coord. António Barreto, e Filomena Mónica, Volume 7, Suplemento, 504-507. Porto: Figueirinhas, 1999.
- . “Das colónias às províncias ultramarinas.” In *Os Anos de Salazar*, coord. António Simões do Paço, vol. 9, 7-27. PlanetaDeAgostini, 2008.
- . “Movimentos de Libertação Nacional, Descolonização e Formação do Estado.” In *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Volume I, 383-403. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.
- . “A Primeira República e a Constituição Colonial Portuguesa.” In *Estudos em memória do conselheiro Artur Maurício*, 179-215. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
- . “O Império Colonial Português: Perspectiva constitucional.” In *Estudos em Homenagem ao Presidente Rui Moura Ramos*, vol. II, 985-1002. Coimbra: Almedina, 2016.
- . “Marcelo Caetano, Ministro das Colónias, e o Destino.” In blogue *Malomil* (15 a 19 de Abril de 2018) (Disponível em <http://malomil.blogspot.com>).
- . “Discutir o Acto Colonial.” In blogue *Malomil* (5 a 10 de Maio de 2019) (Disponível em <http://malomil.blogspot.com>).
- Silva, Armando Malheiro da, e José Luís Lima Garcia. “Norton de Matos e a Oposição à Política Colonial de Salazar.” *Revista Crítica de História das Ideias (Do Estado Novo ao 25 de Abril)*, vol. 17 (1995): 349-404.
- . “Norton de Matos e a Auto-Defesa face à História Coeva e Futura.” In *Estados Autoritários e Totalitários e suas Representações*, coord. Luís Reis Torgal e Heloísa Paulo, 355-387. Coimbra: Imprensa da Universidade, 2008.
- Silva, Cristina Nogueira da, *Constitucionalismo e Império. A Cidadania no Ultramar Português*. Coimbra: Almedina, 2009.

- . “As ‘Normas Científicas da Colonização Moderna’ e a Administração Civil das Colónias.” In *A Primeira República e as Colónias Portuguesas*, coord. José Miguel Sardica, 87-107. Lisboa: EPAL-CEPCEP, 2010.
- . “Cidadania e Representação Política no Império.” In *Res Publica: Cidadania e Representação Política em Portugal, 1820-1926*, coord. Fernando Catroga e Pedro Tavares de Almeida. Lisboa: Assembleia da República/Biblioteca Nacional de Portugal, 2010.
- . “Natives who were *Citizens* and Natives who were *Indigenous* in the Portuguese Colonial Empire (XIX-XX Centuries.” *Endless Empires*, coord. Alfred McCoy, Josep Fradera e Stephen Jacobson 295-304. Madison: University of Wisconsin Press, 2012.
- . “O Registo da Diferença: Fotografia e Classificação Jurídica das Populações Coloniais (Moçambique, Primeira Metade do Século XX).” In *O Império da Visão — Fotografia no contexto colonial português (1860-1960)*, org. Filipa Lowndes Vicente, 67-84. Lisboa: Edições 70, 2014.
- . “Assimilacionismo e *Assimilados* no Império Português do Século XX: uma Relação Equivocada.” In *O Governo dos Outros — Poder e Diferença no Império Português*, org. Ângela Barreto Xavier e Cristina Nogueira da Silva, 323-364. Lisboa: ICS, 2016.
- . *A Construção Jurídica dos Territórios Ultramarinos Portugueses no Século XIX — Modelos, Doutrinas e Leis*. Lisboa, ICS, 2017.
- Silva, Rui Ferreira. “Sob o Signo do império.” In *Portugal e o Estado Novo (1930-1960)*, coord. Fernando Rosas, 355-387. Lisboa: Editorial Presença, 1992.
- . “No II Congresso da União Nacional — Racismo e Colonização Étnica de Angola.”, *História*, n.º 9 (Junho 1995): 20-31.
- Simpson, Duncan. *A Igreja Católica e o Estado Novo Salazarista*. Lisboa: Edições 70, 2014.
- Sousa, José Ferreira Marnoco e. *Administração Colonial*. Coimbra: s.n., 1906.
- . *Constituição Política da República Portuguesa — Comentário*. Coimbra: França Amado, 1913.
- Sousa, Marcelo Rebelo de. “Da Crispação Institucional ao Equilíbrio Instável de Poderes.” In *Portugal Contemporâneo*, dir. António Reis, Volume V, 61-70. Lisboa: Publicações Alfa, 1989.
- . *Baltasar Rebelo de Sousa — Fotobiografia*. Venda Nova: Bertrand Editora, 1999.
- Sousa, Pedro Miguel. *O Colonialismo de Salazar*. S. l.: Via Occidentalis Editora, 2008.
- Souto, Amélia Neves de. “O Acto Colonial, Moçambique 1930-1932: Trabalho, Imigração, Descentralização.” In *A África e a Instalação do Sistema*

- Colonial (c. 1885- c. 1930)*, dir. Maria Emília Madeira Santos, 231-242. Lisboa: Instituto de Investigação Científica e Tropical, 2000.
- . *Caetano e o Ocaso do «Império» — Administração e Guerra Colonial em Moçambique durante o Marcelismo (1968-1974)*. Porto: Edições Afrontamento, 2007.
- Spínola, António de. *Portugal e o Futuro — Análise da Conjuntura Nacional*. Lisboa: Arcádia, 1974.
- Tavares, Álvaro Silva. “A Revisão da Lei Orgânica do Ultramar.” *Ultramar*, n.ºs 11-12 (Janeiro/Junho, 1963): 1-23.
- Tavares, José. *Administração Colonial, De harmonia com as preleções do Sr. Dr. José Tavares (coligidas por Silva Ramos e M. de Sousa)*. Coimbra: Tipografia Operária, 1914.
- Teixeira, Nuno Severiano. “Colónias e Colonização Portuguesa na Cena Internacional (1885-1930).” In *História da Expansão Portuguesa*, dir. Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri, vol. 4, 494-520. Círculo dos Leitores, 1998.
- Telo, António José. *Economia e Império no Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Edições Cosmos, 1994.
- . “Entre o Mito Africano e a Europa. A Descolonização Possível.” *História*, n.º 21 (Janeiro 2000): 32-43.
- . “O ‘Ciclo Africano do Império’ e o Seu Fim. O Impacte da Descolonização.” In *Portugal na Transição do Milénio — Colóquio Internacional*, 327-374. Lisboa: Fim de Século, 1998.
- Teles, Miguel Galvão. “A Revolução Portuguesa e a Teoria das Fontes de Direito.” In *Portugal — O Sistema Político e Constitucional*, org. Mário Baptista Coelho, 561-606. Lisboa: ICS, 1989.
- . e Paulo Canelas de Castro, “Portugal and the Right of Peoples to Self-Determination.” *Archiv des Völkerrechts*, 34. Band Heft 1 (Março 1996): 3-46.
- Thomaz, Omar Ribeiro. “Do Saber Colonial ao Luso-Tropicalismo: “Raça” e “nação” nas Primeiras Décadas do Salazarismo.” In *Raça, Ciência e Sociedade [online]*, org. M.C. Maio e R.V Santos. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1996.
- Tomé, Jaime. *Notas às Leis Fundamentais do Império Colonial Português*. Porto: Edição do Autor, 1945.
- Torgal, Luís Reis e Luís Oliveira Andrade, coord., *Colonialismo, Anticolonialismo e Identidades Nacionais — Estudos do Século XX*. Coimbra: Quarteto, 2003.

- Torgal, Luís Reis. “República e Colonialismo: a Experiência Africana de António José de Almeida.” In *República e Colonialismo na África Portuguesa*, coord. Fernando Tavares Pimenta, 11-36. Porto: Edições Afrontamento, 2012.
- . *Marcello Caetano, Marcelismo e “Estado Social” — uma Interpretação*. Coimbra: Imprensa da Universidade, 2013.
- Torres, Adelino, “As Contradições do Paradigma Colonial.” In *Portugal Contemporâneo*, dir. António Reis, vol. III, 101-120. Lisboa: Edições Alfa, 1990.
- . *O Império Português entre o Real e o Imaginário*. Lisboa, Escher, 1991.
- . “Angola: Conflitos Políticos e Sistema Social (1928-1930).” *Estudos Afro-Asiáticos*, Universidade Cândido Mendes, n.º 32 (1997): 163-183.
- Torres, Sílvia, org. *O Jornalismo Português e a Guerra Colonial*. Lisboa: Editora Guerra e Paz, 2016.
- Ulrich, Ruy Ennes. *Política Colonial — Lições Feitas ao Curso do 4.º Ano Jurídico no Ano de 1908-1909*. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1909.
- Valente, Vasco Pulido. *Marcello Caetano — As Desventuras da Razão*. Lisboa: Gótica, 2002.
- Veicopoulos, Nicolas, *Traité des territoires dépendents, Tome III - Les territoires non autonomes*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1985.
- Ventura, António. *Os Constituintes de 1911 e a Maçonaria*. Círculo de Leitores/ Temas e Debates, 2011.
- Vergotinni, Giuseppe de. *Le origini della Seconda Repubblica Portoghese*. Milão: Giuffrè, 1977.
- Viana, Clara. “A Madrugada dos Gerais.” *Público-Magazine*, n.º 207, Fevereiro 20, 1994: 14-24.
- Wheeler, Douglas L.. *História Política de Portugal (1910-1926)*. Mem Martins: Publicações Europa-América, s.d.
- . *A Ditadura Militar Portuguesa (1926-1933)*. Mem Martins: Publicações Europa-América, 1988.
- . “Aqui é Portugal!: The politics of the colonial idea during the Estado Novo, 1926-1974.” In *Portugal na Transição do Milénio — Colóquio Internacional*, 375-405. Lisboa: Fim de Século, 1998.
- . “‘Mais Leis do que Mosquitos’: a Primeira República Portuguesa e o Império Ultramarino (1910-1926).” In *A Primeira República Portuguesa — entre o liberalismo e o autoritarismo*, coord. Nuno Severiano Teixeira e António Costa Pinto, 133-168. Lisboa: Edições Colibri, 2000.

BIBLIOGRAFIA

- . “Portugal em África: uma Sociedade Colonial em Transformação (1880-1930.” In *Estado, Regimes e Revoluções — Estudos em Homenagem a Manuel de Lucena*, org. Carlos Gaspar, Fátima Patriarca e Luís Salgado de Matos, 345-362. Lisboa: ICS, 2012.
- Wilensky, Alfredo Héctor. *Tendencias de la Legislación Ultramarina Portuguesa en África*. Braga: Editora Pax, 1968.

Só no século XX surgiu a (chamada) constituição colonial portuguesa, em sentido material e formal. Também só então o Império e o direito colonial português, enquanto exercício de poder, obedeceram a teorização política. Este livro aborda essa constituição colonial, vigente nas oito colónias que, no Terceiro Império português, formavam um todo único e homogéneo. As suas matérias fundamentais eram duas: a organização do poder colonial e o estatuto dos indígenas. Regulando dominação e submissão, larga parte do direito colonial (ultramarino) não tinha carácter formal ou rigidez de lei constitucional, antes estava na legislação ordinária, sobretudo administrativa. Na análise desta constituição colonial, este livro descortina quatro grandes períodos que se sucederam desde a Primeira República à Lei da Descolonização de 1974.

António Duarte Silva (Arouca, 1944) é investigador do Instituto de História Contemporânea (NOVA FCSH). Foi director de serviços do Tribunal Constitucional, professor na FCSH e escreveu várias obras sobre história e direito colonial, nomeadamente *Invenção e Construção da Guiné-Bissau* (Almedina, 2010).