



UNIVERSIDADE DE
COIMBRA



Bernardo Almeida Santos de Almeida Henriques

**O APARELHO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DO
ESTADO COLONIAL NA ÁFRICA PORTUGUESA
(1926-1974)**

ENQUADRAMENTO POLÍTICO-LEGISLATIVO

Dissertação de Mestrado em História, orientada pelo Professor Doutor Fernando Manuel Tavares Martins Pimenta, apresentada ao Departamento de História, Estudos Europeus, Arqueologia e Artes da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

Janeiro de 2020

FACULDADE DE LETRAS

O APARELHO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DO ESTADO COLONIAL NA ÁFRICA PORTUGUESA (1926-1974)

ENQUADRAMENTO POLÍTICO-LEGISLATIVO

Ficha Técnica

Tipo de trabalho	Dissertação
Título	O Aparelho Político-Administrativo do Estado Colonial na África Portuguesa (1926-1974)
Subtítulo	Enquadramento Político-Legislativo
Autor/a	Bernardo Almeida Santos de Almeida Henriques
Orientador/a(s)	Fernando Manuel Tavares Martins Pimenta
Júri	Presidente: Doutora Maria Alegria Fernandes Marques Vogais: 1. Doutor João Paulo Cabral de Almeida Avelãs Nunes 2. Doutor Fernando Manuel Tavares Martins Pimenta
Identificação do Curso	2º Ciclo em História
Área científica	História
Especialidade/Ramo	Época Contemporânea
Data da Defesa	19-02-2020
Classificação	17 valores



UNIVERSIDADE D
COIMBRA



Agradecimentos

Este trabalho não teria sido possível sem o apoio incondicional dos meus entes mais queridos, em particular da minha família, mas também dos meus amigos. Porém, seguramente não teria chegado a bom porto sem a supervisão empenhada do meu orientador, Professor Doutor Fernando Tavares Pimenta, a quem agradeço a dedicação, os conselhos e o brio profissional. Os pontos mais positivos desta dissertação também são o resultado do acompanhamento incansável do Doutor.

Quero agradecer especialmente à minha mãe, Magda, pela disponibilidade financeira e emocional que sempre manifestou e pela orientação que me deu toda a vida no sentido de não desistir dos meus sonhos e prosseguir os meus objetivos. Esta dissertação é fruto dela, na medida em que tudo o que sou, devo à minha mãe. Pretendo expressar os meus profundos agradecimentos aos meus avós, Acácio e Armanda, que me deram guarida, afeto e ternura, e incentivaram sempre a continuidade dos meus estudos. Deixo também um palavra de gratidão aos meus tios, Fermin e Inês, porque sendo os irmãos mais velhos que tenho em Coimbra, sempre se prontificaram a ajudar-me de todas as maneiras possíveis e imaginárias, sem esquecer, claro, os momentos de alegria, descontração e de desanuiamento que tão importantes foram para conseguir levar a cabo esta tarefa. Ao meu pai, António Júlio, quero-lhe agradecer por me ter inculcido desde tenra idade um espírito crítico ao discutir comigo variados assuntos com uma vitalidade que lhe é particular. Sem esses debates, provavelmente, não teria entrado no curso de História. Finalmente, à minha doce namorada, Ana, gabo-lhe a paciência por ter sido a confidente de todas as ansiedades, lamúrias e angústias que decorreram da minha condição de trabalhador-estudante inscrito em dois Mestrados. Agradeço-lhe também o carinho e afabilidade com que encarou esses momentos de desabafo, bem como o seu esforço de me manter focado nos meus objetivos.

Resta deixar uma palavra de amizade aos amigos que acompanharam o meu percurso académico e pessoal e com quem teci estórias inesquecíveis, especialmente a Carolina Diogo, a Mariana Alves, o Marcos Paes, o Diogo Xavier, o Fernando Teixeira, o José Pedro Barreiro, o Luís Almeida, a Daniela Pinto e o André Oliveira. Aos restantes companheiros de curso, colegas de faculdade e demais estudantes da Universidade de Coimbra, um obrigado por se terem cruzado comigo e terem feito parte, direta ou indiretamente, da minha senda académica em Coimbra.

RESUMO

O Aparelho Político-Administrativo do Estado Colonial na África Portuguesa (1926-1974): Enquadramento Político-Legislativo

Com a instauração da Ditadura Militar em 1926 e, posteriormente, do Estado Novo em 1933, a política de descentralização administrativa e financeira nas colónias prosseguida pela I República foi anulada. Esta foi substituída por uma política colonial altamente centralizada no governo central de Portugal, particularmente nas figuras do Ministro das Colónias e, depois, do Ministro do Ultramar, mantendo-se praticamente inalterada ao longo de quase cinco décadas. Este centralismo caracterizou-se pela edificação de um conjunto de mecanismos de supervisão administrativa e financeira nas colónias e pela limitação do raio de ação autónoma dos respetivos organismos da administração colonial, tornando-os, desse modo, em entidades que, na prática, representavam uma extensão do poder e interesses metropolitanos sediados em Lisboa.

Não obstante o Estado colonial português em África ter conservado um elevado nível de centralismo durante a sua vigência no Estado Novo, importa ter presente a noção de que existiram tendências reformistas que não se conseguiram impor às forças dominantes no seio do regime, sobretudo nas décadas de 1960 e 1970. Deste modo, quando se operaram reformas ao nível das leis fundamentais que regiam o Estado colonial, regra geral, traduziram-se em operações que não colocavam em causa a essência da política colonial desenhada pelo Estado Novo. Este fenómeno é notório mesmo quando os novos ordenamentos político-legislativos contemplavam a criação de novos órgãos de administração colonial, a modificação das competências daqueles que já existiam ou novas fórmulas para a elaboração dos orçamentos coloniais. Por outras palavras, o alcance das revisões às leis que estruturavam o Estado colonial foi reduzido.

Palavras-chave: Colonialismo; África Portuguesa; Estado Novo; Estado Colonial; Administração Colonial.

ABSTRACT

The Political and Administrative Apparatus of the Colonial State in Portuguese Africa (1926-1974): Legislative and Political Framework

With the establishment of the Military Dictatorship in 1926 and, subsequently, the New State in 1933, the administrative and financial decentralization policy in the colonies pursued by the First Republic was annulled. Thus, it was replaced by a highly centralized colonial policy in the central government of Portugal, particularly in the figures of the Minister of Colonies and then of the Minister of Overseas, which remained virtually unchanged for almost five decades. This centralism was characterized by the rise of a set of administrative and financial oversight mechanisms in the colonies and by the limitation of the autonomous range of the respective colonial administration bodies, thus turning them into entities which in practice represented an extension of the metropolitan powers and interests based in Lisbon.

Although the Portuguese colonial state in Africa retained a high level of centralism during its existence in the New State, it is important to bear in mind the notion that there were reformist tendencies that failed to impose themselves on the dominant forces within the regime, especially in the 1960s and 1970s. Thus, when reforms were carried out at the level of the fundamental laws governing the colonial state, they generally translated into operations that did not call into question the essence of the colonial policy designed by the New State. This phenomenon is notorious even when the new political-legislative frameworks contemplated the creation of new organs of colonial administration, the modification of the competences of those that already existed or new formulas for the elaboration of colonial budgets. In other words, the scope of revisions to the laws that structured the colonial state was small.

Keywords: Colonialism; Portuguese Africa; New State; Colonial State; Colonial Administration.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	II
RESUMO	III
ABSTRACT	IV
ÍNDICE	V
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – O APARELHO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DO ESTADO COLONIAL NA ÁFRICA PORTUGUESA (1926-1974): ESTADO DA QUESTÃO	5
1. Estado da Questão.....	5
2. Definição de conceitos, metodologias e fontes.....	19
2.1. Exposição de conceitos	19
2.2. Metodologia e Fontes	22
CAPÍTULO II – A DITADURA MILITAR E AS REFORMAS COLONIAIS DO MINISTRO JOÃO BELO (1926-1930)	24
1. As Bases Orgânicas da Administração Colonial e seus antecedentes	24
2. As Cartas Orgânicas.....	32
2.1. Conselhos de Governo coloniais	32
2.2. Serviços de Administração: repartições de gabinete e direcções de serviço.....	36
2.3. As reformas de 1928-1929.....	38
2.4. Estatuto político, civil e criminal dos indígenas: implicações ao nível da participação política nos Conselhos de Governo	41
CAPÍTULO III – PROMULGAÇÃO E VIGÊNCIA DO ACTO COLONIAL (1930-1951)	45
1. Enquadramento: a definição da orientação colonial	45
2. Acto Colonial, Mística Imperial e Carta Orgânica do Império Colonial.....	49
2.1. O Acto Colonial	49
2.2. A Mística Imperial.....	52
2.3 Carta Orgânica do Império Colonial Português: a marca do autoritarismo	55
2.4. Reformas do Acto e participação política nos Conselhos de Governo	65
CAPÍTULO IV – A REVOGAÇÃO DO ACTO COLONIAL E A REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1951 (1951-1960)	71
1. Luso-Tropicalismo: instrumentalização política.....	71
2. Enquadramento: o Estado Novo perante o novo contexto internacional e a discussão em torno da revisão do Acto Colonial.....	75

3. A revisão Constitucional de 1951 e a Lei Orgânica do Ultramar	79
3.1 Constituição de 1951: do Ultramar Português. A alegada mudança	79
3.2 A Lei Orgânica do Ultramar Português	80
3.3. Estatutos das províncias ultramarinas.....	85
CAPÍTULO V – REFORMISMO COLONIAL NAS DÉCADAS DE 1960 E 1970	92
1. Adriano Moreira e os limites da “autonomia progressiva e irreversível”	92
2. A Lei Orgânica do Ultramar de 1963 e os novos Estatutos Político-Administrativos das Províncias Ultramarinas	98
2.1 Os Estatutos Político-Administrativos de 1963	101
3. O último fôlego reformista: Marcelo Caetano e a política de continuidade	110
3.1. Do surgimento do Marcelismo à Presidência do Conselho de Ministros	110
3.2. A orientação da política e a Revisão Constitucional de 1971	113
3.3. A Lei Orgânica do Ultramar de 1972	118
3.4. Estatutos Político-Administrativos de 1972.....	125
CONCLUSÃO.....	134
BIBLIOGRAFIA/FONTES CONSULTADAS	140
ANEXOS	148
Anexo I.....	i
Anexo II	ii
Anexo III	iii
Anexo IV	iv
Anexo V	vi
Anexo VI.....	x
Anexo VII.....	xi
Anexo VIII	xviii
Anexo IX.....	xxviii
Anexo X.....	xxx

Introdução

A presente dissertação tenciona analisar a evolução da organização do aparelho político-administrativo do Estado colonial português em África, desde a instauração da Ditadura Militar (1926), até ao colapso do Estado Novo (1974). Neste sentido, procura-se fazer a caracterização do sistema de governo e dos respetivos mecanismos de controlo, dominação e preservação do Estado colonial, tendo como pano de fundo a legislação que serviu de suporte para a sua edificação.

Claramente, a história da arquitetura institucional do Estado colonial português implica a compreensão da dinâmica política estabelecida entre este e os órgãos do Estado central, sediado em Lisboa, que o tutelava. A este respeito, importa ressaltar que o comportamento deste último não pode ser dissociado das mutações operadas na cena internacional ao longo do século XX, uma vez que Portugal não ficou alheado do sistema das relações internacionais. Por estes motivos, a nossa narrativa procura integrar estes elementos, com vista a entender a forma como evoluiu o sistema político da África portuguesa. No fundo, pretende-se demonstrar que, não obstante as sucessivas reformas de âmbito colonial, a estrutura político-administrativa no Império Colonial Português – mais tarde Ultramar Português – sempre se pautou por um elevado nível de centralismo político, apenas esbatido nos últimos anos de governação de Marcelo Caetano.

Apesar das diferentes modalidades orgânicas e institucionais que, compuseram o Estado colonial na África Portuguesa, todas elas, durante a respetiva vigência, obedeceram, do ponto de vista jurídico-político, a princípios relativamente uniformes. Porém, neste domínio, é conveniente realçar que se registaram ligeiras distinções entre estas geografias, resultantes da importância económica e política atribuída a cada colónia – destacando-se Angola e Moçambique¹ – e da vigência, ou não, do regime de indigenato – exclusivo a Angola, Moçambique e Guiné – que, prosseguindo um mecanismo de discriminação racial e social, acarretava implicações na organização socio-económica das colónias. Subjacentes a estas diferenças, surgem os regimes de governo-geral – Angola e Moçambique – e de governo simples – Guiné, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. Contudo, é de frisar que, os diversos

¹ Convém lembrar que em Angola e Moçambique, sobretudo no primeiro caso, existiam estratos populacionais de origem branca em número considerável, pormenor que o Governo central não podia negligenciar. Aliás, a importância destes grupos fez-se notar, inclusivamente, ao nível do protesto político em África, como bem notou Fernando Tavares Pimenta. Cf. Pimenta, Fernando Tavares – *Branços de Angola. Autonomismo e Nacionalismo (1900-1961)*, Coimbra: Minerva-História, 2005; Pimenta, Fernando Tavares – *Angola, os Brancos e a Independência*, Porto: Edições Afrontamento, 2008; Pimenta, Fernando Tavares – *Branços de Moçambique. Da oposição eleitoral ao salazarismo à descolonização (1945-1975)*, Porto: Edições Afrontamento, 2018.

organismos que surgiram ou foram objeto de transformações, no decurso de quase cinquenta anos, num e noutro caso, poucas inovações trouxeram ao modelo de governo imprimido às colónias por Lisboa. Independentemente da retórica do regime e da linguagem empregue nos diplomas que regiam os domínios portugueses – *Bases Orgânicas da Administração Colonial*, *Carta Orgânica do Império Colonial Português* e *Lei Orgânica do Ultramar Português* –, o objetivo do governo metropolitano, como iremos demonstrar, era claro, manter o Império/Ultramar sob uma apertada fiscalização e dependência do Ministro das Colónias/Ministro do Ultramar, com vista a defender os interesses de Portugal. Fruto desta situação, cujo reflexo se evidenciou nas *Bases Orgânicas* e nos *Estatutos Político-Administrativos* das colónias, os órgãos de governo próprio africanos – Conselhos de Governo, Conselhos Legislativos, Conselhos Económicos e Sociais, Assembleias Legislativas e Juntas Consultivas Provinciais – detinham autonomia reduzida para, efetivamente, conduzir a política executiva, legislativa e financeira nos respetivos territórios. Sem prejuízo, a indicação e explanação destas limitações tornam-se essenciais para compreender não apenas o projeto colonial de Portugal, mas, sobretudo, a estratégia institucional utilizada para o concretizar.

Ao longo do texto, procuramos, justamente, discriminar as alteridades da organização político-administrativa das cinco colónias africanas, uma vez que a investigação historiográfica nacional manifesta uma certa tendência em aglutinar, enquanto estrutura, todos os territórios que constituíam o conjunto do Império colonial africano ou, por oposição, a privilegiar a análise da situação política existente nas colónias de governo-geral. Aliás, em bom rigor, a maioria dos autores portugueses que se debruçam, direta ou indiretamente, sobre o assunto que pretendemos desenvolver, fornece uma visão parcelar – circunscrita a conjunturas específicas do Estado Novo – sobre o aparelho colonial que presidia na África portuguesa, realidade que constitui uma clara lacuna na historiografia sobre o colonialismo português. A este respeito, é manifesta a propensão para se discorrer sobre a essência da política colonial do Estado Novo, focando-se princípios doutrinários ou períodos de intenso debate político no seio do regime, em detrimento de uma análise das instituições coloniais criadas para aplicar a autoridade, as suas respetivas atribuições e composições. No plano internacional, o panorama não é muito mais animador. Efetivamente existem obras de referência sobre o colonialismo português. Porém, ou foram escritas há décadas – a título ilustrativo, destacamos *Portuguese Africa* de James Duffy² – ou favorecem, como em

² Duffy, James – *Portuguese Africa*, Massachusetts: Harvard University Press, 1959.

Portugal, o estudo das divergências ideológicas inerentes à discussão de diplomas relativos às colónias, negligenciando aspetos de natureza executiva, consultiva e organizativa subjacentes aos órgãos coloniais. De resto, predominam obras de história colonial comparada e, noutro registo, de metodologia da história colonial. cremos, portanto, que esta dissertação vem preencher um terreno pouco estudado pela historiografia portuguesa e internacional, apresentando a caracterização dos organismos que constituíam o Estado colonial português em África, acompanhada pela análise, devidamente contextualizada, da legislação produzida para o organizar e gerir.

Por outro lado, tendo em consideração a cronologia abrangida nesta investigação, optamos por cingir a nossa análise à tipificação das plataformas institucionais de primeira instância existentes no Império/Ultramar português. Caso optássemos por incluir na nosso estudo temáticas como a administração local e municipal, a estruturação do sistema judicial, a transposição e penetração do regime corporativo em África ou a proveniência social dos elementos que integravam os organismos político-administrativos, aumentar-se-ia o risco de produzir uma narrativa vaga e superficial. Ao examinar estes campos, claramente inseridos na esfera da administração colonial e interligados entre si, seria difícil, senão inexequível, estabelecer uma relação analítica densa entre estes e a estruturação base do Estado colonial português, pelo menos no âmbito de uma dissertação de mestrado.

Relativamente à construção formal da dissertação, ela inclui um total de cinco capítulos, para além da introdução, conclusão, anexos e apresentação das fontes e bibliografia consultadas. Todos os capítulos estão subdivididos em vários pontos com o intuito de facilitar a organização do texto e promover a sua coerência. No capítulo I apresentamos o Estado da Questão, elencando um conjunto de obras dedicadas ao estudo do colonialismo português e, em concreto, do Estado colonial português, bem como a metodologia adotada e as fontes utilizadas na investigação. No capítulo II analisámos a política colonial da Ditadura Militar, protagonizada pelo Ministro das Colónias, João Belo, realçando a rutura que esta representou em relação à Primeira República. No capítulo III dedicámo-nos à edificação, na década de 1930, do projeto colonial do Estado Novo que marcou em definitivo o fim do legado da autonomia administrativa e financeira da República. No capítulo IV examinámos as transformações do aparelho político-administrativo do Estado colonial em África decorrentes do novo contexto internacional pós Segunda Guerra Mundial que promoveu a revogação do Acto Colonial, na década de 1950. Por fim, no capítulo V, focámo-nos nas reformas operadas durante as décadas de 1960 e 1970, já durante o período da guerra colonial, denotando-se a dificuldade do regime se reinventar em matéria colonial, preservando, no essencial, a sua

tradicional matriz centralista, não obstante o ideário de Marcelo Caetano sobre a questão ultramarina e o contexto em que se concretizaram as últimas reformas coloniais do Estado Novo.

Capítulo I – O Aparelho Político-Administrativo do Estado Colonial na África Portuguesa (1926-1974): Estado da Questão

Neste capítulo, realizamos o estado da arte relativamente à história do colonialismo português em África durante o Estado Novo, em especial no que concerne à estrutura político-administrativa do Estado Colonial, pressupondo-se uma análise crítica acerca do que, até agora, foi avançado pela historiografia nacional e internacional. Deste modo, e sem negligenciar a retórica corporativa do regime, pretende-se descortinar as dinâmicas específicas que acompanharam a evolução do funcionamento orgânico-institucional do modelo imperial português, em detrimento da recorrente focalização, redutora, das linhas mestras que o nortearam – sem dúvida imprescindíveis para compreensão do Estado Novo enquanto sistema, mas insuficientes para um estudo aprofundado do Estado Colonial. É também aqui que serão indicados os princípios fundamentais que presidiram à realização deste trabalho, nomeadamente a metodologia empregue, as fontes utilizadas e potenciais perspectivas de investigação.

1. Estado da Questão

O estudo do Estado Colonial português deve ser entendido à luz da literatura internacional existente sobre o assunto, ainda que não especificamente sobre o caso português. Neste sentido, o trabalho de Crawford Young, *The African Colonial State in Comparative Perspective*³, assume-se como obra de referência para o estudo comparativo dos diversos Estados Coloniais europeus em África. O problema central da obra reside na compreensão da crise pós-colonial que se generalizou pelo continente africano. E, entre os vários fatores enunciados para explicar essa instabilidade, a construção histórica do Estado Colonial e a sua capacidade de se reproduzir no tempo é aquele que mais ocupa a atenção do autor. Partindo do conceito de *Bula Matari* – símbolo da dominação estrangeira, branca⁴ – envolto na evolução das experiências coloniais inglesa, francesa, belga, portuguesa e espanhola, Young visa desconstruir, nas suas várias modalidades, os atributos do Estado Colonial, os seus canais de poder e estratégias de legitimação, com o intuito de expor as implicações económico-sociais e políticas que decorreram do exercício da autoridade europeia. No decorrer da sua narrativa e no que diz respeito ao século XX, Young ladeia o

³ Young, Crawford – *The African Colonial State in Comparative Perspective*, Connecticut: Yale University Press, 1994.

⁴ Cf. *Idem*, “In the symbolism of Bula Matari the colonial state is stripped naked: (...) it referred solely to the alien white domination that was the energizing force in the superstructure of imperial hegemony”, pp.2.

sistema colonial português, fornecendo apenas uma visão genérica da sua estruturação, práticas e orientações, o que não surpreende atendendo que estamos perante um texto iminentemente comparativo. Em todo o caso, para os investigadores que pretendam aprofundar questões concretas sobre o colonialismo português numa lógica de contraposição, esta obra é um bom ponto de partida.

A obra de Guy Pervillé, *De L'empire Français à la décolonisation*⁵, focada no caso da França, numa lógica abrangente, procura apresentar a evolução do colonialismo francês desde a sua origem até ao momento da descolonização (1534-1962), fornecendo informações de cariz demográfico, económico, social e de política indígena em toda a amplitude do Império francês. Os capítulos referentes à Segunda Guerra Mundial⁶, à criação da União Francesa⁷ e à descolonização da Argélia⁸ são os mais relevantes no contexto do nosso trabalho. Por um lado, porque refletem os mecanismos adotados pela França para fazer à nova ordem internacional no pós-guerra e aos obstáculos que esta representava para as potências coloniais; por outro, porque indicam a estratégia utilizada pelo país para assegurar a sua esfera de influência em África e na Ásia, inclusivamente em contextos pós-coloniais. Um aspeto interessante do livro consiste no facto de conter uma pequena gramática colonial, discriminando diversos conceitos como os vários tipos de colónias existentes, colonialismo e anticolonialismo. Apesar de não fazer referências ao caso português, o texto de Guy Pervillé constitui uma leitura pertinente para quem pretenda fazer um estudo comparado entre o colonialismo francês e português.

O quarto volume da coleção *The Oxford History of the British Empire*, intitulado *Twentieth Century*⁹, integra-se numa obra englobante que aborda a cronologia completa do Império britânico como um todo. Deste modo, o quarto volume, dedicado apenas ao século XX, aborda questões como as características económicas, sociais e políticas do Império britânico, as implicações do seu imperialismo na ótica dos dominados e dominadores, o seu processo de desagregação e, finalmente, a edificação de estratégias de dominação/aproximação pós-coloniais, leia-se, a Commonwealth. No âmbito desta investigação, dois capítulos merecem o nosso destaque, nomeadamente *The British Empire in the Edwardian Era*¹⁰, escrito por Ronald Hyam e *Colonial Rule*¹¹, da autoria de John W. Cell,

⁵ Pervillé, Guy - De l'empire français à la décolonisation, Paris: Hachette, 1994.

⁶ *Idem*, " L'empire français dans la Deuxième Guerre Mondiale", pp. 81-109.

⁷ *Idem*, " La IVème République et l'Union Française", pp. 104-115.

⁸ *Idem*, " La Vème République et la décolonisation de l'Algérie (1958-1962) ", pp. 204-221.

⁹ Brown, Judith e Louis, William Roger – *The Oxford History of the British Empire. Volume IV: The Twentieth Century*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

¹⁰ *Idem*, pp. 47-63.

uma vez que ambos tratam assuntos relacionados com os vários modelos de governo no Império britânico, as ideologias por detrás desse governo e a própria essência do Estado colonial britânico. Embora se trate de uma obra densa, não se especializa em nenhum ramo concreto do colonialismo, abordando um amplo leque de temas de forma pouco exaustiva. Contudo, no âmbito dos estudos coloniais comparados, tal como a obra *De L'empire Français à la décolonisation*, o quarto volume de *The Oxford History of the British Empire* constitui uma obra de referência.

Ainda no âmbito da historiografia internacional, mas numa perspetiva problematizadora da pesquisa associada ao colonialismo, destaca-se Frederick Cooper e a sua obra *Colonialism in Question*¹². Aqui vemo-nos confrontados não com um estudo de caso, singular ou comparativo, mas antes com uma espécie de manual metodológico, uma súpula de princípios que devem ordenar a episteme colonial, inaugurando um modelo de análise que procura esquivar-se a dois padrões de investigação que, na ótica de Cooper, são portadores de metanarrativas: universalismo pós-iluminista; particularismo colonial. Para concretizar o seu objetivo, o autor desmonta três conceitos – identidade, globalização e modernidade – que considera promoverem estratégias de excessiva compartimentação temporal, espacial e interacional, ou por contraposição, narrativas demasiado genéricas, e que, simultaneamente, podem servir de base a modelos de análise a-históricos. Paralelamente à decomposição destes detalhes e de modo a corroborar as ideias que veicula, Frederick Cooper busca fornecer um conjunto de exemplos a partir de casos tangíveis, remontando por vezes à era dos impérios antigos, outras aos impérios contemporâneos da modernidade. Não obstante o facto de esta obra negligenciar o estudo sistematizado sobre o colonialismo português, são levantadas questões que entram no domínio da metodologia historiográfica colonial e, em concreto, o processo de definição do objetivo da história do colonialismo. A este propósito, para o autor, a resposta é clara: “*O objetivo da análise histórica não é recomendar um tipo de política ou condenar outro, mas explicitar o leque de possibilidades de diferentes consequências que poderiam resultar de cada uma e as possibilidades de diferentes trajetórias resultantes de combinações de ações específicas.*”¹³.

James Duffy, um dos pioneiros no estudo do colonialismo português contemporâneo português, muito embora focado preferencialmente em temáticas de âmbito social e

¹¹ Brown, Judith e Louis, William Roger, *op.cit.* pp. 232-254.

¹² Cooper, Frederick – *Colonialism in Question. Theory, knowledge, history*, Califórnia: University of California Press, 2005.

¹³ *Idem.*, pp. 232 – “*The point of historical analysis is not to commend one kind of politics or condemn another but to spell out the range of possibilities of different consequences that could ensue from each, and the possibilities of different trajectories following upon particular combinations of actions.*”

económico, enquadra-se no grupo de investigadores que analisaram com considerável detalhe o sistema administrativo da África Portuguesa e a respetiva política indígena. Espelhando essa matriz, a obra *Portuguese Africa*¹⁴, esquematiza as fontes da autoridade colonial, na metrópole e nas colónias, referindo o conteúdo da legislação essencial que modelou o aparelho político-administrativo no continente africano. Desse modo, Duffy dá a conhecer as competências e composição dos órgãos executivos, legislativos e consultivos, em todos os graus e instâncias da administração colonial. A título exemplificativo da minúcia que faz do autor uma quase exceção no panorama historiográfico, importa salientar que Duffy se assume como praticamente o único estudioso a analisar de forma estruturada as características dos Conselhos Legislativos nas colónias portuguesas, discriminando funções, processos de decisão, membros nomeados e eleitos, etc.

Num registo predominantemente jurídico-político, importa mencionar o trabalho desenvolvido por Alfredo Héctor Wilensky¹⁵, *Tendencias de la legislación ultramarina portuguesa en África: contribución para su estudio en los países de habla Hispana*. Este volume integra uma análise da evolução política de âmbito colonial em Portugal, desde a proclamação da Primeira República até à fase final do Estado Novo, enfatizando as principais alterações de ordem legislativa e constitucional compreendidas, especialmente, entre a instauração da Ditadura Militar e o sancionamento da Lei Orgânica do Ministério de Ultramar, a 2 de Junho de 1967. Deste modo, Wilensky começa por realizar um exame à legislação expedida entre 1926 e 1930 – Bases Orgânicas da Administração Colonial; Estatuto Político, Civil e Criminal dos Indígenas de Angola e Moçambique e a reforma de que é alvo em 1929; Código de Trabalho dos Indígenas das Colónias Portuguesas em África. Num segundo momento, aborda o período em que vigora o Acto Colonial, ou seja, de 8 de Julho de 1930 até ao momento da sua revogação em 11 de Junho de 1951. Finalmente, foca-se no intervalo que compreende a abolição do Acto Colonial até 1967, nomeadamente a Lei Orgânica do Ultramar, o Estatuto dos Indígenas Portuguesas das Províncias de Guiné, Angola e Moçambique, a derrogação do regime de indigenato e o Código de Trabalho Rural. Além de indicar um manancial de fontes de natureza institucional e retratar os decretos-lei mais relevantes na orientação e organização político-administrativa da África Portuguesa, o texto faz-se acompanhar dos pareceres produzidos na Assembleia Nacional e na Câmara Corporativa acerca das reformas em discussão, revelando, desde logo, divergências

¹⁴ Duffy, James – *Portuguese Africa*, Massachusetts: Harvard University Press, 1959, pp. 245-328.

¹⁵ Wilensky, Alfredo Héctor – *Tendências de la legislación ultramarina portuguesa en África: contribución para su estudio en los países de habla hispana*. Braga: Editora Pax, 1968.

doutrinárias entre os membros de ambos os órgãos. As limitações inerentes à obra reportam-se, essencialmente, ao facto de preceder o Marcelismo e os últimos anos do regime e, noutra ótica, à negligência de aspetos de natureza organizativa, processual e eletiva que acompanham as estruturas da jurisprudência do Estado Novo.

O livro coordenado por David M. Abshire e Michael A. Samuels, *Portuguese Africa: a Handbook*, contém uma secção dedicada ao modelo de governação na África Portuguesa – *Government and Society* – na qual figuram dois textos da autoria de Norman A. Bailey¹⁶ que, embora inscritos numa cronologia limitada às décadas de 1950 e de 1960, se impõem como referências. Estes textos abordam, genericamente, os organismos envolvidos na definição da política colonial – nos níveis central, provincial, regional e local –, as suas composições, agentes, competências, mecanismos de ação, dos processos eleitorais e de nomeação, e, simultaneamente, assinalam outros órgãos de carácter científico, consultivo e administrativo que coadjuvavam as instâncias políticas e/ou supervisionavam a aplicação da legislação vigente. Nas considerações tecidas por Bailey, torna-se evidente que as redes administrativas em Angola e em Moçambique, apesar de formalmente idênticas por força de lei, manifestavam contrastes em termos de funcionamento, sendo que a primeira se caracterizava por uma operacionalidade descentralizada e horizontal e a segunda por uma operacionalidade centralizada e vertical. É de notar o esforço que o autor protagoniza ao explicar as disparidades entre os dois territórios no que concerne aos órgãos de tomada decisão, colocando em destaque o nível de influência dos grupos de interesse em sede de Conselho Legislativo e Conselho Económico-Social e referindo sobre essa matéria, ainda que superficialmente, o imperativo de distinguir as estruturas que recaem sobre a órbita corporativa – estendida ao Império Colonial por via do Decreto-Lei Nº. 27.552 de 1937 – daquelas que lhe são independentes. Por fim, creio que a maior crítica a apontar à pesquisa de Norman A. Bailey consiste no facto desta estar circunscrita a um período relativamente curto e pela remissão para segundo plano dos territórios da Guiné, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, fornecendo assim uma visão parcelar do todo que foi a administração colonial portuguesa em África.

Escrito a várias mãos, o livro *Salazar e o Salazarismo*¹⁷ contém um capítulo da autoria de António E. Duarte Silva¹⁸ dedicado à política colonial portuguesa desde a consolidação do

¹⁶ Bailey, Norman A. – «Government and Administration», in David M. Abshire e Michael A. Samuel (ed.) – *Portuguese Africa: a Handbook*. London: Pall Mall Press, 1969, pp. 133-145; «The political process and Interest groups», in *Idem*, pp. 146-164.

¹⁷ Silva, A. E. Duarte [et al.] – *Salazar e o Salazarismo*, Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1989.

¹⁸ Cf. *Idem*, «Salazar e a política colonial do Estado Novo: o Acto Colonial (1930-1951)», pp. 101-152.

Estado Novo até à revogação do Acto Colonial. Começando por discorrer sobre os antecedentes imediatos da promulgação do Acto, nomeadamente a legislação produzida por João Belo, o autor passa a explanar o contencioso que se abriu entre António de Oliveira Salazar, ministro das finanças, e o governador do Banco de Angola, Cunha Leal, que aliás provocaria a queda do Ministério de Ivens Ferraz e catapultaria Salazar, em 1930, para a pasta das colónias. É a partir desse momento que A. E. Duarte Silva coloca a tónica na génese do Acto Colonial, decantando a discussão do projeto no III Congresso Colonial Nacional e a sua apreciação pelo Conselho Superior das Colónias, para prosseguir com a caracterização dos princípios decorrentes do documento, apresentar outros decretos que o complementavam e abordar a “mística imperial” almejada por António de Oliveira Salazar e pelo futuro Ministro das Colónias, Armindo Monteiro. O resto do texto reporta-se à revisão do Acto de 1935 e às revisões constitucionais de 1945 e 1951, sendo que são explicadas as circunstâncias que desencadearam esses processos e as alterações que as reformas provocaram. Este artigo de Duarte Silva, apesar de ser redutor do ponto de vista cronológico, constitui uma resenha bastante pormenorizada em matéria de orientação colonial para o período em questão e pode orientar quem comece a percorrer esta temática, uma vez que indica a legislação de maior vulto no que diz respeito às colónias. Infelizmente, sobre as estruturas político-administrativas em África pouco é adiantado, à excepção das grandes premissas subjacentes ao Acto Colonial.

Em *Economia e Império no Portugal contemporâneo*¹⁹, António José Telo começa por sintetizar os paradigmas que superintenderam a política económica de Portugal desde meados do século XIX até às vésperas da consolidação do Estado Novo, transitando para o escrutínio da presença portuguesa em África²⁰, entre 1825 e 1974. A par da contextualização da conturbação política, económica e social que o país atravessou em meados da década de 1920 – a qual permite compreender a instauração da Ditadura Militar e do Estado Novo e as subsequentes políticas que acompanharam ambos os regimes –, a leitura que o historiador realiza face ao Império português realça a dependência da sua evolução, económico e político, perante o sistema internacional. É precisamente através da descrição cronológica da conjuntura internacional ao longo do século XX que António José Telo menciona alguns dos momentos chave em termos de definição de política colonial portuguesa, sem, contudo, desenvolver a sua componente político-administrativa, privilegiando sempre o campo económico e das relações internacionais. Neste sentido, a obra em questão é, sobretudo,

¹⁹ Telo, António José – *Economia e Império no Portugal contemporâneo*, Lisboa: Edições Cosmos, 1994.

²⁰ *Idem*, pp. 199-275.

importante para a compreensão da influência que os diversos atores externos exerceram na definição de políticas no nosso domínio colonial.

A *História de Portugal*²¹, organizada por José Mattoso, nomeadamente o volume coordenado por Fernando Rosas, «Estado Novo», não obstante materializar uma história de tipo geral, contém pouca informação relativa ao colonialismo. No que respeita à exposição do sistema político e institucional do regime²², Rosas privilegia essencialmente a metrópole, descurando por completo o plano colonial. Numa entrada relativa ao “renascer do império” comenta-se, de facto, a essência do Acto Colonial, contudo não é dada atenção à componente administrativa em volta das colónias. Quando é abordado o sentido da “mística imperial” e da “economia do império”, a análise é igualmente superficial, sobretudo se atendermos ao facto de neste último ponto não existir qualquer menção à dimensão corporativa da economia, a qual fora transposta para o Império por decreto-lei de 1937. Adiante, Rosas ocupa-se da política colonial no segundo pós-guerra²³. Todavia foca essencialmente a componente económica, isto é, traça o comportamento das economias africanas, bem como a orientação da política desenvolvimentista operada pelo Estado. Assim, este volume de Fernando Rosas, embora mencione questões relacionadas com o colonialismo português, não é particularmente relevante para a sua história político-administrativa.

Dirigida por Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri, *A História da Expansão Portuguesa*, e em concreto o quinto volume da coleção²⁴, constitui uma dissertação globalizante sobre a história ultramarina de Portugal durante o Estado Novo, pronunciando-se sobre tópicos que abarcam as esferas política, económica, demográfica, social e cultural. Sobre matéria política, ainda que não exaustivamente, Yves Léonard escreve dois subcapítulos²⁵ – «O Império Colonial Salazarista» e «O Ultramar Português» – percorrendo o período compreendido entre 1930 e 1974, tecendo uma narrativa onde aborda as principais reformas legislativas ocorridas em termos de política de Império. No primeiro subcapítulo começa por discorrer sobre o diferendo entre Salazar e Cunha Leal, num registo idêntico ao já citado Duarte Silva. Léonard explica também o contexto político em que germinou o projeto do Acto Colonial para depois o decompôr ao examinar os principais pontos nodais do diploma: «Garantias gerais»; «Indígenas»; «Regime político e administrativo»; «Garantias

²¹ Mattoso, José (dir.) – *História de Portugal*, vol. 7, «O Estado Novo (1926-1974)», Lisboa: Estampa, 1997-2001.

²² Cf. *Idem*, pp. 241-266.

²³ Cf. *Idem*, pp. 436-449.

²⁴ Bethencourt, Francisco e Chaudhuri, Kirti (dir.) – *História da Expansão Portuguesa*, vol. 5, «Último Império e recentramento: 1930-1998», Lisboa: Temas e Debate, 1998-2000.

²⁵ Cf. *Idem*, pp. 9-30; 31-50.

económicas e financeiras». Posteriormente o autor debruça-se sobre a promulgação das primeiras medidas por parte de Armindo Monteiro, ministro das Colónias, entre as quais a Carta Orgânica do Império e a Reforma Administrativa Ultramarina, e salienta, entre outros assuntos, a extinção do regime de alto-comissariado, o agigantar do poder do ministro das Colónias e o papel dos governadores-gerais. No subcapítulo seguinte, contextualizando as novas circunstâncias internacionais desencadeadas pelo desfecho da Segunda Guerra Mundial, o autor indica as motivações que levaram o regime a rever o Acto Colonial e a Carta Orgânica em 1945 e, sobretudo, à reforma constitucional em 1951, que revoga o Acto e integra a essência do seu conteúdo na Lei Fundamental. Depois de salvaguardar algum espaço para tratar do luso-tropicalismo e de questões que envolviam a ação das Nações Unidas, Léonard dedica as últimas páginas deste excerto àquilo que apelida de “tímido reformismo ultramarino da década de sessenta” e às alterações jurisprudenciais da época marcelista. Apesar de contemplar todo o período do Estado Novo, este trecho, não fugindo à tradição historiográfica do colonialismo em Portugal, não focaliza a dinâmica administrativa e estrutural da África portuguesa.

Materializando a vontade de aferir o grau de penetração do luso-tropicalismo em Portugal e na ideologia colonial do Estado Novo, Cláudia Castelo escreveu *O modo português de estar no mundo: o luso-tropicalismo e a ideologia colonial portuguesa (1933-1961)*²⁶. A obra suporta a tese de que a doutrina inaugurada pelo sociólogo brasileiro Gilberto Freyre foi instrumentalizada para servir interesses político-ideológicos do regime e perenizar uma pretensa peculiaridade da identidade cultural portuguesa – “a predisposição para a «aventura ultramarina ou tropical», para a miscigenação, para a interpenetração de valores e costumes; a «dualidade étnica e de cultura» da sua formação”²⁷. Excluindo os passos onde o texto se concentra na evolução teórica de Freyre e do seu luso-tropicalismo, na receção desse conceito em Portugal e a sua apropriação pelo Estado Novo – importantes para descodificar o postulado do sociólogo e as justificações aventadas pelo regime autoritário para, perante a comunidade internacional, prolongar o seu domínio colonial –, para nós importa-nos o capítulo «Evolução da política colonial do Estado Novo»²⁸. Embora em moldes gerais e com o intuito de enquadrar a carga ideológica de Freyre na retórica oficial do regime, são apresentadas as tendências da sua política colonial desde 1930 até aos intentos autonomistas de Marcelo Caetano em 1971. O exame protagonizado trespassa as principais

²⁶ Castelo, Cláudia – *O modo português de estar no mundo: o luso-tropicalismo e a ideologia colonial portuguesa (1933-1961)*, Porto: Edições Afrontamento, 1999.

²⁷ *Idem*, pp. 35.

²⁸ *Idem*, pp. 45-67.

alterações legislativas, expondo em lato senso o seu teor, bem como as diversas correntes de opinião que, no seio da Assembleia Nacional e da Câmara Corporativa, surgiram em relação à prossecução da política imperial/ultramarina, verificando-se uma análise parca em termos de estruturação político-administrativa.

Um dos historiadores que frequente e consistentemente se tem proposto a estudar o colonialismo português é Valentim Alexandre. Na sequência do Curso de Verão desenvolvido em 1999 pelo Instituto de História Contemporânea da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, o autor coordenou a obra *O Império Africano. Séculos XIX e XX*²⁹, integrando algumas das comunicações proferidas no decorrer da iniciativa. Correspondendo a um conjunto diverso de textos que abrange diferentes tópicos – ex: abolicionismo, economia do império, sociedade –, podem-se retirar dados, ainda que diminutos, relativos a alguma da legislação colonial produzida pela Ditadura Militar e pelo Estado Novo. Neste âmbito são três os capítulos que merecem ser sublinhados: «O Império Africano (séculos XIX-XX) – As linhas gerais»³⁰; «A questão colonial na política externa portuguesa: 1926-1975»³¹; «Angola no século XX até 1974»³². O primeiro constitui uma breve resenha sobre a orientação da política colonial portuguesa em África ao longo dos séculos XIX e XX, e é nesse contexto que são enumerados alguns diplomas que moldaram a administração colonial entre 1930 e 1972, apresentados sempre em diálogo com as conjunturas internacionais. No segundo, onde se visa deslindar o posicionamento do sistema internacional face ao colonialismo e, particularmente, ao sistema colonial português, é apenas mencionada a reavaliação da política colonial em 1945 e a subsequente revogação do Acto Colonial em 1951. Finalmente, no último, onde é focado o modo como a colonização portuguesa contribuiu para moldar a realidade social de Angola, também a questão político-administrativa é abordada, embora a título de enquadramento e em termos genéricos, muito à semelhança do primeiro capítulo já referido.

O mesmo autor publicou a obra *Velho Brasil, Novas Áfricas. Portugal e o Império (1808-1975)*³³, livro que aglomera um conjunto de textos dedicados à história colonial

²⁹ Alexandre, Valentim – *O Império Africano. Séculos XIX e XX*, Lisboa: Edições Colibri, 2000.

³⁰ *Idem*, pp. 11-28.

³¹ *Idem*, pp. 137-165.

³² *Idem*, pp.175-195.

³³ Alexandre, Valentim – *Velho Brasil, Novas Áfricas. Portugal e o Império (1808-1975)*, Porto: Edições Afrontamento, 2000.

portuguesa, desde a independência brasileira até à capitulação do império africano³⁴. Dois deles favorecem uma narrativa assente na observação das orientações ideológicas que regeram a política colonial portuguesa no século XX, sendo que no capítulo “O império colonial no século XX”, se aborda especificamente o sentido e a natureza de legislação considerada relevante (por exemplo os decretos promulgados pelo Ministro das Colónias, João Belo; o Acto Colonial e os diplomas que o complementavam; a Revisão Constitucional de 1951 e os respetivos fundamentos jurídicos que lhe seguiram; o reformismo das décadas de 1960 e 1970) sempre em diálogo com o panorama internacional que se verificava em cada período. Já o capítulo “A África no imaginário político português (séculos XIX-XX)” filia-se numa decomposição dos mitos que a historiografia nacional e internacional foram produzindo, nomeadamente a tese do “imperialismo económico” e a do “colonialismo de prestígio”/“mito da herança sagrada”, procurando relacioná-los com o pensamento de alguns protagonistas da história colonial portuguesa na época contemporânea. Por fim, o último texto constituiu uma súpula, uma visão de fundo, do colonialismo português em África (1825-1974). Contrariando a tendência verificada no livro *Contra o vento. Portugal, o império e a maré anticolonial (1945-1960)*, o qual teremos oportunidade de mencionar de seguida, a presente obra de Valentim Alexandre furta-se a um exame extensivo e pormenorizado acerca das estruturas político-administrativas que permitiram a edificação, gestão e manutenção dos domínios imperiais/ultramarinos sob autoridade portuguesa.

Ainda no repertório de Valentim Alexandre convém referir a monografia publicada recentemente, *Contra o vento. Portugal, o império e a maré anticolonial (1945-1960)*³⁵. O livro não se esgota numa perspetiva exclusivamente nacional, contextualizando, aliás, o ambiente internacional que, finda a Segunda Guerra Mundial, condicionou o paradigma dos impérios coloniais europeus. Neste sentido, e sempre numa lógica aglutinadora, são enunciadas as consequências que decorreram do surgimento das Nações Unidas, da Guerra Fria, da Conferência de Bandung, da crescente afirmação quantitativa do bloco afro-asiático no seio da ONU, as quais se refletiram numa ordem internacional progressivamente menos tolerante face ao colonialismo e na adaptação de estratégias de conservação ou conversão imperial, em particular da França, Reino Unido, Bélgica e Portugal. No que concerne ao caso português, o autor, reportando-se não só a África mas à totalidade dos territórios sob domínio

³⁴ Cf. *Idem.*, “O império colonial no século XX”, pp. 181-198; “Ideologia, economia e política: a questão colonial na implantação do Estado Novo”, pp. 199-217; “A África no imaginário político português (séculos XIX-XX)”, pp. 219-229; “Portugal em África (1825-1974): uma visão geral”, pp. 231-244.

³⁵ Alexandre, Valentim – *Contra o vento. Portugal, o império e a maré anticolonial (1945-1960)*, Lisboa: Temas e Debates – Círculo de Leitores, 2017.

luso, esmiuça os principais obstáculos que o Estado Novo enfrentava para legitimar a sua irredutível postura face ao Império/Ultramar no palco internacional, abordando as transformações legais e administrativas que ocorreram entre 1945-1960 e, sempre que possível, fazendo uma comparação com a fase inicial da política colonial do regime. Relativamente a África, além das tentativas de incremento operadas a nível económico e demográfico, são discriminadas as inovações do ponto de vista administrativo – aliás, numa linha muito semelhante ao já referido Norman Bailey –, onde se incluem algumas disposições acerca das competências e composição dos Conselhos Legislativos em Angola e Moçambique, Conselhos de Governo, alterações respeitantes ao estatuto dos indígenas e ao trabalho forçado. Este exercício faz-se acompanhar sempre de uma análise qualitativa da legislação produzida, tornando a obra, para o intervalo cronológico em que se inscreve, num dos mais completos textos em matéria político-administrativa ultramarina.

Em *Branco de Angola. Autonomismo e Nacionalismo (1900-1961)*³⁶, Fernando Tavares Pimenta procura descortinar o comportamento político da população branca em Angola, com o intuito de aprofundar o conhecimento sobre as origens e identidades inerentes a esse grupo social. Neste livro convém salientar um capítulo em particular, “Política e administração em Angola”³⁷, onde a questão político-administrativa das colónias portuguesas, especialmente em Angola, é desenvolvida. Traçando um esquema dos padrões de povoamento europeu em África, onde são enunciados os modelos em que recaem os territórios de Angola e Moçambique, é desenhado um perfil do colono português e dos próprios funcionários e administradores coloniais. Daqui o autor parte para uma breve incursão sobre a esfera da administração colonial portuguesa, lato senso, sem esquecer a comparação com diversas situações coloniais. Abordando o elevado centralismo do sistema colonial português, Fernando Tavares Pimenta, demonstra, para o intervalo de tempo que medeia 1926 e o início da década de 1960, o teor de alguns diplomas que ordenaram politicamente a África Portuguesa, mencionando, simultaneamente, as inovações administrativas que deles decorreram. Não sendo o objeto do livro o estudo dos organismos político-administrativos em África, são avançados alguns elementos úteis ao estudo dessa questão, ficando de fora apenas a legislação produzida após 1960.

Focando, para o caso de Angola, a formação da identidade nacionalista numa parcela da população – os brancos – e analisando a ação desse nacionalismo – euro-africano – no

³⁶ Pimenta, Fernando Tavares – *Os Brancos de Angola. Autonomismo e Nacionalismo (1900-1961)*, Coimbra: Minerva-História, 2005.

³⁷ *Idem*, pp. 53-73.

âmbito do protesto político contrário ao domínio colonial português, o mesmo autor, em *Angola, os Brancos e a Independência*³⁸, numa lógica de enquadramento, não abdicou da apreciação da política colonial lusa e, por inerência, do comentário sobre elementos da sua ordem político-administrativa. Para o nosso objeto de estudo importam, sobretudo, dois capítulos: «A ditadura e a emergência do nacionalismo entre os brancos de Angola» e «Os brancos e o reformismo colonial português»³⁹. Em ambos os casos, as menções à legislação e orgânica coloniais portuguesas, de um modo geral, surgem com os seguintes objetivos: compreender-se a orientação colonial do Estado Novo; contextualizar reações de contestação dos angolanos, nomeadamente da população branca que reclamava uma maior participação no processo de governação do Estado colonial; interpretar a atuação do governo central perante episódios de conturbação interna e/ou externa, em particular quando se relacionavam com a política ultramarina. Deste modo, por um lado, são expostos os períodos cruciais de delimitação da política colonial entre 1926 e 1974: as reformas de João Belo, promulgação do Acto Colonial, revisão constitucional de 1951, reformismo do biénio 1961-62 de Adriano Moreira e a revisão constitucional de 1971 no período marcelista. Por outro lado, apresenta-se a legislação complementar que corporizou estes momentos, elencam-se e qualificam-se os principais organismos que existiram no seio da administração colonial – aliás com um nível de pormenor que costuma escapar à historiografia portuguesa. Para o caso concreto de Angola, são ainda referidas as ações políticas e também administrativas de personalidades que se destacaram no Governo-Geral da Colónia e de algum modo, servindo de porta-vozes às aspirações dos brancos angolanos ou da política centralista da metrópole, influenciaram o trajeto político dos nacionalistas euro-africanos.

A obra de Fernando Tavares Pimenta, *Branco de Moçambique. Da oposição eleitoral ao salazarismo à descolonização (1945-1975)*⁴⁰, trata-se de um estudo sobre o colonialismo de povoamento português em Moçambique, cujo enfoque recai sobre o comportamento político dos colonos brancos. Segundo o autor, este grupo, distinto do poder estatal e da população colonizada, constituía uma “terceira força” em termos políticos, sociais e económicos, visando o controlo do aparelho do Estado colonial por via de processos de luta. Partindo desta premissa, o livro coloca a tónica no desenrolar, bem como no desfecho, das várias eleições decorridas entre 1945 e 1973, com o intuito de descortinar o posicionamento da oposição eleitoral ao salazarismo, composta pelos colonos brancos. Apesar de este ser o

³⁸ Pimenta, Fernando Tavares – *Angola, os Brancos e a Independência*, Porto: Edições Afrontamento, 2008.

³⁹ *Idem*, pp. 137-216; pp. 275-343.

⁴⁰ Pimenta, Fernando Tavares – *Branco de Moçambique. Da oposição eleitoral ao salazarismo à descolonização (1945-1975)*, Porto: Edições Afrontamento, 2018.

cerne do texto, *Branços de Moçambique* também inclui, ainda que de forma sucinta e não exaustiva, análises às principais reformas coloniais do período em questão: a revogação do Acto Colonial e a legislação subsequente de 1953-55; o reformismo fracassado da década de 1960 com Adriano Moreira à cabeça e a nova *Lei Orgânica do Ultramar* de 1963; a política de Marcelo Caetano, a sua revisão Constitucional de 1971 e a *Lei Orgânica do Ultramar* de 1972. Deste modo, a obra em questão pode servir não só de ponto de partida para estudos no âmbito do colonialismo de povoamento português, como também no âmbito da política colonial portuguesa.

Amélia Neves de Souto, na obra *Caetano e o ocaso do «Império»*⁴¹, desenvolveu uma análise sobre a administração e a guerra colonial em Moçambique, entre 1968-1974, na qual, entre outros assuntos, refletiu sobre a atuação de Marcelo Caetano perante a questão ultramarina. Este estudo merece o nosso destaque por constituir uma das poucas monografias que foca a evolução da política colonial na fase terminal do Estado Novo, mencionando, ainda que não exaustivamente, os contornos da Revisão Constitucional de 1971 e da Revisão da Lei Orgânica do Ultramar de 1972. A par da apresentação geral do teor destes documentos, a autora avalia a discussão que precedeu a sua elaboração, nomeadamente na Assembleia Nacional e na Câmara Corporativa, procurando demonstrar as diferentes correntes existentes no seio do regime no que dizia respeito à questão colonial. Além do mais, o livro de Amélia Neves de Souto contém informações detalhadas acerca da situação administrativa, económica, demográfica e social em Moçambique entre as décadas de 1960 e 1970, sem negligenciar a descrição da organização do poder civil e político naquele território, em particular do Governador-Geral e a sua relação com a administração civil, do Conselho Legislativo e da Assembleia Legislativa. De resto, a historiadora esboça um quadro sobre a ação da polícia política (PIDE) e dos serviços de informação portugueses em contexto de guerra; caracteriza sucintamente a Frelimo; aponta as principais características da guerra colonial; releva o papel da oposição democrática em Moçambique e ainda o comportamento de figuras associadas à Igreja Católica.

Noutro âmbito, Luís Reis Torgal, nos dois volumes sobre a história do regime salazarista, *Estados Novos, Estado Novo*⁴², procurou criar um estudo de conjunto sobre o Estado Novo e, desse modo, incontornavelmente, também contemplou a sua dimensão colonial. Apesar de existirem breves referências à faceta colonialista do salazarismo (e

⁴¹ Souto, Amélia Neves de – *Caetano e o ocaso do «Império». Administração e Guerra Colonial em Moçambique durante o Marcelismo (1968-1974)*, Porto: Edições Afrontamento, 2007.

⁴² Torgal, Luís Reis – *Estados Novos, Estado Novo: ensaios de história política e cultural*, Vol. I, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2009.

marcelismo) noutros passos do livro, é no capítulo «Nação e Império»⁴³ onde são abordados com maior detalhe diversos assuntos sobre esse tema, entre eles: a relevância que o Império detinha no ideário nacionalista do sistema e a sua “representação” na retórica oficial reproduzida; a atitude protecionista/paternalista do Estado face ao indígena, espelhada desde logo no Acto Colonial e perdurando até à abolição do Estatuto do Indigenato; a evolução da política colonial, desde a promulgação do Acto e às subsequentes revisões constitucionais até 1971; os mitos do multirracismo. É justamente no subcapítulo sobre a evolução da política colonial onde se podem retirar informações úteis sobre a dinâmica político-administrativa na África portuguesa – nomeadamente a consagração de organismos novos, como por exemplo os Conselhos Legislativos, e a carga ideológica subjacente às alterações jurídicas. Todavia, dada a abrangência da obra e o facto de ela não constituir uma monografia sobre o colonialismo português, é manifesto um carácter relativamente genérico com que esta questão é tratada.

Mais recentemente, *O Império Colonial em Questão sécs. XIX-XX*⁴⁴, organizado por Miguel Bandeira Jerónimo e redigido com a colaboração de uma série de investigadores de várias ciências sociais, mantém a debilidade já descrita ao longo deste breve estado da questão: a ausência de um exame minucioso da estruturação político-administrativa no Império Português. Em todo o caso, trata-se de uma compilação sobre vários “assuntos coloniais”, que inclui textos dedicados às políticas repressivas portuguesas, ao despontar do nacionalismo na África Portuguesa, à diplomacia no Império, às missões religiosas em África e à economia e cultura coloniais. Para nós, o texto que merece maior destaque é o de Alexander Keese – «Bloqueios no sistema: elites africanas, o fenómeno do trabalho forçado e os limites de integração no Estado colonial português, 1945-1974»⁴⁵ –, por aprofundar o estigma que as elites africanas sofriam no seio da administração colonial, assunto que indiretamente recai na órbita das estruturação político-administrativa da África Portuguesa.

Deste modo, a análise daquelas que considerámos serem as principais obras sobre a história política do colonialismo, revela que o estudo do aparelho político-administrativo do Estado colonial surge quase sempre como um assunto marginal nas diversas investigações. Quando este aspeto é abordado, normalmente verifica-se que não há um aprofundamento sobre as tipologias, composições e competências dos organismos políticos existentes na

⁴³ Cf. Torgal, Luís Reis, *op. cit.*, vol. I, pp. 467-497.

⁴⁴ Jerónimo, Miguel Bandeira – *O Império Colonial em Questão (sécs. XIX-XX). Poderes, saberes e instituições*, Lisboa: Edições 70, 2013.

⁴⁵ *Idem*, pp. 223-249.

África Portuguesa. Assim sendo, este tópico tem sido relativamente negligenciado pela historiografia do colonialismo e há alguma insuficiência de estudos sobre esta temática.

2. Definição de conceitos, metodologias e fontes

Efetuada o estado da arte sobre a questão da organização político-administrativa do Estado Colonial na África Portuguesa, importa agora apresentar os principais eixos que ordenaram a nossa investigação. Deste modo, torna-se essencial clarificar conceitos que se relacionam estreitamente com a administração das ex-colónias, nomeadamente os de situação colonial e Estado colonial. Por outro lado, é igualmente oportuno apresentar a metodologia e o quadro analítico que nortearam o trabalho, bem como a indicação das principais fontes que serviram de suporte para a sua narrativa.

2.1. Exposição de conceitos

Termos como “imperialismo” e “colonialismo” são frequentemente utilizados como sinónimos, quando, na verdade, se referem a fenómenos distintos, não obstante se interrelacionarem. Com o propósito de clarificar essa ambiguidade, Andrew Porter, avaliando a diversidade de propostas explicativas sobre o *novo imperialismo*, situado, segundo ele, entre 1860 e 1914, protagoniza uma crítica concisa à nomenclatura dos estudos imperialistas. Ao analisar as várias teorias sobre o surgimento e desenvolvimento do imperialismo – política e diplomática, social, religiosa, económica, explicações periféricas –, subjaz a ideia de que o fenómeno imperial consiste no “conjunto de processos que determinaram o nascimento e desenvolvimento de impérios formais e do exercício de influência e controlo significativos aquém da administração direta – de impérios «informais»”⁴⁶. Noutro sentido surge a noção de colonialismo, entendido como o padrão de governo das zonas de influência sob a alçada das potências imperiais ou enquanto modelo de controlo dos dominados, isto é, “a forma pela qual as potências imperiais governaram as colónias e outras partes dos seus impérios – por outras palavras, os padrões de domínio colonial – ou (...) a condição a que se vêm submetidos os povos subjugados”⁴⁷. A definição destes conceitos leva-nos a distinguir outros dois, “situação colonial” e “Estado Colonial”, dado que evocam processos e dinâmicas que influem e participam nas formas de domínio e governo. Como veremos, o primeiro está intimamente relacionado com a totalidade da realidade social decorrente da existência de um sistema de dominação colonial que, no seu interior, produz relações conflituais, enquanto o

⁴⁶ Porter, Andrew – *O Imperialismo Europeu (1860-1914)*, Lisboa: Edições 70, 1994, pp. 94

⁴⁷ *Idem*, pp. 94.

segundo remete-nos somente para as estruturas de poder edificadas para assegurar a autoridade colonial, isto é, o aparelho de subjugação colonial.

Georges Balandier, em 1951, preocupado com a expansão dos povos europeus e com a ação colonial que estes exerciam, escreveu um artigo – “La situation coloniale: approche théorique”⁴⁸ – onde, para além de expor as linhas de investigação que devem orientar as várias ciências sociais no estudo da situação colonial, adianta a sua visão acerca do fenómeno. Abordando, em termos gerais, as condições que são inerentes à relação que resulta do choque de civilizações em contexto colonial – dominação exercida por uma minoria exógena, distinta étnica e culturalmente, a pretexto de justificações de superioridade racial ou cultural, face a uma maioria tida como inferior; confronto entre civilizações heterogêneas, em que aquela que subjuga é técnica e economicamente avançada, contrastando com aquela que é subjugada; instrumentalização da sociedade colonizada pela sociedade colonizadora, com fins políticos e económicos –, Balandier realça a importância de encarar a situação colonial enquanto sistema, evitando análises tematicamente redutoras e circunstanciais, isto é:

“Preferimos (...) considerar a situação colonial em seu conjunto e enquanto sistema; evocamos os elementos em função dos quais toda situação concreta pode ser descrita e compreendida, mostramos como estão ligados entre si e que assim toda análise parcial é ao mesmo tempo unilateral. Esta totalidade questiona os “grupos” que compõem a “sociedade global” (a colónia), assim como as representações coletivas próprias de cada um destes; apreende-se em todos os níveis da realidade social.”⁴⁹

No entanto, à totalidade colonial que o autor se refere, há que acrescentar a ideia do carácter conflitual, por vezes latente e mediado por períodos de relativo equilíbrio ou adaptação, que se manifesta no seio da sociedade colonial, consequência do contacto entre colonizadores e colonizados⁵⁰. Deste modo, o produto do relacionamento dos “invasores” e dos “invadidos”, ou seja, as “relações reais”, juntamente com as condições que há pouco se mencionaram, perfazem a situação colonial. Nas palavras de Balandier: “A cada um destes momentos [de conflito, confronto], que podem se localizar ao longo da história da sociedade colonizada, apresenta-se um estado de crise característica; é assim, então, que a encaramos em função da situação colonial concreta.”⁵¹.

⁴⁸ Balandier, Georges – “La situation coloniale: approche théorique”, in *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. XI, Paris, 1951, pp. 44-78.

⁴⁹ Balandier, Georges – “La situation coloniale: approche théorique”, in *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. XI, Paris, 1951. Tradução por Bruno Anselmi Matangrano, in *Cadernos Ceru v. 25, n. 1, 02 Georges Balandier*, pp. 55-56, 2014.

⁵⁰ Cf. *Idem*, pp. 56-58.

⁵¹ *Idem.*, 2014, pp. 58.

Relativamente ao conceito de Estado Colonial, devemos ter desde logo em consideração a concepção de *Bula Matari*⁵², expressão utilizada pelos africanos bacongós que, traduzida à letra, significa “aquele que esmaga a rocha”. O termo não é inócuo, incorpora uma representação associada à autoridade desempenhada pelo poder europeu, tal como sublinhado por Young⁵³. Ou seja, o Estado colonial é o instrumento, a estrutura, que veicula a hegemonia do colonizador. Contudo, limitar a definição do termo a esta caracterização é insuficiente. Young, após dedicar um capítulo à conceptualização de Estado moderno, explorando as suas raízes, atributos – território, população, soberania, poder, lei, nação e personalidade internacional – e imperativos vitais – hegemonia, autonomia, segurança, legitimidade, receitas e acumulação – enquanto ator histórico⁵⁴, transpõe todos esses elementos para o plano colonial com o intuito de demonstrar a natureza *sui generis* do Estado colonial. A especificidade deste reside, em primeiro lugar, no facto de estar desprovido de soberania, uma vez que o Estado colonizador a detém e coloca entraves à sua auto-determinação, e de não usufruir competências reais para atuar na cena internacional. A estas particularidades devem-se somar a construção de instituições de governo diferenciadas da metrópole e classificações jurídico-legais específicas para distinguir cidadãos metropolitanos das populações dominadas, ambas edificadas como componentes estruturantes das agências de dominação do colonizador.⁵⁵ Em suma, de acordo com Ronald Hyam, baseando-se no conceito de “Leviatã” de Hobbes, o Estado colonial constituía um mecanismo de regulação em vários níveis, destinado a penetrar-se na vida dos subjugados⁵⁶

Após o exposto, importa salientar que esta breve gramática se impôs porque o cerne deste trabalho incide num campo de investigação que foca, sobretudo, a dimensão político-administrativa do Estado colonial português, sendo que deste facto adveio a necessidade de clarificar conceitos. Como tal, tratar-se-ão questões que, embora integradas na totalidade de

⁵² Cf. Young, Crawford, *op. cit.*, pp. 1-2.

⁵³ *Idem*, pp. 2 “In the symbolism of Bula Matari the colonial state is (...) the alien, white domination that was the energizing force in the superstructure of the imperial hegemony”.

⁵⁴ Cf. *Idem*, pp. 13-42.

⁵⁵ Cf. *Idem.*, pp. 43-35.

⁵⁶ Brown, Judith e Louis, William Roger, *op. cit.*, pp. 59, “This new Leviathan, although far from omnipotent, brought profound changes to indigenous peoples. At its most basic level it represented a shift from society to state, from local linkages of regulatory social integration to networks of rationalizing bureaucracy and intrusive policing, ever-widening and ever-tightening in their grip. This Leviathan was more interventionist in economic life than Western states were in their own home-bases. (...) This Leviathan was an obsessive cartographer. New state boundaries were invented, sometimes with disconcertingly straight lines (...). This Leviathan, backed by technological superiority in weapons, by accumulating knowledge, self-confidence, and reams of paperwork, penetrated more intensively into the lives of individual peasants than traditional governments had ever been able to do.”.

uma situação colonial concreta e não a caracterizando *per si*, correspondem a um domínio preciso: os processos de governação na África Portuguesa.

2.2. Metodologia e Fontes

Do ponto de vista da inovação historiográfica, a presente dissertação procura compilar informação avançada, por vezes de forma parcelar ou fragmentada, no domínio da estruturação político-administrativa do Estado colonial português e, simultaneamente, preencher algumas lacunas neste campo de investigação. A este respeito destacamos a discriminação detalhada do modo de funcionamento dos organismos políticos de primeira instância no conjunto das antigas colónias portuguesas, com o intuito de descortinar, com acuidade, o modelo de governação colonial em Portugal, desde a instauração da Ditadura Militar até ao colapso do Estado Novo.

Pressupondo que a História não existe sem o recurso a fontes, esta investigação obedece a um critério de teorização empírica, alicerçado, essencialmente, na consulta de fundos documentais – nomeadamente da Sociedade de Geografia de Lisboa e da Universidade de Coimbra – e textos legislativos. Todavia, a realidade histórica não se pode reduzir a um mero relato dos dados contidos nos nas fontes e, por esse motivo, o historiador deve munir-se de ferramentas analíticas que lhe permitam examinar os factos históricos de forma límpida, coerente e rigorosa. Neste sentido e para esse efeito, procurou-se elaborar um esquema de análise capaz traçar a evolução do sistema político-administrativo que regulou as colónias portuguesas em África, numa cronologia fixada entre 1926-1974, subdivida em quatro momentos distintos: o primeiro marcado pela atuação do ministro das colónias, João Belo, até à promulgação do Acto Colonial por António de Oliveira Salazar (1926-1930); o segundo circunscrito à vigência do Acto Colonial (1930-1951); o terceiro compreendido entre revisão constitucional de 1951 e a política reformista da década de 1960 (1951-1960)⁵⁷; o quarto que se estende desde o início da década de 1960, até ao colapso do Estado Novo, onde figuram as últimas tentativas de reforma do regime (1961-74).

No que diz respeito ao tipo de análise aqui adotada, ela funcionará dentro do binómio “política nacional”/“contexto internacional”, atendendo que o estudo da administração colonial não se pode dissociar das circunstâncias políticas que pairavam sobre Portugal e a comunidade internacional. A título exemplificativo, a compreensão do pendor centralista da

⁵⁷ Para este período não pudemos analisar o Estatuto Político-Administrativo da Província de Cabo Verde. Depois de consultar a Sociedade de Geografia de Lisboa e o Arquivo Histórico Ultramarino, ambas as instituições indicaram que o diploma em questão parece não estar disponível.

estratégia colonial executada por João Belo só é concebível tendo presente que ela resultou dos antecedentes imediatos que caracterizaram a fracassada política republicana nesta matéria – assente num impulso desenvolvimentista veloz e na dotação de maior autonomia para as colónias –, a qual, por sua vez, foi influenciada pela progressiva afirmação dos princípios consagrados pela Sociedade das Nações (SDN), concernentes ao desenvolvimento de territórios dependentes e à elevação das condições de vida dos indígenas. Do mesmo modo, a Revisão Constitucional de 1951 também deve ser encarada como produto de uma mudança operada a nível externo, representando um ardid institucional que contornava as obrigações que o sistema de tutela inaugurado pela ONU, na sequência da Conferência de São Francisco em 1945, a qual impunha: fomentar o progresso político, económico, social e educativo dos territórios dependentes, com vista a instaurar uma progressiva autonomia administrativa. Depreende-se assim a pertinência de conjugar as opções da administração central portuguesa no campo colonial, com o clima vivido na cena internacional.

Relativamente às fontes, uma vez que procurámos focar o desenvolvimento do aparelho político-administrativo do Estado Colonial em África, utilizámos neste trabalho, exclusivamente, fontes impressas, de natureza administrativa, jurídica e demográfica. Excetuando os anuários estatísticos do Império Colonial Português, disponíveis no Serviço Integrado das Bibliotecas da Universidade de Coimbra e as atas dos Conselhos Legislativos de Angola e Moçambique existentes na Sociedade de Geografia de Lisboa, todos os elementos consultados podem ser encontrados *online*. Quanto à legislação que ordenou o Império Colonial Português/Ultramar Português, recorreremos ao Diário da República Eletrónico e, no que concerne aos Boletins da Agência-Geral das Colónias, utilizámos o repositório facultado pela Biblioteca Digital Memórias de África e do Oriente.

Capítulo II – A Ditadura Militar e as reformas coloniais do Ministro João Belo (1926-1930)

1. As Bases Orgânicas da Administração Colonial e seus antecedentes

Neste capítulo vamos analisar a política colonial prosseguida pelo Ministro das Colónias, João Belo, entre 1926 e 1930. Mas antes disso, consideramos oportuno traçar, sucintamente, o trajeto do projeto colonial português em África, no período que antecedeu a sua passagem pelo governo. O último quartel do século XIX constituiu um período de transformações profundas, prolongando-se até ao final da Primeira Guerra Mundial. Nas palavras de Valentim Alexandre, representou:

“ (...) [Um] momento de constituição de um novo sistema imperial português, marcado, em primeiro lugar, pela fixação das fronteiras do território, seguida pela ocupação militar, e, em segundo lugar, pela implantação do aparelho colonial moderno, com a correspondente quebra de estatuto político e social das elites crioulas que até aí dominavam cada uma das possessões, em aliança muitas vezes tensa com o poder metropolitano (...)”.⁵⁸

No fim do século, resolvido o diferendo entre Portugal e Grã-Bretanha, isto é, o *ultimatum* de 11 de Janeiro de 1890⁵⁹, por via do tratado luso-britânico de 11 de Junho de 1891, Portugal pôde empenhar-se na afirmação formal da soberania portuguesa nas duas maiores províncias continentais de África.

Abdicando da descrição exaustiva dos episódios que compuseram o fenómeno das campanhas militares de ocupação, há que realçar que a expansão da esfera de controlo concreto da administração colonial em África exigia uma reflexão: como governar? Por um lado, optar entre governos civis ou militares, por outro, definir o nível de autonomia a conferir às colónias⁶⁰. É precisamente neste contexto que, antecedendo a instauração da República, surge a primeira experiência de cariz descentralizador na África Portuguesa, nomeadamente em Moçambique, por via da promulgação da carta orgânica de 1907⁶¹. Só mais tarde, mediante a legislação republicana de 1914, e excluindo o interregno da Primeira Guerra Mundial, este regime viria a ser alargado a todo o sistema colonial. A propósito do caso

⁵⁸ Alexandre, Valentim – *Velho Brasil, Novas Áfricas. Portugal e o Império (1808-1975)*, Porto: Edições Afrontamento, 2000, pp. 161.

⁵⁹ Sobre a importância que o último quartel do século XIX, a Conferência de Berlim e o Ultimato Inglês tiveram no delineamento da política colonial portuguesa, Cf. *Idem*, pp. 147-162 e Valentim Alexandre – *O Império Africano. Séculos XIX e XX*, Lisboa: Edições Colibri, 2000, pp. 17-22.

⁶⁰ Alexandre, Valentim – *Velho Brasil, Novas Áfricas. Portugal e o Império (1808-1975)*, Porto: Edições Afrontamento, 2000, pp 238.

⁶¹ Decreto do Governo, N^o119, 23 de Maio de 1907.

precoce de Moçambique, o texto que antecede todo o enunciado jurídico é mais do que esclarecedor acerca da natureza descentralizada que pretendia imprimir naquela província da África Oriental. O diploma faz jus ao relatório que precede o decreto de 1 de dezembro de 1869 – carta orgânica do ultramar português –, no qual se aconselhava, para as possessões consideradas mais avançadas, uma reforma das instituições administrativas com o propósito de lhes conceder maior descentralização e, por inerência, assegurar maior dinamismo às iniciativas locais. Pretendia-se que as colónias visadas contassem “*com os recursos próprios da sua inteligência e dos seus cabedaes*” e que se emancipassem de toda a tutela, reconhecendo-lhes a maioria e capacidade, acrescentando-se: “*se não souberem aproveitar-se da concessão, imputem a si a culpa*”. Todavia, por aquela altura, Moçambique era considerada uma das mais atrasadas colónias do Reino⁶².

Partindo dos dados relativos ao rendimento e movimento comercial da província, recolhidos entre 1866 e 1907 e registando-se um crescimento considerável em ambos os casos, aumentando assim a sua importância para Portugal, reclamava-se no diploma:

“É preciso que se lhe dê iniciativa e acção local: reconhecendo-lhe a maioria e a capacidade, e dando-lhe a metrópole liberdade de se governar, deixe-se-lhe a responsabilidade que lhe caiba se não souber aproveitar-se da concessão, e não será pequeno o castigo.”⁶³

Como teremos oportunidade de constatar, na componente jurídico-legislativa, observa-se, não esquecendo as devidas diferenças, algumas semelhanças com o regime dos Altos Comissariados da República e, pelo menos ao nível da nomenclatura de determinados dispositivos, até com as próprias cartas orgânicas promulgadas pelo Ministro das Colónias João Belo. A título de exemplo, junto do Governador-Geral, figura máxima da administração colonial de nomeação régia, previa-se a existência de um Conselho de Governo por ele presidido, com funções consultivas e deliberativas, composto por vogais natos⁶⁴ – cujas atribuições são discriminadas individualmente para cada caso – e vogais eleitos⁶⁵. O grau de

⁶² Decreto do Governo, Nº119, 23 de Maio de 1907, pp. 327

⁶³ Cf. *Idem*, pp. 338.

⁶⁴ Cf. *Idem*, pp. 348. Secretário-geral; procurador da Coroa e Fazenda; chefe do estado-maior; inspetor da fazenda provincial; inspetor das obras públicas; secretário dos negócios indígenas; chefe dos serviços de marinha; presidente da camara municipal da capital da província; chefe do serviço de saúde; presidente da associação comercial ou industrial mais importante.

⁶⁵ Cf. *Idem*, pp. 348-349. Dois cidadãos portugueses ou naturalizados, domiciliados na capital da província, não funcionários, comerciantes ou industriais, eleitos por dois anos pelas associações comerciais ou industriais da capital de província; um cidadão português ou naturalizado, não funcionário, comerciantes ou industriais, eleito por dois anos pela associação dos proprietários da capital de província; quatro cidadãos portugueses ou naturalizados, não funcionários, comerciantes ou industriais, representando cada um dos quatros distritos de Inhambane, Quelimane, Tête e Moçambique, eleitos por dois anos. Dois cidadãos portugueses ou naturalizados, domiciliados na capital da província, não funcionários,

autonomia atribuído a este organismo, inclusivamente em matéria orçamental, executiva e legislativa, era francamente elevado, tal como o grau de isenção à fiscalização ministerial metropolitana. Como veremos, durante o mandato de João Belo na Ditadura Militar, apesar da manutenção do organismo “Conselho de Governo”, a sua dinâmica de funcionamento representa a antítese do paradigma acabado de enunciar.

Seja como for, o cerne da atuação colonial continuava a centrar-se na salvaguarda e robustecimento da soberania portuguesa em África e as repercussões da atuação política da I República também se fizeram sentir nas colónias. O regime republicano procurara, desde a sua génese, instaurar uma administração ultramarina onde vigorasse o “regime da descentralização, com leis especiais adequadas ao estado de civilização de cada uma delas”⁶⁶ e, para o efeito, entre 1914-1917, foram lançadas as *Leis Orgânicas*⁶⁷ e as *Cartas Orgânicas* da maioria das colónias. Todavia, os condicionalismos decorrentes da situação interna do país – e do contexto de guerra que se vivia – impediram a execução das Cartas Orgânicas, obrigando o poder político a uma reformulação do corpo legal que regulava as colónias, culminando com a aprovação do decreto n.º 7008, de 9 de Outubro de 1920⁶⁸. Esta legislação surgiu num período em que voltava a pairar sobre Portugal o temor da alienação dos territórios ultramarinos, desta vez como consequência dos novos princípios que a Sociedade das Nações (SDN) defendia em matéria colonial, na sequência da Primeira Guerra Mundial. Agora, os países com possessões coloniais viam-se confrontados com uma doutrina que consagrava a salvaguarda dos interesses “indígenas” e simultaneamente o desenvolvimento económico dos territórios sob sua alçada, em prol da comunidade internacional. Tendo presente a discussão em torno da atribuição de um maior ou menor grau de autonomia às colónias, supra referida, e realçando que, perante o contexto inaugurado pela SDN e em sede da Conferência de Paz no pós-guerra, já Afonso Costa recomendara “uma política de desenvolvimento acelerado das colónias de África, às quais deveria conceder-se maior

comerciantes ou industriais, eleitos por dois anos pelas associações comerciais ou industriais das capitais dos mesmos distritos ou, na falta dessas associações, pelos vinte maiores contribuintes desses distritos.

⁶⁶ Serrão, Joel e Marques, A. H. de Oliveira (dir.) – *Nova História da Expansão Portuguesa. O império africano, 1890-1930*, Lisboa: Editorial Estampa, 2001, pp. 22.

⁶⁷ Cf., *Idem*, pp. 23, “Em 15 de Agosto de 1914 foram promulgadas as leis n.º 277 e 278, respetivamente intituladas, *Lei orgânica da administração civil das províncias ultramarinas* e *Lei orgânica da administração financeira das províncias ultramarinas*.”.

⁶⁸ Cf. *Idem*, pp. 24, “Por fim, o decreto n.º 7008, de 9 de Outubro de 1920, codificou as leis orgânicas de 1914 e toda a legislação posterior num diploma único com 99 bases, autêntica *Constituição ultramarina portuguesa*, denominado *Bases orgânicas da administração civil e financeira das colónias*. Por ele se determinava a promulgação de novas Cartas Orgânicas para as colónias, *tendo em vista o seu grau de desenvolvimento e mais circunstâncias peculiares*”.

autonomia”, compreende-se a oportunidade da reforma⁶⁹. A grande novidade que o decreto n.º 7008, representou em comparação com a legislação que o precedeu, foi a instituição do sistema dos altos-comissariados. Isto é, com o intuito de facilitar e agilizar a formalização da política de autonomia administrativa e financeira colonial, o poder metropolitano delegava parte das suas funções executivas à figura do Alto-Comissário.

É neste contexto que ocorrem, em Angola e em Moçambique, os mandatos de Norton de Matos⁷⁰ e Brito Camacho, respetivamente. Os dois Altos-Comissários esboçaram planos ambiciosos para fortalecerem ambas as colónias quer no domínio político-social, quer no económico. Norton de Matos, particularmente e a título ilustrativo, procurando reforçar e reorganizar a administração colonial através de uma intensiva colonização metropolitana, elaborou um plano que visou a modernização da economia angolana e o desenvolvimento de vias de comunicação, financiado com recurso a empréstimos contraídos a entidades nacionais e estrangeiras. Apesar dos bons intentos dos Alto-Comissários, ambos os mandatos corresponderam a um período de descalabro financeiro em ambas as colónias. De acordo com Clarence Smith, a política de descentralização administrativa e financeira da República não implicava, em si mesma, consequências negativas de ordem económico-financeira. O problema residiu na precariedade da fiscalização operada pela metrópole e na ineficácia da gestão dos Alto-Comissários, num contexto de incerteza económica pautada por uma inflação galopante. Numa linha distinta, Adelino Torres complementa a conclusão de Smith. O autor, ao questionar a pretensa instauração do sistema capitalista nas colónias, dada a ausência de alguns dos seus elementos estruturantes – trabalho livre assalariado, existência de mercado interno integrado, circulação efetiva de moeda fiduciária, sistema de crédito acessível e mobilidade socio-profissional horizontal e vertical –, classifica a economia do Império como “mercantilista” ou “proto-capitalista”⁷¹. Por este motivo e pelas especificidades que tal sistema acarretava, o autor explica:

“ (...) O projeto de Norton de Matos não conseguiu ultrapassar as resistências de determinados setores das classes dominantes (colonial e metropolitana) que se lhe opunham, nem dispor do tempo, meios e continuidade indispensáveis à consolidação da sua política. A 1ª República também o traiu. (...)”⁷²

Mas, regressando a Clarence Smith, o panorama que se configurou foi o seguinte:

⁶⁹ Cf. Valentim Alexandre – *Velho Brasil, Novas Áfricas. Portugal e o Império (1808-1975)*, Porto: Edições Afrontamento, 2000, pp. 184-185.

⁷⁰ Para mais informações sobre o mandato de Norton de Matos enquanto alto-comissário de Angola, Cf. Pimenta, Fernando Tavares – *Angola, os Brancos e a Independência*, Porto: Edições Afrontamento, 2008, pp. 104 e seguintes.

⁷¹ Torres, Adelino – *O Império Português entre o real e o imaginário*, Escher, Lisboa, 1991, pp. 33-50.

⁷² *Idem*, pp. 265.

“Foi neste contexto de inflação galopante que foram dados aos altos comissários de Angola e Moçambique plenos poderes de autonomia financeira. Para cumprir os grandiosos planos de desenvolvimento económico e projectos de prestígio, os altos comissários contraíram pesados empréstimos, recorrendo à emissão de papel do Banco Nacional Ultramarino. A desvalorização da moeda foi ainda mais rápida do que em Portugal, sofrendo as moedas das colónias quebras de 20 por cento e mais nos meados da década de 1920 tornara-se impossível transferir fundos de Angola ou de Moçambique em moeda local. O Banco Nacional Ultramarino declarou as suas notas inconvertíveis, incluindo as emissões anómalas de libras esterlinas que tinham sido feitas em Moçambique. Na mesma altura, a dívida de Angola estava a atingir um ponto em que a colónia já não conseguia pagar os juros, especialmente quando os pagamentos tinham de ser feitos em ouro em divisas. (...) A dívida colonial crescente obrigou Portugal a aumentar uma vez mais os pagamentos às colónias, gastando uns 2 milhões de libras nos anos fiscais de 1921-26 e a conceder empréstimos especiais no valor de outros 2 milhões, a Angola em 1925, pagáveis em 25 anos. (...)”⁷³

Para acorrer ao estado calamitoso em que se encontravam as finanças das colónias portuguesas, e já em contexto de Ditadura Militar, o Ministro das Colónias, João Belo, procurou pôr cobro ao caos administrativo-financeiro que verificava em África, particularmente nos dois maiores territórios sob alçada lusa, atuando no sentido de “sublinhar a unidade política dos territórios ultramarinos e a aumentar a superintendência e fiscalização metropolitanas”⁷⁴. Deste modo, como consequência da necessidade de remodelar a administração colonial, a 2 de Outubro de 1926 foram promulgadas as *Bases Orgânicas da Administração Colonial*⁷⁵, onde, para além dos dois elementos acabados de referir, se destaca a definição das competências legislativas e executivas incumbidas à metrópole e aos governos das colónias e a reformulação do regime dos Altos Comissariados “no sentido da possibilidade da sua adaptação às circunstâncias excepcionais de diversa natureza que determinam em cada caso particular a necessidade de tal regime”⁷⁶.

Relativamente à **Administração em Geral** (Bases III a VII⁷⁷), diferenciavam-se as colónias divididas em distritos (Angola e Moçambique) das restantes, sendo que as primeiras seriam dirigidas por um governador geral, existindo um governador em cada um dos seus distritos, e as segundas por um governador de colónia. Indiferenciada era a duração dos mandatos dos governadores gerais, de distrito e de colónia: quatro anos, com a possibilidade de serem renovados sem imposição de limites. Para coadjuvar os governadores de cada

⁷³ Clarence-Smith, Gervase – *O Terceiro Império Português, 1825-1975*, Lisboa: Teorema, 1990, pp. 123 (tradução por Maria João Pinto).

⁷⁴ Serrão, Joel e Marques, A. H. de Oliveira, *op. cit.*, pp. 25.

⁷⁵ Decreto N.º 12.421 – Diário de Governo n.º 220, Série I de 1926-10-02.

⁷⁶ *Idem*, pp. 1451.

⁷⁷ Cf. *Idem*, pp. 1452.

colónia, munido de funções deliberativas e consultivas, existiria um conselho de governo presidido pelos próprios e composto por vogais natos, vogais nomeados pelo governador e vogais eleitos em número igual, sendo que nestas últimas duas categorias não se poderiam considerar funcionários do Estado e dos corpos administrativos. Junto dos governadores distritais, em moldes semelhantes, operaria um conselho de distrito. Relativamente aos serviços de administração propriamente ditos, existiria uma repartição do gabinete encarregada do expediente do governo e direções de serviço a cargo de chefes de serviço com repartições ou agrupamento de repartições. As *bases orgânicas* previam, igualmente, que “sempre que nos usos e tradições de raça, tribo ou outros agrupamentos indígenas subsistir a noção ou prática de instituições próprias, embora rudimentares, para o governo do agrupamento ou para a administração dos seus interesses colectivos”, estas deveriam ser mantidas e aperfeiçoadas para o bem geral da colónia. Por fim, neste subcapítulo do diploma, estipulava-se que se consignaria nas cartas orgânicas de cada colónia as competências do governador, a composição, atribuições e exercício das funções do conselho do governo, do tribunal administrativo, fiscal e de contas, bem como a organização das direções ou repartições de serviço da colónia. Do mesmo modo, em matéria de Código Administrativo, competia exclusivamente a cada colónia a organização de todas as divisões administrativas e a “constituição, competência e exercício das funções dos conselhos de distrito, instituições municipais, comissões urbanas, e o respectivo contencioso”.

Transitando para as **Funções Legislativas** que regiam as colónias (Bases VIII a IX⁷⁸), o texto definia três níveis hierárquicos que detinham competências neste domínio: a) Congresso da República; b) Ministro das Colónias, assistido pelo Conselho Superior das Colónias; c) Governador da Colónia, assistido pelo conselho de governo da colónia. É de salientar que o poder do governador era francamente limitado. Assim, ao Congresso da República reservavam-se prerrogativas soberanas que recaíam sobre a esfera da política administrativa, externa e diplomática, contando-se entre elas: a possibilidade de alterar as bases da administração civil e financeira das colónias; poder decisório sobre a alienação de propriedade ou território colonial em favor de Portugal ou de colónias estrangeiras; declarações de guerra ou paz; aprovação de concessões que envolvam direitos de soberania e de empréstimos com garantias especiais; aprovação de tratados, acordos ou convenções com outros países e/ou colónias. Por outro lado, o Ministro das Colónias legislava sobre questões mais específicas e, imbuído do espírito superintendente que se pretendia imprimir às bases

⁷⁸ Cf. Decreto N.º 12.421 – Diário de Governo n.º 220, Série I de 1926-10-02, pp. 1452-1453.

orgânicas, assumia-se como o grande fiscalizador da administração política e, sobretudo, financeira das colónias. Todos os assuntos que dissessem respeito aos interesses da metrópole e das colónias dependiam do seu aval, dispondo do poder de alterar disposições legislativas que vigorassem em mais de uma colónia. No âmbito económico e financeiro, além de lhe estar garantido o direito a alterar o regime monetário e fiduciário, passavam pelo crivo do ministro todas as alterações às receitas e despesas orçamentadas nas colónias onde se registasse uma situação de défice, bem como a aprovação de empréstimos que, somados, produzissem encargos superiores a 10 por cento das receitas da colónia ou fossem amortizados em mais de dez anos. De um ponto de vista mais político, o ministro deliberava sobre assuntos que gerassem discórdia entre os governadores de colónia e os seus conselhos de governo e sobre questões que recaíssem sobre as atribuições dos governadores mas com as quais o Conselho Superior das Colónias não concordasse. De igual modo, pendia sobre ele a possibilidade de firmar acordos ou convenções entre as colónias portuguesas e de alterar as cartas orgânicas das colónias, desde que não representasse conflito com as disposições definidas nas bases da administração civil e financeira das colónias. Por fim, ao governador da colónia, auxiliado pelo seu conselho de governo, restava apenas estatuir sobre os “todos os demais assuntos com as restrições contidas nas bases da administração financeira”.

No campo das **Funções Executivas** (Base X⁷⁹), tal como nas legislativas, o poder executivo era exercido em três níveis distintos: a) Conselho de Ministros; b) Ministro das Colónias; c) Governador da Colónia. Começando pelo Conselho de Ministros, e sob proposta do ministro das colónias, competia-lhe nomear ou exonerar Altos Comissários, governadores gerais ou governadores de colónia. Por sua vez, o Ministro das Colónias, a quem se salvaguardava todas as atribuições que as cartas orgânicas não designassem aos governadores de colónia, era responsável pela manutenção da soberania e cumprimento das leis nas colónias, vigiava a atuação do governo e da administração nos territórios ultramarinos, estava habilitado a nomear comissões militares da armada ou do exército para servirem além-mar e detinha o poder de nomear, promover ou exonerar um vasto leque de funcionários e agentes coloniais – governadores de distrito, chefes de serviço, funcionários dos quadros comuns a mais de uma colónia. As restantes prerrogativas consignadas ao poder executivo, desde que obedecessem aos trâmites das cartas orgânicas de cada colónia, ficavam ao encargo dos governadores, que atuavam por intermédio das direções ou repartições de serviço e das autoridades administrativas e militares a eles subordinadas.

⁷⁹ Decreto N.º 12.421 – Diário de Governo n.º 220, Série I de 1926-10-02, pp. 1453.

Do ponto de vista das **Funções Judiciais e de Contencioso** (Bases XI a XIII⁸⁰), no topo da pirâmide do poder judicial estava o Supremo Tribunal de Justiça da metrópole, na base estariam os tribunais de 1ª e 2ª instância das colónias, distribuídos geograficamente de acordo com as necessidades da administração da justiça, e contemplava-se a existência de um tribunal de contencioso, o “Tribunal administrativo, fiscal e de contas”, composto por magistrados judiciais e funcionários públicos, e das suas decisões haveria recurso para o Conselho Superior das Colónias. As bases previam a aceitação dos costumes indígenas, desde que estes não comprometessem a soberania portuguesa ou representassem atentados aos princípios da humanidade e, para a resolução de diferendos entre indígenas, podiam ser designados funcionários, tribunais especiais ou autoridades administrativas locais, com a faculdade de julgar.

Por fim, no domínio da **Administração Financeira** (Bases XVIII a XXXIV⁸¹), embora se instituísse o princípio da autonomia financeira, era manifesta a prevalência do poderio do Ministro das Colónias. Cada colónia elaborava o seu orçamento privativo, preparado e discutido em sede de conselho de governo colonial, mas a sua aprovação dependia da decisão do ministro. No âmbito do orçamento das colónias, a sua ação ainda incluía a verificação e correção do cômputo das receitas e pela verificação da legalidade das despesas inscritas. Em situação de défice orçamental, extinguiu-se o regime de autonomia financeira até que se restabelecesse o equilíbrio das contas por intermédio da ação executiva e qualquer operação de crédito só seria aprovada com consentimento ministerial. A Base XXXIV é esclarecedora da centralidade do Ministro:

“Se alguma colónia deixar de cumprir quaisquer obrigações por ela assumidas no exercício da administração financeira, só ao Ministro das Colónias compete impor o cumprimento dessas obrigações e torná-las efetivas, com a faculdade de à colónia se substituir para êsse efeito e de suspender ou limitar as atribuições de administração financeira (...)”⁸²

Apesar dos amplos poderes de intervenção em situações de irregularidade orçamental, o Ministro das Colónias exercia, fundamentalmente, uma missão fiscalizadora e preventiva. A ele, por via direta ou por intermédio de inspeções extraordinárias, recaía a incumbência de supervisionar a administração financeira das colónias, embora impendesse sobre os serviços de fazenda coloniais a responsabilidade de vistoriar as ordens do governador nesta matéria, bem como a regularidade de execução dos serviços de contabilidade pública de cada colónia.

⁸⁰ Decreto N.º 12.421 – Diário de Governo n.º 220, Série I de 1926-10-02, pp. 1453-1454.

⁸¹ *Idem*, pp. 1454-1455.

⁸² *Idem*, pp. 1455.

Perante o que foi exposto, ao governador de colónia reservava-se pouco mais do que a gestão das contas aprovadas e a contração de empréstimos, limitados por condicionantes várias.

2. As Cartas Orgânicas

2.1. Conselhos de Governo coloniais

Anteriormente já foi observado que o Conselho de Governo das colónias era presidido pelos governadores-gerais (Angola e Moçambique) e governadores de colónia (Guiné, São Tomé e Cabo Verde). Na ausência do governador, este designaria um vice-presidente entre os vogais do Conselho para assumir a presidência da assembleia, sendo que a sua confirmação estava subordinada ao Ministro das Colónias. A restante composição deste organismo compreendia membros oficiais (vogais natos) e membros não oficiais (vogais nomeados pelo governador e vogais eleitos).

Em relação ao número e à proveniência político-administrativa de membros oficiais, não se registavam discrepâncias significativas entre os territórios ultramarinos, existindo, em todos, somente quatro vogais natos: 1) o Procurador da República do Tribunal de Relação de Luanda e Moçambique/ um delegado do Procurador da República da principal comarca nas demais colónias; 2) o diretor dos serviços de administração civil; 3) o diretor dos serviços das obras públicas; 4) o diretor dos serviços de fazenda (de contabilidade em São Tomé). Porém, apesar das *Bases Orgânicas* imporem um critério de paridade entre vogais nomeados e vogais eleitos, a uniformidade cessava em termos do número de membros não oficiais. Em Angola⁸³ e Moçambique⁸⁴, ambas as Cartas Orgânicas definiam 5 vogais de nomeação e 5 de eleição; na Guiné⁸⁵ e em São Tomé⁸⁶ um par de cada; Cabo Verde⁸⁷ teria direitos a três vogais

⁸³ Em Angola os vogais eleitos corresponderiam aos representantes de distrito administrativos, na seguinte forma: um para os distritos do Zaire e do Congo; outro para os distritos de Cuanza-Norte, Malange e Lunda; outro para os distritos de Luanda e Cuanza-Sul; outro para os distritos de Benguela, Bié, Moxico e Luchazes; um último para os distritos de Moçamedes, Huíla e Cubango. Cf. *Carta Orgânica da Colónia de Angola*. Decreto N.º 12.499 – Diário de Governo n.º 230, Série I de 1926-10-15, pp. 1613.

⁸⁴ Em Moçambique os vogais eleitos também seriam representantes dos distritos administrativos, fixando-se o número em um por distrito. Contudo, a Carta Orgânica previa que perante a alteração numérica dos distritos, dever-se-iam tomar as providências necessárias para aumentar proporcionalmente a quantidade de representantes ou distribuir pelo distrito ou distritos mais importantes o número de representantes necessário para manter a proporção fixada (5). Cf. *Carta Orgânica da Colónia de Moçambique*. Decreto N.º 12.499-B – Diário de Governo n.º 257, Série I de 1926-11-17, pp. 1894.

⁸⁵ No caso da Guiné os vogais eleitos seriam, por um lado, um representante dos comerciantes da colónia, eleito de entre eles, por outro, um representante dos proprietários da colónia, também ele eleito entre os seus pares. Cf. *Carta Orgânica da Colónia da Guiné*. Decreto N.º 12.499-F – Diário de Governo n.º 292, Série I de 1926-12-30, pp. 2411.

⁸⁶ O princípio de elegibilidade adotado em São Tomé para os vogais eleitos assentava na obrigatoriedade dos indivíduos saberem ler e escrever em português e nas suas habilitações profissionais (ex: médicos, advogados, engenheiros e outros diplomados com um curso superior; funcionários públicos com categoria

nomeados e outros tantos eleitos. Um denominador comum entre as cinco geografias diz respeito aos critérios de integração de membros não oficiais no Conselho de Governo, sendo pré-requisitos para o efeito a maioria, a nacionalidade portuguesa ou a respetiva naturalização após cinco anos, residência na colónia durante um período mínimo de cinco anos e alfabetização.

Tabela 1 – Composição dos Conselhos de Governo (Cartas Orgânicas de 1926)

Conselho de Governo		Angola	Moçambique	Guiné	S. Tomé	Cabo Verde
<u>Membros não oficiais</u>	Vogais Nomeados	5	5	2	2	3
	Vogais Eleitos	5	5	2	2	3
<u>Membros oficiais</u>	Vogais Natos	4				
Total		14	14	8	8	10

Elencada a composição dos Conselhos de Governo na África Portuguesa, foquemo-nos agora na distinção das competências consultivas e deliberativas que lhes eram atribuídas. Como a própria nomenclatura indica, a primeira categoria engloba todos os atos que recaíam sob a decisão do Governador e que, por requisição dele ou do Ministro das Colónias, impliquem a emissão de um parecer sobre determinado assunto, diga ele respeito a prerrogativas do Congresso da República, do Ministro das Colónias ou do Governador. Segue o conjunto de matérias nas quais se considerava que o Conselho de Governo operaria em regime de exercício de funções consultivas⁸⁸:

superior a segundo oficial; membros dos corpos gerentes da Associação dos Empregados do Comércio e da Agricultura, etc.). Cf. *Carta Orgânica da Colónia de São Tomé*. Decreto N.º 12.499-D – Diário de Governo n.º 261, Série I de 1926-11-22, pp. 2030.

⁸⁷ No arquipélago de Cabo Verde, os vogais eleitos correspondiam a um representante dos proprietários de Barlavento, eleito pelos trinta maiores contribuintes das contribuições gerais do grupo das ilhas de Barlavento; um representante dos proprietários de Sotavento, eleito pelos trinta maiores contribuintes das contribuições gerais do grupo das ilhas de Sotavento; um representante dos comerciantes da colónia, eleito entre pares pelos jurados comerciais das comarcas da colónia. Cf. *Carta Orgânica da Colónia de Cabo Verde*. Decreto N.º 12.499-E – Diário de Governo n.º 288, Série I de 1926-12-24, pp. 2347.

⁸⁸ *Carta Orgânica da Colónia de Angola*. Decreto N.º 12.499 – Diário de Governo n.º 230, Série I de 1926-10-15, pp. 1611; *Carta Orgânica da Colónia da Guiné*. Decreto N.º 12.499-F – Diário de Governo n.º 292, Série I de 1926-12-30, pp. 2409-2410; *Carta Orgânica da Colónia de Cabo Verde*. Decreto N.º 12.499-E – Diário de Governo n.º 288, Série I de 1926-12-24, pp. 2346; *Carta Orgânica da Colónia de Moçambique*. Decreto N.º 12.499-B – Diário de Governo n.º 257, Série I de 1926-11-17, pp. 1892-1893; *Carta Orgânica*

- Negociação de convenções com governos de outras colónias, nacionais ou não;
- Distribuição dos fundos consignados nos orçamentos gerais das colónias para a execução de obras, melhoramentos ou quaisquer serviços especiais;
- Aprovação de estatutos de associações de classe comerciais, industriais ou agrícolas e de montepios ou associações exclusivamente mutualistas;
- Regulamentação da execução da lei;
- Suspensão da execução de posturas, regulamentos e outros diplomas de carácter fiscal, policial ou administrativo;
- Estabelecimento, alteração, ou supressão de taxas que não tenham natureza fiscal e se reportem ao aproveitamento e utilização dos bens ou serviços das colónias;
- Aprovação de determinadas deliberações municipais;
- Resolução definitiva sobre as deliberações dos conselhos de distrito;
- Realização de todo o tipo de concessões, com exclusão daquelas que dependerem de voto afirmativo do Conselho e das que não envolvam direitos de soberania.

Perante o exposto, as funções consultivas do Conselho de Governo serviam para coadjuvar o Governador ou o Ministro das Colónias a decidirem sobre aspetos que se inseriam no campo da política económica, orçamental, fiscal e administrativa, com implicações na exploração e rentabilização económicas das colónias e na distribuição de fundos inscritos nos orçamentos coloniais destinados ao seu desenvolvimento. Ou seja, num período em que se visava pôr cobro à desregulação das finanças no ultramar, reservava-se às duas principais figuras da administração colonial a responsabilidade de superintenderem a questões tão sensíveis quanto estas, revelando a sua preponderância no seio do aparelho colonial português.

Por sua vez, as competências deliberativas deste organismo compreendiam todas as resoluções sobre os assuntos aos quais o governador deveria estatuir e aqueles onde a deliberação do Conselho de Governo se revelava indispensável. Isto é, era no domínio deliberativo que esta estrutura detinha maior amplitude decisória, pronunciando-se sobre um vasto leque de questões. Para evitar uma apresentação exaustiva destas prerrogativas, são apresentadas aquelas que consideramos mais relevantes⁸⁹:

da Colónia de São Tomé. Decreto N.º 12.499-D – Diário de Governo n.º 261, Série I de 1926-11-22, pp. 2028-2029;

⁸⁹ *Carta Orgânica da Colónia de Angola*. Decreto N.º 12.499 – Diário de Governo n.º 230, Série I de 1926-10-15, pp. 1614-1615; *Carta Orgânica da Colónia da Guiné*. Decreto N.º 12.499-F – Diário de Governo n.º

- Estabelecimento ou modificação da divisão territorial das colónias;
- Regulação dos corpos, comissões e tribunais administrativos;
- Organização dos quadros de serviços das colónias, fixação dos vencimentos do pessoal, condições de admissão, promoção e outras;
- Adoção de medidas tendentes a melhorar a administração, valorizar os recursos locais, regular o exercício da atividade pública e promover o progresso da colónia;
- Regulamentação do estatuto civil, político e criminal dos indígenas;
- Dissolução dos corpos e comissões administrativas, na parte eleita;
- Dirigir representações ao Congresso da República ou ao Ministro das Colónias;
- Deliberação sobre a execução de projetos de obras, melhoramentos ou serviços, ou aquisição de materiais, sempre que ela implique despesa superior à quantia limite da competência do governador por si só;
- Dotação de autonomia administrativo-económica a serviços vários;
- Definição de percentagens adicionais aos direitos de importação de mercadorias entradas para consumo, que constituam receita municipal;
- Discussão e votação do orçamento geral da colónia e transferência de verbas para aumentar a dotação de serviços já inscritos no orçamento ou custear despesas derivadas de novos diplomas legais;
- Estabelecimento, alteração ou supressão de taxas e impostos;
- Aprovar créditos extraordinários para acudir a calamidades públicas;
- Realização de empréstimos públicos internos, destinados à valorização dos recursos naturais do território e obras de fomento, reembolso ou conversão de empréstimos anteriores, e cujos encargos de juro e amortização caibam nas disponibilidades e disposições orçamentais;
- Declaração e manutenção do estado de sítio.

Comparada com a componente consultiva do Conselho de Governo, a deliberativa englobava um maior número de assuntos sobre os quais este órgão se pronunciava. Contudo, de um ponto de vista qualitativo e macropolítico, as prerrogativas deliberativas seriam menos significativas. É de salientar que no exercício destas funções, o Conselho de Governo

292, Série I de 1926-12-30, pp. 2413-2414; *Carta Orgânica da Colónia de Cabo Verde*. Decreto N.º 12.499-E – Diário de Governo n.º 288, Série I de 1926-12-24, pp. 2349-2350; *Carta Orgânica da Colónia de Moçambique*. Decreto N.º 12.499-B – Diário de Governo n.º 257, Série I de 1926-11-17, pp. 1896-1897; *Carta Orgânica da Colónia de São Tomé*. Decreto N.º 12.499-D – Diário de Governo n.º 261, Série I de 1926-11-22, pp. 2032-2033;

dedicava-se, sobretudo, à gestão do funcionalismo colonial e à maximização operacional dos serviços administrativos coloniais. Quando se extravasava o domínio estritamente administrativo, os poderes do Conselho de Governo eram relativamente limitados. A título exemplificativo, as decisões relativas à esfera económico-financeira resumiam-se, se excetuarmos cenários de calamidade pública, à coordenação da logística inerente ao funcionamento económico e comercial de cada colónia. Assim, a margem para o delineamento de uma política económica propriamente dita era reduzida. Basta pensarmos que, de acordo com a informação supra mencionada, apesar do Conselho de Governo discutir e votar o orçamento colonial, a sua aprovação dependia do arbítrio do Ministro das Colónias. Neste sentido, e tendo presente a ideia de um maior raio de ação, em termos de poder real e efetivo, as funções deliberativas deste organismo não eram suficientemente robustas para suscitar alterações profundas no paradigma socio-económico e político das colónias. Esse privilégio reservava-se às instâncias de poder sediadas na metrópole.

2.2. Serviços de Administração: repartições de gabinete e direcções de serviço

No plano estritamente administrativo, a legislação colonial da Ditadura Militar preservou a sua transversalidade no território africano. Já se referiu a existência de duas unidades: a Repartição do Gabinete, encarregada do expediente do governo da colónia e a cargo do Chefe de Gabinete; Direcções de Serviço da colónia, com sede na sua capital e sob a responsabilidade dos Chefes de Serviço. A primeira, subordinada ao governador, era composta por seis elementos: o Chefe de Gabinete, o primeiro-oficial arquivista, duas dactilógrafas e pessoal menor. O Chefe de Gabinete, responsável pela gestão do corpo, configuraria um indivíduo idóneo, desempenhando as suas funções em regime de comissão amovível e a sua nomeação, mediante proposta do governador, cabia ao Ministro das Colónias. Quanto às atribuições da Repartição de Gabinete, destacamos o seu papel enquanto instância burocrática e administrativa, espelhada no desempenho das seguintes funções⁹⁰:

- Recebimento e distribuição de toda a correspondência do Ministério das Colónias e doutros organismos que se dirijam ao governador;
- Envio para a metrópole da correspondência telegráfica da administração colonial;

⁹⁰ *Carta Orgânica da Colónia de Angola*. Decreto N.º 12.499 – Diário de Governo n.º 230, Série I de 1926-10-15, pp. 1619; *Carta Orgânica da Colónia da Guiné*. Decreto N.º 12.499-F – Diário de Governo n.º 292, Série I de 1926-12-30, pp. 2417; *Carta Orgânica da Colónia de Cabo Verde*. Decreto N.º 12.499-E – Diário de Governo n.º 288, Série I de 1926-12-24, pp. 2353; *Carta Orgânica da Colónia de Moçambique*. Decreto N.º 12.499-B – Diário de Governo n.º 257, Série I de 1926-11-17, pp. 1901; *Carta Orgânica da Colónia de São Tomé*. Decreto N.º 12.499-D – Diário de Governo n.º 261, Série I de 1926-11-22, pp. 2036.

- Tratamento de assuntos confidenciais que o governador determine;
- Tomar a apresentação do pessoal superior de justiça e dos funcionários encarregados de inspecções ou inquéritos pelo Ministro das Colónias ou Conselho Superior Judiciário das Colónias;
- Compilação dos elementos necessários à redação do relatório anual do governador;
- Organização e catalogação da biblioteca do governo;
- Superintendência da secretaria do Conselho de Governo;
- Desenvolvimento de estudos e trabalhos encomendados pelo governador.

Por sua vez, as Direcções de Serviços das colónias seriam ocupadas por funcionários dos seus quadros privativos ou de quadros comuns constituídos para o desempenho de cargos de especialidade nas colónias e no Ministério das Colónias, também eles nomeados pelo Ministro das Colónias, sob recomendação do governador. Os Chefes de Serviço, assim como o Chefe de Gabinete, detinham a faculdade de despachar diretamente com os governadores e, em seu nome, expediam ordens e instruções para os organismos que compunham a administração colonial, inclusive para os governadores de distritos, cumprissem as determinações dos governadores. Mediante a publicação de despacho, estes magistrados podiam delegar nos chefes de serviço a resolução de assuntos sob alçada das respetivas direcções, tal como estava previsto nas cartas orgânicas. No que concerne às funções das Direcções de Serviço coloniais, realçamos o seu apoio na esfera da atuação executiva e legislativa do Governador, nomeadamente nas seguintes tarefas⁹¹:

- Instrução, documentação, informação de todos os processos que corressem no seu serviço;
- Preparação e apresentação anual ao governador do relatório dos serviços de direcção;
- Coordenação e publicação no *Boletim Oficial* das estatísticas, informações e outros elementos de estudo que pudessem ser úteis ao fomento e progresso da colónia;
- Cumprimento de todas as obrigações constantes das respetivas organizações ou regulamentos e preparação dos projetos de regulamentos e outros diplomas que respeitassem aos seus serviços ou de que fossem encarregados pelo governador;
- Cumprimento das leis, regulamentos e ordens do governador.

⁹¹ *Carta Orgânica da Colónia de Angola*. Decreto N.º 12.499 – Diário de Governo n.º 230, Série I de 1926-10-15, pp. 1619; *Carta Orgânica da Colónia da Guiné*. Decreto N.º 12.499-F – Diário de Governo n.º 292, Série I de 1926-12-30, pp. 2417; *Carta Orgânica da Colónia de Cabo Verde*. Decreto N.º 12.499-E – Diário de Governo n.º 288, Série I de 1926-12-24, pp. 2354; *Carta Orgânica da Colónia de Moçambique*. Decreto N.º 12.499-B – Diário de Governo n.º 257, Série I de 1926-11-17, pp. 1901; *Carta Orgânica da Colónia de São Tomé*. Decreto N.º 12.499-D – Diário de Governo n.º 261, Série I de 1926-11-22, pp. 2036.

De uma forma geral, se excetuarmos pequenas distinções nomenclaturais, todas as colónias africanas, de modo a orientarem o seu apoio na execução dos trabalhos do Governador, viam as suas Direcções de Serviço divididas da seguinte forma: **Serviços da Administração Civil** – compreendendo os serviços de administração política e civil, colonização, comércio, instituições comerciais, cultos, instituições de beneficência, assistência a europeus e assimilados, segurança pública, gestão do *Boletim Oficial*, Imprensa e estatística geral; **Serviços de Instrução Pública** – englobando os serviços de ensino, instrução e educação de todos os indivíduos; **Serviços de Saúde e Higiene** – incumbidos da fiscalização sanitária nas colónias e da superintendência e inspeção de todos os serviços de saúde, civis e militares, e de higiene; **Serviços de Fazenda** – integrando os serviços relativos à classificação, lançamento e cobrança das receitas, o processamento, liquidação e pagamento das despesas, o processamento e abono dos vencimentos, a centralização da contabilidade dos fundos da colónia, a salvaguarda do tombo dos bens da colónia, a coordenação da proposta do orçamento geral, a organização das contas da colónia, os serviços de cadastragem fiscal e o estudo das modificações a introduzir no sistema tributário; **Serviços Aduaneiros** – contemplando os serviços aduaneiros dos portos marítimos e fluviais e das fronteiras terrestres, tanto na componente administrativa como também na fiscal e técnica; **Serviços das Obras Públicas** – responsável pelos vários serviços de construções e obras públicas e pelos monumentos provinciais; **Serviços dos Correios e Telégrafos** – compreendendo os serviços postais, telegráficos, telefónicos, radiotelegráficos e a repartição técnica da fiscalização das indústrias eléctricas; **Serviços dos Portos e Caminhos-de-ferro** – relacionados com a manutenção e gestão dos serviços dos portos marítimos e dos caminhos-de-ferro; **Serviços da Indústria e Minas** – nos quais se inscreviam os serviços geológicos e mineiros relativos às indústrias, a supervisão do trabalho fabril e a observação de alguma estatística industrial; **Serviços e Negócios Indígenas** (somente nas colónias de indigenato) – responsável por todos os assuntos concernentes aos indígenas, ou seja, política, trabalho, emigração, assistência, instrução profissional, civilização, curadoria geral e administração da justiça; **Serviços de Agricultura** – onde se enquadravam assuntos associados à gestão e produção florestal, agrícola e pecuária.

2.3. As reformas de 1928-1929

Apesar da efémera passagem de João Belo pela pasta das Colónias (9 de julho de 1926 a 28 de novembro de 1927), o seu legado político perdurou, ainda que sujeito a alterações,

para além da Ditadura Militar, refletindo-se nas opções coloniais do Estado Novo. Em bom rigor, por via do Decreto N.º 15.241, de 24 de março de 1928⁹², as *Bases Orgânicas da Administração Colonial* foram alvo de uma tímida reformulação que, por um lado, visou o seu aperfeiçoamento e, por outro, antecipava uma nova revisão das cartas orgânicas em vigor, sendo que não se adulterou a essência fundamental da lei. Assim, como já verificámos, o diploma continuou a assentar nos critérios da superintendência e fiscalização do regime de autonomia administrativa e financeira, da separação de competências executivas e legislativas atribuídas à metrópole e aos governos coloniais e da readaptação do sistema de Altos Comissariados. No geral, as novidades introduzidas por esta segunda versão das *Bases Orgânicas* dizem respeito à clarificação e ampliação das competências do Ministro das Colónias. Por exemplo, no domínio legislativo (Base VIII⁹³), além das prerrogativas previstas no documento original, passava a estatuir sobre os vencimentos de todo o corpo político e administrativo que integrava as colónias, a organização militar de cada território, transferências de atribuições ministeriais aos governadores, regulamentação do trabalho indígena e do estatuto político, civil e criminal dos indígenas. Relativamente à componente executiva, o ministro usufruiria de maior margem de manobra para nomear, exonerar, aposentar, promover e transferir pessoal que estivesse envolvido, direta ou indiretamente, nos governos coloniais. E convenha-se que, na primeira modalidade das *Bases*, já se verificava bastante folga nesta matéria. Quanto ao regime de Altos Comissariados, nada se alterou⁹⁴. Sempre que o Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro das Colónias, considerasse justificar-se submeter temporariamente uma colónia a este regime, este seria aplicado. O Alto Comissário, nomeado pelo Conselho de Ministros, igualmente sob recomendação do detentor da pasta das colónias, teria ao seu dispor as atribuições correspondentes às de governador de colónia, bem como todas as que, podendo pertencer ao Ministro das Colónias, lhe fossem conferidas no decreto que aprovava a aplicação do Alto Comissariado.

Da reforma das *Bases Orgânicas da Administração Colonial*, embora se estipulasse nas disposições transitórias que todas as colónias, num prazo de um ano, apresentassem uma revisão das respetivas cartas orgânicas, em África, apenas Angola⁹⁵ e Moçambique⁹⁶ obedeceram aos trâmites do diploma. Em ambos os casos, as alterações também foram escassas. No que concerne ao Governador-Geral, apesar das suas competências não sofrerem

⁹² Cf. Decreto N.º 15.241 – Diário de Governo n.º 69, Série I de 1928-03-24.

⁹³ Cf. *Idem*, pp. 586.

⁹⁴ Cf. *Idem*, pp. 587 e Decreto N.º 12.421 – Diário de Governo n.º 220, Série I de 1926-10-02, pp. 1454.

⁹⁵ *Carta Orgânica de Angola*. Decreto. N.º 15.917 – Diário de Governo, n.º 201, Série I de 1928-09-01.

⁹⁶ *Carta Orgânica de Moçambique*. Decreto N.º 17.153 – Diário de Governo, n.º 169, Série I de 1929-07-06.

modificações, torna-se evidente que a revisão das cartas procurou definir com nitidez as matérias sobre as quais o magistrado podia, ou não, legislar, mesmo com voto afirmativo do Conselho de Governo. Por outras palavras, os textos foram reorganizados no sentido da sua interpretação se tornar mais límpida, nomeadamente com a introdução de duas secções – “*das funções executivas*” e “*das funções legislativas*” – no Capítulo II (*competência do governador-geral*⁹⁷). Situação análoga observa-se relativamente às atribuições do Conselho de Governo, uma vez que se mantiveram as suas prerrogativas, contudo, melhor esquematizadas. Nesta matéria, exemplo do novo formato do diploma foi a inserção de um Capítulo V dedicado exclusivamente à *Secção Permanente do Conselho de Governo*, organismo contemplado na fórmula original das cartas orgânicas sem uma designação específica: “*O Conselho do Govêrno terá uma secção especialmente encarregada de dar parecer sobre os regulamentos necessários à boa execução dos diplomas vigentes na colónia e com as demais atribuições de carácter executivo constantes deste diploma*”⁹⁸. Na versão revista, a *Secção Permanente*, além de preservar a função acabada de anunciar, acumula a capacidade de eleger o Encarregado do Governo-Geral, no caso do Governador-Geral ou o Vice-Presidente do Conselho de Governo se encontrarem ausentes ou impedidos de desempenhar os seus cargos. Outra alteração no seio deste corpo relaciona-se com a sua composição. Se nas cartas de 1926 se estipulava que a secção integraria o Governador-Geral ou seu representante, na qualidade de presidente, os Procuradores da República junto da Relação de Luanda e de Moçambique, um vogal oficial nomeado pelo Governador e outros dois eleitos pelo Conselho de Governo, o mesmo não se sucedia em 1928. Com a revisão das cartas, a composição da *Secção Permanente* compreendia o Governador-Geral, todos os membros oficiais do Conselho de Governo e um vogal não oficial nomeado, anualmente, pelo Governador⁹⁹.

Uma última menção merece ser feita relativamente ao Conselho de Governo, uma vez que as novas cartas orgânicas acarretaram modificações na sua composição, nomeadamente um acréscimo no plano quantitativo, salvaguardando-se, contudo, a paridade entre os vogais não oficiais nomeados e eleitos. Estes últimos seriam em número de seis, mais um par que no

⁹⁷ *Carta Orgânica de Angola*. Decreto N.º 15.917 – Diário de Govêrno, n.º 201, Série de 1928-09-01, pp. 1794-1798 e *Carta Orgânica de Moçambique*. Decreto N.º 17.153 – Diário de Govêrno, n.º 169, Série I de 1929-07-06, pp. 1745-1749.

⁹⁸ *Carta Orgânica da Colónia de Angola*. Decreto N.º 12.499 – Diário de Govêrno n.º 230, Série I de 1926-10-15, Art. 68º, pp. 1614; *Carta Orgânica da Colónia de Moçambique*. Decreto N.º 12.499-B – Diário de Govêrno n.º 257, Série I de 1926-11-17, Art.68º, pp. 1896.

⁹⁹ *Carta Orgânica de Angola*. Decreto N.º 15.917 – Diário de Govêrno, n.º 201, Série de 1928-09-01, pp. 1801 e *Carta Orgânica de Moçambique*. Decreto N.º 17.153 – Diário de Govêrno, n.º 169, Série I de 1929-07-06, pp. 1752.

diploma original, sendo que tanto em Angola como em Moçambique cada vogal eleito representaria um círculo eleitoral, todavia não especificados em sede de carta orgânica. Quanto aos vogais natos, em vez dos quatro previstos no primeiro modelo, passariam a ser cinco: os Procuradores das República junto da Relação de Luanda e Moçambique, respetivamente; o diretor dos serviços de fazenda da colónia; três diretores de serviços da colónia, escolhidos pelo Governador¹⁰⁰. Esquematizando, veja-se a tabela 2:

Tabela 2 - Composição dos Conselhos de Governo de Angola e Moçambique (Cartas Orgânicas de 1928 e 1929).

Conselho de Governo		Angola	Moçambique
<u>Membros não oficiais</u>	Vogais Nomeados	6	6
	Vogais Eleitos	6	6
<u>Membros oficiais</u>	Vogais Natos	5	5
Total		17	17

2.4. Estatuto político, civil e criminal dos indígenas: implicações ao nível da participação política nos Conselhos de Governo

Explanada a estruturação político-administrativa de primeira instância do poder colonial em África, uma outra componente da vida socio-política colonial requer a nossa atenção, mais concretamente o *Estatuto político, civil e criminal dos indígenas*¹⁰¹ de 1929. Este documento, tributário do *Estatuto político, civil e criminal dos indígenas de Angola e Moçambique* de 1926¹⁰², estendido à Guiné em 1927¹⁰³, destinava-se à regulação das garantias e obrigações fundamentais dos indígenas de Angola, Moçambique e Guiné, fruto das disparidades de desenvolvimento social, económico e político em relação aos europeus. Segundo o próprio estatuto, inscrevia-se na tradição ultramarina portuguesa “*a norma cristã, humanitária e patriótica de manter e civilizar as populações indígenas do nosso vasto domínio colonial e de as incorporar fraternalmente no organismo político, social e*

¹⁰⁰ *Carta Orgânica de Angola*. Decreto N.º 15.917 – Diário de Governo, n.º 201, Série de 1928-09-01, pp. 1799 e *Carta Orgânica de Moçambique*. Decreto N.º 17.153 – Diário de Governo, n.º 169, Série I de 1929-07-06, pp. 1750.

¹⁰¹ *Estatuto Político, civil e criminal dos indígenas* – Decreto N.º 16473, Diário do Governo, n.º30/1929, Série I de 1929-02-06.

¹⁰² *Estatuto Político, civil e criminal dos indígenas de Angola e Moçambique* – Decreto N.º 12533, Diário do Governo, n.º 237/1926, Série I de 1926-10-03.

¹⁰³ Decreto N.º 13698, Diário do Governo, n.º237/1927, Série I de 1927-05-30.

económico da Nação Portuguesa”. Baseando-se neste legado histórico e “*sob a influência honrosa deste ideal progressivo, julgou-se que se deveria fazer bem cedo a equiparação geral do indígena ultramarino ao europeu, nos direitos e obrigações fundamentais de ordem pública e privada*”¹⁰⁴. Partindo destas duas premissas, e por intermédio de leis especiais, procurava-se, paulatinamente, impor as leis e valores portugueses aos povos nativos nas três colónias continentais da África Portuguesa, alegando-se o respeito pelas suas tradições e costumes. Agora, levanta-se a questão: o que define a categoria de indígena? De acordo com o diploma, indígena era todo o indivíduo de raça negra ou dela descendente que, pelos seus usos e costumes, não se distinguia do comum daquela raça. Os não indígenas compreendiam todos os indivíduos, independentemente da raça, que não se encontrassem nessas condições. Esta distinção é a base de um sistema discricionário com implicações ao nível do acesso ao poder colonial, colidindo com o objetivo de incorporar estas populações no organismo político e socio-económico de Portugal.

Na secção dos direitos políticos dos indígenas, o art. 7º do *Estatuto político, civil e criminal dos indígenas* estatua que, a estes, não se concediam direitos políticos em relação às instituições de carácter europeu. Esta questão, aliada a uma indefinição que deixava implícita a negação da cidadania portuguesa a estas populações, condicionava a sua participação nos Conselhos de Governo coloniais. Já tivemos oportunidade de verificar que dois dos requisitos de elegibilidade e nomeação para estes organismos consistiam no porte de nacionalidade portuguesa, na faculdade de saber ler e escrever e na maioridade, portanto, perante o que acabámos de expor, alguns dados demográficos merecem a nossa atenção. Adiante-se que, fruto da falta de uniformidade e amplitude dos métodos estatísticos da época, a consulta de informações foi condicionada.

¹⁰⁴ *Estatuto Político, civil e criminal dos indígenas* – Decreto N.º 16473, Diário do Govêrno, n.º30/1929, Série I de 1929-02-06, pp. 386.

Tabela 3 – Estimativa da População Indígena e Civilizada nas Colónias de Indigenato (1930-1931)¹⁰⁵

Angola						
<i>População Indígena</i>	<i>%</i>	<i>População Civilizada</i>	<i>%</i>	<i>População Total</i>		
2554492	98,3	44674	1,7	2599166		
Moçambique						
<i>População Indígena</i>	<i>%</i>	<i>População Civilizada</i>	<i>%</i>	<i>População Total</i>		
3960261	99,1	35570	0,9	3995831		
Guiné						
<i>População Indígena</i>	<i>%</i>	<i>População Civilizada</i>	<i>%</i>	<i>População Civilizada Alfabetizada</i>	<i>%</i>	<i>População Total</i>
359112	98,4	5817	1,6	2382	0,7	364929

Atendendo à informação apresentada, e embora não esteja contemplada a percentagem de indivíduos na minoridade e maioria, chega-se à conclusão que, no universo de indivíduos elegíveis para os Conselhos de Governo, a larga maioria da população, classificada como indígena, via vedado o seu acesso ao único organismo de representação política colonial à data das reformas de João Belo. Apesar de apenas se poderem adiantar valores concretos a partir dos cadernos eleitorais e da respetiva população recenseada, dados de que não dispomos, ao adotar a Guiné como referência, nos dois primeiros casos é presumível que estes indicadores decrescessem caso, nos censos em questão, fosse contemplada a percentagem de

¹⁰⁵ Tabela produzida através dos dados estatísticos disponibilizados no *Boletim Geral das Colónias*, N.º 96, 1933, pp. 102 (População Indígena, segundo o recenseamento geral referido a 31 de Dezembro de 1931), no *Boletim Geral das Colónias*, N.º 103, 1934, pp. 103, no *Boletim Geral das Colónias*, N.º 84, 1932, pp. 106-108 (Número de habitantes, referidos a 31 de Dezembro de 1930), no *Boletim Geral das Colónias*, N.º 84, 1932, pp. 108-110 (População Indígena, segundo o censo de 1930), no *Boletim da Agência Geral das Colónias*, N.º 42, 1928, pp. 165 (População Civilizada, referente a 31 de Março de 1928) e no *Boletim da Agência Geral das Colónias*, N.º 77, 1931, pp. 135 (População Indígena da Guiné no ano de 1929-1930). Disponibilizados no anexo I, II, III e IV.

indivíduos alfabetizados. Do mesmo modo, embora não disponhamos de elementos completos para realizar esse balanço, é curioso verificar que relativamente à população civilizada, os brancos não constituíam o grosso da sua composição. Se nos focarmos novamente no caso da Guiné, observamos que cerca de 60,1% dessa população era negra, 22,5% mestiça, 16,9% branca e 0,4% corresponderia a outros tipos somáticos¹⁰⁶. Quanto a Angola e Moçambique, se nos guiarmos pelos dados das décadas de 1940, uma vez que não dispomos de informação para o decénio precedente, constatamos um panorama idêntico. No primeiro território, cerca de 48,1% da população civilizada era branca e, no segundo, a mesma percentagem cifrava-se na ordem dos 49,5%¹⁰⁷. Pelo exposto, se é dado adquirido para o caso da Guiné que mais de metade da população civilizada não era de origem branca, é plausível admitir o mesmo para Angola e Moçambique no início da década de 1930. Não sendo o objetivo desta dissertação analisar a composição social das estruturas político-administrativas do Estado Colonial, há que realçar o paradoxo que expusemos no contexto das colónias de indigenato portuguesas: a exclusão da população indígena – leia-se, indivíduos não brancos – do aparelho administrativo colonial e a prevalência de uma maioria negra ou mestiça no conjunto da população civilizada, teoricamente elegível para o Conselho de Governo.

Seria interessante desenvolver um estudo aprofundado sobre a composição dos Conselhos de Governo e dos demais organismos coloniais que Portugal criou ao longo do século XX, analisando a respetiva proveniência social dos seus membros. Contudo, a nós importa-nos analisar organização político-administrativa do sistema colonial português e neste caso em concreto, o valor das reformas do Ministro das Colónias, João Belo. Deste modo, e em jeito de conclusão, voltamos a salientar o carácter socialmente discricionário destas, tendo por base o *Estatuto político, civil e criminal dos indígenas*, bem como a natureza centralizante das suas *Bases Orgânicas da Administração Colonial*, rompendo com a política de autonomia e descentralização da Primeira República e garantindo um lato conjunto de poderes ao Ministro das Colónias. Esta figura, assim, apresentava-se como o grande controlador e fiscalizador dos Governadores coloniais e da gestão das contas públicas nos territórios que estes administravam, limitando notoriamente a autonomia dos Conselhos de Governo, que já por si se viam praticamente reduzidos a uma função consultiva.

¹⁰⁶ Dados elaborados a partir do anexo IV.

¹⁰⁷ Consultar tabelas disponibilizadas na página 68.

Capítulo III – Promulgação e vigência do Acto Colonial (1930-1951)

1. Enquadramento: a definição da orientação colonial

Na sua visão de interesse nacional, António de Oliveira Salazar, na qualidade de Presidente do Conselho de Ministros do Estado Novo, atribuía à defesa da integridade do Império colonial um lugar central. Todavia, se observarmos a sua caminhada para o poder, apercebemo-nos que até 1930 o futuro ditador não manifestou particular entusiasmo em relação à questão colonial. Segundo Yves Léonard¹⁰⁸, a explicação para esta “contradição” radica em dois aspetos. Por um lado, os laços que o ligavam à vida modesta do mundo rural do Vimieiro, de onde era originário, e que o distanciavam do imaginário venturoso do ultramar e, por outro, o seu envolvimento político com o Centro Académico da Democracia Cristã e o Centro Católico Português, forças pouco engajadas na política colonial. Em contrapartida, Salazar desenvolveu um fascínio pela história nacional e, em particular, pelo período áureo dos Descobrimentos, inscrita numa corrente historiográfica que sacralizou o passado e veiculou a ideia de uma “missão” histórica do país. Assim: “*as suas «predisposições» em matéria colonial explicar-se-iam, principalmente, pelo lento amadurecimento de um nacionalismo marcado de continuidade histórica (...) e por esta historiografia nacionalista colocada «sob o signo da reconstrução nacional»*”¹⁰⁹.

Até ao despertar deste nacionalismo imperial durante a sua atuação enquanto Ministro das Colónias interino, entre Janeiro e Julho de 1930, António de Oliveira Salazar, dedicava-se essencialmente ao saneamento das finanças portuguesas – aspeto determinante no seu futuro político, como teremos oportunidade de registar. Em função da situação económico-financeira que atravessava o país, a Ditadura necessitava de uma figura capaz de inverter a situação e António de Oliveira Salazar afigurava-se como a melhor alternativa para o efeito¹¹⁰. Por um lado, o regime assegurava o alargamento da sua base social de apoio, dado o seu reconhecimento no Centro Católico. Por outro lado, o futuro chefe do Estado Novo já gozava de mérito no que diz respeito ao mundo das finanças. Inicialmente demonstrando reservas em assumir a pasta das Finanças do governo do general Vicente de Freitas, António de Oliveira Salazar acaba por aceitar o cargo, em Abril de 1928, impondo condições prévias que lhe permitissem prosseguir uma política de equilíbrio orçamental que regularizasse as

¹⁰⁸ Cf. Bethencourt, Francisco e Chaudhuri, Kirti (dir.) – *História da Expansão Portuguesa*, vol. 5, «Último Império e recentramento: 1930-1998», Lisboa: Temas e Debate, 1998-2000, pp. 10-13.

¹⁰⁹ *Idem*, pp. 12.

¹¹⁰ Cf. Rosas, Fernando, *O Estado Novo (1926-1974)* in Mattoso, José (coord.) *História de Portugal*, vol. VII, Lisboa, Editorial Estampa, 1998, pp. 155-156.

finanças e a economia nacionais. Essas condições¹¹¹ consubstanciaram, de facto, um papel fiscalizador e controlador ao Ministério das Finanças sobre os restantes, e catapultaram o ministro para uma situação favorável que lhe permitiria agigantar os poderes e a sua influência política. É justamente neste contexto que Salazar se tornará um dos protagonistas no episódio que vai despoletar a queda do governo encabeçado por Ivens Ferraz, a 11 de Janeiro de 1930, abrindo-se a brecha política que não só o colocaria interinamente à frente da pasta das Colónias, como permitiria a edificação do Estado Novo.

Cunha Leal, governador do Banco de Angola desde 1926, por ocasião de um convite do Centro Colonial, participou, a 4 de Janeiro de 1930, numa conferência sobre “o problema do crédito em Angola” na Associação Comercial de Lisboa. Defendendo que o insucesso da atuação de Norton Matos enquanto Alto-Comissário em Angola não era, por si só, justificação suficiente para abandonar a política desenvolvimentista que este almejava, Cunha Leal vai criar um diferendo com o Ministro das Finanças, Salazar. O governador do Banco de Angola, no seu discurso, além de expor a situação económico-financeira de Angola, adiantou três ideias chave. Contrário à implementação de uma “política de prossecução do imediato equilíbrio orçamental em Angola”, remetia para a Metrópole a responsabilidade de corrigir a situação deficitária da colónia, até que esse equilíbrio fosse atingido, propondo um estudo, detalhado e urgente, sobre possíveis obras de fomento a realizar naquele território¹¹². A resposta do Ministro das Finanças não tardou e três dias mais tarde, a 7 de Janeiro, por via de uma Nota Oficiosa, fundamentava a imprescindibilidade da consolidação orçamental de Portugal e das colónias como requisito para a execução de uma política de fomento nas Colónias. Tratava-se de divergências de natureza ideológica em relação à autonomia orçamental e financeira a conferir às colónias. Simultaneamente, reportando-se à conjuntura

¹¹¹ Cf. Salazar, António de Oliveira, *Oliveira Salazar: discursos e notas políticas, 1928 a 1966*, Coimbra, Coimbra Editora, 2015, pp. 39 “Não tomaria, apesar de tudo, sobre mim esta pesada tarefa, se não tivesse a certeza de que ao menos poderia ser útil a minha acção, e de que estavam asseguradas as condições de um trabalho eficiente. V. Ex.^a dá aqui testemunho de que o Conselho de Ministros teve perfeita unanimidade de vistas a este respeito e assentou numa forma de íntima colaboração com o Ministério das Finanças, sacrificando mesmo nalguns casos outros problemas à resolução do problema financeiro, dominante no actual momento. Esse método de trabalho reduziu-se aos quatro pontos seguintes:

- a) Que cada Ministério se compromete a limitar e a organizar os seus serviços dentro da verba global que lhes seja atribuída pelo Ministério das Finanças;
- b) Que as medidas tomadas pelos vários Ministérios, com repercussão directa nas receitas ou despesas do Estado, serão previamente discutidas e ajustadas com o Ministério das Finanças;
- c) Que o Ministério das Finanças pode opor o seu veto a todos os aumentos de despesa corrente ou ordinária, e às despesas de fomento para que se não realizem as operações de crédito indispensáveis;
- d) Que o Ministério das Finanças se compromete a colaborar com os diferentes Ministérios nas medidas relativas a reduções de despesas ou arrecadação de receitas, para que se possam organizar, tanto quanto possível, segundo critérios uniformes.

¹¹² Salazar, António de Oliveira, *Nota Oficiosa*, 7 de Janeiro de 1930, *apud* Silva, A. E. Duarte [et al.] – *Salazar e o Salazarismo*, Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1989, pp. 107-109.

angolana, que segundo ele vivia uma “profunda desorganização económica e financeira”, considerava incompreensível a posição de Cunha Leal, acrescentando que “*não pode deixar de lamentar-se que o sr. Governador do Banco de Angola, hoje exclusivamente Banco do Estado, viesse publicamente insinuar que é errada e funesta a política do Governo em relação a Angola.*”¹¹³. Este episódio, tornado público através de jornais, apanhou de surpresa o chefe de governo, Ivens Ferraz, que encarou com perplexidade o facto do Ministro das Finanças se ter pronunciado sobre assuntos respeitantes ao ultramar, sem o seu conhecimento, nem do titular da pasta das Colónias. Neste contexto e perante um documento revestido com uma forte conotação política, desprestigiante da administração colonial de Angola, Ivens Ferraz convocou Salazar para uma reunião no seu gabinete, aguardando-o juntamente com o Ministro das Colónias. Mediante a advertência do chefe executivo, Salazar, repreendido, ameaçou demitir-se do governo, demovido apenas pela promessa que no próximo Conselho de Ministros se analisaria a questão de Angola e que, até lá, juntamente com o Ministro das Colónias, poderia elaborar uma moção onde se definisse o rumo que o Governo iria adotar face àquele território, a apresentar na reunião de ministros¹¹⁴.

Pautado pela tensão entre o Presidente do Governo e o Ministro das Finanças, que aliás acaba por abandonar a reunião acompanhado pelo Ministro da Educação, o Conselho de Ministros realiza-se a 11 de Janeiro. Deste modo, e após conversações infrutíferas junto do Presidente Óscar Carmona, Ivens Ferraz, “*que se tinha dessolidarizado – com vários ministros – da atitude adoptada por Salazar durante esta crise*”¹¹⁵, solicitou-lhe a demissão coletiva do seu gabinete. Consumada a crise governamental, Carmona entregou a presidência do novo governo ao general Domingos de Oliveira, a 21 de Janeiro de 1930, e António de Oliveira Salazar, designado, de novo, Ministro das Finanças, adquiriria, cumulativamente e de forma interina, a pasta das Colónias. Volvido nem um mês, a 16 de Fevereiro, publica uma Nota Oficiosa onde inscreveu o seu plano governativo para o Império, documento com um cunho iminentemente económico, refletindo o desígnio de pôr cobro à conjuntura provocada pela Crash de 1929. Todavia, o Ministro das Colónias rapidamente extravasaria a esfera económica, compreendendo que o problema colonial não se esgotava na economia e exigia uma ação política. Durante o mês de Março, registaram-se em Angola tumultos com contornos conspirativos e separatistas, envolvendo quadros da administração colonial de

¹¹³ Cf. Silva, A. E. Duarte [et al.] *op. cit.*, pp. 109-110 e Bethencourt, Francisco e Chaudhuri, Kirti (dir.) – *História da Expansão Portuguesa*, vol. 5, «Último Império e recentramento: 1930-1998», Lisboa: Temas e Debate, 1998-2000, pp. 13.

¹¹⁴ Cf. Silva, A. E. Duarte, *op. cit.*, pp. 110-111.

¹¹⁵ Cf. Bethencourt, Francisco e Chaudhuri, Kirti (dir.), *op. cit.*, pp. 13.

matrizes ideológicas diversas e inconciliáveis que, aliás, espelhavam as três tendências políticas existentes no interior da Ditadura. Uma, onde figurava António de Oliveira Salazar, de carácter conservador, antiliberal e antidemocrático, apostada na edificação de um sistema constitucional que terminasse com a Ditadura; outra, composta por liberais e conservadores moderados que visavam o término da Ditadura mediante a transição para um regime liberal; finalmente, uma terceira, filiada nas proximidades do fascismo italiano e empenhada na manutenção do sistema inaugurado pelo golpe de 26 de Maio de 1926. Das figuras intervenientes no sobressalto angolano, destacam-se Cunha Leal (linha liberal), o Alto-Comissário Filomeno da Câmara e o tenente Morais Sarmento (linha pró-fascista) e, em virtude do sucedido, António de Oliveira Salazar viu-se obrigado a intervir de forma estritamente política no âmbito colonial, enviando um corpo militar para Angola e demitindo Filomeno da Câmara¹¹⁶.

Desnudadas as divergências políticas no seio da Ditadura, ramificadas no mundo colonial, tornou-se evidente para o Ministro das Colónias o imperativo de acertar uma solução política para as colónias capaz de congregar diferentes posições ideológicas em seu redor e, simultaneamente, engenhosa o suficiente para solidificar o seu próprio capital político. Tal como apontou Douglas Wheeler, “*as colónias eram o cimento que unia patriotas de ideologias diferentes, monárquicos e republicanos*”¹¹⁷. Novamente, por via de Nota Oficiosa publicada a 29 de Abril, Salazar partilhava o que projeto que tinha em mente, sustentando:

“ «Há causas profundas na raiz das deficiências de ordem económica, financeira e política que se prendem aos princípios mais fundamentais da administração colonial. Ora, em face destes, circunstâncias especiais forçam a marcar com urgência posições, a definir atitudes, a contrariar tendências prejudiciais, a dar directivas de acção futura, que por custosa não pode correr o risco de ser ineficaz» ”¹¹⁸

Na sequência deste raciocínio e considerando a Constituição de 1911 insuficiente em matéria colonial, sugere a sua substituição por um Acto Colonial:

“ «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. Numa palavra, [concluiu-se] que era preciso firmar um direito constitucional colonial que, aproveitando o que já está nas Bases Orgânicas em vigor,

¹¹⁶ Para compreender as origens e analisar as características do incidente político-militar em Angola, em Março de 1930, Cf. Pimenta, Fernando Tavares – *Angola, os Brancos e a Independência*, Porto: Edições Afrontamento, 2008, pp. 148-159; Silva, A. E. Duarte, *op. cit.*, pp. 114-115.

¹¹⁷ Cf. Bethencourt, Francisco e Chaudhuri, Kirti (dir.), *op. cit.*, pp. 15.

¹¹⁸ Silva, A. E. Duarte, *op. cit.*, pp. 116-117.

representasse, em face das tendências e necessidades da época, uma proclamação do mais alto nacionalismo e uma barreira contra os factores de desorganização»¹¹⁹.

Assim, iniciar-se-iam as diligências para formalizar o novo direito constitucional das colónias, cujo projeto seria escrutinado no decorrer III Congresso Colonial Nacional, reunido na Sociedade de Geografia de Lisboa, entre 8 e 16 de Maio, e depois pelo Conselho Superior das Colónias, a 29 de Maio. Relativamente ao III Congresso Colonial Nacional, pôde observar-se no âmago dos congressistas, duas correntes divergentes entre si. A primeira, onde figurava, por exemplo, Henrique Galvão, era partidária do carácter urgente e oportuno da publicação do diploma, defensora da sua legalidade constitucional e da pertinência do seu conteúdo e da terminologia adotada. A segunda, encabeçada por Cunha Leal, situava-se justamente nos antípodas da primeira.¹²⁰ Quanto ao Conselho Superior das Colónias, redigiu, pela mão de António de Aguiar, um parecer¹²¹ onde é por demais evidente a sintonia entre este organismo e António de Oliveira Salazar, exaltando a sua legalidade constitucional, conteúdo e terminologia¹²². Assim, no dia 8 Julho de 1930, era aprovado e promulgado o Acto Colonial (Decreto N.º 18570) e a 29 de Julho concluía o seu trabalho como Ministro das Colónias, solicitando a sua demissão ao Presidente Óscar Carmona. Estava traçado o destino da política colonial a prosseguir nas próximas décadas.

2. Acto Colonial, Mística Imperial e Carta Orgânica do Império Colonial

2.1. O Acto Colonial

Para além de servir como instrumento político para reforçar o poderio de António de Oliveira Salazar no seio do regime, o Acto Colonial¹²³, aprofundando as reformas inauguradas pelo Ministro João Belo, marcou, pelo seu alcance político, económico e jurídico, a rutura definitiva com o modelo colonial de descentralização administrativa e financeira da Primeira República. Principiado por um extenso texto introdutório justificativo da amplitude política

¹¹⁹ Silva, A. E. Duarte, *op. cit.*, pp. 117.

¹²⁰ Alfredo Wilensky retrata com detalhe o antagonismo entre estas duas facções, partilhando declarações de votos particulares de alguns dos congressistas que integraram o III Congresso Colonial Nacional (Carlos Alpoim; Cunha Leal; Chaves de Almeida; Caetano Gonçalves; Domingo Pepulim; Henrique Galvão). Cf. Wilensky, Alfredo Héctor – *Tendências de la legislación ultramarina portuguesa en África: contribución para su estudio en los países de habla hispana*. Braga: Editora Pax, 1968, pp. 117-128. Ver também Silva, A. E. Duarte, *op. cit.*, pp. 119-124.

¹²¹ Cf. Parecer nº 331, Diário do Governo n.º 156/1930, Série I de 1930-07-08, pp. 1312-1319.

¹²² Demarcam-se deste clima de concordância, por via de declarações de voto, Fernando Pais Teles de Utra Machado; Teófilo Duarte; João Batista de Almeida Arez, todos sugerindo correções de natureza técnica com o intuito do diploma ser formulado de forma mais rigorosa. Cf. Parecer nº 331, Diário do Governo n.º 156/1930, Série I de 1930-07-08, pp. 1319.

¹²³ Decreto N.º 18570, Diário do Governo n.º 156/1930, Série I de 1930-07-08, pp. 1307-1312.

do diploma e dos princípios inerentes a cada um dos seus títulos – *I – Das garantias gerais; II – Dos indígenas; III – Do regime político e administrativo; IV – Das garantias económicas e financeiras* –, o Acto organizava todos os componentes estruturantes da administração colonial.

O texto começa, desde logo, a fundamentar a reforma da Constituição de 1911, “necessidade reconhecida por todos”, e a substituição imediata de todo o título V (concernente às colónias) pelo Acto Colonial, sem prejuízo deste vir a ser incorporado na futura Constituição. Adiante, esclarece-se que a reforma resultava de três fatores concretos. “*De um lado, certas correntes internacionais propendem a agitar ou estabelecer ideias mais ou menos desfavoráveis aos dogmas tradicionais da soberania colonial*”¹²⁴ – uma clara crítica aos princípios emanados da Sociedade das Nações, supra referidos. “*De outro, a própria desorganização da administração pública, provocado pela conflagração mundial (...), trouxe situações anormais*”¹²⁵. Por fim, somava-se a exiguidade do título V da Constituição de 1911, que “*limita-se a assentar a regra da autonomia financeira e descentralização administrativa das colónias e a demarcar neste campo a competência do Congresso, do Poder Executivo e dos governos locais*”¹²⁶.

Transitando para os títulos propriamente ditos, é no *I – Das garantias gerais*¹²⁷ onde se define que é da “*da essência da Nação Portuguesa desempenhar a função histórica de possuir e colonizar domínios ultramarinos e de civilizar as populações indígenas que nêles se compreendem*” (art. 2.º) e que o conjunto dos domínios ultramarinos portugueses se designava como “*Império Colonial Português*” (art. 3.º). É nesta secção do Acto Colonial onde se reitera a soberania política de Portugal sob o Império, o princípio da solidariedade entre as suas partes constituintes e, pela primeira vez, estabelece-se a doutrina da nacionalização económica das colónias. Acerca deste último ponto, estipulava-se que o Estado não concessionaria a empresas singulares ou coletivas o exercício de prerrogativas de administração públicas, a capacidade destas estabelecerem taxas, ou a posse de terrenos e/ou áreas de pesquisa mineira. Por outro lado, relativamente às entidades que usufruíssem deste tipo privilégios, era vedada a hipótese deles serem prorrogados ou renovados, tendo o Estado em vista a completa unificação administrativa das colónias (art. 12.º). Se sobre a nova doutrina económica restassem dúvidas, o texto introdutório do Acto Colonial dissipa-as liminarmente: “*de futuro as concessões do Estado, seja qual for a sua natureza, ainda que*

¹²⁴ Decreto N.º 18570, Diário do Governo n.º 156/1930, Série I de 1930-07-08, pp. 1307.

¹²⁵ *Idem*, pp. 1307.

¹²⁶ *Idem*, pp. 1307.

¹²⁷ *Idem*, pp. 1309.

hajam de ter efeito com intervenção de capitais estranhos, ficarão subordinadas à nacionalização e desenvolvimento da economia das colónias”¹²⁸.

Relativamente ao segundo título, **II – Dos indígenas**¹²⁹, prevalecem os preceitos consagrados pela legislação produzida entre 1926 (*Estatuto Político e Criminal dos indígenas de Angola e Moçambique*) e 1929 (*Estatuto Político, Civil e Criminal dos Indígenas*). Determinava-se que o Estado garantia a civilização, proteção e defesa dos interesses do indigenato em função de princípios consignados pelas convenções internacionais (art. 15.º, 16.º, 24.º); estatua-se acerca do regime de trabalho, remuneração e restrições ao trabalho forçado (art. 18.º, 19.º, 20.º e 21.º) e previa-se a existência de um modelo jurídico discricionário. Ou seja, atendendo ao grau de evolução dos nativos, previa-se a harmonização do regime jurídico de acordo com os usos e costumes dos indígenas, por via de estatutos especiais (art. 22.º).

O terceiro título, **III – Do regime político e administrativo**¹³⁰, embora remeta um vasto conjunto de matérias para as bases da administração colonial (art. 25.º e 28º), identifica as competências exclusivas do Congresso, mediante propostas apresentadas pelo Ministro das Colónias (art. 27.º). Dependiam daquele organismo os diplomas que alterassem ou estabelecessem bases orgânicas das colónias, a decisão de fazer guerra ou paz, a aprovação de tratados, convenções ou acordos com nações estrangeiras e a definição de competências do governo central e governos coloniais quanto à área e ao tempo de concessões que envolvessem privilégios especiais. Este trecho do Acto Colonial definia, igualmente, a garantia da descentralização e autonomia financeira das colónias, limitada pela Constituição e pelo seu grau de desenvolvimento (art. 26.º). Contudo, como teremos oportunidade de confirmar, uma análise à *Carta Orgânica do Império Colonial Português* demonstra categoricamente que essa descentralização era mais teórica que efetiva, visto que o poder colonial, representado pelos Governadores e os Conselhos de Governo, ver-se-á esvaziado de uma série de prerrogativas e submetido um rigoroso e apertado modelo de fiscalização por parte do poder metropolitano. Sem prejuízo, o próprio Acto Colonial já prenunciava essa realidade, nomeadamente através dos arts. 30.º e 31.º que, reportando-se respetivamente ao exercício das funções legislativas e executivas dos governadores, previam a supervisão da metrópole. De resto, importa assinalar a mitigação do regime dos Altos-Comissariados vertida no art. 29.º, o qual impedia que os governadores-gerais ou de colónia acumulassem

¹²⁸ Decreto N.º 18570, Diário do Governo n.º 156/1930, Série I de 1930-07-08, pp. 1308.

¹²⁹ *Idem*, pp. 1310-1311.

¹³⁰ *Idem*, pp. 1311.

atribuições que, por este diploma, pertencessem ao Congresso, ao Poder Executivo ou ao Ministro das Colónias.

Finalmente, no quarto título, *IV – Das garantias económicas e financeiras*¹³¹, embora se sugira a manutenção da descentralização financeira, também aqui, como no ponto anterior, existe uma contradição. A margem de manobra concedida às colónias para a gestão dos seus destinos económico-financeiros era sufocada pela contingência da salubridade das contas da Fazenda (art. 47.º) e pelo facto de a metrópole “*assegurar pelas suas decisões a conveniente posição de interesses que devem ser considerados (...) em conjunto nos regimes económicos das colónias*” (art. 36.º). Deste modo, tal como se verificara no regime anterior, cada colónia disporia de um orçamento próprio que dependia da aprovação expressa do Ministro das Colónias, que aliás estava dotado de poderes para adotar as providências necessárias para a prossecução do equilíbrio orçamental (art. 40.º). Outro sintoma da ausência de efetiva autonomia neste campo, prende-se com a impossibilidade das colónias contraírem empréstimos no estrangeiro, estabelecendo-se que, perante a eventual inevitabilidade do recurso a praças externas, seria a própria metrópole a responsabilizar-se pelas operações financeiras libertando a colónia de quaisquer encargos (art. 45.º).

2.2. A Mística Imperial

Sinalizando o desvio definitivo da política colonial republicana, o Acto Colonial reflete, igualmente, o impulso da mística imperial que o regime almejava difundir e inculcar na sociedade portuguesa. O principal agente mobilizador desta conceção foi Armindo Monteiro¹³², o qual, aliás, em colaboração com Oliveira Salazar, contribuiu de forma ativa na redação do texto que ordenava a política colonial da Ditadura e, posteriormente, do Estado Novo. E antecipando a descrição do conceito, importa expor, sumariamente, o itinerário que precedeu a chegada de Armindo Monteiro ao poder. Denote-se que o seu percurso académico-profissional e político¹³³ não fazia antever o papel de difusor da mística imperial que protagonizaria na qualidade de Ministro das Colónias, entre 1931 e 1935. Formado em Direito, em 1920, envolveu-se no mundo do jornalismo, inclusivamente assinando a página financeira do *Diário de Notícias*, acabando por se especializar em finanças, apresentando a sua tese de doutoramento – *Do Orçamento Português* – em 1921. Esta obra, espelho de um posicionamento anti-liberal, anti-parlamentar e de diversos preceitos financeiros e

¹³¹ Decreto N.º 18570, Diário do Governo n.º 156/1930, Série I de 1930-07-08, pp. 1311-1312.

¹³² Oliveira, Pedro Aires – Armindo Monteiro. Uma biografia política, Venda Nova: Bertrand Editora, 2000.

¹³³ Cf. *Idem*, pp. 21-56.

orçamentais semelhantes aos que, mais tarde, se observariam em António de Oliveira Salazar, seria o veículo que o elevaria aos degraus do poder executivo. Este trajeto¹³⁴ iniciar-se-ia com a participação – em 1926 e a pedido do general Gomes da Costa, chefe do governo à data – numa missão diplomática em Londres, como delegado técnico, com o objetivo de auxiliar nas negociações da dívida contraída junto do Tesouro britânico em 1916. Apesar desta honra, terminadas as negociações, Armindo Monteiro ainda não se comprometera politicamente com o regime. Se até 1928 este não demonstrou nenhuma militância partidária, limitando-se a expetar o futuro da Ditadura Militar, é justamente nessa data que, a convite de Salazar, irá chefiar a Direção-Geral de Estatística. Deste posto, transitaria para a Subsecretaria de Estado das Finanças comandada pelo “mago das finanças”, em 1929, destacando-se durante a sua atuação o estudo que empreendeu relativamente às finanças coloniais e, particularmente, de Angola. Merecendo a confiança de Oliveira Salazar para se deslocar a Angola e lá impor, com sucesso, a aplicação dos princípios de contabilidade em vigor na metrópole, em Julho de 1930, vir-se-ia, depois do seu regresso, nomeado Ministro das Colónias em Janeiro de 1931, podendo focar-se na propagação da mística imperial.

No essencial, esta conceção corresponde a uma doutrina que galvanizava a história da expansão portuguesa ao exaltar as proezas das figuras de maior vulto durante os Descobrimentos¹³⁵, reiterando a predisposição que a nação exibia para a aventura, conquista de novos domínios, respetiva civilização das populações nativas e, em geral, para a colonização. Partindo deste pressuposto e tomada a consciência do longo trajeto que Portugal percorrera na senda do colonialismo, considerava-se que o país estava imbuído de uma

¹³⁴ Cf. Oliveira, Pedro Aires, *op. cit.*, pp. 57-74.

¹³⁵ Cf. Discurso proferido por Armindo Monteiro na Union Coloniale Française, a 14 de Novembro de 1931, “O país dos quatro impérios”, in *Para uma política imperial: alguns discursos do Ministro das Colónias Dr. Armindo Monteiro*, Lisboa: Agência Geral das Colónias, 1934, pp. 17-32. “Quando os portugueses começaram a descoberta do Mundo, tudo na Pátria favorecia os seus altos desígnios.

Vivia-se numa atmosfera espiritual de glória, ascetismo e abnegação. A gente que na rude escola da luta pela independência se tinha educado, soubera criar uma ardente geração de continuadores. Nun’Álvares, o herói perfeito, milagre de patriotismo e de pureza, dera à Nação um tipo moral que a mocidade procurava imitar nas virtudes mais nobres. Ao povo inteiro havia-se comunicado a sua fé ilimitada e generosa nos destinos de Portugal.

Deste espírito novo, aliado à visão genial do Infante D. Henrique – visão tão larga que de Sagres parecia adivinhar a terra inteira, e tão profunda que abraçava todas as possibilidades da época e da raça para a realização do sonho sobre-humano das navegações – servida por vontade fria e indomável, casada à mais ardente sede de saber, e a um entusiasmo que da vida parecia desprezar tudo o que não fossem os próprios fins que se propunha, nasceram os mundos novos.

Diante de nós abria-se o mar, que desde o século XII nos atraía e ensinava; à arte de navegação tinha-se arrancado já os seus primeiros segredos; o mouro ameaçava a cristandade; e a ambição de glória ganha em batalhas longínquas contra os inimigos da Fé, dourava e purificava a ânsia de todas as almas para a conquista de territórios que prolongassem Portugal para o desconhecido (...)”.

espiritualidade própria que, além de lhe conferir o direito natural de possuir e colonizar territórios além-mar, impunha-lhe uma aura imperial:

“ (...) Portugal pode 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. Funda-se esta, essencialmente, na certeza que a nação possui do valor da obra que já realizou, na vontade de a prosseguir ininterruptamente, na convicção de que pode prosseguir-la, vencendo todas as dificuldades – porque é esse o seu direito (...)”.¹³⁶

À glorificação do passado português somava-se, repetidamente, a enunciação de toda a obra material produzida, recentemente, no seio do Império – incrementos técnico-científicos de toda a ordem, infra-estruturas erguidas, feitos militares, etc. –, apresentada como fruto das lições herdadas dos heróis de outrora. Todavia, também a componente imaterial não era negligenciada. Recorrentes são os exemplos na propaganda imperial do regime que veiculam o ideal do bom colonizador, isto é, do dominador conciliador, da capacidade dos portugueses integrarem povos subjugados numa nova dinâmica social, de matriz portuguesa, pacificamente, respeitando os seus costumes, tradições e credos. Assentava, aliás, nesta qualidade da raça, aquilo que Armindo Monteiro considerava o maior legado do colonialismo português: a civilização do indígena. Vejamos:

“O dado essencial da colonização é de ordem humana – isto é, de natureza espiritual. Com fracos recursos militares dominamos milhões de indígenas, porque representamos a proteção que eles querem e que respeitam, porque os respeita nas suas aspirações e crenças mais profundas. Tirem este elemento moral e terão na sua frente a revolta cega.

Importa mais que tudo – acentuo bem este ponto – ao futuro da colonização levantar claramente tão grave problema. Interessa-nos modificar a vida indígena, aproximando-a da nossa, fazendo-a evolucionar, primeiro dentro da sua disciplina própria, depois dentro das instituições que habilmente lhe sobrepusermos. (...)

Por instinto seguro, o colono português pratica esta política. Mas é preciso que os governos coloniais, persistindo no caminho já aberto, a transformem em ponto fundamental de ação – por sentimento e por interesse. (...)”¹³⁷

Tendo por objetivo cimentar uma consciência imperial a nível nacional, favorecendo a unidade e indivisibilidade do território português, a política imperial será propagandeada por

¹³⁶ Discurso proferido por Armindo Monteiro na sessão de encerramento da Semana das Colónias, “A Ideia do Império”, in *Boletim Geral das Colónias*, nº 81, 1932, pp. 3-9.

¹³⁷ Discurso proferido por Armindo Monteiro, em 1 de Junho de 1933, na sessão inaugural da primeira Conferência dos Governadores Coloniais. “Directrizes duma política ultramarina”, in *Para uma política imperial: alguns discursos do Ministro das Colónias Dr. Armindo Monteiro*, Lisboa: Agência Geral das Colónias, 1934, pp. 85-112.

diversos canais, concorrendo para este efeito várias entidades: Secretaria para a Propaganda Nacional, a Agência-Geral das Colónias e o próprio Ministério da Instrução Pública (da Educação Nacional, a partir de 1936). Durante o mandato do Ministro Armindo Monteiro, assistiu-se à proliferação de novos editoriais de âmbito colonial com uma missão pedagógica e propagandística – por exemplo, a revista *Mundo Português*, a coleção de obras *Pelo Império*, a Biblioteca colonial portuguesa, a Coleção de relatórios e documentos coloniais e o *Anuário do Império Colonial Português*. Verificou-se também a reforma do ensino, colocado ao “serviço da unidade moral da nação”, à criação dos “cruzeiros de férias para as colónias” e à dinamização de variadas conferências e exposições coloniais, em Portugal e no estrangeiro, sendo que, o expoente máximas destas será corporizado na “Exposição do Mundo Português” em 1940¹³⁸. Deste modo, até meados do século XX, o novo espírito por detrás da política colonial disseminar-se-ia.

2.3 Carta Orgânica do Império Colonial Português: a marca do autoritarismo

Aprovada e plebiscitada a Constituição de 1933 entre Fevereiro e Março, consagrava-se constitucionalmente o Estado Novo, integrava-se o Acto Colonial na lei fundamental do país e, poucos meses depois, a 15 de Novembro de 1933, promulgar-se-ia a *Carta Orgânica do Império Colonial Português*¹³⁹, cujas disposições entrariam em vigor a partir de 1 de Janeiro de 1934. Com ela se revogavam as *Bases Orgânicas da Administração Colonial* aprovadas pelo decreto n.º 15241 de 1928, as cartas orgânicas das colónias e a legislação que, explícita ou tacitamente, contrariasse o seu conteúdo¹⁴⁰.

Composta por oito capítulos, o grau de detalhe deste documento, sobretudo quando comparado à legislação que o antecederam, era apreciável. No *Capítulo I – Divisão administrativa do Império Colonial*¹⁴¹, essencialmente, apresentava-se a composição do Império Colonial Português (art. 1.º), dividido por continentes, e estabelecia-se a divisão entre os domínios de “governo-geral” ou de “governo de colónia” (art. 2.º), sendo que a primeira categoria era automaticamente atribuída aos territórios organizados em província. À data, eram colónias de Governo-Geral o Estado da Índia, Angola e Moçambique.

¹³⁸ Sobre os métodos de propaganda da mística imperial, cf. Bethencourt, Francisco e Chaudhuri, Kirti (dir.), *op. cit.*, pp. 24-30 e Silva, A. E. Duarte, *op. cit.*, pp. 131-142.

¹³⁹ Decreto N.º 23228, Diário do Governo n.º 261/1933, Série I de 1933-11-15, pp. 1892-1915.

¹⁴⁰ Cf. *Idem*, pp. 1892, parte dispositiva, art. 11.º.

¹⁴¹ *Idem*, pp. 1892-1893.

Seguia-se o *Capítulo II – Dos órgãos centrais de governo do Império Colonial*¹⁴², contemplando as competências dos órgãos de poder que regiam a administração colonial – a) Assembleia Nacional, b) Governo Central, c) governos coloniais – e dos que, consultivamente, coadjuvavam a sua atuação na metrópole – Conselho Superior das Colónias, Conferência dos governadores coloniais, Conferências Económicas do Império Colonial Português. Quanto ao Conselho Superior das Colónias, competia-lhe emitir pareceres acerca das matérias de política e administração colonial que o Ministro das Colónias solicitasse; dar consulta sobre questões que suscitassem dúvidas interpretativas ao Ministro das Colónias; votar matérias apresentadas pelo Ministro das Colónias, em situação de urgência extrema, que normalmente recaíam sobre a Assembleia Nacional e funcionar como Tribunal Superior Administrativo, exercendo jurisdição para a resolução de contenciosos na administração colonial. No âmbito da Conferência dos Governadores Coloniais e das Conferências Económicas do Império, importa salientar que a primeira se realizava em Lisboa, de três em três anos, para discutir assuntos que interessem ao Governo e à administração colonial, e a segunda ocorria de cinco em cinco anos, também na capital metropolitana, para discutir assuntos que interessassem à vida Económica do Império, sob o aspeto do estreitamento das relações entre todas as suas partes e do desenvolvimento, comercial, industrial e agrícola das colónias.

Também os organismos dos governos coloniais foram abrangidos nesta legislação, nomeadamente o Conselho de Governo, a secção permanente do Conselho de Governo e os conselhos técnicos. Relativamente às obrigações da Assembleia Nacional (art. 4º), elas compreendiam, sobretudo, a regulação das bases orgânicas das colónias, política diplomática, administrativa e económico-financeira. Assim, conforme o art. 27.º do Acto Colonial, previa-se o seu pronunciamento, mediante proposta do Ministro das Colónias, sobre diplomas que estabelecessem ou alterassem as bases orgânicas das colónias; sobre leis que abrangessem faculdades concedidas ao Poder Executivo para fazer a guerra ou a paz; aprovação de tratados, convenções ou acordos com nações estrangeiras; autorização de empréstimos ou outros contratos que exijam caução ou garantias especiais; definição de competências do Governo da metrópole e dos governos coloniais quanto à área e ao tempo das concessões de terrenos ou outras que envolvam exclusivo ou privilégio especial e, finalmente, sobre a legislação relativa à definição dos limites territoriais da Nação.

¹⁴² Decreto N.º 23228, Diário do Govêrno n.º 261/1933, Série I de 1933-11-15, pp. 1893-1895.

Quanto às responsabilidades do Governo Central, repartidas entre o Conselho de Ministros, Presidente do Conselho e Ministro das Colónias, vejamos os dois primeiros órgãos. Ao Conselho de Ministros cabia a nomeação, recondução e exoneração, sob proposta do Ministro das Colónias, dos governadores e a concessão de parcelas territoriais, conforme os arts. 9.º e 10.º do Acto Colonial. Ao Presidente do Conselho reservava-se a coordenação da atividade de todos os Ministros e apresentação à Assembleia Nacional de propostas do Ministro das Colónias, em conformidade com art. 27.º do Acto Colonial. Deste modo, as duas instâncias de poder funcionavam, essencialmente, como coordenadoras da atividade do Ministro das Colónias e ventiladoras das opções políticas que este pretendesse tomar. Assim, as suas prerrogativas contrastavam pronunciadamente com o vasto leque de valências do titular da pasta das Colónias, que incluíam o exclusivo do estabelecimento, alteração ou revogação das normas relativas aos seguintes domínios (art. 10.º da Carta do Império Colonial Português):

- Ao regime administrativo geral das colónias;
- Ao Estatuto dos funcionários civis coloniais e à disciplina, regime de nomeações, promoções, exonerações e aposentações, organização por classes, licenças, passagens, direitos e deveres inerentes aos funcionários públicos;
- Aos vencimentos de todos os funcionários civis e militares coloniais, à criação de lugares remunerados e ao alargamento de quadros de que resulte mais despesa;
- Administração financeira ultramarina;
- Ao trabalho e estatuto político, civil e criminal dos indígenas;
- Às missões religiosas, à formação do seu pessoal e ao Padroado Português;
- À organização militar;
- Ao regime de liberdade de imprensa;
- Ao Estatuto Judiciário das Colónias e à divisão judicial das colónias;
- Ao regime monetário e fiduciário de cada colónia;
- À aprovação de empréstimos que não exijam caução ou garantias especiais, cujo total seja superior a dois duodécimos da receita anual da colónia ou tenham de ser amortizados em período que exceda o exercício em que forem contraídos.

Portanto, o Ministro estava habilitado para gerir a totalidade dos elementos que, não estando sob a alçada da Assembleia Nacional ou do Conselho de Ministros, compunham a

organização administrativa, económica, militar e social do Império. Neste sentido, as funções executivas do Ministro das Colónias englobavam as seguintes responsabilidades:

- Manutenção da soberania nacional e do cumprimento das leis;
- Nomear e exonerar governadores, inspetores administrativos, intendentes de distrito, sob proposta do respetivo governador;
- Nomear, promover, confirmar, transferir, aposentar e exonerar ou demitir quadros comuns ou privativos do Império;
- Transferir e promover os funcionários de quadros privativos de uma colónia para quadros de serviços idênticos de outra colónia, com parecer favorável do respetivo governador;
- Colocar nas vagas de uma colónia os funcionários adidos de outra;
- Requisitar aos Ministérios da Guerra ou da Marinha e nomear os militares da armada e do exército que, em comissão, devem servir no Império, transferi-los e dar-lhes por findas as suas comissões;
- Revogar, rejeitar ou anular, por meio de portaria, os diplomas legislativos ou portarias dos governadores;
- Autorizar, sob proposta do governador e parecer das instâncias competentes, concessões ou explorações de cabos submarinos ou comunicações radiotelegráficas, carreiras aéreas, vias férreas ou grandes obras públicas, bem como emissões que lhes respeitem, e ainda concessão de licenças para o estabelecimento de depósitos combustíveis usados pelas marinhas de guerra e comércio;
- Autorizar obras ou planos de obras públicas que devam ser executados em mais de um ano económico;
- Rever os orçamentos coloniais, aprová-los;
- Autorizar aberturas de créditos e reforços ou transferências de verbas;
- Autorizar os governos coloniais a negociarem entre si acordos ou convenções e aprová-los depois de concluídos;
- Declarar o estado de sítio em um ou mais pontos do Império;
- Promover a formação de corporações morais ou económicas, de organizações sindicais, estabelecendo as normas que as devem reger.

Seguindo para o *Capítulo III – Dos governos coloniais*¹⁴³, estes eram administrados superiormente por um Governador, sob superintendência do Ministro das Colónias,

¹⁴³ Decreto N.º 23228, Diário do Governo n.º 261/1933, Série I de 1933-11-15, pp. 1895-1902.

reafirmando assim o poder deste executivo. (art. 18.º). Concretamente sobre os Governadores, a sua nomeação restringia-se a indivíduos detentores de curso superior, com provas dadas no desempenho de cargos coloniais ou no estudo de assuntos relacionados com o Império e que, simultaneamente, não tivessem interesses pessoais na direção ou gestão de empresas com sede ou atividade económica nas colónias (art. 19.º). Nomeados para exercerem comissões de quatro anos, com a hipótese de recondução, estes representantes acabam por ser apenas executores da política emanada pelo Ministro, regulamentando e fiscalizando a legislação por ele decretada, reduzindo-se a meros gestores quotidianos das colónias condicionados ao voto consultivo da secção Permanente do Conselho de Governo¹⁴⁴, nas seguintes matérias (art. 37.º):

- Regulamentação da execução das leis, decretos e mais diplomas vigentes no território da colónia em harmonia com a sua letra e espírito;
- Regulamentação do estatuto político, civil e criminal dos indígenas;
- Declaração provisória do estado de sítio em qualquer território da colónia no caso de agressão estrangeira ou de perturbação interna grave;
- Deliberação sobre a distribuição, pelas províncias ou outras divisões administrativas, dos fundos consignados no orçamento geral para execução de obras, melhoramentos ou quaisquer serviços especiais;
- Aprovação dos estatutos e respetivos regulamentos orgânicos das associações de classe comerciais, industriais ou agrícolas, dos montepios ou associações fundadas exclusivamente no princípio da mutualidade e daquelas cuja aprovação não competisse a outra entidade;
- Declaração do regime de administração militar em qualquer circunscrição ou distrito, definindo as atribuições do intendente militar nomeado;
- Suspensão, quando ocorressem razões graves, da execução de posturas, regulamentos e outros diplomas de carácter fiscal, policial ou meramente administrativo elaborados ou mandados executar pelos corpos e corporações administrativas;
- Exercício de ação tutelar sobre os corpos e corporações administrativas;
- Estabelecimento, alteração ou supressão de taxas, quando dissessem respeito ao aproveitamento e utilização dos bens ou serviços da colónia;

¹⁴⁴ Pela extensão das atribuições do Governador e pela relativa irrelevância de algumas delas, remetemos para o Anexo V as que considerámos secundárias.

- Resolução definitiva, nas colónias divididas em províncias, sobre as deliberações das juntas de província, quando, por razões graves, os governadores subalternos com elas não se conformassem;
- Realização de concessões que não envolvessem direitos de soberania, guardado sempre o que no Acto Colonial e na Carta Orgânica se dispõe relativamente a: a) Terras; b) Minas; c) Exclusivos industriais; d) Construção e exploração de estradas, caminhos-de-ferro de interesse local; pontes de estradas e pontes-cais; e) Construção e exploração de obras para irrigação, drenagem ou saneamento, regularização de cursos de água e aproveitamento de energia hidráulica; f) Pescarias e direitos de pesca; g) Carreiras de navegação fluvial e de cabotagem; h) Qualquer sistema de viação terrestre;
- Regulamentação da entrada, trânsito e residência de nacionais e estrangeiros na colónia;
- Determinação da expulsão ou recusa de entrada na colónia a nacionais e estrangeiros, se da sua presença ou entrada resultassem graves inconvenientes de ordem interna ou internacional;
- Dissolução dos corpos e corporações administrativas nos casos e termos de lei. Na portaria que determinasse a dissolução declarar-se-iam os factos que lhe deram causa e mandar-se-ia proceder a nova eleição;
- Deliberação sobre a execução, no próprio ano económico, de projetos de obras, melhoramentos, serviços ou aquisições de materiais sempre que impliquem despesa superior à quantia limite da competência estabelecida no art. 35.º, n.º 6, e aprovar os contratos que essa execução ou aquisição exigirem, ouvindo sobre a parte técnica o Conselho Técnico de Obras Públicas da colónia;
- Promoção e auxílio à formação de corporações morais ou económicas, de associações ou organizações sindicais.

Relativamente às funções legislativas do governador, ela abrangia todas as matérias que respeitassem exclusivamente à colónia e que não estivessem especialmente atribuídas à Assembleia Nacional ou ao Ministro das Colónias (art. 43.º). Em todo o caso, o governador não podia determinar, antes de prévia aprovação do Ministro das Colónias, uma série de questões (art. 46.º), nomeadamente: **1)** A concessão de autonomia administrativa e económica a qualquer serviço público; **2)** O estabelecimento de penalidades superiores a penas correcionais; **3)** A realização de empréstimos em conta corrente ao Tesouro de outras colónias; **4)** Acordos ou concessões que, devidamente autorizados, negociarem com outras colónias portuguesas ou estrangeiras; **5)** A abertura de créditos especiais e extraordinários,

salvo, quanto a estes últimos, os casos de urgência e gravidade; 6) Providências que representem diminuição de receita que não seja compensada por criação de receita ou redução efetiva de despesas. A este magistrado colonial ainda se salvaguardava a hipótese de submeter ao Ministro das Colónias a resolução dos casos em que se não conformasse com o voto do Conselho de Governo, expondo os seus motivos (art. 45.º). De uma forma geral, em comparação com a legislação do Ministro João Belo, denota-se um considerável esvaziamento do poder dos governadores coloniais.

Tal como nos diplomas que precederam o Acto Colonial e a Carta Orgânica do Império Colonial Português, preservava-se a continuidade dos Conselhos de Governo. Contudo, e acompanhando o destino dos Governadores, este organismo agora via-se desprovido de funções de relevo, exibindo apenas competências consultivas¹⁴⁵ em sede da sua secção permanente, sendo desapossado das deliberativas de que, anteriormente, usufruía. A par desta alteração qualitativa também se operaram mudanças de ordem quantitativa ao nível da composição dos Conselhos, registando-se uma redução do número total de membros em relação ao passado. Deste modo, para os casos de Angola e Moçambique, seriam vogais oficiais o Procurador da República, o diretor dos serviços de fazenda, o diretor dos serviços de administração civil e dois diretores ou chefes de serviços escolhidos anualmente pelo Governador. A estes cinco, acresciam outros cinco vogais não oficiais eleitos, salientando-se a supressão de vogais nomeados do regime anterior. Quanto à Guiné e São Tomé exerceriam funções três vogais oficiais, inclusivamente o Procurador da República na comarca da capital de cada colónia, o diretor ou chefe dos serviços de Fazenda e o diretor ou chefe dos serviços de administração civil. Sobravam dois vogais não oficiais nomeados e um vogal não oficial eleito. Em Cabo Verde, contar-se-iam quatro vogais oficiais, o Procurador da República na comarca da capital do arquipélago, o diretor ou chefe dos serviços de Fazenda, o diretor ou chefe dos serviços de administração civil e um diretor ou chefe de serviço escolhido anualmente pelo Governador. Quanto aos vogais não oficiais, constariam três nomeados e outros tantos eleitos. Respeitando a modalidade da legislação antecedente, mantiveram-se iguais os critérios de admissão no Conselho de Governo, isto é, a maioria, a nacionalidade portuguesa ou a respetiva naturalização após cinco anos, residência na colónia durante um período mínimo de cinco anos e alfabetização.

¹⁴⁵ Já supra enunciadas no presente texto, capítulo II.

Tabela 4 – Composição dos Conselhos de Governo (Carta Orgânica do Império Colonial Português)

Conselho de Governo		Angola	Moçambique	Guiné	São Tomé	Cabo Verde
Vogais não oficiais	Nomeados	–	–	2	2	3
	Eleitos	5	5	1	1	3
Vogais Oficiais		5	5	3	3	4
Total		10	10	6	6	10

No seio do Conselho de Governo já constatámos a existência de uma secção permanente, bem como as suas responsabilidades consultivas, mas não apontámos os membros que a integravam. Sagrava-se, desde logo, uma distinção entre as colónias de governo-geral e as demais. Nas primeiras a secção compor-se-ia pelo Procurador da República, pelo diretor dos serviços de Fazenda e por dois vogais do Conselho de Governo escolhidos pelo Governador e, nas segundas, pelo delegado do Procurador da República na comarca das respetivas capitais, pelo diretor dos serviços de Fazenda e por um vogal escolhido pelo Governador.

No *Capítulo IV – Da administração geral*¹⁴⁶ são enunciados os princípios gerais da administração colonial, relativamente à aplicação dos diplomas especiais que a regiam, à organização e funcionamento dos serviços de administração, serviços militares, à administração local e aos funcionários coloniais. Destacava-se desde logo os laços solidários que deviam presidir ao relacionamento entre as partes integrantes do Império Colonial Português (arts. 85.º e 86.º) e a descentralização administrativa e autonomia financeira que às colónias era conferida (art. 87.º). Ao contrário das *Bases Orgânicas*, e contrastando com o profundo grau de detalhe do restante texto, a *Carta Orgânica do Império Colonial Português* não especifica as áreas de ação dos serviços gerais da administração, isto é, das Direções de Serviço ou Repartições Centrais de Serviço, das Repartições Técnicas de Serviços e da Repartição de Gabinete subordinada ao Governador. Apenas estipula que os negócios de administração central nas colónias são tratados por estes organismos (art. 96.º). Em contrapartida e no âmbito dos funcionários coloniais são definidos os quadros comuns do

¹⁴⁶ Decreto N.º 23228, Diário do Governo n.º 261/1933, Série I de 1933-11-15, pp. 1902-1907.

Império Colonial¹⁴⁷ (arts. 122.º e 123.º), depreendendo-se que os restantes pertenceriam aos respetivos quadros privativos das colónias, a par dos regimes de incompatibilidades e acumulações que lhes eram aplicáveis (art. 135.º).

Segue-se o *Capítulo V – Da administração financeira das colónias*¹⁴⁸, ordenando a elaboração dos orçamentos coloniais, os preceitos que norteavam o cômputo das contas das receitas e das despesas de cada colónia, os métodos de contabilidade e fiscalização a serem respeitados e as normas relativas a fundos de reserva. Embora se afirmasse a vigência da autonomia financeira nas colónias (art. 149.º), efetivamente ela era severamente limitada em função dos latos poderes de superintendência e fiscalização do Ministro das Colónias e das “*restrições ocasionais que seja indispensável estabelecer por virtude de situações graves da sua Fazenda*”. Além do mais, todos os direitos do Tesouro da metrópole ou da Caixa Geral de Depósitos relativos às dívidas contraídas nas colónias eram imprescritíveis (art. 151.º), comprometendo o critério da solidariedade no seio do Império e a hipótese da metrópole perdoar passivos, conferindo maior margem de manobra orçamental aos territórios sob o seu domínio. Em matéria de supervisionamento executivo, a aprovação dos orçamentos coloniais permanecia sob a dependência do Ministro das Colónias (art. 156.º), competindo-lhe a sua revisão e a adoção de providências que, em caso de risco ou situação deficitária, restabelessem o equilíbrio das contas (art. 162.º). Este serviço era formalizado por intermédio de inspeções ordinárias e extraordinárias, pelas entidades dependentes e subordinadas ao Ministério das Colónias, com a coadjuvação dos Governadores (art. 184.º). Em matéria de créditos especiais também se regulamentava a sua abertura, com a expressa aprovação do Ministro das Colónias (art. 165.º), destinando-se eles: à dívida pública da colónia; ao pagamento de despesas que por sentenças de tribunais o Estado seja obrigado a satisfazer; às despesas autorizadas por leis posteriores ao orçamento; a impressos e comunicações ou despesas de higiene, saúde e conforto; a despesas de serviços que estivessem autorizados a despender todas as receitas que lhe estivessem consignadas; a despesas resultantes da execução de contratos em curso e às despesas resultantes de anos económicos findos.

No âmbito da justiça, consignada no *Capítulo VI – Da administração da justiça*¹⁴⁹, operaram-se mudanças que merecem ser apontadas. Regida pelo Estatuto Judiciário das Colónias e por legislação especial aplicável (art. 189.º), era exercida no Império por tribunais

¹⁴⁷ Tabela disponibilizada em Anexo VI.

¹⁴⁸ Decreto N.º 23228, Diário do Governo n.º 261/1933, Série I de 1933-11-15, pp. 1907-1910.

¹⁴⁹ *Idem*, pp. 1910-1912.

ordinários – o Supremo Tribunal de Justiça; Relações das colónias e tribunais de 1ª instância – e tribunais especiais (art. 190.º). Fazia-se representar pelos Procuradores da República junto das Relações, pelos seus delegados junto dos tribunais de 1ª instância e pelos representantes legalmente designados, nos tribunais especiais (art. 191.º). Relativamente à componente administrativa, era composta pelo Conselho Superior das Colónias e, na capital de cada colónia, por um tribunal administrativo (art. 193.º). O primeiro detinha jurisdição para resolução de contenciosos da administração colonial em todo o Império (art. 194.º), aos segundos competia julgar contenciosos relativos à administração geral da colónia e da sua Fazenda, julgar as contas dos corpos e corporações administrativos, emitir pareceres sobre matéria de ordenamento de despesas ou assuntos relativos à administração da colónia, solicitados pelo Governador e, finalmente, exercer as atribuições que a lei lhes conferia especialmente (art. 195.º). Os juízes dos tribunais ordinários eram vitalícios e inamovíveis – embora o período de inamovibilidade se restringisse a quatro anos – e a sua nomeação, promoção, demissão, suspensão, transferência e colocação na disponibilidade ou inatividade obedeciam aos termos da organização judiciária das colónias (art. 200.º).

Quanto ao regime económico, plasmado no *Capítulo VII – Da ordem económica e social nas colónias*¹⁵⁰, denota-se a tentativa de aplicar além-mar a essência corporativa inscrita na Constituição Política de 1933. Neste sentido a organização económica das colónias inscrevia-se na “*criação de organismos que se integrem na organização económica geral da Nação; deverá realizar o máximo de produção e riqueza socialmente útil, estabelecer uma vida coletiva de que resultem poderio para o Estado e justiça entre os cidadãos*” (art. 215.º). Remetendo-se para o Ministro das Colónias e os governos coloniais a coordenação e regulação da vida económica e social no Império, visava-se cinco objetivos concretos. Eram eles a nacionalização dos capitais e atividades económicas, a criação de condições para o desenvolvimento das populações nativas, a elevação moral, intelectual e económica dos indígenas, o progressivo aproveitamento dos recursos naturais dos territórios coloniais e a realização da justiça social compatível com as condições políticas e económicas (art. 212.º). Em consonância com o Acto Colonial, também aqui se regulamentavam as concessões nas colónias, altamente condicionadas para obedecer ao princípio da nacionalização económica (arts. 217.º a 225.º), e as relações económicas entre a metrópole e o Império, sob o manto da solidariedade (arts. 226.º a 230.º). Assim, definia-se um regime de facilidades comerciais no

¹⁵⁰ Decreto N.º 23228, Diário do Governo n.º 261/1933, Série I de 1933-11-15, pp. 1912-1914.

Império, onde as mercadorias produzidas na metrópole seriam importadas pelas colónias com uma redução não inferior a cinquenta por cento e vice-versa.

Por fim, o último ponto da *Carta Orgânica do Império Colonial Português, Capítulo VIII – Dos indígenas*¹⁵¹, à semelhança do que já se observara anteriormente, mantém o princípio da proteção dos indígenas, imbuído do desejo de conservar, desenvolver e civilizar essas populações. Para a concretização dessa meta, previa-se o estabelecimento de instituições públicas e particulares destinadas a preservar os direitos dos indígenas e a contribuir para a sua assistência e educação (art. 238.º). Nesta demanda, as missões religiosas do ultramar consubstanciavam um importante instrumento de civilização e de ensino, em harmonia com o espírito nacional (art. 248.º). No mundo laboral, confinava-se o trabalho forçado a obras públicas de interesse geral, à execução de decisões judiciais de caráter penal ou ao cumprimento de obrigações fiscais (art. 241.º). Quanto ao sistema judicial, os indígenas continuavam submetidos a um regime discricionário que atendia ao seu nível de evolução e que devia estabelecer a contemporização dos seus costumes, sem prejuízo da moral e do exercício da soberania portuguesa, com o direito público e privado português (art. 248.º).

2.4. Reformas do Acto e participação política nos Conselhos de Governo

Até 1951 a orientação da política colonial patenteada no Acto Colonial e na Carta Orgânica do Império Colonial Português manter-se-ia praticamente incólume, sujeita apenas a ligeiras alterações que em pouco ou nada alteravam o seu sentido. A primeira sucedeu-se logo em 1935 em função da primeira revisão do Acto Colonial, e materializou-se na Lei N.º 1900, de 21 de Maio, composta por apenas sete artigos¹⁵². Tratou-se de uma pequena modificação que, sobretudo, representou um aperfeiçoamento da redação de alguns pontos, a harmonização de outros com os preceitos da Constituição e da Carta Orgânica do Império Colonial e a flexibilização de algumas das suas disposições¹⁵³. Contudo, nada se reportou à fórmula de governo colonial ou às competências inerentes aos órgãos de gestão e representação das colónias. A segunda reforma ocorreu em 1945 e decorreu da Lei N.º 2009, de 17 de Setembro de 1945¹⁵⁴, diploma que, novamente, não introduziu novidades substanciais no Acto Colonial. Três artigos foram reformulados – 27.º, 28.º e 40.º –, concernentes, respetivamente, à possibilidade do Governo, em caso de urgência extrema,

¹⁵¹ Decreto N.º 23228, Diário do Governo n.º 261/1933, Série I de 1933-11-15, pp. 1914-1915

¹⁵² Lei N.º 1900, Diário do Governo n.º 115/1935, Série I de 1935-05-21, pp. 697-698.

¹⁵³ Cf. Silva, A. E. Duarte, *op. cit.*, pp. 142-144.

¹⁵⁴ Lei N.º 2009, Diário do Governo n.º 208/1945, Série I de 1945-09-17, pp. 749-751.

legislar sobre competências destinadas à Assembleia Nacional, à publicação dos atos legislativos nos Boletins Oficiais e à elaboração dos orçamentos coloniais¹⁵⁵.

No rescaldo das retificações do Acto Colonial também a Carta Orgânica do Império Colonial Português foi revista, por via da Lei N.º 2016, de 29 de Maio de 1946¹⁵⁶. De facto, entre outros aspetos, esta revisão acrescentou algo de novo, embora não contrariasse a essência da política colonial do Estado Novo. O Ministro das Colónias, se assim entendesse, passava a dispor da capacidade de delegar nos Governadores-Gerais e de colónia o exercício dos seus poderes (art. 47.º), operando-se uma tímida tentativa de descentralização. Em Angola e Moçambique, por exemplo, é criado o posto de Secretário-Geral com a categoria de inspetor superior da administração colonial, com autonomia para decidir sobre todas as funções executivas que lhe fossem atribuídas pelo Governador (art. 30.º). Este novo funcionário colonial seria nomeado pelo Ministro das Colónias sobre proposta do Governador-Geral. Por outro lado, a composição dos Conselhos de Governo (art. 53.º) e das respetivas Secções Permanentes (art. 81.º) também sofreu alterações nestas duas colónias. Além dos vogais oficiais que indicámos anteriormente – o Procurador da República, o diretor dos serviços de fazenda, o diretor dos serviços de administração civil e dois diretores ou chefes de serviços escolhidos anualmente pelo Governador –, juntava-se a nova figura do Secretário-Geral. O número de vogais não oficiais eleitos manteve-se inalterado, ou seja, cinco, contudo, regressavam os vogais não oficiais nomeados: dois representantes das populações nativas. Significa, portanto, que nas duas províncias de governo-geral, após as reformas de 1945-1946, o número total de membros do Conselho de Governo subiu de dez para treze elementos. Veja-se a próxima tabela:

Tabela 5 – Composição dos Conselhos de Governo em Angola e Moçambique (Carta Orgânica do Império Colonial Português, 1946)

Conselho de Governo		Angola	Moçambique
Vogais não oficiais	Nomeados	2	2
	Eleitos	5	5
Vogais Oficiais		6	6
Total		13	13

¹⁵⁵ Cf. Silva, A. E. Duarte, *op. cit.*, pp. 144-146.

¹⁵⁶ Lei N.º 2016, Diário do Governo n.º 117/1946, Série I de 1946-05-29, pp. 437-443.

Quanto à Secção Permanente do Conselho de Governo, acrescentaram-se dois novos membros, transitando de um total de quatro, para seis. Assim, integrava este organismo o vice-presidente do Conselho de Governo – de acordo com a nova legislação, seria o Secretário-Geral (art. 55.º) –, o Procurador da República, o diretor dos serviços de Fazenda e três vogais do Conselho de Governo, um dos quais deveria ser escolhido pelo governador de entre os não oficiais. Relativamente ao universo de indivíduos passíveis de serem eleitos para os Conselhos de Governo nas três colónias africanas de indigenato, não se registam, durante a década de 1940 e de 1950, mudanças substanciais, em função dos respetivos critérios de elegibilidade não se alterarem. Assim sendo, uma larga parcela da população, a indígena¹⁵⁷, permanece alheada do único organismo de representação no Estado Colonial. Neste sentido, a política civilizadora e assimilacionista propugnada e propagandeada pelo Estado Novo parecia colidir com a realidade socio-política que se verificava em África. Para ilustrar este cenário, observem-se as próximas tabelas:

¹⁵⁷ Percentualmente, continua a representar naqueles territórios entre 98 e 99% da população total.

Tabela 6 – População Civilizada e Indígena nas Colónias de Indigenato (Censo 1940). Percentagem face à população total¹⁵⁸

Angola									
População Civilizada								População Indígena	%
<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Branca</i>	<i>%</i>	<i>Alfabetizada</i>	<i>%</i>	<i>Portugueses</i>	<i>%</i>		
91611	2,5	44083	1,8	56449	1,5	90143	2,4	3646399	97,5
Moçambique									
População Civilizada								População Indígena	%
<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Branca</i>	<i>%</i>	<i>Branca Alfabetizada</i>	<i>%</i>	<i>Portugueses Brancos</i>	<i>%</i>		
55451	1,1	27438	0,5	23381	0,5	24365	0,5	5030179	98,9
Guiné									
População Civilizada								População Indígena	%
<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Branca</i>	<i>%</i>	<i>Alfabetizada</i>	<i>%</i>	<i>Portugueses</i>	<i>%</i>		
5822	1,7	1419	0,4	–	–	5431	1,5	345267	98,3

¹⁵⁸ Tabela produzida com base nos dados estatísticos disponibilizados no Anexo VII. Cf. Estatística, Instituto Nacional de – *Anuário Estatístico do Império Colonial* (1945), Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

Tabela 7 – População Civilizada e Indígena nas Colónias de Indigenato (Censo 1950). Percentagem face à população total¹⁵⁹

Angola									
População Civilizada								População Indígena	%
<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Branca</i>	<i>%</i>	<i>Alfabetizada</i>	<i>%</i>	<i>Portugueses</i>	<i>%</i>		
135273	3,3	–	–	–	–	–	–	3976523	96,7
Moçambique									
População Civilizada								População Indígena	%
<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Branca</i>	<i>%</i>	<i>Alfabetizada</i>	<i>%</i>	<i>Portugueses</i>	<i>%</i>		
92404	1,6	48910	0,9	–	–	–	–	5640363	98,4
Guiné									
População Civilizada								População Indígena	%
<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Branca</i>	<i>%</i>	<i>Alfabetizada</i>	<i>%</i>	<i>Portugueses</i>	<i>%</i>		
8320	1,6	2263	0,4	–	–	–	–	502457	98,4

Perante o exposto, entre 1930 e 1951, a política colonial portuguesa caracterizou-se pela continuação do esforço de rutura com a política de autonomia administrativa e financeira da República, pelo objetivo de se assegurar a saúde financeira nas colónias e pela institucionalização de um novo ordenamento constitucional para estas, plasmado no Acto Colonial. Este diploma, tendo como base ideológica a mística imperial, consagrou um regime de administração colonial altamente centralizado nos órgãos de cúpula do Estado Novo, em particular no Ministro das Colónias, em que os organismos políticos das colónias detinham

¹⁵⁹ Tabela produzida com base nos dados estatísticos disponibilizados no Anexo VII e VIII. Cf. Estatística, Instituto Nacional de – *Anuário Estatístico do Império Colonial* (1945 e 1951), Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

um papel marginal. Deste modo, os Conselhos de Governo e as respetivas Secções Permanentes, munidos apenas de poderes consultivos e, compostos, na sua maioria, por vogais oficiais e nomeados, excluindo uma larga fatia da população da participação política em função da vigência do *Estatuto Político, civil e criminal dos indígenas*, pouco podiam fazer na condução dos governos da colónias, limitando-se a auxiliar os Governadores no exercício das suas funções. A esta realidade acrescia o facto dos Governadores – nomeados pelo governo central – atuarem sob a apertada vigilância e dependência do Ministro do Ultramar e da aprovação dos orçamentos coloniais depender deste último, condicionando à partida a adoção de medidas socio-económicas e o investimento público. Em suma, este período corresponde ao auge da política de centralização colonial salazarista, baseada no assimilacionismo/integracionismo.

Capítulo IV – A revogação do Acto Colonial e a Revisão Constitucional de 1951 (1951-1960)

1. Luso-Tropicalismo: instrumentalização política

Antes de apresentarmos o novo contexto internacional em que decorreu a discussão em torno da revisão do Acto Colonial, importa destacar o surgimento da doutrina do luso-tropicalismo (1953) – posterior à revogação do Acto Colonial, que ocorreu em 1951 – uma vez que, a partir desse momento, esta teoria desempenhou um importante papel na sustentação ideológica da política colonial portuguesa. Esta escolha prende-se, fundamentalmente, com a tentativa de apresentar as reformas da década de 1950 e as circunstâncias em que elas ocorreram, de forma fluída.

O intelectual Gilberto Freyre (1900-1987), nascido no Recife, Brasil, dedicou-se ao longo da sua vida ao estudo antropológico e sociológico da sociedade brasileira, focando-se na hierarquia patriarcal e racial que nela existia, tributária, segundo ele, de seculares práticas escravocratas. No âmago da sua extensa obra, procura realçar comportamentos sociais, os contributos culturais provenientes da miscigenação dos povos submetidos durante o domínio português, isto é, negros e índios, e, simultaneamente, colocar em evidência a predisposição dos portugueses para a colonização híbrida. Para a presente dissertação, como frisámos, importa o desenvolvimento do conceito de luso-tropicalismo avançado pelo autor brasileiro na sequência de uma visita a Portugal e suas colónias, a convite do Ministro do Ultramar, Sarmento Rodrigues, em 1951. Baseando-se nessas viagens, publica, em 1953, a obra *Um brasileiro em terras portuguesas*, onde “utiliza pela primeira vez o conceito de luso-tropicalismo, e legitima a política colonial portuguesa, comprometendo-se com o salazarismo”¹⁶⁰. O luso-tropicalismo, segundo Gilberto Freyre, constituiu o conjunto de características específicas da colonização portuguesa – a aclimação e tolerância – que produziram sociedades influenciadas não só pela cultura portuguesa como pelas culturas dos povos nativos subjugados:

Na verdade, creio ter encontrado (...) a expressão que me faltava para caracterizar aquele tipo de civilização lusitana que, vitoriosa nos trópicos, constitui hoje toda uma civilização em fase ainda de expansão (...). Essa expressão – luso-tropical – parece corresponder ao facto de vir a expansão lusitana na África, na Ásia, na América, manifestando evidente pendor, da parte do português, pela aclimação como que voluptuosa e não apenas interessada em áreas tropicais ou terras quentes. Donde não se pode

¹⁶⁰ Castelo, Cláudia – *O modo português de estar no mundo: o luso-tropicalismo e a ideologia colonial portuguesa (1933-1961)*, Porto: Edições Afrontamento, 1999, pp. 25.

falar em tropicalismo moderno sem se destacar a ação do português como pioneiro de modernas civilizações tropicais: aquelas em que a valores e sangues tropicais juntam-se, em novas combinações, valores e sangues europeus. O caso da Índia Portuguesa. O caso do Brasil. O caso de províncias portuguesas na África (...).

Essa vitória de formas e processos portugueses de constituição e desenvolvimento de sociedades e culturas – formas predominantemente europeias e cristãs, mas, no seu modo, plurais, isto é, com considerável aproveitamento de valores nativos e considerável tolerância de credos e etiquetas e substâncias acatólicas – veio contribuir para o novo conceito de tropicalismo entre os europeus, no meio dos quais se generalizara o preconceito de serem os trópicos de todo inadequados à aclimação ou sobrevivência dos valores um tanto arbitrariamente considerados “civilizados”, em oposição aos “primitivos” ou “bárbaros” que seriam todos os não-europeus”¹⁶¹.

No fundo, Freyre retoma uma série de ideias apresentadas no passado, inclusive a aptidão nata para a colonização que, na sua ótica, era resultante “*do seu passo étnico e cultural de povo indefinido entre a Europa e a África, e que se traduz em mobilidade, miscigenação e aclimatabilidade*”¹⁶². Sobre esta matéria é esclarecedora afirmação de Cláudia Castelo:

“Freyre defende que o método mouro de «conquista pacífica» de povos, de raças e de culturas foi assimilado pelo homem luso e posto ao serviço da expansão cristã nos trópicos. E explica: o português inspirou-se «em conceitos árabes e orientais de escravidão e poligamia (...) para seguir, desde os dias do Infante, a sua expansão ultramarina (...) uma política social de feitio tão pouco europeu que acentuou, desde então, a singularidade da posição dos lusitanos entre os poderes imperiais da Europa: uma potência menos europeia que luso-tropical nos seus métodos de expansão». O português, à semelhança do maometano, primou não só pela mistura racial, mas também pela adaptabilidade ecológica (...) e socio-cultural (...).”¹⁶³

Partindo deste pressuposto, da singularidade da colonização portuguesa e das suas virtudes, e do reconhecimento de que granjeava Gilberto Freyre, o Estado Novo não tardou a instrumentalizar o autor no sentido de legitimar-se interna e externamente, no âmbito da sua política colonial. *Um brasileiro em terras portuguesas* constituiu a explicitação teórica do luso-tropicalismo e representou o momento da apropriação desta corrente pelo Estado Novo, uma vez que o autor brasileiro afirmava que a obra civilizadora portuguesa era positiva e tolerantes, conferindo-lhe uma caráter único:

¹⁶¹ Freyre, Gilberto – *Um brasileiro em terras portuguesas*, Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1953, pp. 176.

¹⁶² Castelo, Cláudia, *op. cit.*, pp. 24.

¹⁶³ *Idem*, pp. 35-36.

“Mas o espanto que nos causa esta sua obra de assimilação, não nos deve diminuir o assombro por aquele esforço de puro ou interessado conhecimento com que o português enriqueceu mais aos outros povos que a si mesmo. Conhecimento de terras, populações e de valores principalmente tropicais, acentue-se bem. Pois nesse conhecimento é que se aguçou o saber lusitano antes de intensificar-se sua obra de assimilação dos trópicos à cultura luso-cristã: uma assimilação em que o luso-cristão por vezes quase se dissolveu na matéria que pretendeu assimilar. Ele é que foi, mais de uma vez, o assimilado: risco ou perigo constante, numa aventura complexa demais para um povo, dentro de uma política assimiladora de tal amplitude que sempre tolerou a sobrevivência de valores, às vezes íntegros, dos assimilados, dentro de formas basicamente luso-cristãs de convivência humana e de contacto do homem com a natureza. O essencial parece ter sido sempre, para o português, que essas formas se generalizassem às diversas áreas, dando unidade mínima, e não máxima, à composição de culturas, de paisagens e de populações (...).”¹⁶⁴

Sintomático deste aproveitamento foi a encomenda e publicação pelo regime português de outras duas obras posteriores, *Integração portuguesa nos trópicos* (1958) e *O luso e o trópico* (1961). A primeira com o patrocínio da Junta de Investigações do Ultramar e a segunda com o apoio da Comissão Executiva das Comemorações do Quinto Centenário da Morte do Infante D. Henrique¹⁶⁵. Seja como for, certo é que a viagem do autor brasileiro às colónias portuguesas serviu, pelo menos, para evidenciar a sintonia espelhada em vários setores políticos e sociais em Portugal perante a defesa da soberania portuguesa além-mar. O cimento dessa unidade radicava nos postulados de Freyre, isto é, “a benignidade da colonização portuguesa, o seu caráter cristocêntrico, tolerante e igualitário”¹⁶⁶.

Ao nível externo, nomeadamente no seio das Nações Unidas, o luso-tropicalismo serviu como escudo contra o ambiente dominante na comunidade internacional, adverso ao colonialismo e racismo, sobre o qual falaremos adiante. Assim, o Estado Novo capitalizou a influência intelectual de Gilberto Freyre, justificando a sua política colonial com base nos seus estudos, apresentados como prova científica do estatuto *sui generis* do colonialismo português. Este aproveitamento político facilitava ao Governo português a alegação de que Portugal era um Estado unitário pluricontinental, refutando desse modo a posse de “territórios não autónomos”, permitindo-lhe contornar as obrigações que o artigo 73.º da Carta das Nações Unidas abrangia¹⁶⁷. Entre os argumentos esgrimidos para justificar a unidade soberana de todos os territórios portugueses, sobressaíam três: a geografia – irrelevante para a definição

¹⁶⁴ Freyre, Gilberto – *Um brasileiro em terras portuguesas*, Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1953, pp. 95.

¹⁶⁵ Cf. Castelo, Cláudia, *op. cit.*, pp. 37.

¹⁶⁶ *Idem*, pp. 96.

¹⁶⁷ Para aprofundar o contexto e os contornos da legitimação da política colonial portuguesa na cena internacional, Cf. Alexandre, Valentim – *op. cit.*, 2017, pp. 380-393.

ou não de uma colónia; a vigência do princípio da igualdade de direitos para todas as raças/etnias e a prática da mestiçagem além-mar; a negação da exploração económica e financeira das províncias ultramarinas em benefício de Portugal, uma vez que nalgumas colónias o crescimento económico superava o da metrópole¹⁶⁸. Assim materializava-se a retórica do colonialismo português, apresentando-se como “*uma comunidade multirracial, composta por parcelas territoriais geograficamente distantes, habitadas por populações de origens étnicas diversas, unidas pelo mesmo sentimento e pela mesma cultura*”.¹⁶⁹ O discurso do regime não deixa de ser curioso, sobretudo se tivermos em conta a prevalência do *Estatuto Político, civil e criminal dos indígenas* que, na sua essência, inviabilizava a igualdade de direitos entre os indivíduos de diferentes raças/etnias e pressupunha a existência de um direito diferenciado para os elementos civilizados e os não civilizados. Portanto, a política colonial portuguesa colidia com a criação de uma comunidade multirracial na verdadeira aceção da palavra. Noutra registo, o económico, desde a década de 1930 que a legislação colonial era clara e indicava que se pretendia, entre outros aspetos, a nacionalização dos capitais e atividades económicas nas colónias e o progressivo aproveitamento dos recursos naturais naqueles territórios, impondo um regime de facilidades comerciais no Império e depois no Ultramar. Portanto, Portugal beneficiava, efetivamente, do crescimento económico das colónias e negar essa evidência tratava-se de demagogia. No fundo, o surgimento do luso-tropicalismo vem reforçar a retórica do regime, a qual visava camuflar os seus objetivos – manutenção dos territórios coloniais e de uma política centralizadora.

¹⁶⁸ Castelo, Cláudia, *op. cit.*, pp. 97.

¹⁶⁹ *Idem*, pp. 97.

2. Enquadramento: o Estado Novo perante o novo contexto internacional e a discussão em torno da revisão do Acto Colonial

No decorrer da Segunda Guerra Mundial manifestar-se-iam os primeiros sintomas de mudança no Império, particularmente no que à economia colonial dizia respeito. Durante o conflito houve um aumento das importações coloniais da metrópole, fator preponderante para assegurar o abastecimento do país, garantindo-se, mediante a reexportação desses produtos em Lisboa, acordos de troca direta de mercadorias essenciais para Portugal. Todavia, as colónias, altamente dependentes dos produtos transformados vindos do exterior, sofriam com as contingências que a guerra impunha, em particular a diminuição do tráfego marítimo e a carência de combustível, imprescindível para o funcionamento dos respetivos sistemas de transporte internos. Com a crise de transportes, os colonos puderam reivindicar a fixação de indústrias no Império, cuja criação era proibida e foi precisamente em 1944 que o regime acedeu às suas aspirações. Este período também marcou o fim da hegemonia do Banco de Angola e do Banco Nacional Ultramarino além-mar, com a criação do Banco Português do Atlântico. Finda a guerra, o Império, em virtude do incremento do seu peso na economia nacional e das cedências do Estado Novo, reunia condições para um rápido desenvolvimento¹⁷⁰. Mas as mudanças políticas tardariam.

Após o término da Segunda Guerra Mundial e a vitória dos aliados, o sistema internacional reconfigurou-se, surgiram organizações intergovernamentais com influência à escala global, com destaque para a Organização das Nações Unidas (ONU), e desenvolveu-se uma conjuntura que, a prazo, provar-se-ia pouco favorável à manutenção dos velhos esquemas coloniais¹⁷¹. É justamente a 26 de Junho de 1945, em São Francisco, que é assinada a Carta das Nações Unidas, documento que colidia com interesses geopolíticos de Portugal. No capítulo XI, “*declaração relativa aos territórios não autónomos*”, artigo 73.º, estipulava-se o seguinte:

“Os membros das Nações Unidas que assumiram ou assumam responsabilidades pela administração de territórios cujos povos ainda não se governem completamente a si mesmos reconhecem o princípio do primado dos interesses dos habitantes desses territórios e aceitam, como missão sagrada, a obrigação de

¹⁷⁰ Telo, António José – *Economia e Império no Portugal contemporâneo*, Lisboa: Edições Cosmos, 1994, pp. 242-245.

¹⁷¹ Bethencourt, Francisco e Chaudhuri, Kirti (dir.) – *História da Expansão Portuguesa*, vol. 5, «Último Império e recentramento: 1930-1998», Lisboa: Temas e Debate, 1998-2000, pp. 32-34. Alexandre, Valentim – *Contra o vento. Portugal, o império e a maré anticolonial (1945-1960)*, Lisboa: Temas e Debates – Círculo de Leitores, 2017, pp. 29-44.

promover no mais alto grau, dentro do sistema de paz e segurança internacionais estabelecido na presente Carta, o bem-estar dos habitantes desses territórios”¹⁷²

Se recuarmos no tempo, a ideia aqui consignada não é tão díspar dos princípios desenvolvimentistas avançados pela antecessora direta da ONU, a Sociedade das Nações. Contudo, as Nações Unidas iam mais longe. No seguimento do artigo 73.º, além da preservação da cultura dos povos subjogados e prossecução de políticas equitativas orientadas para o seu progresso político, económico, social e educacional, previam-se dois elementos que, no seio do Estado Novo, provocariam grande desconforto. Os países coloniais deviam promover nos territórios que administravam “*o seu governo próprio, ter na devida conta as aspirações políticas dos povos e auxiliá-los no desenvolvimento progressivo das suas instituições políticas livres*”¹⁷³. Ora, este princípio, não obstante a propaganda do regime e os próprios textos jurídicos que ordenavam as colónias mencionarem princípios descentralizadores e solidários, incompatibilizava-se com a política centralizadora inerente ao Império Colonial. Basta lembrarmos que foi o Estado Novo a extinguir o regime de autonomia política e financeira, bem como os Altos Comissariados da República. Por outro lado, outro trecho poderia ser interpretado como um ataque à soberania nacional¹⁷⁴, uma vez que os Estados-Membros da ONU detentores de territórios não autónomos se comprometiam a transmitir ao Secretário-Geral “*informações estatísticas ou de outro carácter técnico relativas às condições económicas, sociais e educacionais dos territórios pelos quais são respectivamente responsáveis*”¹⁷⁵. Em bom rigor, as tímidas modificações a que foram submetidos o Acto Colonial e a Constituição em 1945 já eram fruto dos novos contornos que o sistema internacional adquiria¹⁷⁶. Bem ilustrativo dessa realidade é o depoimento do deputado António de Almeida a propósito da discussão da proposta de alteração de ambos os documentos¹⁷⁷. Contudo, como veremos a seguir, ter-se-ia de aguardar até ao dobrar da

¹⁷² Carta das Nações Unidas, 1945, art. 73.º.

¹⁷³ *Idem*, art. 73.º.

¹⁷⁴ Cf. Alexandre, Valentim, *op. cit.*, 2017, pp. 200.

¹⁷⁵ Carta das Nações Unidas, 1945, art. 73.º

¹⁷⁶ Cf. Silva, A. E. Duarte [et al.] – *op. cit.*, pp. 144-146; Bethencourt, Francisco e Chaudhuri, Kirti (dir.) *op. cit.*, pp. 31-35; Alexandre, Valentim, *op. cit.*, 2017, pp. 71-78.

¹⁷⁷ Cf. *Diário das Sessões*, N.º 190 de 7 de Julho de 1945, pp. 775. “ (...) Se foi tarefa fácil provar que a designação de província ultramarina interpreta melhor a finalidade histórica e política da nossa expansão, já os obstáculos se multiplicam ao pretender-se repô-la em lugar da palavra colónia.

É que, como afirmou o Sr. Dr. Marques Mano, a mudança não se mostra apenas de índole formal, porque envolve alterações substanciais, tanto no Acto Colonial como na própria Constituição, e tais ajustamentos exigem demorado e profundo estudo durante alguns anos, o que equivale a dizer que somente aquando da futura revisão constitucional poderão considerar-se de novo as reflexões expostas, ainda que bem precisem de meditar-se, mormente no tempo em que nos horizontes internacionais parece ensaiar-se o estabelecimento de um direito colonial *sui generis*, fundamentado no condomínio do aproveitamento das

década de 1950 para se registar uma mudança política, aparentemente, sublinhe-se, mais profunda.

Procurando respeitar o estipulado no decreto-lei que promulgou o Acto Colonial em 1930, isto é, a sua incorporação na reforma geral da Constituição, o governo apresentou a proposta de lei N.º 505 à Assembleia Nacional. Aproveitava-se assim a ocasião para reconverter alguma nomenclatura presente no documento e simultaneamente, para “ (...) *retocar ou completar algumas definições, sistematizar, melhor os assuntos, transferir para outros diplomas alguns preceitos que não precisam de ter carácter constitucional e deixar abertas as vias de uma possível descentralização (...)*”¹⁷⁸. Contudo, a revisão colocar-se-ia, sobretudo, ao serviço da legitimidade do regime, reforçando, por um lado, o carácter uno e indivisível da nação portuguesa, e, por outro, camuflando o peso da pressão externa que Portugal ia enfrentar em virtude da nova corrente anticolonial que se ia afirmando na cena internacional. Tratava-se de uma posição de continuidade e não de rutura¹⁷⁹. Deste modo, o governo justificava do seguinte modo a inclusão do Acto Colonial na Constituição:

“Desta integração resultam duas vantagens: em primeiro lugar, a Constituição completa-se, acrescentando à sua estrutura aquilo que lhe faltava para verdadeiramente ser o diploma orgânico dum Estado com tão larga e importante projecção ultramarina; depois, a unificação dessa estrutura realçará e conjugará melhor a unidade política da Nação Portuguesa, que o texto constitucional se propõe exprimir e vincular juridicamente.”¹⁸⁰

Posteriormente o projeto foi submetido à apreciação da Câmara Corporativa e, à semelhança do que se sucedeu durante a redação do Acto Colonial, a sua revisão suscitou uma discussão onde se opuseram diversas linhas de ação política. Neste caso, uma integracionista, ostentada no projeto do governo e seus defensores, e outra anti-integracionista, manifestada principalmente no seio Conselho Superior do Império e da Câmara Corporativa, em particular por Marcelo Caetano – presidente do organismo desde 1949 – e pelo antigo Ministro das Colónias, Armindo Monteiro¹⁸¹. No parecer emitido por aquela instituição¹⁸², cujo relator foi justamente Marcelo Caetano, aceitava-se que o objetivo do governo tinha uma boa orientação,

matérias-primas— o caminho tortuoso mas propício à supremacia política e à absorção territorial, pensamento que, por mais que as conferências diplomáticas se cansem em fingir afastar, há-de persistir em dominar os povos e as nações poderosas. (...)”

¹⁷⁸ *Diário das Sessões*, N.º 70 de 19 de Janeiro de 1951, pp. 289.

¹⁷⁹ Silva, A. E. Duarte [et al.], *op. cit.*, pp. 35-37.

¹⁸⁰ *Diário das Sessões*, N.º 70 de 19 de Janeiro de 1951, pp. 289.

¹⁸¹ Sobre a discussão em torno da tese assimilacionista e a antiassimilacionista, Cf. Wilensky, Alfredo Héctor, *op. cit.*, pp. 156-161 e Alexandre, Valentim, *op. cit.*, 2017, pp. 200-211.

¹⁸² *Diário das Sessões*, N.º 70 de 19 de Janeiro de 1951, *Parecer* N.º 10, projeto de proposta de lei N.º 505, pp. 293-314.

mas alertava-se para o facto de o projeto demonstrar que o Acto Colonial houvera sido “*profundamente remodelado quanto ao sistema, à forma e à doutrina*”¹⁸³, constatação que deixava a Câmara apreensiva. Referindo-se à adulteração da sua orientação ideológica, o parecer “*chama muito particularmente a atenção para os perigos de uma assimilação prematura dos territórios ultramarinos à metrópole*”, apontando que “*as suas condições naturais são e permanecerão diferentes; diferentes, e muito, são também na maior parte delas as condições sociais e económicas*”¹⁸⁴. Deste modo, após uma análise da proposta do governo na especialidade, a Câmara Corporativa apresentou a sua própria recomendação, relançando a discussão sobre o assunto.

Meses mais tarde, tendo por base um projeto de lei desenvolvido pelo deputado José Ferreira Bossa¹⁸⁵, não muito distante do original, António de Oliveira Salazar solicitou à Câmara a elaboração de um novo parecer¹⁸⁶ sobre a reformulação do Acto, o qual serviria de suporte para a redação da proposta de lei definitiva. As objeções da Câmara Corporativa mantiveram-se. Contudo, seria esta a versão que iria vingar e, a 11 de junho de 1951, a integração do Acto Colonial reformulado na Constituição, também ela revista, materializava-se na lei N.º 2048. Assim, o assimilacionismo ganhava força e influenciaria, ainda que timidamente, a evolução do sistema colonial português. Na sequência deste episódio, dois anos mais tarde, a *Carta Orgânica do Império Colonial Português* seria substituída pela *Lei Orgânica do Ultramar*, por via da Lei N.º 2066, de 27 de Junho de 1953 com o intuito de se adaptar o sistema político-administrativo das colónias aos novos preceitos constitucionais.

¹⁸³ *Diário das Sessões*, N.º 70 de 19 de Janeiro de 1951, *Parecer* N.º 10, projeto de proposta de lei N.º 505, pp. 293.

¹⁸⁴ *Idem*, pp. 294.

¹⁸⁵ Cf. *Diário das Sessões*, N.º 163 de 13 de Novembro de 1952, pp. 937-949.

¹⁸⁶ Cf. *Idem*, *Parecer* N.º 35, projeto de proposta de lei N.º 517, pp. 950-998.

3. A revisão Constitucional de 1951 e a Lei Orgânica do Ultramar

3.1 Constituição de 1951: do Ultramar Português. A alegada mudança

Uma análise detalhada da lei que formalizou a reforma Constitucional de 1951 – Lei N.º 2048¹⁸⁷ – denota que, grosso modo, as mudanças operadas não corresponderam a uma alteração radical da orientação política do Estado Novo em matéria colonial. Não obstante, as diferenças far-se-ão sentir ao nível das leis que regiam as colónias, isto é, a *Lei Orgânica do Ultramar Português* e os *Estatutos* de cada território. Mas observemos o sumo da reforma Constitucional. O *Título VII – Do Ultramar Português* começa, desde logo, por reservar para Portugal, de acordo com a “*essência orgânica*” da nação, a “*função histórica de colonizar as terras dos descobrimentos sob a sua soberania*” (art. 133.º). No âmbito da unicidade e indivisibilidade dos territórios sob a autoridade de Portugal, a novidade diz respeito à denominação que as colónias adotam com a nova legislação, passando-se a designar por “*províncias ultramarinas*” (art. 134.º). Relativamente ao regime político e administrativo, a Assembleia Nacional, o Governo e o Ministro das Colónias continuam a ser os organismos com competência para legislar sobre o Ultramar (art. 150.º), sem que se verifiquem modificações profundas quanto ao raio de ação de cada um deles. Deste modo, o Governo mantinha a superintendência e a fiscalização do conjunto da administração ultramarina (art. 153.º). Preservava-se, igualmente, o princípio da descentralização administrativa e autonomia financeira em correspondência com os limites da Constituição e do estado de desenvolvimento das províncias ultramarinas (art. 148.º). Também nada se acrescenta quanto ao papel atribuído aos governadores-gerais e governadores das províncias (arts. 154.º e 155.º). Neste sentido, até aqui, a nova ordem jurídica colonial apresenta-se num molde idêntico ao do Acto Colonial. Apenas o art. 151.º introduz uma novidade, definindo que todas as matérias que interessassem exclusivamente a uma província e que não pertencessem à jurisprudência da Assembleia, Governo ou Ministro do Ultramar, seriam da competência dos órgãos legislativos das províncias ultramarinas.

Quanto à ordem económica e regime financeiro, tudo permanece praticamente na mesma face ao Acto Colonial. Persiste a harmonização da organização económica do ultramar com a de Portugal e o princípio da reciprocidade entre todas partes, atendendo-se sempre às necessidades de desenvolvimento de cada uma das províncias e da metrópole (arts. 158.º e 159.º). Para o efeito, e apesar da descentralização já referida, o governo central não prescindia

¹⁸⁷ Lei N.º 2048, Diário do Governo n.º 117/1951, 1.º Suplemento, Série I de 1951-06-11.

da fiscalização económico-financeira, podendo sujeitar as colónias a restrições pontuais indispensáveis para salvaguardar a salubridade das respetivas Fazendas ou das finanças da própria metrópole (arts. 160.º, 169.º e 175.º).

3.2 A Lei Orgânica do Ultramar Português

A *Lei Orgânica do Ultramar Português*¹⁸⁸ veio substituir a *Carta Orgânica do Império Colonial Português* e as suas disposições, entrariam em vigor cinco dias após a sua publicação, a 27 de Junho de 1953. Depois de enunciados os princípios gerais relativos à administração ultramarina, nomeadamente a prevalência da solidariedade entre as províncias e a metrópole em nome da integridade e defesa de toda a Nação e de uma organização político-administrativa adequada à situação geográfica e social de cada território, surge o **Capítulo III – Da administração central**¹⁸⁹ (Base VII a XVI). A mudança neste capítulo resume-se, praticamente, à alteração da redação. Quanto às competências dos órgãos centrais da administração ultramarina – Assembleia Nacional, o Governo e o Ministro do Ultramar –, e dos órgãos consultivos que com eles colaboravam – Conselho Ultramarino, Conferência dos Governadores Ultramarinos e Conferências Económicas do Ultramar Português – não se registam modificações substanciais, e importa referir que os Governadores continuaram a ser designados pelo Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro do Ultramar¹⁹⁰.

Em contraste, o **Capítulo IV – Da Administração Provincial**¹⁹¹ (Base XVII a XLV) apresenta reformas apreciáveis. A figura do Governador-Geral/Governador preserva o estatuto de autoridade superior das províncias e o exercício deste cargo permanece reservado a indivíduos detentores de curso superior e com mérito já revelado no exercício de cargos públicos ou no estudo de assuntos relacionados com o Ultramar. O tempo de serviço não sofre alterações, fixando-se nos quatro anos, e, tal como nas reformas de 1945-46, excepcionalmente e caso as autoridades metropolitanas assim decidissem, os governadores podiam extravasar as suas atribuições habituais exercendo competências destinadas à Assembleia Nacional, Governo e Ministro do Ultramar (Base XVII a XXII). Sob a dependência do Governador-Geral mantinha-se o cargo de Secretário-Geral em Angola e Moçambique, introduzido pelas revisões no pós-Segunda Guerra Mundial. Contudo, as funções que nele podiam ser delegadas pelo Governador são limitadas, circunscrevendo-se às “*respeitantes ao expediente geral ou ao domínio da administração política e civil, na extensão que achar conveniente*”. Por outro

¹⁸⁸ Lei N.º 2066, Diário do Governo n.º 135/1953, Série I de 1953-06-27, pp. 877-892.

¹⁸⁹ *Idem*, pp. 877-880.

¹⁹⁰ Veja-se as páginas 56-62 do presente texto.

¹⁹¹ Lei N.º 2066, Diário do Governo n.º 135/1953, Série I de 1953-06-27, pp. 880-884.

lado, estatuiu-se que, em ambos os territórios, poderiam haver dois secretários provinciais, nomeados e exonerados pelo Ministro do Ultramar sob proposta do Governador-Geral, a quem este investiria as funções executivas que entendesse (Base XXIII).

Uma inovação da *Lei Orgânica do Ultramar Português* consistiu na criação de um Conselho Legislativo, no conjunto das províncias de Governo-Geral. Deste modo, a competência legislativa dos Governadores, restringida a todas as matérias que se reportassem exclusivamente às províncias e que não estivessem sob a alçada dos órgãos de soberania metropolitanos, seria exercida sob a fiscalização destes e conforme o voto do Conselho Legislativo. Em caso de desacordo entre o Governador-Geral e o referido Conselho, a resolução do diferendo seria mediada pelo Ministro do Ultramar, decidindo a aprovação total ou parcial ou a reprovação das disposições votadas por aquele organismo (Base XXIV). Estabelecia-se que o Conselho Legislativo seria maioritariamente constituído por vogais eleitos quadrienalmente (Base XXV), de acordo com os critérios de elegibilidade previstos na lei (inalterados), remetendo-se para os estatutos político-administrativos dos territórios ultramarinos a definição do número de vogais, eleitos e nomeados, de modo a assegurar-se a adequada representação aos:

- a) Contribuintes, pessoas singulares ou coletivas, de nacionalidade portuguesa, recenseados com o mínimo de contribuição direta indicado no respetivo estatuto;
- b) Organismos corporativos e às associações económicas, culturais e espirituais;
- c) Corpos administrativos;
- d) Colégios de eleitores do recenseamento geral dos círculos da província.

A presidência deste corpo legislativo cabia ao Governador-Geral ou ao seu substituto, a quem se concedia o exclusivo da iniciativa de apresentação de propostas para discussão e, em caso de empate nas deliberações, um voto de qualidade. De resto, previa-se que os vogais do Conselho de Governo pudessem participar nas sessões do Conselho Legislativo, ainda que sem direito de voto, apresentando propostas autorizadas pelo Governador (Base XXVI).

Sobre o Conselho de Governo importa referir que sofreu poucas alterações em termos de raio de ação, sobretudo nos casos das duas províncias de Governo-Geral onde este continuava a funcionar como órgão consultivo que, através da emissão de pareceres, coadjuvava o exercício das funções executiva e legislativa dos Governadores que o presidiam. Contudo, para os territórios onde vigorava o regime de governo-simples, aplicavam-se aos Governadores os preceitos da Base XXIV, enunciado há pouco, respeitantes aos Governadores-Gerais, substituindo-se a referência feita ao Conselho Legislativo por uma

relativa ao Conselho de Governo. Significa portanto que para os territórios da Guiné e São Tomé, o Conselho de Governo possuía, além das suas funções consultivas, atribuições legislativas (Base XXXI e XXXII). Acresce que, nestas duas províncias, ao contrário do que sucedia em Angola e Moçambique, preservava-se a Secção Permanente do Conselho de Governo (Base XXXV). Não obstante, a composição deste organismo modifica-se novamente, sobretudo em Angola e Moçambique, onde se reduzem o número total de membros integrantes, deixando-se cair a diferenciação entre vogais oficiais e não oficiais. Deste modo, naqueles dois territórios, o Conselho de Governo seria composto pelos Secretários Provinciais e Secretário-Geral que assumiam o papel de vice-presidentes, pelo comandante militar, pelo procurador da República, pelo diretor dos Serviços de Fazenda e por dois vogais nomeados anualmente pelo Governador-Geral, perfazendo oito elementos. Às restantes províncias africanas, de governo simples, dava-se a liberdade de, em sede do respetivo estatuto, definirem a composição do Conselho de Governo. Quanto às competências dos Governadores, essa informação era, igualmente, remetida para os estatutos das províncias (Base XXVIII a XXXV)

Também é neste capítulo IV da *Lei Orgânica do Ultramar Português* que se definia a existência de uma Secretaria-Geral nas províncias de Governo-Geral e as já conhecidas direções provinciais de serviços e de repartições provinciais de serviços encabeçadas por diretores e chefes de serviço, respetivamente, organismos que dirigiam os vários ramos de serviço da administração colonial. Ao contrário do que acontecia no Acto Colonial, regressavam as repartições de gabinete do tempo de João Belo, orientadas por um chefe de gabinete de livre escolha do Governador nas províncias de Governo-Geral ou pelo ajudante de campo ou secretário no caso das províncias de governo simples. De resto, estipulavam-se os quadros comuns e privativos do ultramar, as fórmulas para as suas nomeações e os seus estatutos, sem que se verificassem grandes divergências em relação à legislação anterior. (Base XXXVII a XLV).

Olhando para o *Capítulo V – Da Administração local*¹⁹² (Base XLVI a L), conheciam-se os preceitos que presidiam à divisão administrativa e às autoridades locais das províncias e simultaneamente as funções e competências outorgadas às autarquias, isto é, às câmaras municipais, comissões municipais e juntas locais. Todos os organismos referentes à administração local estavam, naturalmente, sujeitos à fiscalização do governo da província.

¹⁹² Lei N.º 2066, Diário do Governo n.º 135/1953, Série I de 1953-06-27, pp. 884-885.

No *Capítulo VI – Da administração financeira das províncias ultramarinas*¹⁹³, como o próprio título sugere, regulavam-se os aspetos relacionados com as Finanças do Ultramar (Base LI a LXIV). Também aqui não há diferenças estruturais em relação ao Acto Colonial. Mantém-se o princípio da autonomia financeira sujeito ao equilíbrio das contas, assegurada através da superintendência e fiscalização do Governo e do Ministro do Ultramar, reitera-se que as províncias ultramarinas são pessoas coletivas de direito público, com ativos e passivos próprios, responsáveis pela disposição das suas receitas, despesas, atos e contratos, guarda-se a interdição das colónias contraírem empréstimos com outros países ou que exigissem garantias especiais sem autorização prévia da metrópole. Simultaneamente definem-se os elementos que compreendem as receitas e despesas ultramarinas e metropolitanos, no Ultramar. Contudo, há um pormenor que revela alguma desconcentração de poder do Ministro do Ultramar e diz respeito aos orçamentos coloniais: “*O orçamento de cada província ultramarina será anualmente organizado, votado e mandado executar pelos órgãos da província, nos termos desta base e do diploma especial que reger a administração da Fazenda*” (Base LVIII). Ou seja, aparentemente a aprovação do orçamento já não passava diretamente pelo Ministro, embora tenhamos de ter presente que ele usufruía de prerrogativas que lhe permitiam modificar ou mitigar as suas disposições em virtude da vigilância que exercia sobre a regularidade das contas.

Seguia-se o *Capítulo VII – Da administração da justiça no ultramar*¹⁹⁴ (Base LXV a LXIX). Aqui operaram-se algumas modificações, embora relativamente superficiais. As províncias ultramarinas eram representadas nos tribunais pelos agentes do Ministério Público, segundo a sua hierarquia, e pelos representantes legalmente designados junto dos tribunais especiais. Eram considerados tribunais ordinários o Supremo Tribunal de Justiça e os tribunais de 1.^a e 2.^a instância – sendo que os de 2.^a instância são uma novidade – e, por sua vez, entre os tribunais administrativos constavam o Conselho Ultramarino, o Tribunal de Contas e um tribunal sediado na capital de cada distrito. Em relação a estes três últimos, competia ao Conselho Ultramarino julgar os atos dos governadores-gerais, exceto em matéria disciplinar, e as decisões dos tribunais administrativos ultramarinos; ao Tribunal de Contas reservava-se o julgamento de todas as matérias relativas a atos e contratos da competência do Ministro do Ultramar, as contas anuais das províncias e gerir os diferendos entre os tribunais administrativos e os governadores em matéria de exame ou visto de contas; os tribunais administrativos pronunciavam-se sobre a maioria recursos dos atos das autoridades

¹⁹³ Lei N.º 2066, Diário do Governo n.º 135/1953, Série I de 1953-06-27, pp. 885-887.

¹⁹⁴ *Idem*, pp. 887-888.

administrativas, decidiam questões contenciosas que dissessem respeito à administração da província e da sua Fazenda, emitiam pareceres sobre ordenamento de despesas ou sobre assuntos relativos à administração da província, sempre que o governador solicitasse e exerciam funções de exame e visto relativamente aos atos e contratos que fossem da competência das autoridades da província.

Por fim, a última entrada que precede as disposições transitórias é o **Capítulo VIII – Da ordem económica e social das províncias ultramarinas**¹⁹⁵, contemplando aspetos que se reportavam à organização económica das províncias ultramarinas e a sua articulação com a metrópole, a concessões, à educação, ensino, investigação científica e cultura, ao serviço militar e às populações indígenas. No que concerne à economia (Base LXX), visavam-se objetivos relativamente idênticos ao passado, denotando-se, todavia, a aposta no incremento demográfico da população branca, estimulando-se “*o povoamento do território, designadamente promovendo a fixação de famílias portuguesas, regulando as deslocações de trabalhadores e disciplinando a emigração e imigração*”. De resto, pretendia-se assegurar o aproveitamento dos recursos naturais dos territórios, a elevação moral, intelectual e económica das populações, a nacionalização dos capitais e atividades económicas com o intuito de os integrar no conjunto da economia nacional e a realização da justiça social compatível com as condições políticas e económicas. Noutra registo, como anteriormente, salvaguardava-se o regime de facilidade comercial e de circulação entre o Ultramar e a metrópole, almejando-se, todavia, a progressiva redução dos direitos aduaneiros entre elas até à sua supressão (Base LXXI). Pela primeira vez consagra-se explicitamente que a unidade monetária em todas as províncias seria o escudo, ficando os bancos emissores obrigados a converter as suas notas em escudos metropolitanos (Base LXXV). No domínio das concessões nos territórios além-mar, mantém-se tudo inalterado, isto é, fortemente condicionadas em prol da nacionalização da economia colonial, sob a apertada vigilância do Ministro do Ultramar e do Conselho de Ministros. Seguindo para a esfera da educação, ensino, ciência e cultura, em consonância com o disposto no Acto Colonial, embora de forma mais pronunciada, enaltece-se, sobretudo, a ideia de que o estímulo ao desenvolvimento da ciência e educação no Ultramar dever-se-ia colocar ao serviço da função civilizadora de Portugal (Base LXXXI). Por outro lado, e aqui sim trata-se de uma novidade, estipulava-se que o ensino indígena, nos locais em que já estivessem estabelecidas as missões católicas portuguesas, seria exclusivamente confiado aos seus funcionários e auxiliares. O Estado

¹⁹⁵ Lei N.º 2066, Diário do Governo n.º 135/1953, Série I de 1953-06-27, pp. 888-891.

ficaria incumbido de administrar a educação apenas nos locais onde as missões não a conseguissem assegurar (Base LXXXII). Finalmente, no respeitante às populações indígenas (Base LXXXIV a LXXXVI), não se verificaram ruturas com a ordem jurídica do Acto Colonial. Portanto, continuava-se a alegar a proteção e desenvolvimento destes aglomerados através de instituições públicas e privadas vocacionadas para esse efeito, a contemporização dos seus costumes com o direito português e a proibição do trabalho forçado, exceto na execução de obras públicas de interesse geral ou de decisões judiciais.

A *Lei Orgânica do Ultramar Português*, deste modo, representou sobretudo uma reforma edificada para responder ao novo mundo que se ia erguendo dos escombros da Segunda Guerra Mundial e, simultaneamente, salvaguardar os pilares do Estado Novo em matéria de orientação colonial, o ideal uno e civilizador de Portugal. De facto, as mudanças que se operaram mantiveram-se predominantemente ao nível da linguagem empregue e na reformulação de pormenores, embora se registre uma relativa desconcentração dos poderes do Ministro do Ultramar, cuja expressão mais evidente foi a criação do Conselho Legislativo e as suas repercussões ao nível do poder legislativo nas províncias de Governo-Geral e a reformulação do processo de aprovação dos orçamentos coloniais.

3.3. Estatutos das províncias ultramarinas

Expostos os eixos que nortearam o reformismo colonial de 1951-53, olhemos para os detalhes espelhados nas leis fundamentais dos territórios portugueses em África. Assinados a 5 de Julho de 1955, os *Estatutos de Angola*¹⁹⁶, *Moçambique*¹⁹⁷, *Guiné*¹⁹⁸ e *São Tomé*¹⁹⁹, assumiam um carácter relativamente uniforme, apesar das diferenciações estabelecidas entre as províncias de Governo-Geral e de governo simples. Às competências dos Governadores já mencionadas na *Lei Orgânica do Ultramar Português*, devemos somar as consagradas nos estatutos de cada território africano, adiantando-se desde já que as suas funções se mantêm largamente inalteradas. Quando confrontados ao Acto Colonial, cujo carácter sistematizado e rigoroso já observámos, verifica-se que não há uma categorização estrita entre as prerrogativas dos Governadores enquanto superior autoridade política, civil, militar, administrador da Fazenda e protetor do indigenato²⁰⁰. Nos novos diplomas, as suas responsabilidades são apresentadas apenas como competências executivas requerendo, por

¹⁹⁶ Decreto n.º 40225, Diário do Governo n.º 147/1955, Série I de 1955-07-05, pp. 540-546.

¹⁹⁷ Decreto n.º 40226, Diário do Governo n.º 147/1955, Série I de 1955-07-05, pp. 546-552.

¹⁹⁸ Decreto n.º 40223, Diário do Governo n.º 147/1955, Série I de 1955-07-05, pp. 531-535.

¹⁹⁹ Decreto n.º 40224, Diário do Governo n.º 147/1955, Série I de 1955-07-05, pp. 535-540.

²⁰⁰ Cf. Anexo V.

vezes, a auscultação do Conselho de Governo. As ações que não exigiam o parecer do Conselho de Governo, correspondem, no fundamental, ao que o Acto Colonial definia como competências do Governador na qualidade de autoridade civil, administrador da Fazenda e protetor nato dos indígenas²⁰¹. Ainda assim, existiam diferenças na *Lei Orgânica do Ultramar Português*.

Em comparação com o Acto Colonial, no âmbito da administração fazendária, o Governador deixa de mandar executar o orçamento da colónia na sequência da aprovação ministerial. Na nova fórmula, submetia à aprovação do Conselho Legislativo – nas províncias de Governo-Geral – ou do Conselho de Governo – nas províncias de governo simples – o projeto de orçamento e ordenava a sua execução por portaria²⁰². Este magistrado colonial também deixa de poder determinar por autorrecriação a execução, dentro do ano económico, de projetos de obras novas ou de grandes reparações e a aquisição de materiais ou de quaisquer artigos que, por obra, reparação ou fornecimento, importassem determinadas despesas. Na esfera da supervisão do indigenato, caem os seguintes pontos: a direção superior das relações com os chefes e agrupamentos gentílicos da colónia com vista à sua submissão e integração na vida colónia; a apresentação de propostas ao Ministro do Ultramar para modificar o estatuto político, civil e criminal dos indígenas e demais leis gerais que lhes respeitassem; o perdão, minoração ou comutação de penas aplicadas aos indígenas pelos seus tribunais privativos²⁰³. As prerrogativas sobranes mantiveram-se idênticas. No domínio do poder militar, nenhuma referência é feita nos estatutos políticos.

No âmbito das matérias em que era obrigatório o Governador ouvir o Conselho de Governo, ou a Secção Permanente onde ela se mantinha, este perde o poder de regulamentar o estatuto político, civil e criminal dos indígenas, de declarar provisoriamente o estado de sítio na província, bem como o regime de administração militar em qualquer circunscrição ou distrito. Por outro lado, o Conselho de Governo passava a pronunciar-se sobre a fixação, até ao limite de dois duodécimos da receita anual, da importância e condições de emissão de empréstimos internos, amortizáveis até ao fim do exercício em curso e destinados a suprir deficiências de tesouraria, e, por outro lado, sobre a concessão de forais de vilas e cidades a

²⁰¹ Cf. Anexo V.

²⁰² Decreto n.º 40225, Diário do Governo n.º 147/1955, Série I de 1955-07-05, art. 12.º, pp. 541; Decreto n.º 40226, Diário do Governo n.º 147/1955, Série I de 1955-07-05, art. 12.º, pp. 547-548; Decreto n.º 40223, Diário do Governo n.º 147/1955, Série I de 1955-07-05, art. 12.º, pp. 531-532; Decreto n.º 40224, Diário do Governo n.º 147/1955, Série I de 1955-07-05, art. 12.º, pp. 536-537.

²⁰³ Decreto n.º 40225, Diário do Governo n.º 147/1955, Série I de 1955-07-05, art. 12.º, pp. 541; Decreto n.º 40226, Diário do Governo n.º 147/1955, Série I de 1955-07-05, art. 12.º, pp. 547-548; Decreto n.º 40223, Diário do Governo n.º 147/1955, Série I de 1955-07-05, art. 12.º, pp. 531-532; Decreto n.º 40224, Diário do Governo n.º 147/1955, Série I de 1955-07-05, art. 12.º, pp. 536-537.

povoações que reunissem essas condições. Quanto ao resto, não se manifestam ruturas profundas com o passado.

No âmbito da composição dos Conselhos de Governos surgem algumas mudanças. Já observámos que em Angola e Moçambique, além da supressão da distinção entre vogais nomeados e vogais eleitos, aquele organismo era constituído pelos Secretários Provinciais e Secretário-Geral que assumiam o papel de vice-presidentes, pelo comandante militar, pelo procurador da República, pelo diretor dos Serviços de Fazenda e por dois vogais nomeados anualmente pelo Governador-Geral. Situação distinta manifestava-se na Guiné e em São Tomé. No primeiro caso, existiriam três vogais natos, contando-se entre eles o delegado do Procurador da República, o chefe dos serviços de administração civil e o chefe dos serviços de Fazenda e contabilidade. Seguiam-se quatro vogais eleitos, sendo que três seriam escolhidos por sufrágio direto dos colégios de eleitores recenseados e um pelos contribuintes portugueses recenseados, com o mínimo de contribuição direta de 1.000\$. Por fim, três vogais nomeados pelo Governador, um de entre uma lista tríplice proposta pelos dirigentes das associações e institutos de iniciativa privada existentes na província, outro em representação da população indígena e um último selecionado entre os presidentes dos corpos administrativos, representando os mesmos. Relativamente ao arquipélago de São Tomé, previam-se quatro vogais natos, o delegado do Procurador da República, o chefe dos serviços de administração civil, o chefe dos serviços de Fazenda e contabilidade e o chefe dos serviços de trabalho e previdência. Em igual número, definiam-se os vogais eleitos, respeitando exatamente a norma que vigorava na Guiné. Quanto aos vogais nomeados, três no total, dois seriam designados pelo Governador de entre uma lista tríplice proposta pelos dirigentes das associações e institutos de iniciativa privada existentes na província, e terceiro seria o presidente da Câmara Municipal de São Tomé, na qualidade de representante dos corpos administrativos. Convém referir que num e noutro caso, a escolha do vice-presidente do Conselho de Governo, por entre os vários vogais, cabia ao Governador e dependia da confirmação do Ministro do Ultramar. Perante o exposto, apresentamos na próxima tabela a composição total de cada província ultramarina:

Tabela 8 – Composição dos Conselhos de Governo das províncias ultramarinas em África (Estatutos político-administrativos 1955)²⁰⁴

Conselho de Governo	Angola	Moçambique	Guiné	S. Tomé	Cabo Verde
Vogais Natos	8	8	3	4	–
Vogais Eleitos	–	–	4	4	–
Vogais Nomeados	–	–	3	3	–
Total	8	8	10	11	–

Relativamente aos constituintes da Secção Permanente dos Conselhos de Governo na Guiné e em São Tomé, não existem divergências. Ambas integrariam cinco vogais, o vice-presidente do Conselho de Governo, o delegado do Procurador da República, o chefe dos serviços de administração civil, o chefe dos serviços de Fazenda e contabilidade e um dos vogais eleitos do Conselho de Governo, anualmente designado pelo Governador.

Finalmente, a composição dos Conselhos Legislativos de Angola e Moçambique merece alguma atenção. No primeiro caso²⁰⁵, existiria um total de vinte e seis vogais, sendo que dezoito eleitos e oito nomeados (art. 19.º). Quanto à eleição dos vogais (art. 20.º), adiante-se que um seria eleito pelos contribuintes, pessoas singulares de nacionalidade portuguesa, recenseados com o mínimo de contribuições diretas anuais de 10.000\$; outro pelos organismos corporativos representativos das entidades patronais e associações de interesses económicos; um terceiro pelos organismos representativos dos trabalhadores; dois seriam eleitos pelos organismos que representavam os interesses morais e culturais, estipulando-se que um deles deveria ser um missionário católico; outros dois pelos corpos administrativos e, finalmente, onze eram eleitos por sufrágio direto dos cidadãos recenseados. Sobre estes últimos, definia-se que cada um deles representaria um círculo eleitoral²⁰⁶. Restavam os oitos vogais nomeados, sendo que seis eram designados livremente pelo Governador-Geral, consagrando-se que dessa dúzia, três deveriam ser diretores de serviços e/ou funcionários superiores ou equiparados (art. 21.º). A escolha dos últimos dois elementos

²⁰⁴ Decreto n.º 40225, Diário do Governo n.º 147/1955, Série I de 1955-07-05, art. 41.º, pp. 544; Decreto n.º 40226, Diário do Governo n.º 147/1955, Série I de 1955-07-05, art. 41.º, pp. 550; Decreto n.º 40223, Diário do Governo n.º 147/1955, Série I de 1955-07-05, art. 17.º, pp. 533; Decreto n.º 40224, Diário do Governo n.º 147/1955, Série I de 1955-07-05, art. 17.º, pp. 537.

²⁰⁵ Cf. Decreto n.º 40225, Diário do Governo n.º 147/1955, Série I de 1955-07-05, pp. 542.

²⁰⁶ 1.º Círculo – Distritos de Cabinda e Congo; 2.º Círculo – Distrito de Cuanza-Norte; 3.º Círculo – Distrito de Luanda; 4.º Círculo – Distritos de Malange e Lunda; 5.º Círculo – Distrito de Cuanza-Sul; 6.º Círculo – Distrito de Moxico; 7.º Círculo – Distrito do Bié-Cuando-Cubango; 8.º Círculo – Distrito de Huambo; 9.º Círculo – Distrito de Benguela; 10.º Círculo – Distrito de Huíla; 11.º Círculo – Distrito de Moçâmedes.

que representariam os interesses das populações indígenas em sede de Conselho Legislativo, era reservada ao Conselho de Governo, tendo por base uma lista elaborada pelo Governador-Geral. Tal como no passado, a duração do mandato de todos os vogais cifrava-se nos quatro anos. Observemos agora o caso de Moçambique²⁰⁷. Aqui, o Conselho Legislativo integraria um total de vinte e quatro vogais, dezasseis eleitos e oito nomeados (art. 19.º). Em relação a Angola, a única diferença registada face aos vogais eleitos dizia respeito àqueles escolhidos por sufrágio direto dos cidadãos recenseados, nove em vez de onze, também eles representando cada um dos círculos eleitorais existentes²⁰⁸ (art. 20.º). No âmbito dos oito vogais nomeados, a norma obedecia aos mesmos critérios estipulados para o território angolano, com vista a contemplar a representação dos interesses das populações indígenas (art. 21.º). Perante o exposto e para simplificar, observe-se a seguinte tabela onde constam os números totais dos membros dos Conselhos Legislativos em Angola e Moçambique:

Tabela 9 – Composição dos Conselhos Legislativos em Angola e Moçambique (Estatutos de 1955)²⁰⁹

Conselho Legislativo	Angola	Moçambique
Vogais Eleitos	18	16
Vogais Nomeados	8	8
Total	26	24

Num registo distinto, também importa mencionar que em 1954 foi promulgado um novo *Estatuto dos Indígenas Portugueses das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique* que, apesar de não alterar o *status quo* dos indígenas, pela primeira vez clarificava as condições para estes alcançarem a condição de cidadãos portugueses²¹⁰. Entre elas contavam-se as seguintes obrigações: **a)** ter mais de dezoito anos; **b)** falar corretamente a língua portuguesa; **c)** exercer profissão, ofício ou ter património que garantisse o sustento próprio e da respetiva família; **d)** ter bom comportamento e ter adquirido a ilustração e costumes que permitissem a sua sujeição integral ao direito português e, finalmente; **e)** não ter sido referido

²⁰⁷ Cf. Decreto n.º 40226, Diário do Governo n.º 147/1955, Série I de 1955-07-05, pp. 549.

²⁰⁸ 1.º Círculo – Distrito de Lourenço Marques; 2.º Círculo – Distrito de Gaza; 3.º Círculo – Distrito de Inhambane; 4.º Círculo – Distrito de Manica e Sofala; 5.º Círculo – Distrito de Tete; 6.º Círculo – Distrito de Quelimane; 7.º Círculo – Distrito de Nampula; 8.º Círculo – Distrito de Porto Amélia; 9.º Círculo – Distrito do Niassa.

²⁰⁹ No Anexo IX segue a lista de vogais dos primeiros Conselhos Legislativos de Angola e Moçambique. Cf. Angola, Província de – *Anexo ao Boletim Oficial de Angola, Actas do Conselho Legislativo de Angola*, Luanda, 1955 e Moçambique, Província de – *Anexo ao Boletim Oficial de Moçambique. Actas do Conselho Legislativo de Moçambique*, Lourenço Marques, 1956.

²¹⁰ Decreto-Lei N.º 39.666, Diário de Governo n.º 110/1954, Série I de 1954-05-20, pp. 564.

como refratário ou desertor durante o serviço militar. As mulheres indígenas, casadas com homens que adquirissem a cidadania portuguesa, passavam a usufruir de estatuto idêntico, desde que cumprissem com os requisitos enunciados nas alíneas b) e d). Contudo, após a comprovação documental de todos estes elementos, a aquisição da cidadania e a subsequente emissão do bilhete de identidade dependiam do aval dos administradores de distrito e, no caso da Guiné, do Governador da província, colocando-se nas mãos do poder colonial a decisão de aceder aos requerimentos de cidadania dos indígenas. Neste sentido, o processo era, em si, enviesado e altamente limitado. Porém, embora o estatuto do indigenato tenha sido revogado apenas em 1961, durante o mandato de Adriano Moreira como Ministro do Ultramar, a partir do início da década de 1960 os recenseamentos populacionais contidos no *Anuário Estatístico do Ultramar* deixam de estabelecer a distinção entre população civilizada e população indígena. Todavia, até ao momento da supressão do estatuto, a população indígena permanecia profundamente excluída da esfera da política colonial, exceção feita à tímida representação que lhe era garantida nos Conselhos Legislativos. Este dado é relevante uma vez que, atendendo às percentagens de população indígena em décadas anteriores, fixadas em mais de 90% até 1961, a maioria destes indivíduos não tinha voz ativa na condução de assuntos que lhes diziam diretamente respeito.

Como tivemos oportunidade de observar, as reformas da década de 1950, mais do que uma descentralização de poder, comportaram uma desconcentração de poderes. Ao invés de constatarmos instituições coloniais cujo papel se diluía por verem um vasto leque de diretivas sob a dependência direta da Assembleia Nacional, do Ministro do Ultramar ou dos Governadores, reparamos que certas prerrogativas passam a ser, nuns casos, divididas entre esta tríade orgânica, e noutros, validadas, efetivamente, com os votos e pareceres dos órgãos de governo coloniais – Conselhos de Governo e Conselhos Legislativos. Isto, sem prejuízo do papel primordial do Estado central na fiscalização da atuação da política colonial. À escala colonial, pode dizer-se o mesmo em relação à supremacia dos Governadores no seio das instituições políticas a que presidiam, a qual não foi colocada em causa. Mais do que uma tentativa de se alterar fundamentalmente o paradigma colonial português, temos de ter presente a ideia de que o Estado Novo, neste período, vivia uma conjuntura internacional pouco favorável à manutenção da sua política africana e que, por esse motivo, se viu obrigado a adotar reformas. Reformas essas que, em bom rigor, não obstante a desconcentração de poderes que referimos, se trataram sobretudo de uma operação de cosmética, um camuflar da política centralizadora do regime, um ardil para a comunidade internacional e uma escapatória aos princípios consignados na Carta das Nações Unidas em relação à gestão dos territórios

não autónomos. Assim se compreende, aliás, a instrumentalização da doutrina do luso-tropicalismo ao serviço da política externa portuguesa para se justificar os laços entre Portugal e as províncias ultramarinas.

Resumindo, as inovações que a legislação colonial da década de 1950 trouxe para o Estado colonial em África não colocaram em causa a centralidade do governo metropolitano na administração ultramarina. Trataram-se de reformas mais nominais do que efetivas.

Capítulo V – Reformismo colonial nas décadas de 1960 e 1970

1. Adriano Moreira e os limites da “autonomia progressiva e irreversível”

Independentemente do alcance das revisões à *Lei Orgânica do Ultramar* de 1963, o qual teremos oportunidade de comentar adiante, é inegável que o regime português, perante a eclosão da guerra colonial em Angola, no início de 1961 e o subsequente falhanço do golpe de Estado militar protagonizado pelo General Botelho Moniz – a “Abrilada”²¹¹ –, sentiu necessidade de proceder a alterações na sua política colonial. Este processo inicia-se com a nomeação de Adriano Moreira – um jovem docente do Instituto de Estudos Ultramarinos, especializado em questões coloniais e apologista de uma reforma profunda do sistema colonial português – para o cargo de Ministro do Ultramar, em 13 de Abril de 1961, escolha que representou uma opção estratégica de Salazar, baseada na tomada de consciência do problema colonial. O Presidente do Conselho de Ministros compreendeu que não bastava resolver a guerra e tornava-se imperativo aplicar um conjunto de medidas, as quais ficariam ao encargo do novo Ministro do Ultramar, tendentes ao desenvolvimento socio-económico das colónias e ao aumento da inclusão dos colonos na administração das colónias. Deste modo, Adriano Moreira daria início à tentativa de autonomização da administração colonial. Nesta matéria, Fernando Tavares Pimenta explica que logo nos primeiros dias após a sua nomeação, Adriano Moreira, para fazer face aos problemas que as colónias enfrentavam, procurou reforçar a autonomia e poderes dos governadores, aumentou o número de deputados eleitos pelas colónias à Assembleia Nacional, fomentou o desenvolvimento económico no Ultramar, por via do investimento público e da abertura dos mercados coloniais a novo capital estrangeiro, e, talvez mais importante, revogou o *Estatuto dos Indígenas Portugueses das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique*, eliminando, em teoria, a discriminação política e socio-económica das populações indígenas face às civilizadas. Foi assim, neste contexto que o novo Ministro do Ultramar proclamou o princípio da “autonomia progressiva e irreversível”, almejando, em última instância, a autodeterminação das colónias “*em estreita colaboração com a metrópole e com a participação dos colonos brancos e das elites mestiças*”

²¹¹ Cf. Pimenta, Fernando Tavares, “O Estado Novo português e a reforma do Estado colonial em Angola: o comportamento político das elites brancas (1961-1962)” in *História* (São Paulo), v.33, n.2, 2014, pp. 254-255. Para aprofundar o fenómeno da “Abrilada”, Cf. Mattoso, José (dir.), *História de Portugal*, Vol. VII, “O Estado Novo”, pp. 476-481 e Pimenta, Fernando Tavares, *Angola, os Brancos e a Independência*, Porto: Edições Afrontamento, 2008, pp. 225-226.

e negras europeizadas”²¹². A este propósito, tal como indica Fernando Tavares Pimenta, a análise do trabalho político que o jovem académico desenvolveu nas colónias portuguesas deve ser integrada e compreendida no contexto da vaga de descolonizações que assolava o continente africano e da edificação de soluções neocoloniais que garantiam a preservação do domínio político e económico pelas antigas potências colonizadoras²¹³. O mesmo autor acrescenta, inclusivamente, que “*Adriano Moreira terá procurado – acima de tudo – encontrar uma solução política para a guerra e criar as condições para uma evolução interna do colonialismo português na direção duma crescente autonomização política das colónias*”²¹⁴.

Ora, para efetivar mudanças reais e estruturais no sistema colonial português, assentes num espírito de autonomia, eram necessárias medidas de fundo. Por um lado, impunha-se a revisão a *Lei Orgânica do Ultramar*. Por outro era imperativo realizarem-se reformas de natureza económica – nomeadamente a alteração o regime de monopólio a exploração de minerais e matérias-primas por parte das grandes empresas sediadas em Angola – e social – em particular a promoção da alfabetização e a criação de uma Universidade com vista a produzirem-se quadros administrativos capazes de salvaguardarem a governação autónoma de Angola. Porém, a política reformista de Adriano Moreira esbarrava com os desígnios dos integracionistas, isto é, da ala mais conservadora do Estado Novo, apostada numa total integração administrativa entre a metrópole e as colónias que reforçasse o centralismo político, e, simultaneamente, com os interesses económicos existentes em Angola, que não queriam prescindir das suas regalias²¹⁵. A este cenário devemos juntar a atuação do Governador-Geral de Angola, Venâncio Deslandes, designado para o cargo aquando da nomeação de Adriano Moreira para a pasta do Ultramar.

Em ocasiões distintas Deslandes demonstrou, de forma ostensiva, uma dinâmica governativa que não se coadunava com a política centralista do Estado Novo, pelo que o Governador-Geral exibía uma grande autonomia na tomada das suas decisões, tornando-se numa espécie de “insubordinado” político por não consultar o governo central acerca de questões essenciais. Em primeiro lugar, a 7 de Outubro de 1961, o Conselho Legislativo de Angola aprovou o “Programa de Governo” de Venâncio Deslandes – cujo conteúdo incidia sobre o desenvolvimento e modernização da província ao nível social, económico e das

²¹² Pimenta, Fernando Tavares, *Angola, os Brancos e a Independência*, Porto: Edições Afrontamento, 2008, pp. 283.

²¹³ *Idem*, pp. 278-279.

²¹⁴ Cf. Pimenta, Fernando Tavares, “O Estado Novo português e a reforma do Estado colonial em Angola: o comportamento político das elites brancas (1961-1962)” in *História* (São Paulo), v.33, n.2, 2014, pp. 256.

²¹⁵ *Idem*, pp. 258.

infraestruturas –, suscitando assim o surgimento de um debate político – restringido, claro – na sociedade angolana acerca dos problemas do território. A aprovação do Programa Deslandes representou algo de inédito no que à governação de Angola diz respeito, até então. Um ano mais tarde, em Fevereiro de 1962, o Governador-Geral propôs a Salazar a constituição de um governo autónomo em Angola no âmbito de uma Federação entre Portugal, Angola e Moçambique – ideia que colocava em causa o princípio da unidade nacional. No plano económico, procurou taxar os grandes interesses económicos de Angola, nomeadamente a DIAMANG – companhia majestática que apenas pagava uma renda ao Estado Português –, como mecanismo para ajudar a custear as despesas com a defesa da província. Esta situação suscitou o descontentamento do grupo e, sobretudo, do próprio Presidente do Conselho de Ministros que não gostou da iniciativa política do Governador. Finalmente, Venâncio Deslandes, sem ter consultado a metrópole para o efeito, apresentou, em 21 de Abril de 1962, um projeto de criação dos Centros de Estudos Universitários ao Conselho Legislativo de Angola, com o objetivo de, perante a sua aprovação, “*colocar o governo central perante um facto consumado*”²¹⁶. Apesar de a iniciativa ter sido votada favoravelmente, tal não se verificou e o governo central considerou inconstitucional a iniciativa do Conselho Legislativo angolano, anulando o referido diploma em 17 de Julho de 1962 e desautorizando o Governador-Geral. Este episódio criou um clima de tensão na província, apenas mitigado pela atuação de Adriano Moreira que, consciente da gravidade da situação, anunciou a criação dos Estudos Gerais Universitários em Angola e Moçambique a 23 de Julho de 1962. Porém, o mandato de Venâncio Deslandes estava prestes a chegar ao fim porque, como acabámos de expor, a sua governação “independente” atentava contra os princípios pugnados por Salazar, ao nível da administração ultramarina. Na ótica do Presidente do Conselho “*ao Governador-Geral competia apenas cumprir as instruções provenientes de Lisboa, não devendo tomar iniciativas próprias sem o consentimento do governo central*”²¹⁷. Deste modo, e como Salazar sentiu a sua autoridade posta em causa por um funcionário ultramarino que concentrava em si muito poder político e militar, na metrópole assistiu-se a uma campanha difamatória destinada a preparar a exoneração de Venâncio Deslandes, o que veio a acontecer a 25 de Setembro de 1962.

Só por si o afastamento do Governador-Geral de Angola provocou uma onda de insatisfação no território ultramarino, o qual foi agravado pela forma como se iniciou o debate

²¹⁶ Pimenta, Fernando Tavares, “O Estado Novo português e a reforma do Estado colonial em Angola: o comportamento político das elites brancas (1961-1962)” in *História* (São Paulo), v.33, n.2, 2014, pp. 260.

²¹⁷ *Idem*, pp 259.

em torno da revisão da *Lei Orgânica do Ultramar* no final de 1962²¹⁸. Adriano Moreira convocou o Conselho Ultramarino para discutir o anteprojeto de reforma, defraudando as ânsias das elites brancas que esperavam que essa discussão ocorresse no Ultramar para que, posteriormente, o projeto fosse apreciado pelos órgãos competentes em Portugal. Na reunião, os únicos representantes angolanos que foram convidados a partir, sem direito de voto, foram os vogais do Conselho Legislativo de Angola e, por esta razão, as associações económicas daquela província exigiram a sua participação na ordem de trabalhos do Conselho Ultramarino. Para fazerem valer a sua posição, as direções das associações económicas reuniram-se em assembleia no Huambo e decidiram “*conservar-se em sessão permanente até a satisfação das suas reivindicações, ou seja a participação dos seus representantes na reunião do Conselho Ultramarino e a “mais ampla autonomia legislativa e executiva” para Angola*”²¹⁹. Neste, sentido, como a situação de Angola apontava para uma eventual sublevação dos colonos, Adriano Moreira acabou por ceder parcialmente às reivindicações das associações económicas e aceitou que três dos seus representantes participassem na reunião do Conselho Ultramarino, ainda que sem direito de voto. Esta decisão fragilizava a posição do Ministro de Ultramar no Governo uma vez que desencadeou várias críticas por parte da ala integracionista do regime, as quais seriam agravadas pelas intervenções dos três observadores no decorrer dos trabalhos – claramente de sentido contrário aos desígnios da integração política e económica das províncias ultramarinas. Por exemplo, se tivermos em conta o depoimento de António Garcia Castilho, Presidente da Associação Industrial de Angola, observamos não apenas a sua crítica à política prosseguida pelo Estado Novo, como um aviso ao governo acerca dos efeitos que ela podia produzir, nomeadamente a aceleração da independência da província, vejamos:

(...) A guerra que sustentamos em Angola já não pode ser ganha apenas por via militar. Ela só pode ser ganha por via militar e por via política, simultaneamente.

A revisão da lei Orgânica do Ultramar (...) pode e deve ser uma tentativa poderosa neste caminho e é certamente a última oportunidade concedida ao governo para tentar resolver os nossos problemas ultramarinos, no âmbito da unidade nacional. (...)

Ultimamente tem-se desenvolvido aqui na Metrópole um movimento de Integração Nacional que se define em moldes diversos e inversos aos expostos no documento que subscrevi. Quero deixar aqui bem claro que por mais passos que governo dê no caminho da Integração Nacional nos moldes que para aí

²¹⁸ Cf. Pimenta, Fernando Tavares, “O Estado Novo português e a reforma do Estado colonial em Angola: o comportamento político das elites brancas (1961-1962)” in *História* (São Paulo), v.33, n.2, 2014, pp. 262-265.

²¹⁹ *Idem*, pp. 262.

andam a ser preconizados acelera de anos a independência de Angola, mas de costas viradas para a Metrópole. (...)”²²⁰

Com efeito, António Garcia Castilho e os restantes representantes dos interesses económicos de Angola pretendiam que o Estado colonial se organizasse no sentido de promover a autonomia da província ultramarina e a participação dos colonos na sua governação, pressupondo, desse modo, a “*transferência das funções legislativas e executivas, que até então eram da competência do Ministro do Ultramar, para os órgãos políticos do Estado colonial*”²²¹. O projeto²²² preconizado na proposta destas individualidades representava um claro avanço na autonomização de Angola face ao poder metropolitano e, no âmbito colonial, uma subordinação do poder executivo – isto é, o Governador-Geral – perante o legislativo – Assembleia Legislativa. Esta ideia era inconcebível para a ala conservadora do regime e, apesar de Adriano Moreira procurar chegar a um ponto intermédio entre a posição do governo central e das elites angolanas, o certo é que a maioria das reivindicações apresentadas pelos três observadores não foi contemplada no parecer final do Conselho Ultramarino, preservando-se o carácter centralista da política colonial. Ou seja, a discussão sobre o projeto de revisão da lei fundamental do Império deixou claro que a política reformista de Adriano Moreira esbarrava com os desígnios dos integracionistas, isto é, da ala mais conservadora do Estado Novo, apostada numa total integração administrativa entre a metrópole e as colónias que reforçasse o centralismo político. Além do mais, a situação militar em Angola havia-se alterado, alimentando-se o mito da guerra ganha, e Salazar que aliás sempre se pautou por uma política colonial centralizadora e autoritária, mostrava-se recetivo às teses defendidas pelos elementos mais ortodoxos do regime, em questões coloniais:

“De facto, os integracionistas sobrepuseram os seus argumentos centralizadores às ideias reformistas do Ministro e às reivindicações autonomistas das elites coloniais. Por outro lado, na óptica de Salazar, as reformas já não tinham a mesma importância estratégica de 1961, uma vez que a guerrilha nacionalista tinha sido contida no Norte de Angola. Portanto, para Salazar as reformas não só se tinham tornado politicamente desnecessárias, como eram motivo de divisão no campo português. Em finais de 1962,

²²⁰ *Uma das Intervenções do Engenheiro António Castilho na Reunião do Conselho Ultramarino de 21 de Outubro de 1962*, Arquivo Casa Comum (Fundação Mário Soares).

²²¹ Pimenta, Fernando Tavares, “O Estado Novo português e a reforma do Estado colonial em Angola: o comportamento político das elites brancas (1961-1962)” in *História* (São Paulo), v.33, n.2, 2014, pp. 264.

²²² Para analisar com mais detalhe o projeto das elites angolanas, Cf. *Idem*, pp. 264-265 e Cf. Pimenta, Fernando Tavares, *op. cit.*, 2008, pp. 293-300.

Salazar considerou então ter chegado o momento para acabar com as reformas. Foi neste contexto que se deu a demissão do Ministro do Ultramar.”²²³

Em suma, se o parecer final do Conselho Ultramarino manteve o Estado colonial sob a dependência do poder central português, as tímidas inovações ao nível da autonomia da administração colonial serviam para os integracionistas demonstrarem desagrado perante o desempenho do Ministro do Ultramar. Tanto mais que consideravam que as críticas expostas pelas elites coloniais angolanos eram o resultado da abertura política de Adriano Moreira²²⁴. Deste modo, a 4 de Dezembro de 1962, Adriano Moreira foi substituído pelo Comandante Peixoto Correia sem ter assegurado a alteração da *Lei Orgânica do Ultramar* e, por inerência, a concretização da política de autonomia que pretendia²²⁵.

²²³ Pimenta, Fernando Tavares, *op. cit.*, 2018, pp. 116.

²²⁴ Cf. Pimenta, Fernando Tavares, “O Estado Novo português e a reforma do Estado colonial em Angola: o comportamento político das elites brancas (1961-1962)” *in* História (São Paulo), v.33, n.2, 2014, pp. 266.

²²⁵ Para analisar a perspectiva de Adriano Moreira acerca do reformismo no início da década de 1960 Moreira e os contornos da reunião do Conselho Ultramarino onde se discutiu o projeto de revisão da *Lei Orgânica do Ultramar*, Cf. Adriano – *Notas do Tempo Perdido*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2005, pp. 70-102.

2. A Lei Orgânica do Ultramar de 1963 e os novos Estatutos Político-Administrativos das Províncias Ultramarinas

A *Lei Orgânica do Ultramar* de 1963²²⁶, não obstante o facto de introduzir elementos novos no âmbito da administração colonial, não traduziu nenhuma oscilação no sentido político que norteava o sistema colonial português. Em todo o caso, há modificações que merecem ser destacadas porque, apesar das novidades que consagraram, revelam a incapacidade do regime de se renovar e a sua vontade de preservar o *status quo* do Império. Entre elas, sobressai desde logo um ponto no *Capítulo III – Da administração central*, referente à representação das províncias ultramarinas na Assembleia Nacional, através dos “Deputados da Nação”, designados pelos respetivos círculos eleitorais, e na Câmara Corporativa através das suas autarquias locais e dos seus interesses sociais (Base VII)²²⁷. Embora a *Lei Orgânica do Ultramar* não defina o número de deputados eleitos por círculo nas colónias, e não esquecendo as fragilidades parlamentares decorrentes do autoritarismo antidemocrático do Estado Novo, há que salientar esta referência inovadora, apesar de existirem deputados eleitos pelas colónias desde a Primeira República. Ainda neste capítulo, resta dizer que as competências executivas e legislativas atribuídas aos organismos de governação central, isto é, Assembleia Nacional, Governo e Ministro do Ultramar, se mantiveram praticamente inalteradas. Significa assim que este último preservava um elevado poder de controlo sobre o conjunto da administração colonial e dos seus agentes, usufruindo de amplas prerrogativas executivas e legislativas. Destacamos, entre outras já referidas, a possibilidade de anular ou revogar diplomas legislativos redigidos nas províncias e a autoridade para fiscalizar e corrigir os orçamentos coloniais. Contudo, no que diz respeito à faculdade de legislar sobre diplomas concernentes aos estatutos político-administrativos das províncias ultramarinas, contrariando a legislação de 1953, a nova *Lei Orgânica do Ultramar* previa que, ao invés do ministro ouvir o Conselho Legislativo ou de Governo, seriam auscultados os pareceres do Governador e do Conselho Ultramarino.

Prosseguindo a nossa análise, a componente que sofre maiores modificações é o *Capítulo IV – Da administração provincial*. Na *Secção II – Dos órgãos das províncias de governo-geral*, nomeadamente na subsecção relativa ao Governador-Geral (Bases XXIII), alargou-se o número de secretários provinciais, sendo que este passou a corresponder à quantidade (variável) de secretarias provinciais existentes nas colónias e, simultaneamente,

²²⁶ Lei n.º 2119, Diário do Governo n.º 147/1963, Série I de 1963-06-24, pp. 769-774.

²²⁷ *Idem*, pp. 769.

definiu-se que o secretário provincial responsável pelos serviços de administração civil denominar-se-ia secretário-geral. Por outro lado, estatuiu-se que a gestão das finanças das colónias seria sempre competência exclusiva do Governador. De resto, tal como na legislação de 1953, os secretários provinciais e o secretário-geral mantêm as suas funções enquanto agentes executivos ao serviço direto do Governador, e este, continuou a ser nomeado pelo Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro do Ultramar.

Relativamente às competências legislativas do Governador-Geral (Bases XXIV) e às atribuições e composição do Conselho Legislativo (Bases XXV e XXVI), operaram-se igualmente algumas transformações de pormenor. Quanto ao primeiro aspeto, conservou-se o princípio de que o raio de ação legislativa do Governador-Geral, exercida sob a fiscalização dos órgãos de soberania, abrangeria todas as matérias que interessassem à província e que não se sobrepusessem às prerrogativas atribuídas à Assembleia Nacional, ao Governo e ao Ministro do Ultramar. Porém, nesta matéria, delineou-se mais um limite ao Governador-Geral, isto é, as competências que, pelo estatuto político-administrativo da província, fossem exclusivamente reservadas ao Conselho Legislativo quando estivesse em funcionamento. Por outro lado, o Governador-Geral passava a beneficiar de autorização para expedir diplomas reguladores da composição, recrutamento, atribuições e vencimentos, salários e outras formas de remuneração do pessoal dos quadros privativos ou complementares dos serviços públicos, respeitando os trâmites legais. No fundo, a dependência do Governador perante o Ministro do Ultramar mantinha-se, mas o primeiro adquiria alguma margem de manobra num assunto algo irrelevante na condução dos destinos coloniais. No que concerne à função do Conselho Legislativo, preserva as suas valências legislativas, constituindo, por isso, uma assembleia de representação “adequada às condições do meio social”. Em comparação com a lei de 1953, os pontos relativos à composição deste órgão são menos pormenorizados, remetendo-se para os estatutos político-administrativos das províncias a definição da presidência, número de vogais, sistema de eleição, organização e regras de funcionamento do Conselho Legislativo. Todavia, e este dado é uma novidade, além dos vogais eleitos quadrienalmente, estabeleciam-se dois vogais natos, o procurador da República na colónia e o diretor dos Serviços Provinciais de Fazenda e contabilidade. Quanto à iniciativa de apresentação de propostas para discussão nesta assembleia, ao contrário do que acontecia anteriormente, esta passa a pertencer indistintamente ao Governador-Geral e aos restantes vogais, estabelecendo-se, contudo, que estes últimos não se podiam pronunciar sobre questões relativas a aumento de despesas ou diminuição de receitas na respetiva província.

Com a *Lei Orgânica do Ultramar Português* de 1963, as províncias de governo-geral deixaram de possuir o Conselho de Governo. Porém, adquiriram uma nova instituição política, o Conselho Económico e Social (Base XXVIII a XXX). Munido apenas de funções consultivas, era composto por “pessoas especialmente versas nos problemas administrativos da província” e por representantes das autarquias locais e dos respetivos interesses económicos e sociais, remetendo-se para o estatuto político-administrativo das províncias a regulação do seu sistema de funcionamento e de designação de vogais. No fundo, ao Conselho Económico e Social competia assistir o Governador-Geral no desempenho das suas funções executivas, emitindo todos os pareceres que por ele lhe fossem solicitados. Além de outras situações que pudessem ser definidas no estatuto político-administrativo das províncias, estatua-se que, pelo menos, o Governador-Geral era obrigado a ouvir o referido Conselho quando exercesse a sua função legislativa, regulamentasse a execução de leis e decretos-leis vigentes na província, praticasse ação tutelar sobre os corpos administrativos ou emitisse pareceres sobre o estatuto político-administrativo da província. Nestes casos, se o Governador-Geral adotasse resoluções contrárias ao voto do Conselho Económico e Social, via-se forçado a comunicar o facto ao Ministro do Ultramar, podendo este concordar ou discordar da sua atuação, com força legal. Por fim definia-se igualmente que este novo organismo seria auscultado sempre que fossem apresentados diplomas para discussão no Conselho Legislativo.

Relativamente às províncias de governo simples, estas passaram a dispor não só de um Conselho de Governo como também de um Conselho Legislativo, idêntico ao das províncias de governo-geral (Base XXXII). A única diferença dizia respeito à sua composição, incluindo mais um elemento, o secretário-geral, ou, quando este não existia, o chefe da Repartição Provincial da Administração Civil. Quanto ao Conselho de Governo (Base XXXV), preserva a sua função consultiva e o apoio dado ao governador no exercício da sua função legislativa mediante a emissão de pareceres sobre a administração da província. Contudo, o conjunto dos seus membros é alterado, contando agora com o secretário-geral ou, não existindo um, o chefe da Repartição Provincial da Administração Civil, o Procurador da República da comarca da capital da província, representantes da autoridade militar e das autarquias locais, o chefe da Repartição Provincial dos Serviços de Fazenda e Contabilidade e três vogais do Conselho Legislativo por ele eleitos. Acerca destes dois corpos administrativos mais nenhuma informação é adiantada.

De resto, não se registam divergências assinaláveis entre a lei de 1953 e 1963, exceto dois pontos que constam do *Capítulo VI – Da administração financeira das províncias*

ultramarinas. Não obstante a manutenção do princípio da autonomia financeira sujeito à superintendência e fiscalização do Governo e, em especial, do Ministro do Ultramar, limitando assim a liberdade económico-financeira das colónias, o método de aprovação dos orçamentos coloniais alterou-se. No passado, o projeto de orçamento era apresentado ao Ministro do Ultramar, redigido de acordo com as indicações por ele fornecidas e, posteriormente, votado e aprovado pelos órgãos de governo das colónias. Com a legislação da década de 1960, este processo modificou-se (Base LVIII). O Governador passou a apresentar ao Conselho Legislativo uma proposta de diploma em que se definiam os princípios a que devia obedecer o orçamento, na parte das despesas de quantitativo não determinado por efeito da lei ou contrato preexistente. Caso fosse aprovado, o magistrado colonial organizaria o orçamento em harmonia com a lei votada e mandava-o executar. Teoricamente, esta transformação consubstanciava uma descentralização ao nível da administração financeira das colónias. Porém, atendendo que os Governadores e demais instituições coloniais atuavam manifestamente condicionados ao arbítrio do Ministro do Ultramar, na prática tratou-se de uma operação de cosmética. A descentralização inscreveu-se na lei, mas não na *praxis* governativa. O mesmo pode-se afirmar relativamente à contração de empréstimos por parte das colónias (Base LXI). Ao invés destes derivarem da autorização prévia do Ministro do Ultramar, a nova *Lei Orgânica do Ultramar Português* definia que a iniciativa dos empréstimos pertencia ao Governador, com a autorização do Conselho Legislativo. Contudo, no concernente a obras e planos que recaíssem na esfera de competências do Ministro do Ultramar, este pronunciar-se-ia acerca do respetivo financiamento, diretamente ou mediante proposta do Governador, ouvido neste caso o Conselho Legislativo. Seja como for, dado o papel central do detentor da pasta do Ultramar na gestão e fiscalização das antigas colónias, nada o impedia de restringir os empreendimentos realizados pelos respetivos órgãos de governo. Ou seja, efetivamente, a liberdade do Governador poder celebrar empréstimos era mais hipotética que real, independentemente do aval do Conselho Legislativo.

Quanto à administração da justiça no Ultramar, basta apenas realçar o facto de não se operarem mudanças substanciais, pelo que a estrutura judicial se manteve quase inalterada.

2.1 Os Estatutos Político-Administrativos de 1963

Assinados a 22 de Novembro de 1963, os *Estatutos Político-Administrativos* de Angola²²⁸, Moçambique²²⁹, Guiné²³⁰, São Tomé²³¹ e Cabo Verde²³², mantinham um cunho

²²⁸ Decreto n.º 45374, Diário do Governo n.º 274/1963, 1º Suplemento, Série I de 1963-11-22.

²²⁹ Decreto n.º 45375, Diário do Governo n.º 274/1963, 1º Suplemento, Série I de 1963-11-22.

uniforme entre as províncias de governo-geral e as de governo simples. No tocante a Angola e Moçambique, os estatutos, em conformidade com a *Lei Orgânica do Ultramar Português*, definiam como órgãos de governo próprios das respectivas províncias o Governador-Geral, o Conselho Legislativo e o Conselho Económico e Social (art. 4.º). Do mesmo modo, estipulavam que as funções executivas eram exercidas diretamente pelo Governador-Geral ou, sob sua responsabilidade, por intermédio dos secretários provinciais, enquanto as competências dos órgãos legislativos abrangeriam todas as matérias que interessassem exclusivamente aos seus territórios, tendo como limites apenas as prerrogativas que pertencessem à Assembleia Nacional, ao Governo Central e ao Ministro do Ultramar (art. 5.º e 6.º). Nas restantes províncias africanas, de governo simples, o panorama era idêntico, apesar das diferenças registadas ao nível das suas instituições próprias que, neste caso, eram o Governador, o Conselho Legislativo e o Conselho de Governo.

No âmbito das províncias de governo-geral, o Governador-Geral, o mais alto agente e representante do Governo português, auxiliado por um chefe de gabinete e dois secretários (art. 9.º), via o exercício das suas funções legislativas limitado a todas as matérias que não fossem competência específica do Conselho Legislativo, aos intervalos das sessões da mesma instituição e aos períodos em que esta tenha sido dissolvida. Situação análoga verificava-se na Guiné, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, embora, nestes territórios, o Governador fosse ajudado apenas por um secretário e por um ajudante de campo. No que se refere às atribuições executivas dos Governadores-Gerais e Governadores (arts. 14.º a 17.º), os *Estatutos Político-Administrativos* eram homogêneos e sistematizados, definindo, neste domínio, o seguinte conjunto de competências:

- Representar na província o Governo da República;
- Orientar superiormente o governo da província;
- Administrar as finanças da província;
- Gerir as representações dos serviços nacionais de natureza civil e todos os serviços provinciais que não estejam atribuídos a nenhuma secretaria;
- Gerir qualquer das secretarias provinciais quando algum dos cargos de secretário provincial não estivesse provido;
- Executar as disposições legais em vigor e as ordens e instruções do Ministro do Ultramar e usar dos poderes que por ele lhe fossem delegados;

²³⁰ Decreto n.º 45372, Diário do Governo n.º 274/1963, 1º Suplemento, Série I de 1963-11-22.

²³¹ Decreto n.º 45373, Diário do Governo n.º 274/1963, 1º Suplemento, Série I de 1963-11-22.

²³² Decreto n.º 45371, Diário do Governo n.º 274/1963, 1º Suplemento, Série I de 1963-11-22.

- Manter o Ministro do Ultramar ocorrente do estado dos assuntos que mais interessassem à administração da província;
- Assegurar a nacionais e estrangeiros os seus direitos e garantias individuais;
- Garantir a liberdade e a independência das autoridades judiciais;
- Nomear, contratar, reconduzir, promover, aposentar, exonerar ou demitir os funcionários públicos cujas nomeações ou contratos não sejam da competência do Ministro do Ultramar ou de outros órgãos;
- Distribuir funcionários pelos lugares da sua categoria e transferi-los na província;
- Exercer o poder disciplinar sobre os funcionários públicos ou equiparados;
- Conceder, conforme a lei, licenças aos funcionários em serviço na província;
- Ordenar inspeções, sindicâncias ou inquéritos aos serviços públicos dele dependentes, compreendendo os serviços autónomos e corpos administrativos; as pessoas coletivas de utilidade pública; aos organismos corporativos e de coordenação económica e a todos os funcionários, com exceção dos magistrados judiciais, do Ministério Público e oficiais de justiça que não lhe competir nomear;
- Propor sindicâncias ou inquéritos aos magistrados do Ministério Público e aos oficiais de justiça que não lhe competir nomear, sempre que fosse conveniente;
- Visitar os diferentes pontos do território, inquirindo sobre as necessidades gerais e recebendo as reclamações e petições que lhe fossem apresentadas;
- Receber e expedir cartas rogatórias para diligências judiciais;
- Levantar conflitos de jurisdição e competência, nos termos da lei;
- Mandar apresentar no Ministério do Ultramar os funcionários cuja presença no território fosse inconveniente por grave razão de interesse público;
- Submeter à aprovação do Conselho Legislativo, com o parecer do Conselho Económico e Social²³³, o projeto de diploma para a definição dos princípios a que deveria obedecer o orçamento da província;
- Dirigir superiormente a organização do orçamento da província e executá-lo;
- Transferir verbas, nos termos legais;
- Exercer funções de ordenador de despesa;
- Determinar a execução de reparações e obras devidamente projetadas, a prestação de serviços e a aquisição de materiais, quando devessem ser pagas por verbas inscritas na

²³³ No caso das províncias da Guiné, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, a referência ao Conselho Económico e Social era substituída pelo Conselho de Governo.

tabela de despesa ordinária do orçamento e não importassem despesa superior a 10.000.000\$;

- Fixar a importância dos fundos permanentes que devessem constituir depósitos confiados a quaisquer serviços, indicar o responsável pelo fundo e exigir caução, sempre que não houvesse conselho ou comissão administrativa;
- Autorizar o assalariamento do pessoal necessário ao serviço público;
- Resolver sobre abonos de quaisquer vencimentos, pensões, passagens e outras remunerações, derivados de situações ou serviços na província;
- Regulamentar a execução das leis, decretos-leis, decretos e demais diplomas vigentes na província que disso carecessem;
- Exercer a ação tutelar prevista na lei sobre os corpos administrativos;
- Proceder à distribuição dos fundos consignados no orçamento geral para a execução de obras, melhoramentos ou quaisquer serviços especiais;
- Fixar, até ao limite de dois duodécimos da receita anual, a importância e as condições de emissão de empréstimos internos, amortizáveis até ao fim do exercício em curso e destinados a suprir deficiências de tesouraria, desde que não exigissem caução ou garantias especiais;
- Aprovar os estatutos e regulamentos dos organismos corporativos e de outras pessoas coletivas, cuja aprovação não pertencesse a outra entidade;
- Suspender, quando ocorram razões graves, a execução de posturas, regulamentos e outros diplomas de carácter fiscal, policial ou meramente administrativo, elaborados ou mandados executar pelos corpos administrativos;
- Estabelecer, alterar ou suprimir taxas, observados os preceitos legais que dissessem respeito ao aproveitamento e utilização dos bens ou serviços da província;
- Fazer, dentro da sua competência e nos termos dos diplomas em vigor, concessões que não envolvessem direitos de soberania relativas a terras, minas, nascentes de águas minerais, exclusivos industriais, construção e exploração de estradas, pontes e cais, construção e exploração de obras de irrigação, drenagem e saneamento, regularização de cursos de água e aproveitamento de energia hidráulica e de outras origens, pescarias e direitos de pesca, carreiras de navegação fluvial e cabotagem e qualquer sistema de viação não abrangido na Base XI, I, 5º, alínea b), da Lei Orgânica do Ultramar;
- Determinar a expulsão ou recusar a entrada de nacionais ou estrangeiros, se da sua presença resultassem graves inconvenientes de ordem interna ou internacional;

- Dissolver os corpos administrativos e as direções das pessoas coletivas de utilidade pública e administrativa;
- Conceder às povoações em condições de os receberem os forais de vilas e cidades;
- Exercer as demais atribuições que lhe fossem conferidas pelas leis em vigor.

Relativamente aos Conselhos Legislativos já observámos, ao analisar a *Lei Orgânica do Ultramar Português*, que a sua função principal consistia na redação e aprovação de diplomas legislativos, apesar de também poder emitir pareceres sobre quaisquer assuntos solicitados pelo Ministro do Ultramar ou Governador-Geral. Contudo, os novos *Estatutos Político-Administrativos* definiam categoricamente as prerrogativas exclusivas deste organismo, nomeadamente sancionar a contração de determinado tipo de empréstimos pelo Governador-Geral, a aprovação das bases a que devia obedecer alguns parâmetros do orçamento colonial, a apreciação do relatório anual da Comissão Técnica de Planeamento e Integração Económica sobre os programas de desenvolvimento económico da província, a eleição dos representantes de cada província no Conselho Ultramarino e, no caso das colónias de governo simples, de três vogais do Conselho de Governo. O Conselho Legislativo só poderia funcionar estando presente mais de metade dos seus membros, inclusivamente o presidente ou quem o represente, a quem se reservava um voto de qualidade em caso de empate nas deliberações tomadas por este organismo, as quais, regra geral, eram tomadas por maioria absoluta (art. 37.º nos casos de Angola e Moçambique; art. 32.º nos casos da Guiné, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe).

No que toca à composição deste órgão político, nos novos *Estatutos Político-Administrativos*, o número de membros dos Conselhos Legislativos de Angola e Moçambique foi aumentado para um total de trinta e seis e vinte e nove vogais, respetivamente (art. 26.º), preservando-se o seu tempo de mandato, isto é, quatro anos. A grande mudança diz respeito à quantidade de elementos eleitos, uma vez que, no essencial, as condições de elegibilidade se mantiveram iguais ao passado, existindo apenas, em ambos os casos, dois vogais natos, o Procurador da República e o diretor dos Serviços de Fazenda e Contabilidade. Em Angola, a eleição dos vogais obedecia aos seguintes critérios: três eleitos pelos contribuintes recenseados com o mínimo de contribuições diretas de 15.000\$; três pelos organismos corporativos representativos das entidades patronais e associações de interesse económico; três pelos organismos corporativos representativos dos trabalhadores; três pelos organismos representativos dos interesses culturais e morais, sendo que um deles teria de ser sempre um missionário católico; três seriam eleitos pelas autoridades das regedorias, dentro dos seus

próprios membros; quatro pelos corpos administrativos; quinze por sufrágio direto pelos cidadãos inscritos nos cadernos gerais de recenseamento eleitoral. Quanto a Moçambique, o panorama era idêntico, modificando-se apenas o número de vogais sufragados pelos corpos administrativos e pelos cidadãos devidamente recenseados, correspondendo a três e nove vogais, respetivamente.

Relativamente à Guiné, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde, onde o Conselho Legislativo surge como uma novidade institucional, contar-se-iam catorze, treze e vinte e um membros, respetivamente, sendo que nestes territórios participariam no referido conselho, três vogais natos (art. 20.º): o secretário-geral ou, na sua falta, o chefe dos serviços de administração civil, o delegado do procurador da República da comarca da capital da província e o chefe da Repartição Provincial dos Serviços de Fazenda e Contabilidade. Na Guiné, três vogais eram eleitos por sufrágio direto dos cidadãos inscritos nos cadernos eleitorais, dois pelos contribuintes recenseados com o mínimo de contribuições diretas de 1000\$, dois pelos corpos administrativos, três pelas autoridades das regedorias, de entre elas próprias e um pelos organismos de interesse moral e cultural, perfazendo um total de onze vogais eleitos. Em São Tomé e Príncipe verificava-se uma situação semelhante, divergindo do caso da Guiné apenas em relação às autoridades das regedorias que não escolhiam nenhum vogal, substituindo-se este ponto pela eleição de um vogal pelos organismos representativos das entidades patronais e de um outro pelos organismos representativos dos trabalhadores, resultando num conjunto de dez vogais eleitos. Finalmente, em Cabo Verde, eram eleitos seis vogais por sufrágio direto dos cidadãos inscritos nos cadernos eleitorais, dois pelos contribuintes recenseados com o mínimo de contribuições diretas de 1000\$, dois pelos corpos administrativos, dois pelos organismos representativos das entidades patronais, dois pelos organismos representativos das classes trabalhadores, dois pelos organismos representativos dos interesses morais, sociais ou culturais e dois pelas associações e instituições de iniciativa privada, completando uma soma de dezoito vogais eleitos. Perante o exposto, e não esquecendo que este órgão era presidido pelos Governadores e Governadores-Gerais, apresentamos a seguinte tabela com a discriminação completa da composição dos Conselhos Legislativos da África portuguesa:

Tabela 10 - Composição dos Conselhos Legislativos (Estatutos Político-Administrativos de 1963)

Conselho Legislativo	Angola	Moçambique	Guiné	Cabo Verde	São Tomé
Vogais Eleitos	34	27	11	18	10
Vogais Natos	2	2	3	3	3
Total	36	29	14	21	13

Avançando para o caso específico das províncias de governo-geral, o Conselho Económico e Social²³⁴, organismo munido de atribuições consultivas, cuja finalidade primordial radicava no apoio dado ao Governador-Geral no exercício das suas funções executivas, é de referir que a sua atividade não era constante. Nos intervalos das sessões legislativas, esta organização poderia funcionar através de uma secção especial constituída pelos vogais natos nomeados pelo Governador e por aqueles que o próprio Conselho elegeisse de entre os seus vogais eleitos, prevendo-se a garantia da participação de todas as atividades representadas nesta instituição. Noutra registo, há que salientar o facto de esta assembleia escolher os procuradores à Câmara Corporativa²³⁵. Este processo era realizado através de um escrutínio secreto, sendo que metade destes procuradores seriam vogais do próprio Conselho Económico e Social, de modo a assegurar-se a representação dos interesses morais, sociais e económicos, e os restantes corresponderiam a elementos dos corpos administrativos do território. O Conselho Económico e Social, presidido pelo Governador-Geral ou por quem este definisse como tal, era constituído por oito vogais eleitos, quatro designados e pelos seguintes vogais natos: comandante-chefe das forças armadas, quando o haja e o cargo não seja desempenhado pelo Governador, caso contrário, o comandante mais graduado; o reitor dos Estudos Gerais Universitários; Diretores dos Serviços Provinciais de Administração Civil, Economia e Ensino. No que diz respeito aos vogais eleitos, o seu sufrágio estava condicionado às seguintes alíneas: **a)** dois eleitos pelos corpos administrativos da província de entre os seus membros; **b)** dois pelos organismos representativos dos interesses culturais e morais, devendo um ser missionário católico; **c)** dois pelos organismos representativos das associações de interesse económico; **d)** dois pelos organismos representativos dos

²³⁴ Decreto n.º 45374, Diário do Governo n.º 274/1963, 1º Suplemento, Série I de 1963-11-22; Decreto n.º 45375, Diário do Governo n.º 274/1963, 1º Suplemento, Série I de 1963-11-22.

²³⁵ Cf. Decreto-Lei n.º 45830, Diário do Governo n.º 174/1964, Série I de 1964-07-25. Este diploma fixava o número de procuradores à Câmara Corporativa a designar pelos conselhos económicos e sociais e pelos conselhos de governo das províncias ultramarinas, definindo no Art. 1.º que no total seriam onze, na proporção de dois por cada província de governo-geral e um por cada província de governo simples.

trabalhadores. Neste sentido, o Conselho Económico e Social, em Angola e Moçambique, integrava um conjunto de dezanove membros:

Tabela 11 - Composição dos Conselhos Económicos e Sociais (Estatutos Político-Administrativos de 1963)

Conselho Económico e Social	Angola	Moçambique
Vogais Eleitos	8	8
Vogais Nomeados	4	4
Vogais Natos	5	5
Total	19	19

No que diz estritamente respeito às províncias de governo simples, tal como na legislação anterior, o Conselho de Governo²³⁶ conservava, no fundamental, as suas incumbências (art. 36.º), isto é, assistir o Governador – presidente desta instituição – no exercício das funções legislativas e emitir pareceres sobre assuntos relacionados com o governo e administração provinciais. Contudo, registam-se duas novidades. Por um lado, o Conselho de Governo adquire o poder de aprovar, em conformidade com a lei, os planos de desenvolvimento económico da respetiva província, preparados pela Comissão Técnica de Planeamento e Integração Económica e, por outro, passava a designar os procuradores à Câmara Corporativa (art. 39.º), no mesmo regime que os Conselhos Económicos e Sociais das províncias de governo-geral, supra mencionado. Significa que cada uma das colónias de governo simples escolhia apenas um procurador para a Câmara Corporativa. Quanto à sua constituição (art. 37.º), o Conselho de Governo integrava o secretário-geral ou, não existindo, o chefe da Repartição Provincial dos Serviços de Administração Civil; o comandante-chefe das forças armadas ou, na sua falta ou quando este fosse o próprio Governador, o comandante mais graduado na província; pelo delegado do procurador da República da comarca da capital de província; pelo chefe de Repartição Provincial dos Serviços de Fazenda e Contabilidade e por três vogais eleitos pelo Conselho Legislativo, impondo-se que um deles fosse um representante das regedorias. Portanto, juntamente com o presidente, os Conselhos de Governo da Guiné, Cabo Verde e São Tomé seriam constituídos por oito membros:

²³⁶ Decreto n.º 45372, Diário do Governo n.º 274/1963, 1º Suplemento, Série I de 1963-11-22; Decreto n.º 45373, Diário do Governo n.º 274/1963, 1º Suplemento, Série I de 1963-11-22; Decreto n.º 45371, Diário do Governo n.º 274/1963, 1º Suplemento, Série I de 1963-11-22.

Tabela 12 - Composição dos Conselhos de Governo (Estatutos Político-Administrativos de 1963)

Conselho de Governo	Guiné	Cabo Verde	São Tomé
Vogais Eleitos	3	3	3
Vogais Natos	4	4	4
Total	7	7	7

Ao debruçarmo-nos sobre o regime económico-financeiro que presidia às colónias por via dos *Estatutos Político-Administrativos* (art. 61.º a 66.º nos casos de Angola e Moçambique; art. 51.º a 56.º nos casos da Guiné, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe), observamos que pouco se alterou em matéria de autonomia financeira²³⁷. Esta mantinha-se sujeita a vários constrangimentos, sob o pretexto de se salvaguardar a salubridade das finanças no Ultramar e proteger a metrópole de eventuais encargos relacionados com as províncias. Entre eles, salientamos a prevalência do critério do equilíbrio das contas públicas, isto é, a impossibilidade dos territórios ultramarinos apresentarem orçamentos deficitários ou organizarem as respetivas tabelas de despesa de modo a provocarem “fundados receios de ruína financeira ou económica”. Neste sentido, o Ministro do Ultramar conservava a sua superintendência financeira, cabendo-lhe a ele, de forma discricionária, a aplicação das restrições à autonomia financeira.

Com os novos *Estatutos*, em todas as províncias os Governadores passaram a organizar, votar e mandar executar os respetivos orçamentos coloniais, sendo que os Conselhos Legislativos aprovavam o diploma onde se definiam os princípios que norteavam o orçamento na parte das despesas de quantitativo não determinado. Acresce que, com estes diplomas, os Governadores usufruíam da prerrogativa de abrirem créditos e realizarem transferências e reforços de verbas, ouvidos os Conselhos Económicos e Sociais ou os Conselhos de Governo, consoante o tipo de província. Contudo, em função do que já enunciámos, se aprouvesse ao Ministro do Ultramar, este podia fazer-se valer da sua capacidade para impor limitações à autonomia financeira e, subsequentemente, vetar ou reformular os orçamentos das províncias e anular ou condicionar operações financeiras celebradas no Ultramar. Em suma, o membro do executivo detinha a última palavra em

²³⁷ Decreto n.º 45374, Diário do Governo n.º 274/1963, 1º Suplemento, Série I de 1963-11-22; Decreto n.º 45375, Diário do Governo n.º 274/1963, 1º Suplemento, Série I de 1963-11-22; Decreto n.º 45372, Diário do Governo n.º 274/1963, 1º Suplemento, Série I de 1963-11-22; Decreto n.º 45373, Diário do Governo n.º 274/1963, 1º Suplemento, Série I de 1963-11-22; Decreto n.º 45371, Diário do Governo n.º 274/1963, 1º Suplemento, Série I de 1963-11-22.

relação à política financeira na África portuguesa e, neste domínio, excetuando inovações processuais concernentes à elaboração dos orçamentos, prevalecia uma política pautada por um elevado nível de centralismo.

Quanto ao modelo organizativo dos serviços da administração central das províncias (art. 48.º a 53.º nos casos de Angola e Moçambique; art. 40.º a 44.º, nos casos da Guiné, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe), não se manifestaram alterações substanciais²³⁸. Neste sentido, estes serviços dividiam-se em quatro tipos de instituições: **a)** Repartição de Gabinete; **b)** Direções Provinciais de Serviços; **c)** Serviços Autónomos; **d)** Divisões de serviços integrados em serviços nacionais. Relativamente às Repartições de Gabinete, mantêm o seu funcionamento sob a superintendência direta dos Governadores, cumprindo as tarefas que estes lhes exigissem. Contudo, denota-se o facto de, junto delas e sob a sua fiscalização, operar a Comissão Técnica de Planeamento e Integração Económica, fortalecendo, desse modo, o envolvimento dos Governadores no desenvolvimento económico das colónias. De resto, o número e a nomenclatura das Direções Provinciais de Serviços variavam de acordo com os *Estatutos Político-Administrativos* de cada colónia, mas, regra geral, excluindo a componente geológica e mineira, existentes apenas em Angola, Moçambique e Cabo Verde, categorizavam-se da seguinte forma: *Administração Civil; Agricultura e Florestas; Alfândegas; Economia e Estatística Geral; Educação; Fazenda e Contabilidade; Geográficos e Cadastrais; Geologia e Minas; Marinha; Obras Públicas, Portos e Transportes; Saúde e Assistência; Veterinária.*

3. O último fôlego reformista: Marcelo Caetano e a política de continuidade

3.1. Do surgimento do Marcelismo à Presidência do Conselho de Ministros

Antes de se abordar a nomeação e a atuação ao nível colonial do último Presidente do Conselho de Ministros do Estado Novo, devemos focar, em linhas gerais, o trajeto percorrido por Marcelo Caetano. Ele era indiscutivelmente um homem do regime e desempenhou diversos cargos públicos e políticos entre 1940 e 1962, tendo sido comissário nacional da Mocidade Portuguesa, Ministro das Colónias, Presidente da Câmara Corporativa, Ministro da Presidência e Reitor da Universidade de Lisboa. Porém, este comprometimento com o Estado Novo não significa que o professor não manifestasse posições contrárias àquelas idealizadas e

²³⁸ Decreto n.º 45374, Diário do Governo n.º 274/1963, 1º Suplemento, Série I de 1963-11-22; Decreto n.º 45375, Diário do Governo n.º 274/1963, 1º Suplemento, Série I de 1963-11-22; Decreto n.º 45372, Diário do Governo n.º 274/1963, 1º Suplemento, Série I de 1963-11-22; Decreto n.º 45373, Diário do Governo n.º 274/1963, 1º Suplemento, Série I de 1963-11-22; Decreto n.º 45371, Diário do Governo n.º 274/1963, 1º Suplemento, Série I de 1963-11-22.

proseguidas pelos dirigentes do regime. Aliás, em bom rigor, Marcelo Caetano representava uma corrente reformista dentro do Estado Novo cujas origens remontam à década de 1940 e que resultou, em parte, do prestígio que este detinha junto de Salazar, permitindo-lhe partilhar os próprios pontos de vista relativamente a questões políticas²³⁹. A título ilustrativo, durante a I Conferência da União Nacional, que teve lugar entre 9 e 11 de Novembro de 1946 e cujo objetivo seria o de definir a recomposição do campo estado-novista, Caetano, sem colocar em causa os princípios fundamentais do Estado Novo, sugere a necessidade de o regime se modificar a partir “*de um quadro definidor das várias tendências no interior da situação: ‘conservadores’ (...); ‘sociais-progressistas’ (...) e ‘centristas’ (...)*”²⁴⁰.

Tal como Fernando Rosas indica, enunciar as tendências/fações existentes no interior durante a I Conferência da União Nacional, correspondia à formalização das mesmas. E é justamente neste contexto que, em 1947, se opera uma remodelação do Governo, lançando Marcelo Caetano para a presidência da comissão executiva da União Nacional e, deste modo, criaram-se as bases para que o marcelismo começasse a ganhar forma enquanto “partido informal” no Estado Novo, apostado em absorver algumas das sensibilidades modernizastes do regime²⁴¹. Contudo, este ainda não era o momento da afirmação marcelista, apesar de, paulatinamente, entre o final da década de 1940 e de 1950, esta corrente ir mobilizando a ala reformista²⁴², não obstante a oposição dos partidários da linha conservadora salazarista.

Do ponto de vista programático²⁴³ – nunca perdendo do horizonte a ideia de que Marcelo Caetano era um homem do regime, avesso à democracia e ao multipartidarismo, defensor de um Estado Forte – os caetanistas pretendiam, no âmbito político, uma abertura no sentido de as autoridades respeitarem com rigor os preceitos legais no domínio das liberdades individuais, um desanuviamento da censura prévia, o alargamento da base de apoio do Estado Novo e da União Nacional à direita reformista, o diálogo e captação da oposição moderada e anticomunista e a desestatização do sistema corporativo. Ao nível económico-social, Marcelo Caetano pretendeu aplicar projetos desenvolvimentistas no domínio industrial e agrário e

²³⁹ Cf. Rosas, Fernando, «O marcelismo ou a falência da política de transição no Estado Novo», in Brito, José Maria Brandão de (coord.) – *Do marcelismo ao fim do império*, Lisboa: Editorial Notícias, 1999, pp. 16-24.

²⁴⁰ *Idem*, pp. 21.

²⁴¹ Cf. Brito, José Maria Brandão de, *op. cit.*, pp. 22 e 23.

²⁴² Para analisar o processo de afirmação do marcelismo e o seu campo de influências, com destaque para a proximidade entre Caetano e o Presidente da República, Craveiro Lopes, Cf. *Idem*, pp. 24-29 e Mattoso, José (dir.) – *História de Portugal*, vol. 7, «O Estado Novo (1926-1974)», Lisboa: Estampa, 1997-2001, pp. 451-460.

²⁴³ Sobre as linhas gerais ao nível político, económico e colonial que Caetano (e alguns dos seus seguidores) pretendia seguir, Cf. Brito, José Maria Brandão de, *op. cit.*, pp. 29-31; Mattoso, José (dir.), *op. cit.*, pp. 453-454.

impulsionar um planeamento económico moderno. Finalmente, no concerne à política colonial – a qual tencionamos privilegiar – o principal destaque diz respeito à rejeição das teses integristas/integracionistas patrocinadas pelo regime, algo expresso, em primeiro lugar, no momento da revisão Constitucional de 1951, durante a sua discussão e avaliação em sede de Câmara Corporativa. Num segundo momento, convém referir que em Fevereiro de 1962, Caetano apresenta um parecer ao Ministro do Ultramar Sarmento Rodrigues onde defendia a evolução do Estado português para um Estado Federal²⁴⁴, no qual Angola e Moçambique seriam estados-membros, como estratégia para se promoverem os interesses de Portugal na cena internacional. Para os integracionistas mais convictos, esta era uma hipótese absolutamente inaceitável²⁴⁵.

Mas como pretendia a ala caetanista alterar o jogo de forças na vida política nacional e promover uma transição no seio do regime? Fernando Rosas traça a estratégia deste núcleo da seguinte forma, lembrando que os marcelistas nunca propuseram outro método que não a mudança ordeira:

“A tática dos marcelistas até 1958 (e mesmo depois disso, ainda que mais *à la longue...*) é relativamente clara: marcar a diferença; acumular força e influência no seio do regime; esperar pelo momento certo da sucessão, quem sabe, num segundo mandato de Craveiro Lopes ou através de um afastamento de Salazar “para cima”, para dignidades formais da chefatura do Estado”²⁴⁶

Porém, segundo o mesmo autor, se houve oportunidades para o núcleo marcelista chegar ao poder em condições para governar – durante o processo de escolha da candidatura à presidência da República por parte da União Nacional (1958) e, depois, no golpe falhado da ‘Abrilada’ encabeçado por Botelho Moniz (1961)²⁴⁷ –, a verdade é que esta elite reformista hesitou por receio de se comprometer politicamente, acabando por desperdiçá-las²⁴⁸. Neste sentido, a ala conservadora e integracionista do Estado Novo – as fileiras onde Salazar capitalizava mais apoios –, apesar de fragilizada pelo “terramoto Delgado” e pela conspiração protagonizada por Botelho Moniz, acaba por vingar e preservar-se no poder, agora com o

²⁴⁴ Cf. Caetano, Marcelo – *Depoimento*, Rio de Janeiro: Distribuidora Record, 1974, pp. 14.

²⁴⁵ Para uma ideia geral do pensamento integracionista e do posicionamento de Marcelo Caetano sobre o problema ultramarino, antes e depois da sua chegada à Presidência do Conselho, Cf. Amorim, Fernando Pacheco de - *Na hora da verdade: colonialismo e neo-colonialismo na proposta de lei de revisão constitucional*, Coimbra, 1971, pp. 17-67 e 67-196.

²⁴⁶ Cf. Brito, José Maria Brandão de, *op. cit.*, pp. 31.

²⁴⁷ Simplisticamente, este golpe perpetrado pelo Ministro da Defesa Nacional, general Botelho Moniz, teve na sua origem, sobretudo, a vontade de derrubar António de Oliveira Salazar e Américo Tomás em função da política ultramarina prosseguida pelo regime, da qual o general discordava.

²⁴⁸ Cf. Brito, José Maria Brandão de, *op. cit.*, pp. 34-41. Para aprofundar a questão da escolha do candidato do regime à presidência da República e a ‘Abrilada’ de Botelho Moniz, Cf. Mattoso, José (dir.), *op. cit.*, pp. 454-459 e 468-481.

apoio tácito do sucessor de Craveiro Lopes, o Presidente da República Américo Tomás. Assim, sendo, Marcelo Caetano ainda teve de aguardar para chegar ao poder, afastado da vida política durante 10 anos (desde 1958). Seja como for, chegados à década de 1960, qualquer tentativa de modificação interna do regime tendente a uma relativa abertura, por muito tímida que fosse, acarretava consequências políticas e, uma delas seria, inevitavelmente, a discussão em torno das eventuais soluções para a guerra colonial, um ponto nerval do regime suscetível de criar antagonismos inconciliáveis. E esta questão constituiria o grande desafio de Caetano, escolher o rumo a adotar: liberalizar para acabar com a guerra ou prolongar o conflito, comprometendo e protelando a liberalização. Lá chegaremos.

Foi neste contexto que, na sequência da queda que incapacitou António de Oliveira Salazar, afastando-o da Presidência do Conselho de Ministros, o Presidente da República Américo Tomás nomeou, em 27 de Setembro de 1968, o professor Marcelo Caetano como o seu substituto e sucessor. Tratava-se do candidato possível uma vez que, não obstante pertencer à linha reformadora do regime e ser um “crítico” de Salazar, era uma figura do regime. Deste modo, a escolha de Caetano como Presidente do Conselho de Ministros reunia consenso não só do lado dos seus apoiantes – linha reformista – como no seio da ultradireita conservadora do regime – ala integrista/integracionista. Além do mais, era uma figura com um vasto currículo político e académico²⁴⁹.

3.2. A orientação da política e a Revisão Constitucional de 1971

Uma das condições que Américo Tomás impôs a Marcelo Caetano para que este fosse nomeado Presidente do Conselho de Ministros foi o compromisso deste preservar a política de defesa do Ultramar Português²⁵⁰. Já tivemos oportunidade de referir que qualquer transformação da orientação colonial implicava consequências políticas no seio do regime, pelo que a posição de Américo Tomás, pertencente à ala integracionista do Estado Novo, é compreensível e expectável. Assim sendo, a margem de manobra de Marcelo Caetano no âmbito colonial estava, à partida, condicionada e, neste sentido, podemos dividir a atuação do novo Presidente do Conselho em dois períodos distintos: um primeiro de 1968 a 1970 e um segundo ente 1970 e 1974. Na ótica de Josep Cervelló, a primeira cronologia corresponde à tentativa de normalização da vida política da Nação sem comprometer a essência colonial –

²⁴⁹ Cf. Brito, José Maria Brandão de, *op. cit.*, pp. 45.

²⁵⁰ Cf. *Idem*, pp. 45-46 e Caetano, Marcelo – *Depoimento*, Rio de Janeiro: Distribuidora Record, 1974, pp. 15 “As Forças Armadas através dos seus chefes, punham, pois, ao Presidente da República, como condição para aceitarem o novo chefe de Governo, que não só se mantivesse a política de defesa do Ultramar como se evitasse qualquer veleidade de experimentar uma solução federativa.”

“renovação na continuidade” –, enquanto a segunda constitui um regresso e reforço do autoritarismo – “continuidade sem renovação”²⁵¹. Por outro lado, Fernando Rosas, adotando os mesmos intervalos temporais, mas baseando-se no esforço militar manifestado em cada um dos dois, considera que no primeiro momento Caetano pretende liberalizar sem abdicar do esforço militar no Ultramar e, no segundo, sacrifica a liberalização em prol da manutenção do esforço militar nas colónias²⁵². Mas, independentemente das políticas prosseguidas, na ótica de Marcelo Caetano, qual era o projeto que este pretendia imprimir ao Ultramar? Num conjunto de entrevistas concedidas ao semanário do Rio de Janeiro, *Mundo Português*, em 1976, o professor e antigo Presidente do Conselho é categórico e afirma que o seu objetivo foi sempre o da execução de uma política no sentido de assegurar uma “autonomia progressiva e participada” nas ex-colónias portuguesas, frisando, porém, que “soluções construtivas levam a tempo a pôr de pé” e que “só as entregas sem condições, as capitulações vergonhosas, podem ter lugar de um dia para o outro”²⁵³. Em concreto, Caetano apresenta o seu ideal de criação de uma “Comunidade Lusíada” nos seguintes moldes:

“O meu pensamento era de qualquer solução para o problema ultramarino tinha de obedecer a duas condições fundamentais: garantir a presença ativa dos elementos civilizados nos territórios onde habitavam e assegurar a continuidade da cultura portuguesa nesses territórios. Qualquer evolução deveria conduzir à formação de sociedades multirraciais nas províncias ultramarinas e à sua integração numa Comunidade Lusíada”²⁵⁴

Esta ideia, ainda que não de forma explícita, é também manifestada na sua obra intitulada *Depoimento*. Negando integracionismo e, simultaneamente, a ideia de abandono do Ultramar ou da proclamação de independências prematuras, o professor defendia uma via intermédia, a da autonomia progressiva baseada na entrega paulatina do governo e da administração dos territórios às respetivas populações. O objetivo consistiria no alargamento da participação dos nativos em todos os domínios da gestão pública, possibilitando a afirmação de sociedades multirraciais onde todos tivessem igualdade de oportunidades, “de tal modo que só da cultura e das aptidões de cada um, e de nada mais, dependesse o seu lugar

²⁵¹ Cf. Cervelló, Josep Sánchez – *A Revolução Portuguesa e a sua Influência na Transição Espanhola (1961-1976)*, Lisboa: Assírio e Alvim, 1993, p. 22.

²⁵² Cf. Brito, José Maria Brandão de, *op. cit.*, pp. 40-57; Mattoso, José (dir.), *op. cit.*, pp. 485-491.

²⁵³ Caetano, Marcelo – *O 25 de Abril e o ultramar: três entrevistas e alguns documentos*, Lisboa: Verbo, 1976, pp. 12.

²⁵⁴ *Idem*, pp. 11-12.

na vida social e cívica”²⁵⁵. Neste sentido e nas suas próprias palavras, explicou os seus intentos da seguinte forma:

“Participação crescente das populações nativas na administração e no governo das províncias, igualdade de direitos dos portugueses independentemente da raça ou da cor, transição de poderes legislativos e executivos em número e importância crescente para os órgãos locais, desvinculação da economia de cada província da economia metropolitana – eis o conteúdo da fórmula da *autonomia progressiva das províncias ultramarinas*, que também foi expressa como sendo de *autonomia progressiva e participada*. (...) A obrigação da geração a que pertença e do governo cuja responsabilidade me cabia era a de procurar preparar para as províncias ultramarinas um futuro português. Esse futuro visionava-o eu como de tolerância racial e de inevitável convivência de culturas”²⁵⁶

No contexto da defesa da autonomia progressiva das províncias ultramarinas, Marcelo Caetano chega inclusivamente a admitir que previu a inevitabilidade da independência das colónias, afirmando, contudo, que o regime político-jurídico desses territórios se revelaria secundário desde que se salvaguardassem as condições para a instituição de uma Comunidade Lusíada segundo os princípios que já enunciámos²⁵⁷. Todavia, se por um lado o Presidente do Conselho aparentava reconhecer que a solução para o problema ultramarino não se esgotava na continuidade do esforço militar e que implicava mudanças de natureza política, por outro, revelava não estar disposto a abandonar e perder a guerra. E esta posição foi clara desde o início do mandato de Marcelo Caetano²⁵⁸, até ao seu fim²⁵⁹, sob o pretexto, reiterado sistematicamente, de que o conflito colonial se tratava de uma guerra subversiva, terrorista, e

²⁵⁵ Cf. Caetano, Marcelo – *Depoimento*, Rio de Janeiro: Distribuidora Record, 1974, pp. 34.

²⁵⁶ *Idem.*, pp. 34-35.

²⁵⁷ Cf. *Idem.*, pp. 34-35; Caetano, Marcelo, *op. cit.*, 1976, pp. 13.

²⁵⁸ Cf. Caetano, Marcelo – *Razões da presença de Portugal no Ultramar: excertos de discursos proferidos pelo Presidente do Conselho de Ministros, Prof. Doutor Marcelo Caetano*, Lisboa: Secretaria de Estado da Informação e Turismo, 1973, pp. 28. “ (...) Portugal não pode ceder, não pode transigir, não pode capitular na luta que se trava no ultramar. Devemos estar abertos a tudo quanto pacificamente possa ser feito no sentido da evolução natural das grandes províncias africanas. Mas temos de ser intransigentes quanto a uma retirada que comprometeria por muitos anos, tudo quanto fizemos e preparámos durante séculos, na Europa e no Mundo, à custa de esforço incontável, de muito sofrimento e de muito sangue vertido das nossas veias.

O Mundo há-de compreender que este é o caminho verdadeiramente conveniente ao progresso e à paz. Mas primeiro é preciso que o afirmem os Portugueses. E estou certo que não deixarão de o fazer com energia, com empenho e com fé.” (Discurso proferido no Palácio das Necessidades em 6 de Outubro de 1969).

²⁵⁹ Cf. *Idem.*, pp. 102 “ (...) Sobre os ombros de quem governa pesa a responsabilidade do ultramar português. Defendê-lo contra os perturbadores da sua paz importa sacrifícios. É verdade. Resta saber se renunciar a essa defesa não importará sacrifícios e prejuízos bem mais graves e bem maiores. Para cada um dos portugueses e para a Nação. Eu, por mim, não aconselharei a renúncia. E convencido de que vale a pena lutar, continuarei ao lado dos meus concidadãos e ao serviços da minha pátria com a mesma energia e a mesma firmeza que desde o primeiro momento tenho posto no desempenho do honroso mandato que me foi conferido e no qual sempre fui acompanhado pelo confiante apoio do povo português” (Discurso proferido na Rádio e na Televisão em 15 de Janeiro de 1973)

que qualquer cedência a estes grupos se traduziria numa submissão vergonhosa²⁶⁰. E aliás, a partir desta evidência compreendem-se as cronologias utilizadas por Fernando Rosas e Josep Cervelló para caracterizarem a atuação política de Caetano, supra mencionadas. Neste sentido, e tendo a conta a ambiguidade que acabámos de frisar, salientamos a descrição que Amélia de Souto Neves apresenta sobre o sucessor de António de Oliveira Salazar. Esta autora considera que a atrofia do governo de Marcelo Caetano em matéria colonial radica em dois fatores específicos: em primeiro lugar na insuperável dependência da ala conservadora do regime e no receio constante da sua reação, em segundo, no esforço de conservar no poder, sacrificando para o efeito os seus princípios²⁶¹.

Deste modo, é neste contexto que devemos inserir a revisão Constitucional de 1971²⁶² e a *Lei Orgânica do Ultramar* de 1972. Relativamente ao primeiro ponto, nomeadamente no

²⁶⁰ Cf. Caetano, Marcelo – *Razões da presença de Portugal no Ultramar: excertos de discursos proferidos pelo Presidente do Conselho de Ministros, Prof. Doutor Marcelo Caetano*, Lisboa: Secretaria de Estado da Informação e Turismo, 1973pp. 49-50 “ (...) A guerra subversiva (...) alimenta-se de atos terroristas, disseminados por aqui e além, com atentados que criam a insegurança das populações e obrigam a dispersar tropas e polícias. Utiliza pequenos grupos, dotados de grande mobilidade e beneficiando da iniciativa e da surpresa. Em vez de procurar ocupar territórios e de travar batalhas campais, o seu fito é a desmoralização das populações, acompanhada da infiltração de uma propaganda capciosa que, primeiro, abale os espíritos nas certezas adquiridas, depois, aproveite as dúvidas para criar a instabilidade e o descontentamento até, finalmente, conquistar larga audiência e apoio que destrua os reflexos da defesa e a vontade de combater, conduzindo pela renúncia à capitulação.

Ora nesta guerra não há frente nem retaguarda. A frente é em todos os lugares onde o terrorismo pratica os seus atos de violência, seja cabo Delgado, seja Tancos. A frente está em todos os sítios e em todos os momentos em que o adversário procura instilar as suas ideias derrotistas, preconizando o abandono do ultramar, incitando mancebos em idade militar à emigração ou soldados à deserção, insinuando que está ultrapassado o amor à Pátria ou que já não tem cabimento a ideia de Nação, minando até nas escolas oficiais a moral da juventude e pregando, em palavras doces ou em cantatas nostálgicas, uma paz desvirilizada, feita de cobardias e de cedências perante todas as reivindicações mais atrevidas ou ataques mais audaciosos.

Sem pensar que nessas reivindicações e ataques existe uma agressividade guerreira. E que a capitulação perante tais combatentes não conduz à paz, mas à submissão. Submissão de escravos. Porque o mundo continua a ser dos que lutam. Ai dos que deixam cair os braços a sonhar com paraísos utópicos! Há zonas quentes de subversão em certas parcelas, felizmente pequenas e entre si distantes, de algumas províncias ultramarinas. Mas na metrópole trabalha por elas e para elas uma quinta coluna! Não o esqueçamos nunca! Estarão comigo todos os portugueses que varonilmente se disponham a lutar e a suportar os sacrifícios necessários para que Portugal não atraia os seus filhos que, num esforço portentoso, estão a construir nas províncias de além-mar uma obra de espantoso alcance espiritual e material, uma obra que é uma continuação no espaço e no tempo da própria Pátria portuguesa.” (Discurso proferido no Porto em 2 de Abril de 1971).

²⁶¹ Cf. Souto, Amélia Neves de – *Caetano e o ocaso do «Império». Administração e Guerra Colonial em Moçambique durante o Marcelismo (1968-1974)*, Porto: Edições Afrontamento, 2007, pp. 39 “Impedido pelas múltiplas contradições do regime, pela falta de coragem política, teimosia, indecisão permanente, hesitação, ambiguidade, falta de firmeza, egocentrismo, ambição do poder e incapacidade política, manietado pela direita salazarista e pela hierarquia militar – razões e características que definem a atitude do homem que foi presidente do Conselho de 1968 a 1974. (...) Considero, como defende Fernando Rosas e António Reis, entre outros, que Marcello ficou, em grande medida, dependente da ala conservadora (que tinha «energias para resistir e ameaçar») e que temeu sempre a sua reação, sendo este um dos elementos constantes de paralisação do seu governo; mas penso que a progressiva abdicação das suas ideias e princípios se fez para se conservar no poder”.

²⁶² Cf. *Idem*, pp. 62-66.

que concernia à administração ultramarina, quando a proposta de revisão Constitucional foi apresentada à Câmara Corporativa, este organismo apresentou um parecer a 15 de Março de 1971 – Parecer N.º 22/X – que, não obstante as alterações que sugeria neste âmbito, se manifestava favorável à orientação geral do diploma em relação ao Ultramar. Neste sentido, uma das considerações plasmadas no parecer foi o facto de, no essencial, se preservar a matriz original da Constituição de 1933 e das inovações trazidas pela proposta não colocarem em causa o princípio da unidade nacional e da centralidade da metrópole. No parecer que analisamos, pode-se ler o seguinte:

(...) Neste domínio, analisadas serena e desapaixadamente as coisas, não vêm recomendadas à apreciação da Assembleia Nacional inovações que possam entender-se como fratura ou desvio manifesto dos grandes princípios constitucionais, originariamente consagrados na lei fundamental. Sempre, desde que o mito assimilacionista, intimamente ligado à ideologia de 1789, se desvaneceu, estes princípios consistiram em que, sem prejuízo da sua integração política no Estado Português, sem prejuízo, portanto, da unidade nacional, o especial condicionalismo de cada um dos territórios ultramarinos impõe o reconhecimento deles como entidades, não apenas autárquicas, mas também autónomas – autónomas no sentido de que, através de órgãos locais, mais ou menos representativos, devem intervir, não apenas em execução das leis emanadas de Lisboa e no desempenho das tarefas administrativas de interesse próprio, mas na própria feitura de uma legislação local especial, fora do que se pode chamar o «domínio reservado» do Estado.

Inscrever na Constituição as normas que dêem expressão de maior autenticidade à participação das gentes e dos interesses sociais ultramarinos na definição do direito relativo àquelas matérias que não são reserva do Estado, não é, salvo melhor parecer, abrir as portas ao desmembramento deste e à conseqüente ruína da unidade nacional: é promover, nos nossos tempos, esta unidade, na única forma em que ela pode e em que ela, portanto, deve ser mantida.²⁶³

Deste pequeno excerto, fica a ideia de que o parecer enfatizava o princípio da autonomia das províncias ultramarinas, porém, este permanecia limitado porque tal como indica o documento, as províncias ultramarinas mantinham-se sem qualquer tipo de poderes constituintes ao nível legislativo, executivo e judicial²⁶⁴. E é justamente pela constatação desta

²⁶³ *Actas da Câmara Corporativa*, nº 67, 16 de Março de 1971 – Parecer N.º 22/X, pp. 618-619.

²⁶⁴ Cf. *Idem*, “ (...) As comunidades populacionais das regiões não são, isoladamente, detentoras de soberania própria, no exercício da qual elaborem a sua respetiva constituição ou modifiquem a que em certo momento lhes haja sido outorgada pelos órgãos de soberania do Estado. Os órgãos legislativos das províncias ultramarinas não exprimem a vontade soberana das suas populações; não existe um executivo local, responsável perante uma assembleia legislativa e concebido também como representante, ainda que indireto, de cada uma dessas populações, entendidas como providas de soberania. Não existe, nas províncias ultramarinas, um «poder judicial» próprio de cada uma delas, e exercido apenas por cidadãos naturais de cada província. Órgãos legislativos, executivos e judiciais, em cada província, não exprimem outra soberania que não seja a da Nação Portuguesa no seu conjunto, a qual, antes de mais, se manifesta ou exerce, no plano constituinte, elaborando uma única constituição e introduzindo-lhe, sempre que seja oportuno, alterações (...)”, pp. 663.

realidade que a atribuição da designação de “Estado” às províncias que manifestassem um desenvolvimento social e administrativo que justificasse essa honra – elemento inovador que foi incorporado na Constituição – não suscitou reservas à Câmara Corporativa. Afinal de contas, “*uma comunidade sem poder constituinte não é uma entidade soberana - não é, juridicamente, um Estado*”²⁶⁵. Relativamente à função legislativa no Ultramar, a proposta de revisão Constitucional também não colidia com a essência da Constituição de 1933. Apesar de se prever que certos órgãos das províncias ultramarinas pudessem legislar sobre assuntos que lhes dissessem exclusivamente respeito – nomeadamente a Assembleia Legislativa (novo órgão ultramarino de natureza eletiva) e os Governadores –, essas competências derivavam dos poderes que Lisboa lhes outorgava. Isto porque os territórios ultramarinos eram vistos como “entes auxiliares do Estado” que deveriam contribuir para uma administração mais eficaz que não só beneficiasse o Ultramar como o conjunto da Nação Portuguesa²⁶⁶. Esta linha de pensamento é ainda corroborada pelo facto de se definir que os Governadores continuariam a ser nomeados pelo poder central, constituindo, por isso, uma extensão deste na administração do Ultramar. Em suma, apesar dos esforços reformistas de Marcelo Caetano a revisão Constitucional de 1971 ficou aquém da “autonomia progressiva e participada” proclamada pelo Presidente do Conselho de Ministros.

3.3. A Lei Orgânica do Ultramar de 1972

A abrir o *Capítulo II - Princípios fundamentais do governo das províncias ultramarinas* da *Lei Orgânica do Ultramar* de 1972²⁶⁷ (Base II a VIII), contemplam-se dois aspetos inovadores em relação às fórmulas precedentes. Embora constituíssem parte integrante de Portugal, agora as colónias eram consideradas como regiões autónomas, podendo ser designadas por Estados em virtude do progresso do seu meio social e da complexidade da sua administração. Neste sentido, este título, que como veremos era essencialmente honorífico, foi atribuído a Angola e Moçambique. Por outro lado, estatua-se

²⁶⁵ *Actas da Câmara Corporativa*, nº 67, 16 de Março de 1971 – Parecer Nº 22/X, pp. 663.

²⁶⁶ Cf. *Idem* “ (...) As províncias ultramarinas são entes auxiliares do Estado, por este constituídos ou reconhecidos por motivos de natureza prática, em ordem a, ainda que mediata ou indiretamente, realizar uma boa administração, no mais lato sentido do termo (...). Não se trata, portanto, de que as províncias tenham ou não tenham o que se chama uma espécie de direito natural a, por meio de órgãos próprios, intervirem na gestão dos seus próprios negócios ou na administração dos seus próprios assuntos. Trata-se, mais exatamente, de a Constituição do País reconhecer, em certos termos e com certas limitações, a conveniência prática e a razoabilidade da participação da população das províncias na prossecução dos interesses públicos que primordialmente lhes dizem respeito, sem embargo de serem imediatamente interesses de toda a Nação (...).”, pp. 665.

²⁶⁷ Cf. Lei n.º 5/72, Diário do Governo n.º 145/1972, Série I de 1972-06-23, pp. 807-808.

que a autonomia das províncias ultramarinas assentava em sete eixos concretos: **a)** Direito de possuir órgãos eletivos de governo próprio; **b)** Direito de legislar, através dos próprios órgãos, sobre todas as matérias que interessassem exclusivamente ao respetivo território e que não estivessem reservadas pela Constituição ou Lei Orgânica do Ultramar a outros organismos; **c)** Direito de assegurar a execução das leis e administração interna; **d)** Direito de dispor das suas receitas e de as afetar às despesas públicas, em conformidade com os preceitos legais; **e)** Direito de possuir e dispor do seu património e de celebrar os atos e contratos em que tenham interesse; **f)** Direito de possuir regime económico adequado às necessidades do seu desenvolvimento e do bem-estar da sua população; **g)** Direito de recusar a entrada no seu território a nacionais ou estrangeiros por motivos de interesse público e de ordenar a respetiva expulsão, de acordo com a lei, quando da sua presença resultarem inconvenientes de ordem interna ou internacional, salvo o recurso para o Governo. Contudo, à semelhança do que sucedeu ao longo do Estado Novo, o facto da *Lei Orgânica do Ultramar* alegar a existência de princípios tendentes à autonomia política ou, pelo menos, a uma descentralização político-administrativa e financeira, não significava que estas existissem de forma efetiva. Aliás, o próprio diploma que constituía a lei fundamental do Ultramar denunciava precisamente essa realidade, arquitetando uma série de dispositivos que minavam a liberdade dos órgãos de governo próprio das colónias. A começar desde logo pelo facto de estipular que “*o exercício da autonomia das províncias (...) não afectará a unidade da Nação, a solidariedade entre as parcelas do território (...), nem a integridade da soberania do Estado*”²⁶⁸ (Base IV). Ou seja, o ideal de uma Nação pluricontinental, com capital em Lisboa, preservava-se.

Um olhar atento sobre as competências das instituições da República consagradas na *Lei Orgânica do Ultramar* esclarece que a metrópole era o centro de toda a política ultramarina, conservando todas as prerrogativas de soberania de um Estado independente. Deste modo, os órgãos de soberania metropolitanos detinham as seguintes incumbências (Base IV): **a)** Representar a Nação, interna e internacionalmente, não podendo as províncias manter relações diplomáticas ou consulares com outros países, nem celebrar, a título individual, acordos, convenções e empréstimos com estes; **b)** Estabelecer os estatutos das províncias ultramarinas, legislar sobre as matérias de interesse comum ou de interesse superior do Estado, revogar ou anular diplomas locais que contrariem tais interesses ou ofendam as normais constitucionais; **c)** Designar o Governador de cada província; **d)** Assegurar a defesa nacional; **e)** Superintender na administração das províncias, de harmonia

²⁶⁸ Lei n.º 5/72, Diário do Governo n.º 145/1972, Série I de 1972-06-23, pp. 808.

com os interesses superiores do Estado; **f)** Fiscalizar a gestão financeira das províncias, prestando-lhes a assistência indispensável, mediante as garantias adequadas; **g)** Assegurar a integração da economia de cada província na economia geral de Portugal; **h)** Proteger as populações contra as ameaças à sua segurança e bem-estar que não possam ser remediadas pelos meios locais; **i)** Zelar pelo respeito dos direitos individuais, nos termos da Constituição, dos valores culturais das populações e dos seus usos e costumes não incompatíveis com a moral e o direito público português. Mesmo excluindo os poderes relacionados com a revogação de diplomas locais ou com a fiscalização da política financeira, o facto da nomeação dos Governadores continuar dependente do arbítrio das instituições metropolitanas, por si só, revela a continuidade do centralismo da política colonial que sempre caracterizou o Estado Novo.

Transitando para o *Capítulo III – Dos órgãos de soberania da República*²⁶⁹ (Base IX a XVIII), rapidamente se constata um novo dado, uma vez que a Base IX determinava que, além da representação na Assembleia Nacional e na Câmara Corporativa já definidas na legislação de 1963, as províncias ultramarinas intervinham na eleição do Presidente da República. De resto, salienta-se que a presença de representantes das colónias no Conselho Ultramarino se manteve. Relativamente aos poderes da Assembleia Nacional para estatuir sobre o Ultramar (Base XI), a *Lei Orgânica do Ultramar* revela-se algo lacónica, decretando que a ela reservava-se o direito de legislar sobre matérias da sua exclusiva competência, nos termos do artigo 93.º da Constituição²⁷⁰, de dispor para todo o território nacional ou para parte do território nacional que abranja a metrópole e uma ou mais províncias ultramarinas. A estes poderes devemos somar a obrigação da Assembleia Nacional tomar as contas das colónias respeitantes a cada ano económico. No âmbito do Governo (Base XII a XVI), a nova lei fundamental para o Ultramar alertava para o facto de ao Presidente do Conselho de Ministros pertencer a capacidade de intervir em todos os atos que revestissem a forma de decreto ou

²⁶⁹ Lei n.º 5/72, Diário do Governo n.º 145/1972, Série I de 1972-06-23, pp. 808-810.

²⁷⁰ Cf. Lei n.º 3-71, 16 de Agosto de 1971. “Artigo 93.º. Constitui matéria da exclusiva competência da Assembleia Nacional a aprovação das bases gerais sobre: a) Aquisição e perda da nacionalidade portuguesa; b) Organização dos tribunais, estatuto dos juízes dos tribunais ordinários e termos em que pode ser feita a respectiva requisição para comissões permanentes ou temporárias; c) Organização da defesa nacional e definição dos deveres delas decorrentes; d) Exercício das liberdades a que se refere § 2.º do artigo 8.º; e) Definição das penas criminais e das medidas de segurança; f) Condições do uso da providência do *habeas corpus*; g) Expropriação por utilidade pública e requisição; h) Impostos, nos termos do artigo 70.º, ressalvada, porém, a competência dos órgãos legislativos para o ultramar; i) Sistema monetário; j) Padrão dos pesos e medidas; l) Criação de institutos de emissão; m) Regime geral do governo das províncias ultramarinas; n) Definição da competência do Governo e dos governos ultramarinos quanto à área e ao tempo das concessões dos terrenos ou outras que envolvam exclusivo ou privilégio especial; o) Autorização às províncias ultramarinas para celebrar contratos que não sejam de empréstimo quando exijam caução ou garantias especiais.”

proposta de lei à Assembleia Nacional, respeitantes ao Ultramar e estabelecia que ao Conselho de Ministros competia a nomeação, recondução ou exoneração de todos os Governadores das províncias (Base XII). Ao Governo propriamente dito, delegava-se a possibilidade de legislar para o Ultramar sobre as matérias de interesse superior do Estado (Base XIII).

No que concernia ao Ministro do Ultramar, é interessante observar que as suas funções legislativas e executivas diminuíram, apesar de continuarem a abranger os pontos nodais da administração colonial. Uma vez que a *Lei Orgânica do Ultramar* de 1972 constituiu a última reforma antes da instauração da democracia, optámos por discriminar umas e outras. Assim sendo, consideravam-se incluídos na competência legislativa do Ministro do Ultramar (Base XIV) os seguintes tópicos:

- Definição do regime administrativo geral das províncias ultramarinas e a organização geral de serviços administrativos no Ultramar, abrangendo a composição dos quadros do seu pessoal e o regime do seu provimento;
- A promulgação dos estatutos político-administrativos das províncias, ouvidas as respetivas Assembleias Legislativas e o Conselho Ultramarino;
- A administração financeira do Ultramar;
- A autorização de empréstimos que não exijam cauções ou garantias especiais e não sejam saldados por força das receitas ordinárias dentro do respetivo económico, tanto da província como do serviço autónomo a que se destinem;
- A preparação do estatuto dos funcionários públicos não abrangidos por diplomas especiais que lhes sejam aplicáveis em todo o território nacional.

Quanto ao uso da sua competência executiva (Base XV), cabia ao Ministro do Ultramar:

- Superintender no conjunto da administração pública das províncias ultramarinas;
- Praticar, de acordo com a lei, todos os atos respeitantes à disciplina, nomeação, contrato, transferência, licenças registadas e ilimitadas, aposentação, exoneração ou demissão dos funcionários dos quadros dos serviços ultramarinos;
- Autorizar concessões de domínio público, de cabos submarinos, de comunicação radiotelegráficas e radiotelefónicas, de carreiras aéreas para o exterior, as vias férreas de interesse geral, grandes obras públicas e os planos de urbanização e fomento que por lei forem da sua competência;

- Fiscalizar a organização e execução dos orçamentos provinciais;
- Fiscalizar as empresas de interesse coletivo nos termos legais;
- Dar anuência à escolha de locais para a instalação de representações consulares;
- Outras funções que por lei lhe sejam atribuídas.

Seguia-se o *Capítulo IV – Dos órgãos de governo próprio das províncias ultramarinas*²⁷¹ (Base XIX a XLIII), estipulando desde logo que os órgãos de governo próprio das províncias eram os Governadores e a Assembleia Legislativa (Base XIX), sendo que a figura do Governador preservava a sua posição enquanto mais alto agente e representante do Governo da República, com um mandato de quatro anos (Bases XX e XXI). Este magistrado colonial, em consonância com diplomas anteriores, legislava sobre todos os assuntos que interessassem especificamente ao território que administrava, desde que estes não envolvessem prerrogativas reservadas à Assembleia Nacional, podendo inclusivamente regular a composição, recrutamento, atribuições e vencimentos do pessoal dos quadros dos serviços administrativos provinciais (Base XIII). De igual modo, e sem divergir de leis anteriores, a atuação executiva do Governador, dos secretários provinciais e do secretário-geral, compreendia todas as funções que não pertencessem exclusivamente aos órgãos de soberania da República (Base XXIV). Acresciam a estes poderes quaisquer faculdades que lhe fossem conferidas em sede de estatuto da respetiva província (Base XXVII).

Ainda no mesmo capítulo, a *Lei Orgânica do Ultramar* definia disposições especiais para as províncias de Governo-Geral (Bases XXVIII a XXXII) e para as províncias de governo simples (Base XXXIII). Nas primeiras, os Governadores-Gerais chefiavam um Conselho de Governo constituído apenas pelos secretários provinciais, cuja função seria assisti-los na coordenação da atividade dos seus secretários, além do que pudesse vir a ser decretado nos estatutos político-administrativos de cada província (Base XXVIII e XXXI). Nas segundas, os Governadores poderiam, se assim o entendessem, ser coadjuvados por um secretário-geral em quem delegariam as funções que lhes aproovesse. O secretário-geral correspondia ao secretário provincial que superintendia aos serviços de Administração Civil. De resto, à semelhança do que sucedia anteriormente, cada secretário provincial teria ao ser encargo a gestão de um conjunto de serviços que materializavam uma secretaria provincial, as quais se fixariam em número, organização, funções e denominação, de acordo com os estatutos político-administrativos das províncias (Base XXX).

²⁷¹ Lei n.º 5/72, Diário do Governo n.º 145/1972, Série I de 1972-06-23, pp. 810-813.

O novo organismo criado com *Lei Orgânica do Ultramar* de 1972, a Assembleia Legislativa (Base XXXIV a XL), no fundo veio substituir os Conselhos Legislativos. Presidida pelos Governadores, de natureza eletiva e com legislaturas de quatro anos, remetia-se para os estatutos político-administrativos das províncias o delineamento da sua composição e do sistema de eleição dos seus membros, prevendo-se sempre a representação adequada dos cidadãos em geral, das autarquias e dos vários interesses sociais. Às reuniões da Assembleia Legislativa poderiam assistir, com voto consultivo, membros do Conselho de Governo – onde os houvesse – ou chefes de serviço designados pelo Governador (Bases XXXIV e XXXV). Relativamente às competências desta instituição (Base XXXVI), elas eram categorizadas da seguinte forma, sem prejuízo de outras prerrogativas que lhe pudessem ser confiadas em sede de estatuto político-administrativo:

- Fazer diplomas legislativos, interpretá-los, suspendê-los e revogá-los, nos termos legais;
- Vigiar o cumprimento da Constituição e das leis, avaliar os atos do governo ou da administração locais, podendo promover a apreciação pelo Conselho Ultramarino da inconstitucionalidade de quaisquer normas provenientes dos órgãos da província;
- Autorizar a administração da província, até 15 de Dezembro de cada ano, a cobrar as receitas locais e pagar as despesas públicas na gerência futura, definindo no respetivo diploma os princípios a que deve ser subordinado o orçamento, na parte das despesas cujo quantitativo não é determinado de harmonia com as leis ou contratos preexistentes;
- Autorizar o Governador a contrair empréstimos, nos termos da lei;
- Aprovar as bases dos planos gerais de fomento económico da sua província;
- Definir o regime de concessões que sejam da competência do governo da província, dentro dos trâmites legais;
- Eleger os representantes da província no colégio para a eleição do Presidente da República e no Conselho Ultramarino;
- Pronunciar-se sobre os assuntos de interesse para a província, por iniciativa própria ou por solicitação do Governo metropolitano ou provincial;
- Aprovar o seu regimento, no qual constará a forma de substituição do seu presidente nas suas faltas ou impedimentos.

Adiante-se, desde já, que a iniciativa dos diplomas da Assembleia Legislativa pertencia indistintamente ao Governador e aos vogais, não podendo estes apresentar projetos de alteração que envolvam aumento da despesa ou diminuição de receitas da província criadas

por diplomas antecedentes (Base XXXVII). Por fim, a lei que temos vindo a analisar decretava que, mediante proposta do Governador, o Governo Central podia dissolver este órgão, devendo, nesse caso, ordenar a realização de novas eleições no prazo de dois meses, data passível de ser prorrogada até seis meses por razões de interesse público (Base XL).

No concernente às Juntas Consultivas Provinciais (Base XLI a XLIII), instituição que veio preencher o espaço deixado pela supressão dos antigos Conselhos de Governo, a *Lei Orgânica do Ultramar* estatuiu que os Governadores seriam os seus presidentes, apesar destes poderem optar por delegar esta função num vice-presidente de sua escolha (Base LXI). Contudo, o sistema de designação dos seus vogais era remetido para os estatutos-político administrativos das províncias (Base LXII). Esta plataforma institucional assistia o Governador no exercício das suas obrigações através da emissão de pareceres sobre os assuntos respeitantes ao governo e administração da província, sendo obrigatoriamente ouvida por ele quando este legislasse, regulamentasse a execução de leis vigentes na província e exercesse ação tutelar sobre as autarquias locais e as pessoas coletivas de utilidade pública administrativa (Base XLIII).

Os capítulos *VII – Da administração financeira*²⁷² (Base LIII a LXIV) e *IX – Da ordem económica e social*²⁷³ (Base LXVIII a LXXIV) também não foram objeto de modificações profundas, alinhando na tradição da política colonial do Estado Novo. Consagrava-se o princípio da autonomia financeira e, pela primeira vez, estipulou-se que o Estado prestaria assistência às províncias ultramarinas quando as circunstâncias assim o exigissem. Porém, perante um cenário desta natureza, estas sujeitar-se-iam às restrições indispensáveis determinadas pela insalubridade das suas finanças (Base LIII). Por outras palavras, a autonomia financeira no Ultramar permanecia sob a vigilância atenta da metrópole e do Ministro do Ultramar. Esta realidade, aliás, era corroborada pelas disposições relativas à elaboração dos orçamentos coloniais, uma vez que estas continuavam a ser presididas pela regra do equilíbrio das contas públicas, sem prejuízo da *Lei Orgânica do Ultramar* prever a possibilidade das províncias, no âmbito do orçamento, realizarem transferências de verbas e abrirem créditos (Base LVII). De resto, importa referir que o orçamento de cada território seria “*anualmente organizado, votado e mandado executar pelos órgãos provinciais competentes, nos termos desta base e do diploma especial que reger a administração financeira*”²⁷⁴ (Base LVIII). Finalmente, os eixos que ordenavam a vida económica e social

²⁷² Lei n.º 5/72, Diário do Governo n.º 145/1972, Série I de 1972-06-23, pp. 814-816.

²⁷³ *Idem*, pp. 817-818.

²⁷⁴ *Idem*, pp. 815.

no Ultramar mantêm-se quase inalterados, nomeadamente no que diz respeito às relações económicas das províncias ultramarinas, à regulação das empresas de interesse coletivo e das concessões, à organização da educação, cultura, ensino e investigação científica e ao serviço militar. Neste sentido, no que a este capítulo diz respeito, os objetivos fundamentais da *Lei Orgânica do Ultramar* (Base LXVIII) eram: **a)** a promoção do desenvolvimento económico das províncias e do bem-estar social das populações; **b)** o progresso moral, cultural e económico; **c)** a realização da justiça social; **d)** o povoamento do território; **e)** o metódico aproveitamento dos recursos naturais.

3.4. Estatutos Político-Administrativos de 1972

À semelhança da legislação precedente, os *Estatutos Político-Administrativos das Províncias Ultramarinas* mantinham a diferenciação entre as províncias de Governo-Geral – Angola²⁷⁵ e Moçambique²⁷⁶ – e de Governo Simples – Guiné²⁷⁷, Cabo Verde²⁷⁸ e São Tomé e Príncipe²⁷⁹ –, apesar de, entre eles, apresentarem um modelo bastante parecido. Todos os territórios possuíam órgãos de governo próprio, nomeadamente o Governador[-Geral], a Assembleia Legislativa e a Junta Consultiva Provincial (art. 5.º). O poder legislativo seria desempenhado pelos dois primeiros dentro dos trâmites legais, abrangendo todas as matérias que pertencessem exclusivamente à jurisdição das províncias (art. 6.º), enquanto as funções executivas ficavam ao encargo do Governador-Geral, auxiliado pelos seus secretários provinciais (art. 7.º). No âmbito da autoridade legislativa dos Governadores-Gerais e dos Governadores (art. 11.º e 12.º), esta cingia-se a todos os assuntos que, dentro dos limites constitucionais e legais, não recaíssem sobre o controlo da Assembleia Legislativa, competindo-lhes, especificamente, as seguintes obrigações: **a)** regular a composição dos quadros, o seu recrutamento, atribuições, vencimentos, salários e outras remunerações, mediante os trâmites legais; **b)** definir, em caso de profunda subversão da ordem pública, as medidas necessárias para normalizar a situação na província; **c)** estabelecer a divisão administrativa de cada distrito; **d)** definir o regime tributário da província. No que diz respeito ao desempenho das suas atribuições executivas (art. 14.º e 15.º), reservava-se-lhes o monopólio da administração financeira, podendo estes delegar nos secretários provinciais a execução dos orçamentos no âmbito das respetivas secretarias. De resto, não se registaram

²⁷⁵ Decreto nº 544/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I de 1972-12-22.

²⁷⁶ Decreto nº 545/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I de 1972-12-22.

²⁷⁷ Decreto nº 542/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I de 1972-12-22.

²⁷⁸ Decreto nº 541/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I de 1972-12-22.

²⁷⁹ Decreto nº 543/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I de 1972-12-22.

mudanças, excetuando a regulação de taxas e impostos, uma vez que esta tarefa passou a ser incluída, como observámos, na sua esfera de ação legislativa.

Exclusivos a Angola²⁸⁰ e Moçambique²⁸¹, os Conselhos de Governo, presididos pelos Governadores-Gerais, eram compostos pelos secretários-provinciais, existindo a possibilidade de nele participarem o comandante-chefe das Forças Armadas, quando fossem debatidas questões relacionadas com a defesa e manutenção da ordem pública, e/ou o procurador da República da província, sempre que a sua presença se considerasse benéfica (art. 16.º). Este organismo, não considerado como instituição de governo próprio dada a sua natureza consultiva, destinava-se, como já vimos, a assistir o Governador-Geral no exercício das suas funções, competindo-lhe (art. 17.º), em concreto, a seguintes tarefas:

- Assegurar a coordenação da atividade das secretarias provinciais;
- Emitir pareceres, a pedido do Governador, sobre projetos de decretos provinciais;
- Pronunciar-se sobre a distribuição dos serviços pelas secretarias provinciais que o Governador-Geral não reserve para si;
- Assegurar a coordenação da execução, pelas secretarias provinciais, dos programas anuais de fomento;
- Aprovar, sob proposta do Governador-Geral, a nomeação de representantes da província nas empresas concessionárias.

Relativamente às Assembleias Legislativas, presididas pelos Governadores-Gerais e Governadores, elas variavam em termos de composição e mecanismos de eleição dos respetivos vogais. Em Angola²⁸², a Assembleia era composta por cinquenta e três vogais, eleitos do seguinte modo:

- Dois, por cada distrito, seriam eleitos por sufrágio direto dos cidadãos recenseados;
- Seis, pelas autoridades das regedorias, de entre os seus próprios membros;
- Seis, pelos corpos administrativos;
- Três, pelos organismos corporativos representativos das associações económicas;
- Três, pelos organismos representativos dos trabalhadores;
- Três, pelos organismos representativos dos organismos representativos dos interesses morais e culturais, devendo um ser sempre missionário católico.

²⁸⁰ Decreto nº 544/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I de 1972-12-22, pp. 2030 – (26).

²⁸¹ Decreto nº 545/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I de 1972-12-22, pp. 2030 – (34).

²⁸² Decreto nº 544/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I de 1972-12-22, pp. 2030 – (26-27).

Em Moçambique²⁸³ (art. 24.º e 25.º), existiriam cinquenta vogais eleitos, observando-se os seguintes critérios de eleição:

- Dois, por cada distrito, eleitos por sufrágio direto dos cidadãos recenseados;
- Seis, pelas autoridades das regedorias, de entre os seus próprios membros;
- Seis, pelos corpos administrativos;
- Seis, pelos organismos corporativos representativos das associações económicas;
- Seis, pelos organismos representativos dos trabalhadores;
- Seis, pelos organismos representativos dos organismos representativos dos interesses morais e culturais, devendo um ser sempre missionário católico.

Na Guiné²⁸⁴ (art. 18.º e 19.º), a Assembleia Legislativa integrava um total de dezassete vogais, escolhidos do seguinte modo:

- Cinco, eleitos por sufrágio direto dos cidadãos recenseados;
- Três, pelas autoridades das regedorias, de entre os seus próprios membros;
- Três, pelos corpos administrativos;
- Dois, pelos organismos corporativos representativos das associações económicas;
- Dois, pelos organismos representativos dos trabalhadores;
- Dois, pelos organismos representativos dos organismos representativos dos interesses morais e culturais.

Em Cabo Verde²⁸⁵ (art. 18.º e 19.º), a principal instituição legislativa da província era constituída por vinte e um vogais eleitos, segundo os seguintes parâmetros:

- Onze, eleitos por sufrágio direto dos cidadãos recenseados;
- Quatro, pelos corpos administrativos;
- Dois, pelos organismos corporativos representativos das associações económicas;
- Dois, pelos organismos representativos dos trabalhadores;
- Dois, pelos organismos representativos dos organismos representativos dos interesses morais e culturais.

Finalmente, em São Tomé e Príncipe²⁸⁶ (art. 18.º e 19.º), a Assembleia Legislativa contaria com dezasseis vogais eleitos, respeitando-se a seguinte fórmula:

²⁸³ Decreto nº 545/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I de 1972-12-22.

²⁸⁴ Decreto nº 542/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I de 1972-12-22.

²⁸⁵ Decreto nº 541/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I de 1972-12-22.

- Seis, eleitos por sufrágio direto dos cidadãos recenseados;
- Dois, pelos corpos administrativos;
- Três, pelos organismos corporativos representativos das associações económicas;
- Três, pelos organismos representativos dos trabalhadores;
- Dois, pelos organismos representativos dos organismos representativos dos interesses morais e culturais, devendo um ser sempre missionário católico.

Perante o exposto, apresentamos, em tabela, o número total de vogais nas Assembleias Legislativas das colónias africanas:

Tabela 13 - Composição das Assembleias Legislativas (Estatutos Político-administrativos de 1972)

Assembleia Legislativa	Angola	Moçambique	Guiné	Cabo Verde	São Tomé
Vogais Eleitos/Total	53	50	17	21	16

Num molde homogéneo, as competências da Assembleia Legislativa eram iguais em todas as províncias da África portuguesa, denotando-se uma certa indefinição no que concernia à produção legislativa exclusiva das províncias, baseada sempre no princípio da dependência face às instituições de governo sediadas em Lisboa. Acresce que a capacidade decisória deste organismo era condicionada, no momento das deliberações, à existência de uma maioria absoluta de votos e, em caso de empate, ao voto de qualidade do presidente, leia-se Governador. Esta situação, portanto, poderia beneficiar os interesses da metrópole, uma vez que os Governadores eram nomeados pelo poder central, em detrimento dos interesses das províncias. Em todo o caso, enunciamos, desde já, o conjunto das prerrogativas da Assembleia Legislativa (art. 33.º nos casos da Guiné, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe; art. 38.º em Angola; art. 37.º em Moçambique)²⁸⁷:

- Redigir, suspender e revogar os diplomas legislativos referentes a questões que respeitassem unicamente às respetivas províncias, desde que não interferissem com as competências dos demais órgãos de soberania;
- Conferir autorizações legislativas aos Governadores;

²⁸⁶ Decreto nº 543/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I de 1972-12-22.

²⁸⁷ Decreto nº 544/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I de 1972-12-22. Decreto nº 545/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I de 1972-12-22. Decreto nº 542/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I de 1972-12-22. Decreto nº 541/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I de 1972-12-22. Decreto nº 543/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I de 1972-12-22.

- Fiscalizar o cumprimento da Constituição e das leis e apreciar atos do Governo ou da administração locais;
- Autorizar os Governadores a celebrarem empréstimos, nos termos legais;
- Emitir pareceres sobre o Estatuto Político-Administrativo das respetivas províncias;
- Aprovar as bases dos planos de fomento económico das respetivas províncias;
- Emitir pareceres, sob proposta dos Governadores, relativos ao financiamento de obras da competência do Ministro do Ultramar;
- Definir o regime de concessões respeitante aos Governos próprios das províncias;
- Eleger os representantes da província no colégio para a eleição do Presidente da República e no Conselho Ultramarino;
- Aprovar os seus regimentos internos, nos quais deveria constar, especificamente, a forma de substituição do seu presidente nas suas faltas e impedimentos;
- Pronunciar-se sobre todos os assuntos que interessassem à respetiva província.

As Juntas Consultivas Provinciais seriam obrigatoriamente ouvidas sobre:

- As propostas de diplomas legislativos que o Governador apresentasse à Assembleia Legislativa e os projetos da iniciativa dos vogais do mesmo organismo;
- Os Decretos provinciais a publicar;
- A regulamentação da execução das leis e restantes diplomas;
- Os projetos dos planos de fomento económico da própria província;
- O exercício de algumas funções executivas dos Governadores;
- As aberturas de créditos da competência do Governador;

Às Juntas Consultivas Provinciais competia-lhes assistir os Governadores na sua governação, por via da emissão de pareceres, por eles solicitados, sobre todos os domínios relativos ao Governo e administração das províncias. Além disso, estas instituições eram responsáveis pela designação dos procuradores da província à Câmara Corporativa, de acordo com um processo idêntico ao dos antigos Conselhos Económicos e Sociais. Ou seja, com base num sistema de votação realizado por escrutínio secreto, metade dos procuradores seriam escolhidos de entre os seus vogais com o intuito de se assegurar a representação de interesses morais, sociais e económicos, enquanto a outra metade seria designada entre os membros dos corpos administrativos. Nos intervalos das sessões legislativas, as Juntas Consultivas Provinciais podiam funcionar através de uma secção especial constituída pelos seus vogais natos, pelos vogais nomeados pelos Governadores e pelos vogais eleitos pela Junta para esse

efeito. No concernente à sua composição, o número de vogais – eleitos, natos e nomeados – e o método de eleição de parte deles divergiam de território para território, embora a duração dos mandatos fosse uniforme, isto é, quatro anos, e a presidência do organismo se reservasse sempre aos Governadores. Em Angola²⁸⁸ (art. 44.º), os vogais natos seriam o procurador da República junto da Relação de Luanda, o diretor provincial dos Serviços de Administração Civil, o diretor provincial dos Serviços de Finanças, o diretor dos Serviços de Planeamento. Quanto aos vogais eleitos, doze no total, a sua escolha devia obedecer aos seguintes critérios:

- Três, pelos corpos administrativos, de entre os seus membros;
- Três, pelos organismos representativos dos interesses morais e culturais, sendo um representante da Universidade;
- Três, pelos organismos corporativos representantes dos interesses económicos;
- Três, pelos organismos representativos dos interesses dos trabalhadores;

Em Moçambique²⁸⁹ (art. 44.º), comparativamente com Angola, não se verificavam alterações em termos de vogais natos, porém, o número de vogais eleitos divergia, perfazendo um total de treze elementos escrutinados do seguinte modo:

- Três, pelos corpos administrativos, de entre os seus membros;
- Quatro, pelos organismos representativos dos interesses morais e culturais, sendo um representante da Universidade, outro missionário católico e um terceiro professante de outros credos existentes na província;
- Três, pelos organismos corporativos representantes dos interesses económicos;
- Três, pelos organismos representativos dos interesses dos trabalhadores;

Na Guiné²⁹⁰ (art. 38.º), a composição da Junta Consultiva Provincial divergia das suas congéneres nas províncias de Governo-Geral em número de vogais eleitos e em termos de vogais natos. Quanto a estes últimos, contavam-se o comandante-chefe das Forças Armadas, quando o houvesse, ou, na sua falta ou caso este cargo fosse desempenhado pelo Governador, o comandante mais graduado dos três ramos militares; o delegado do procurador da República da comarca da capital; o chefe dos Serviços Provinciais das Finanças e o chefe dos Serviços Provinciais de Planeamento. Em relação aos primeiros, cinco no total, o seu método de eleição baseava-se na seguinte fórmula:

²⁸⁸ Decreto nº 544/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I de 1972-12-22, pp. 2030 – (29).

²⁸⁹ Decreto nº 545/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I de 1972-12-22, pp. 2030 – (37).

²⁹⁰ Decreto nº 542/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I de 1972-12-22, pp. 2030 – (14).

- Um, pelos corpos administrativos, de entre os seus membros;
- Um, pelos organismos representativos dos interesses morais e culturais,
- Um, pelos organismos corporativos representantes dos interesses económicos;
- Um, pelos organismos representativos dos interesses dos trabalhadores;
- Um, pelas autoridades das regedorias.

No arquipélago de Cabo Verde²⁹¹ (art. 38.º), em comparação com a Guiné, no âmbito dos vogais natos a única diferença registada diz respeito à ausência do comandante-chefe das Forças Armadas ou equivalente, enquanto na esfera dos vogais eleitos, um conjunto de cinco membros, cai o vogal escolhido pelas autoridades das regedorias e os corpos administrativos escolhem, de entre si, não um, mas dois vogais. Por fim, no que toca a São Tomé e Príncipe²⁹² (art. 38.º), os vogais natos eram exatamente os mesmos que em Cabo Verde, porém existiriam seis vogais eleitos, sendo que um seria eleito pelos corpos administrativos, de entre os seus membros, outro pelos organismos representativos dos interesses culturais e morais, dois pelos organismos corporativos representantes dos interesses económicos e dois pelos organismos corporativos dos trabalhadores. Em suma, o total de membros das Juntas Consultivas Provinciais em África cifrava-se da seguinte forma:

Tabela 14 - Composição das Juntas Consultivas Provinciais (Estatutos Político-Administrativos de 1972)

Junta Consultiva Provincial	Angola	Moçambique	Guiné	Cabo Verde	São Tomé
Vogais Eleitos	12	13	5	5	6
Vogais Nomeados	4	4	4	4	4
Vogais Natos	4	4	4	3	3
Total	20	21	13	12	13

No domínio dos Serviços de Administração das províncias (art. 51.º nos casos de Angola e Moçambique; art. 44.º nos casos da Guiné, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe), estes mantêm-se inalterados, contando com uma Repartição de Gabinete dos Governadores, Direções e Repartições provinciais de serviços, conforme se tratassem de províncias de Governo-Geral ou de Governo Simples, serviços autónomos, serviços integrados em serviços

²⁹¹ Decreto nº 541/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I de 1972-12-22, pp. 2030 – (6).

²⁹² Decreto nº 543/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I de 1972-12-22, pp. 2030 – (21).

nacionais e outros que carecessem de organização especial. Contudo, e contrariando a legislação de 1963, os novos *Estatutos Político-Administrativos* de 1972 não especificavam a tipologia das Direções de Serviços, definindo apenas que, em cada província, funcionariam aquelas que a lei determinasse, de acordo com o seu estado de desenvolvimento e com as suas características particulares.

Relativamente ao regime financeiro e à redação dos orçamentos coloniais (art. 56.º nos casos de Angola e Moçambique; art. 49.º nos casos da Guiné, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe), todas as colónias recorriam à mesma fórmula, uma vez que estes eram unitários em todo o Ultramar Português, não divergindo do método utilizado na legislação precedente. Neste sentido, os Governadores apresentariam às Assembleias Legislativas uma proposta de diploma em que eram definidos os princípios a que devia obedecer a parte das despesas de quantitativo não determinado por efeito de lei ou contrato, um mapa de avaliação das receitas, sobre o qual teria de assentar o orçamento, com vista ao seu equilíbrio e indicar as despesas já incluídas no orçamento do ano económico anterior. Além disto, os Governadores deveriam ainda comunicar à Assembleia Legislativa os mecanismos de obtenção de recursos necessários à realização de investimentos extraordinários. Tal como no passado, a autonomia financeira que se conferia aos territórios africanos sob domínio português, estava condicionado a um determinado tipo de requisitos (art. 59.º nos casos de Angola e Moçambique; art. 52.º nos casos da Guiné, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe). Ou seja, caso a preparação do orçamento revelasse uma situação deficitária, e a organização das despesas e das receitas fossem suscetíveis de comprometer a salubridade das contas, essa autonomia cessava, e o Ministro do Ultramar poderia adotar as providências que julgasse necessárias para repor o equilíbrio orçamental.

Portanto, como pudemos testemunhar, não só as últimas reformas coloniais do Estado Novo não puseram em causa a sua matriz centralista, como não foram capazes de traduzir um efetivo aumento de autonomia política e financeira dos organismos de governo próprio das colónias. Embora se tenha concedido maior amplitude de poder legislativo às instituições que administravam essa faculdade, particularmente durante o período marcelista, o governo central, nomeadamente o Ministro do Ultramar, podia intervir nesse domínio, anulando as decisões tomadas pelos Conselhos Legislativos/Assembleias Legislativas. O mesmo é válido no que toca ao regime financeiro vigente no Ultramar. A manutenção da superintendência do Ministro do Ultramar, nos moldes em que era exercida, contrariava qualquer avanço que se fizesse sentir no seio das instituições coloniais, tanto mais que os Governadores continuavam a presidir a todas elas e a serem nomeados pelos órgãos de soberania nacionais. Assim sendo,

como indicámos anteriormente, grande parte da atuação de Marcelo Caetano correspondeu a uma “continuidade sem renovação”.

Conclusão

Ao longo de quarenta e oito anos, período que medeia o início e o fim da nossa análise, demonstrámos que a legislação que deu forma ao Estado colonial português em África exibiu sempre um profundo pendor centralista, independentemente dos postulados nela inscritos que, como vimos, sugeriam, falaciosamente, a vigência de princípios de descentralização política e financeira. Sem prejuízo, o nível de centralismo não foi constante e, na nossa cronologia, podemos distinguir dois períodos distintos: **1)** 1926-1962, caracterizado pela institucionalização dos mecanismos de controlo e fiscalização político-financeira ao serviço da metrópole e pela quase total dependência dos agentes e serviços coloniais perante o arbítrio do Governo central, com destaque para o Ministro das Colónias/Ultramar; **2)** 1963-1974, marcado pelas tentativas, infrutíferas, do Estado Novo reformar o Estado Colonial em África, denotando-se a sua ortodoxia e inflexibilidade, não obstante a tímida desconcentração – e não descentralização – política operada e do surgimento de novos órgãos de administração nas colónias. Portanto, o primeiro corresponde ao auge da política de centralização salazarista, enquanto o segundo, sem nunca a colocar verdadeiramente em causa, acomoda uma relativa descompressão do poder político metropolitano em relação ao Estado colonial.

Inicialmente, durante o período da Ditadura Militar, esta orientação política prendeu-se, essencialmente, com o desejo de pôr cobro à política de autonomia administrativa e financeira da I República e equilibrar as contas públicas nas colónias portuguesas, com vista a salvaguardar-se a integridade dos domínios portugueses em África, num momento em que se receava a sua eventual alienação por parte de outras potências coloniais europeias. Apesar de, em termos estruturais, não se registar a criação de novas plataformas de governo coloniais, uma vez que apenas se preservaram os Conselhos de Governo, limitou-se exponencialmente a margem de manobra dos Governadores e, em especial, dos Altos-Comissários, imprimindo uma nova lógica à política colonial portuguesa, pautada pelo condicionamento do investimento económico e social em África. Porém, as reformas do Ministro das Colónias, João Belo, abriram o caminho para, em 1930, se aprovar o Acto Colonial e, na sua sequência, em 1933, a *Carta Orgânica do Império Colonial Português*, inaugurando o início da política colonial do Estado Novo e o surgimento da sua sustentação ideológica, representada pela propalação da mística imperial, com Armindo Monteiro à cabeça.

Durante a vigência do Acto Colonial (1930-1951), o aspeto mais relevante da estruturação político-administrativa do Estado colonial em África dizia respeito ao papel

secundarizado dos Conselhos de Governo e das respetivas Secções Permanentes na condução dos governos coloniais, em virtude de, na prática, usufruírem apenas de poderes consultivos. Como procurámos realçar, estas instituições coadjuvavam a função executiva dos Governadores, contudo, praticamente desprovidas de prerrogativas executivas e legislativas que lhes permitissem, efetivamente, ditar o destino político das colónias que representavam. A esta realidade acrescia o facto deste organismo ser presidido pelos Governadores e composto, maioritariamente, por vogais natos e de nomeação, constituindo os vogais eleitos a minoria dos seus elementos. Ou seja, não só os Conselhos de Governo detinham pouco poder real, como manifestavam défices de representação profundos, fragilizando a defesa dos interesses das respetivas colónias. Por fim, relembramos que os Governadores, sendo a mais alta autoridade nas colónias ao nível político, civil, económico e social e tendo sobre a sua dependência todos os serviços que compreendiam a administração colonial, eram escolhidos pelo Ministro das Colónias. Esta situação permitia que, efetivamente, o poder central se estendesse até aos seus domínios africanos. Por um lado, porque, à partida, não seriam nomeados indivíduos que exibissem posições políticas contrárias aos desígnios da metrópole e, por outro, porque os Governadores estavam subordinados ao Ministro das Colónias. Assim, a tarefa de superintender à administração colonial e fiscalizar a saúde financeira das colónias, era facilitada, uma vez que o Acto Colonial e a *Carta Orgânica do Império Colonial Português* edificaram uma hierarquia de poder de tipo piramidal, beneficiando a metrópole: **1)** Conselho de Ministros / Ministro das Colónias; **2)** Governadores; **3)** Conselhos de Governo; **4)** Serviços administrativos. Assim, a margem para a autonomia do aparelho político-administrativo no Império era inexistente.

Depois da revogação do Acto Colonial em 1951, o Estado Novo modificou as leis fundamentais que ordenavam o Império Colonial Português, que passou a denominar-se Ultramar Português. Em bom rigor, como sinalizámos, as reformas da década de 1950 consubstanciaram, sobretudo, uma alteração da nomenclatura empregue e uma revisão da escrita dos diplomas que, até então, presidiam à regulação da administração colonial. A atitude do regime português radicou, principalmente, no contexto internacional que se vivia após o término da Segunda Guerra Mundial, o qual, tendo por base a assinatura da Carta das Nações Unidas, se apresentava avesso à manutenção da política colonial lusa. Deste modo, no pós-guerra, a gestão de territórios não autónomos ficou condicionada a princípios desenvolvimentistas, isto é, à elevação das condições de vida dos seus habitantes, e previa-se, a prazo, que as potências coloniais promovessem, nos seus domínios, a criação de instituições políticas livres com vista à edificação de sistemas de governação próprios. Ora, este cenário

colidia com a política centralista do Estado Novo. Daí a necessidade deste proceder à revogação do Acto Colonial e, paralelamente, instrumentalizar a doutrina luso-tropicalista do sociólogo Gilberto Freyre para justificar o elo entre Portugal e as suas colónias. No essencial, o sistema não sofreu alterações, no sentido em que, apesar de se consignar uma descentralização política e financeira adequada ao nível de desenvolvimento das colónias, o Ministro do Ultramar conservou toda a sua autoridade fiscalizadora e arbitral. Porém, já se prenunciava a tendência (muito) tímida para a desconcentração de poderes do Ministro. Este facto espelhou-se, fundamentalmente, na criação de um novo órgão de governo colonial nas províncias de governo-geral, os Conselhos Legislativos, presididos pelos Governadores-Gerais. Através destes, os Governadores exerciam a sua competência legislativa, restringida a todas as matérias que se reportassem exclusivamente às províncias. Porém, a aprovação total ou parcial ou a reprovação das disposições votadas por aquele organismo permaneceu dependente do arbítrio do Ministro do Ultramar, tal como a aprovação dos orçamentos coloniais. Embora a *Lei Orgânica do Ultramar* e os *Estatutos Político-Administrativos das Províncias Ultramarinas* incorporassem uma nova fórmula na preparação, aprovação e execução dos orçamentos, na qual cabia aos Governadores apresentar uma proposta de lei aos Conselhos de Governo e aos Conselhos Legislativos, conforme os territórios, na verdade, se o Ministro do Ultramar entendesse, podia chumbar esse projeto e indicar os elementos que pretendesse ver incorporados no diploma. Já indicámos acima outras modificações que integraram a legislação de 1950, porém, a referência que agora fizemos à questão orçamental é elucidativa dos desígnios do Governo central. Todos assuntos que, teoricamente, beneficiavam de uma relativa desconcentração do poder político, na realidade continuaram restringidos à vontade do Ministro do Ultramar e do executivo metropolitano. Em suma, independentemente das novidades político-administrativas da década de 1950, o Estado Novo demonstrava a ambição de prosseguir com a sua política centralizadora.

Nos decénios de 1960 e 1970, dado o contexto da guerra colonial e do crescente isolamento de Portugal em virtude da manutenção dos seus territórios coloniais, o Estado Novo teve a oportunidade para infletir a sua política ultramarina. Porém, o reformismo registado neste período apenas serviu para demonstrar a incapacidade do regime se reinventar e adotar uma nova atitude perante as suas possessões. Houve, porém, quem tivesse tomado consciência de que o contexto interno e externo representavam um momento único para adaptar o sistema colonial português às novas contingências, como foi o caso de Adriano Moreira. Não obstante a sua efémera passagem pela pasta do Ultramar apenas lhe ter permitido alcançar um conjunto limitado de medidas que tendiam para uma crescente

autonomia das províncias ultramarinas, com destaque para a revogação do estatuto do indigenato. Este diploma, como indicámos ao longo do texto, consagrava um regime de discriminação socio-económica com implicações ao nível da composição dos organismos de governo próprio das colónias, pelo que a sua extinção, neste período, constituiu, provavelmente, a grande mudança política na África portuguesa. Seja como for, as reformas de 1963 e 1972 à *Lei Orgânica do Ultramar Português*, no essencial, preservaram a matriz centralista do Estado Novo em matéria colonial. É verdade que a representação dos territórios ultramarinos na Assembleia Nacional e na Câmara Corporativa foi alargada, contudo, esta benesse foi insuficiente para transformar o *status quo* das colónias. Tratou-se de um avanço, sem dúvida, mas o peso dos representantes africanos nos órgãos de soberania nacionais era exíguo, o que, na prática, se traduzia numa falsa abertura do regime aos princípios de autonomia e descentralização, uma vez que o número de deputados portugueses era mais do que suficiente para abafar qualquer iniciativa que contrariasse os interesses do regime.

Noutro registo, foi nas décadas de 1960 e 1970 que assistiu à maior diversificação de instituições coloniais, com a criação, primeiro dos Conselhos Económicos e Sociais, funcionando em simultâneo com os Conselhos de Governo e Conselhos Legislativos, e depois, já no período marcelista, das Assembleias Legislativas – que no fundo substituíram os Conselhos Legislativos – e das Juntas Consultivas Provinciais – que ocuparam o lugar dos Conselhos de Governo. De uma forma geral, estes organismos eram maioritariamente compostos por vogais eleitos, garantindo uma melhor representação dos interesses coloniais, e definiram-se com maior acuidade as competências de cada um deles, alargando-se, em determinados casos, o seu raio de ação. De facto, a intervenção direta do Ministro do Ultramar na condução dos destinos das colónias diminuiu, sem prejuízo de conservar um importante papel fiscalizador, podendo alterar ou revogar diplomas legislativos promulgados no Ultramar, ao que acrescia a manutenção do sistema de nomeação dos Governadores sob a alçada do Governo metropolitano – atendendo que estes agentes coloniais conservaram a presidência dos órgãos de governo próprio das colónias, continuaram, portanto, a representar, por extensão, os interesses do executivo português.

Por fim, pretendemos relevar o facto de existir uma diferenciação entre as colónias de governo simples – Guiné, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe – e as colónias de governo-geral – Angola e Moçambique. Consciente da importância económica destas últimas duas e do facto de albergarem um maior número de colonos brancos, o Estado Novo, por norma, não obstante o carácter relativamente uniforme das *Bases Orgânicas* e dos *Estatutos Político-Administrativos das Províncias*, procurou dar um enquadramento legal diferente ao Estado

colonial angolano e moçambicano. Nestes casos, a diferença, mínima, convenha-se, patenteava-se na tipologia – habitualmente mais diversificada – e composição – mais ampla – das suas instituições, bem como nas suas prerrogativas – favorecendo-se sempre uma maior flexibilidade das suas funções –, contrastando com as suas congéneres de governo simples.

Com esta dissertação, julgamos ter enriquecido o conhecimento do colonialismo português, nomeadamente através do elenco dos organismos que foram constituindo aparelho político-administrativo do Estado colonial em África, referindo as bases ideológicas que lhe serviram de suporte, bem como a sua composição e espectro de ação. O que denotámos foi a resistência que o Estado Novo exibiu desde a sua instauração em adular o seu projeto colonial, mesmo quando confrontado com episódios críticos no contexto interno ou externo, sacrificando a inovação em prol da continuidade. Contudo, durante o período marcelista, importa referir que é possível reconhecer que houve uma tentativa por parte de Marcelo Caetano de inverter o paradigma do aparelho político-administrativo do Estado colonial em África. Esta figura, ao longo da sua carreira política demonstrou pontos de vista contrários aos do governo central em matéria colonial e, como referimos, mesmo antes de assumir a Presidência do Conselho de Ministros chegara a sugerir uma solução de tipo federal para o Ultramar. Se a esta evidência somarmos as declarações de Marcelo Caetano após o 25 de Abril, sustentando que o seu objetivo para o Ultramar foi a criação de uma Comunidade Lusíada, não será descabido presumir que, de facto, apesar das suas hesitações e ambiguidades, o seu plano para as colónias era distinto da ala conservadora e integracionista do Estado Novo. Porém, independentemente das contingências que influenciaram a sua atuação política e dos avanços registados em termos de descentralização política do Estado colonial, houve dois aspetos que desvirtuaram aquilo que, efetivamente, poderia ter sido uma política de autonomia progressiva: por um lado, o Ministro do Ultramar conservou um elevado poder arbitrário em relação às decisões votadas pelos organismos administrativos das colónias e, por outro, os Governadores continuaram a ser nomeados pelo poder central, sediado em Lisboa. Posto isto, o alcance da governação de Marcelo Caetano impõe uma reflexão. Talvez seja exagerado afirmar que esta marque uma rutura com a política colonial prosseguida pelo regime, uma vez que o centralismo colonial não foi verdadeiramente posto em causa, mas devemos ter em consideração os princípios e conceções de Marcelo Caetano por detrás das suas reformas. Estas, não obstante os parcos resultados que produziram neste domínio, surgiram a partir de um quadro ideológico que, na sua ótica, visava a criação paulatina das condições para conferir às colónias uma autonomia progressiva política. Aliás, a tentativa de dar maior relevo legislativo às Assembleias Legislativas é exemplo desse

objetivo. Neste sentido, poder-se-á sustentar que durante o período marcelista se preservou a essência do Estado colonial idealizado pelo Estado Novo e que Marcelo Caetano, seja por questões de caráter ou de condicionalismos resultantes dos jogos de força no seio do regime, não conseguiu concretizar uma verdadeira reforma – descentralizadora e autonomizante – do Ultramar, no pouco tempo que esteve à frente do governo do país.

Assim sendo, apesar dos esforços de Adriano Moreira e, sobretudo, de Marcelo Caetano, em 1974, findos quarenta e oito anos, Portugal mantinha um Estado colonial centralizado na figura do Ministro do Ultramar e do Conselho de Ministros, revelando a ortodoxia inabalável das forças que suportavam o regime – a ala conservadora e integracionista do Estado Novo –, as quais, mesmo perante a guerra, nunca abdicaram de um dos alicerces do seu regime: o ideal de uma nação portuguesa pluricontinental, do Minho a Timor.

BIBLIOGRAFIA/FONTES CONSULTADAS

Bibliografia:

- Abreu, Paradela de (coord.) (1994) – *Os últimos governadores do Império*, Lisboa: Edições Neptuno.
- Alexandre, Valentim (2000) – *O Império Africano. Séculos XIX e XX*, Lisboa: Edições Colibri.
- Alexandre, Valentim (2000) – *Velho Brasil, Novas Áfricas. Portugal e o Império (1808-1975)*, Porto: Edições Afrontamento.
- Alexandre, Valentim (2017) – *Contra o vento. Portugal, o império e a maré anticolonial (1945-1960)*, Lisboa: Temas e Debates – Círculo de Leitores.
- Balandier, Georges (1951) – “La situation coloniale: approche théorique”, in *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. XI, Paris, pp. 44-78 (tradução por Bruno Anselmi Matangrano, in *Cadernos Ceru v. 25, n. 1, 02 Georges Balandier*, pp. 33-58).
- Bethencourt, Francisco e Chaudhuri, Kirti (dir.) (1998-2000) – *História da Expansão Portuguesa*, vol. 5, «Último Império e recentramento: 1930-1998», Lisboa: Temas e Debates.
- Brito, José Maria Brandão de (1999) – *Do marcelismo ao fim do império*, Lisboa: Editorial Notícias.
- Brown, Judith e Louis, William Roger (1999) – *The Oxford History of the British Empire. Volume IV: The Twentieth Century*, Oxford: Oxford University Press.
- Castelo, Cláudia (1999) – *O modo português de estar no mundo: o luso-tropicalismo e a ideologia colonial portuguesa (1933-1961)*, Porto: Edições Afrontamento.
- Cervelló, Josep Sánchez (1993) – *A Revolução Portuguesa e a sua Influência na Transição Espanhola (1961-1976)*, Lisboa: Assírio e Alvim.
- Clarence-Smith, Gervase (1990) – *O terceiro império português: 1825-1975*, Lisboa: Teorema (tradução de Maria João Pinto).

- Cooper, Frederick (2005) – *Colonialism in Question. Theory, knowledge, history*, Califórnia: University of California Press.
- David M. Abshire e Michael A. Samuel (ed.) (1969) – *Portuguese Africa: a Handbook*. Londres: Pall Mall Press.
- Duffy, James (1959) – *Portuguese Africa*, Massachusetts: Harvard University Press.
- Jerónimo, Miguel Bandeira (2013) – *O Império Colonial em Questão (sécs. XIX-XX). Poderes, saberes e instituições*, Lisboa: Edições 70.
- Mattoso, José (dir.) (1997-2011) – *História de Portugal*, vol. 7, «O Estado Novo (1926-1974)», Lisboa: Estampa.
- Moreira, Adriano (2005) – *Notas do Tempo Perdido*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Oliveira, Pedro Aires (2000) – *Armindo Monteiro: uma biografia política*, Venda Nova: Bertrand Editora.
- Pervillé, Guy (1994) – *De l'empire français à la décolonisation*, Paris: Hachette.
- Pimenta, Fernando Tavares (2005) – *Branços de Angola. Autonomismo e Nacionalismo (1900-1961)*, Coimbra: Minerva-História.
- Pimenta, Fernando Tavares (2008) – *Angola, os Brancos e a Independência*, Porto: Edições Afrontamento.
- Pimenta, Fernando Tavares (2014) – “O Estado Novo português e a reforma do Estado colonial em Angola: o comportamento político das elites brancas (1961-1962) ” in *História*, São Paulo, v.33, n.2.
- Pimenta, Fernando Tavares (2018) – *Branços de Moçambique. Da oposição eleitoral ao salazarismo à descolonização (1945-1975)*, Porto: Edições Afrontamento.
- Porter, Andrew (1994) – *O Imperialismo Europeu (1860-1914)*, Lisboa: Edições 70.
- Serrão, Joaquim Veríssimo (1997) – *História de Portugal*, vol. XIII, Lisboa: Verbo.
- Serrão, Joaquim Veríssimo (2000) – *História de Portugal*, vol. XIV, Lisboa: Verbo.

- Serrão, Joaquim Veríssimo (2003) – *História de Portugal*, vol. XV, Lisboa: Verbo.
- Serrão, Joaquim Veríssimo (2006) – *História de Portugal*, vol. XVI, Lisboa: Verbo.
- Serrão, Joaquim Veríssimo (2010) – *História de Portugal*, vol. XVIII, Lisboa: Verbo.
- Serrão, Joel e Marques, A. H. de Oliveira (2001) – *Nova História da Expansão Portuguesa. O Império Africano, 1890-1930*, Lisboa: Editorial Estampa.
- Silva, A. E. Duarte [et al.] (1989) – *Salazar e o Salazarismo*, Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Souto, Amélia Neves de (2007) - *Caetano e o ocaso do «Império». Administração e Guerra Colonial em Moçambique durante o Marcelismo (1968-1974)*, Porto: Edições Afrontamento.
- Telo, António José (1994) – *Economia e Império no Portugal contemporâneo*, Lisboa: Edições Cosmos.
- Torgal, Luís Reis (2009) – *Estados Novos, Estado Novo: ensaios de história política e cultural*, Vol. I, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Torres, Adelino (1991) – *O Império Português: entre o real e o imaginário*, Lisboa: Escher.
- Wilensky, Alfredo Héctor (1968) – *Tendências de la legislación ultramarina portuguesa en África: contribución para su estudio en los países de habla hispana*. Braga: Editora Pax.
- Young, Crawford (1994) – *The African Colonial State in Comparative Perspective*, Connecticut: Yale University Press.

Fontes:

- Amorim, Fernando Pacheco de (1971) - *Na hora da verdade: colonialismo e neo-colonialismo na proposta de lei de revisão constitucional*, Coimbra.
- Caetano, Marcelo (1973) – *Razões da presença de Portugal no Ultramar: excertos de discursos proferidos pelo Presidente do Conselho de Ministros, Prof. Doutor Marcelo Caetano*, Lisboa: Secretaria de Estado da Informação e Turismo.

- Caetano, Marcelo (1974) – *Depoimento*, Rio de Janeiro: Distribuidora Record.
- Caetano, Marcelo (1976) – *O 25 de Abril e o ultramar: três entrevistas e alguns documentos*, Lisboa: Verbo.
- Freire, Gilberto (1953) – *Um brasileiro por terras portuguêsas*, Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora.
- Portugal, Ministro das Colónias (1934) – *Para uma política imperial: alguns discursos do Ministro das Colónias Dr. Armindo Monteiro*, Lisboa: Agência-Geral das Colónias.
- Salazar, António de Oliveira (2015) – *Oliveira Salazar: Discursos e Notas Políticas, 1928 a 1966*, Coimbra: Coimbra Editora.

Fontes Impressas de Carácter Administrativo, Jurídico e Estatístico:

- Angola, Província de – *Anexo ao Boletim Oficial de Angola, Actas do Conselho Legislativo de Angola*, 1955, Luanda.
- Colónias, Agência-Geral das – *Boletim da Agência Geral das Colónias*, Nº42, Dezembro de 1928, Lisboa: Agência-Geral das Colónias.
- Colónias, Agência-Geral das – *Boletim da Agência Geral das Colónias*, Nº 77, Novembro de 1931, Lisboa: Agência-Geral das Colónias.
- Colónias, Agência-Geral das – *Boletim Geral das Colónias*, Nº 103, Janeiro de 1934, Lisboa: Agência-Geral das Colónias.
- Colónias, Agência-Geral das – *Boletim Geral das Colónias*, Nº 84, Junho de 1932, Lisboa: Agência-Geral das Colónias.
- Colónias, Agência-Geral das – *Boletim Geral das Colónias*, Nº 96, Junho de 1933, Lisboa: Agência-Geral das Colónias.
- Colónias, Ministério das – *Acto Colonial*, Decreto N.º 18570, Diário do Govêrno n.º 156, Série I, 8 de Julho de 1930.
- Colónias, Ministério das – *Bases Orgânicas da Administração Colonial*, Decreto N.º 12.421 – Diário de Govêrno n.º 220, Série I, 2 de Outubro de 1926.

- Colónias, Ministério das – *Carta Orgânica da Colónia da Guiné*, Decreto N.º 12.499-F – Diário de Governo n.º 292, Série I, 30 de Dezembro de 1926.
- Colónias, Ministério das – *Carta Orgânica da Colónia de Angola*, Decreto N.º 12.499 – Diário de Governo n.º 230, Série I, 15 de Novembro de 1926.
- Colónias, Ministério das – *Carta Orgânica da Colónia de Cabo Verde*, Decreto N.º 12.499-E – Diário de Governo n.º 288, Série I, 24 de Dezembro de 1926.
- Colónias, Ministério das – *Carta Orgânica da Colónia de Moçambique*, Decreto N.º 12.499-B – Diário de Governo n.º 257, Série I, 17 de Novembro de 1926.
- Colónias, Ministério das – *Carta Orgânica da Colónia de São Tomé*, Decreto N.º 12.499-D – Diário de Governo n.º 261, Série I, 22 de Novembro de 1926.
- Colónias, Ministério das – *Carta Orgânica de Angola*, Decreto N.º 15.917 – Diário de Governo n.º 15.917, Série I, 1 de Setembro de 1928.
- Colónias, Ministério das – *Carta Orgânica de Moçambique*, Decreto N.º 17.153 – Diário de Governo n.º 169, Série I, 26 de Julho de 1929.
- Colónias, Ministério das – *Carta Orgânica do Império Colonial Português*, Decreto N.º 23228, Diário do Governo n.º 261, Série I, 15 de Novembro de 1933.
- Colónias, Ministério das – *Código de Trabalho dos Indígenas nas Colónias Portuguesas de África*, Decreto N.º 15.241 – Diário de Governo n.º 69, Série I, 24 de Março de 1928.
- Colónias, Ministério das – *Estatuto Político, Civil e Criminal dos Indígenas de Angola e Moçambique*, Decreto N.º 12.533 – Diário de Governo n.º 237, Série I, 23 de Outubro de 1926.
- Corporativa, Câmara - *Actas da Câmara Corporativa*, nº 67, 16 de Março de 1971 – Parecer N.º 22/X.
- Estatística, Instituto Nacional de – *Anuário Estatístico do Império Colonial (1945 e 1951)*, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- Ministros, Presidência do Conselho de – *Carta Orgânica de Moçambique*, Decreto do Governo, N.º 119, 23 de Maio de 1907.

- Moçambique, Província de – *Anexo ao Boletim Oficial de Moçambique. Actas do Conselho Legislativo de Moçambique*, 1956, Lourenço Marques.
- Portuguesa, República – Decreto-Lei n.º 45830, Diário do Governo n.º 174/1964, Série I, 25 de Julho de 1964.
- Portuguesa, República – *Diário das Sessões*, N.º 163, 13 de Novembro de 1952.
- Portuguesa, República – *Diário das Sessões*, N.º 190, 7 de Julho de 1945.
- Portuguesa, República – *Diário das Sessões*, N.º 70, 19 de Janeiro de 1951.
- Portuguesa, República – *Revisão Constitucional*, Lei N.º 2048, *Diário do Governo* n.º 117/1951, 1º Suplemento, Série I, 11 de Junho de 1951.
- Portuguesa, República – *Revisão Constitucional*, Lei n.º 3-71, 16 de Agosto de 1971.
- República, Presidência da – *Lei Orgânica do Ultramar Português*, Lei N.º 2066, Diário do Governo n.º 135/1953, Série I, 27 de Junho de 1953.
- República, Presidência da – *Lei Orgânica do Ultramar Português*, Lei n.º 2119, Diário do Governo n.º 147/1963, Série I, 24 de Junho de 1963.
- República, Presidência da – *Lei Orgânica do Ultramar Português*, Lei n.º 5/72, Diário do Governo n.º 145/1972, Série I, 23 de Junho de 1972.
- Ultramar, Ministério do – *Estatuto da Província da Guiné*, Decreto n.º 40223, Diário do Governo n.º 147/1955, Série I, 5 de Julho de 1955.
- Ultramar, Ministério do – *Estatuto da Província de Angola*, Decreto n.º 40225, Diário do Governo n.º 147/1955, Série I, 5 de Julho de 1955.
- Ultramar, Ministério do – *Estatuto da Província de Moçambique*, Decreto n.º 40226, Diário- do Governo n.º 147/1955, Série I, 5 de Julho de 1955.
- Ultramar, Ministério do – *Estatuto da Província de São Tomé e Príncipe*, Decreto n.º 40224, Diário do Governo n.º 147/1955, Série I, 5 de Julho de 1955.

- Ultramar, Ministério do – *Estatuto dos Indígenas Portugueses das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique*, Decreto-Lei N° 39.666, Diário de Governo n° 110/1954, Série I, 20 de Maio de 1954.
- Ultramar, Ministério do – *Estatuto Político-Administrativo da Província de Angola*, Decreto n.º 45374, Diário do Governo n.º 274/1963, 1º Suplemento, Série I, 22 de Novembro de 1963.
- Ultramar, Ministério do – *Estatuto Político-Administrativo da Província de Moçambique*, Decreto n.º 45375, Diário do Governo n.º 274/1963, 1º Suplemento, Série I, 22 de Novembro de 1963.
- Ultramar, Ministério do – *Estatuto Político-Administrativo da Província da Guiné*, Decreto n.º 45372, Diário do Governo n.º 274/1963, 1º Suplemento, Série I, 22 de Novembro de 1963.
- Ultramar, Ministério do – *Estatuto Político-Administrativo da Província de São Tomé e Príncipe*, Decreto n.º 45373, Diário do Governo n.º 274/1963, 1º Suplemento, Série I, 22 de Novembro de 1963.
- Ultramar, Ministério do – *Estatuto Político-Administrativo da Província de Cabo Verde*, Decreto n.º 45371, Diário do Governo n.º 274/1963, 1º Suplemento, Série I, 22 de Novembro de 1963.
- Ultramar, Ministério do – *Estatuto Político-Administrativo da Província de Angola*, Decreto n° 544/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I, 22 de Dezembro de 1972.
- Ultramar, Ministério do – *Estatuto Político-Administrativo da Província de Moçambique*, Decreto n° 545/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I, 22 de Dezembro de 1972.
- Ultramar, Ministério do – *Estatuto Político-Administrativo da Província de Cabo Verde*, Decreto n° 541/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I, 22 de Dezembro de 1972.
- Ultramar, Ministério do – *Estatuto Político-Administrativo da Província de São Tomé e Príncipe*, Decreto n° 543/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I, 22 de Dezembro de 1972.

- Ultramar, Ministério do, *Estatuto Político-Administrativo da Província da Guiné* – Decreto nº 542/72, Diário do Governo nº296/1972, Série I, 22 de Dezembro de 1972.
- Unidas, Organização das – *Carta das Nações Unidas*, 26 de Junho de 1945.

ANEXOS

Anexo I²⁹³**Área e das colónias portuguesas***

(Nova publicação por ter saído com incorreções a anterior, no número passado)

Colónias	População		
	Total	Varões	Fêmeas
Cabo Verde (a)	148533	66513	82020
Guiné (b)	364929	184739	180190
S. Tomé e Príncipe (c)	59055	42537	16518
Angola (d)	2.599.166	1285882	1313284
Moçambique (e)	3995831	1920606	2075225
Índia (f)	569187	273092	296095
Macau (g)	157175	87548	69627
Timor (h)	472221	249257	222964
—	8366097	4110174	4255923

*Dados retirados do *Boletim Geral das Colónias*, N° 103, 1934, pp. 103

a) População referida a 31 de Dezembro de 1931.

b) Censos da população civilizada em 1928 e da população indígena em 1930.

c) Recenseamento de 1921.

d) Estimativa da população branca, mestiça e indígena, referida a 30 de Junho de 1931.

e) Censos da população não indígena de 3 de Maio de 1928 e da população indígena referida a 1 de Julho de 1930.

f) Censo da população em 1931 (população residente).

g) Inquérito sobre a população, referente a 31 de Março e 1 de Abril de 1927.

h) Censo da população de 1930

²⁹³ Optámos por preservar a nomenclatura utilizada pelas entidades administrativas do Estado Novo.

Anexo II

Angola - População Indígena, segundo o recenseamento geral referido a 31 de Dezembro de 1931*

Distritos	Sexo Masculino	Sexo Feminino	Total
Luanda	21772	24703	46475
Benguela	289958	277593	567551
Bié	151538	165961	317499
Congo	124233	134448	258681
Cuanza-Norte	77487	79108	156595
Cuanza-Sul	133190	136760	269950
Huíla	71963	78885	150548
Lunda	115469	113368	228837
Malanje	113012	121756	234768
Mossâmedes	12899	11032	23931
Moxico	111437	116150	227587
Zaire	35670	36400	72070
Total Geral	1258628	1295864	2554492

*Dados retirados do *Boletim Geral das Colónias*, Nº 96, 1933, pp. 102

Anexo III

Moçambique - População Indígena, segundo o censo de 1930*

Distritos	Sexos		Total
	Masculino	Feminino	
Lourenço Marques	266.745	260.613	527.358
Inhambane	146.594	157.973	304.567
Quelimane	430.173	475.960	906.133
Tete	170.003	196.357	366.360
Moçambique	449.407	512.385	961.792
Cabo Delgado	181.317	211.336	392.653
Niassa	79.907	87.185	167.092
Manica e Sofala	172.835	161.471	334.306
Total Geral	1896981	2063280	3960261

*Dados retirados do *Boletim Geral das Colónias*, Nº 84, 1932, pp. 108-110

Moçambique – Número de Habitantes, em 31 de Dezembro de 1930*

Distritos	Total dos Habitantes
Lourenço Marques	545433
Inhambane	307571
Quelimane	908934
Tete	367191
Moçambique	964627
Cabo Delgado	393475
Niassa	167126
Manica e Sofala	341474
Total Geral	3995831

*Dados retirados do *Boletim Geral das Colónias*, Nº 84, 1932, pp. 106-108

Anexo IV²⁹⁴

Província da Guiné - População Civilizada, referente a 31 de Março de 1928*

Concelhos e Circunscrições Civas	População									
	Por Sexo		Segundo a Raça				Segundo a Instrução			
	Masculino	Feminino	Branca	Preta	Cruzada	Outras	Sabem ler		Analfabetos	
							Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
Bolama	942	776	336	880	491	11	581	226	361	550
Bissau	710	526	234	807	192	3	418	99	292	427
Cacheu	254	818	35	456	81	-	101	49	153	269
Farim	194	188	53	203	118	3	95	48	99	135
Canchungo	228	186	70	195	149	-	142	46	86	140
Mansôa	176	161	58	167	112	-	103	32	73	129
Bafatá	342	229	108	398	65	-	187	31	155	198
Gabú	108	79	46	134	7	-	48	10	60	69
Buba	137	103	18	153	68	1	69	15	68	88
Bijagós	102	63	25	105	27	8	66	16	36	47
Total	3193	2624	983	3498	1310	26	1810	572	1383	2052
Total Geral	5817		5817				5817			

*Dados retirados do *Boletim da Agência Geral das Colónias*, Nº42, 1928, pp.165

²⁹⁴ Optámos por preservar a nomenclatura utilizada pelas entidades administrativas do Estado Novo, com o objetivo de não adulterar os dados produzidos pelo regime, sendo que “raça cruzada” que se reporta aos indivíduos de origem mestiça, isto é, filhos de um progenitor branco e um progenitor negro.

População indígena da Guiné do ano de 1929-1930. Dados retirados do Boletim da Agência Geral das Colónias, N° 77, 1931, pp. 135

Raças	Bolama		Bissau		Bafatá		Canchungo		Total geral
	Varões	Fêmeas	Varões	Fêmeas	Varões	Fêmeas	Varões	Fêmeas	
Bafanta	6050	6124	33408	34729	461	463	2808	2833	86876
Mandinga	475	499	13281	12615	11249	10080	14	15	48228
Manjaca	342	235	402	388	55	25	22922	22772	47141
Fula-preto	369	382	3773	3983	15171	14860	14	12	38519
Fula-forro	957	892	-	-	16997	15140	-	-	33986
Papel	309	280	11346	9575	3	3	1552	1338	24406
Bijagós	10986	10680	-	-	-	-	10986	10680	21666
Felupo	-	-	-	-	6299	7496	6299	7496	13725
Macucanha	1852	1764	650	652	29	28	3854	4537	13366
Fula-fula	1067	791	658	839	2844	2657	-	-	8856
Bíafada	2536	2220	1028	1212	66	65	-	-	7127
Cunante	-	-	3118	3224	-	-	-	-	6342
Baiote	-	-	-	-	-	-	1769	1413	3182
Nalú	1316	1395	-	-	-	-	-	-	2711
Sosso	354	296	8	10	91	99	-	-	858
Diversas	-	-	17	22	185	160	-	-	384
Toranca	10	10	-	-	182	164	-	-	366
Cassanga	-	-	-	-	-	-	150	152	302
Saraculé	-	-	-	-	140	121	-	-	261
Bauhiun	-	-	-	-	-	-	132	110	242
Cobiana	-	-	-	-	-	-	151	88	239
Jacanca	1	-	-	-	108	104	-	-	213
Vilibouca	4	3	-	-	14	13	-	-	34
Baga	11	11	-	-	-	-	-	-	22
Serná	8	7	-	-	3	3	-	-	21
Bambarranqué	6	6	-	-	-	-	-	-	12
Landuma	2	5	-	-	-	-	-	-	7
Baca	1	5	-	-	-	-	-	-	6
Têmené	3	3	-	-	-	-	-	-	6
Vimbó	2	1	-	-	-	-	-	-	3
Vendá	1	1	-	-	-	-	-	-	2
Acú	-	-	-	-	1	1	-	-	2
Toro	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Soma Total	26663	25610	67689	67204	47599	43986	39595	40766	359112

Anexo V

Enquanto superior autoridade civil	
Governador	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir a nacionais e estrangeiros, os direitos e garantias individuais; • Garantir a liberdade e independência das autoridades judiciais; • Representar a colônia, diretamente ou por delegação, em todos os atos que interessem à sua administração; • Nomear, promover, confirmar, transferir, aposentar e exonerar, dentro da colônia, funcionários públicos cuja nomeação não compita ao Ministro das Colônias; • Distribuir os funcionários públicos pelas comissões ou serviços; • Exercer ação disciplinar sobre os funcionários públicos; • Contratar para lugar dos quadros privativos pessoal idóneo; • Conceder aos funcionários em serviço licença disciplinar anual, graciosa periódica ou da junta de saúde; • Conceder licenças registadas e ilimitadas aos funcionários civis da colônia que lhe compete nomear; • Tomar ou mandar tomar pelos seus delegados a todos os funcionários o compromisso de honra e dar-lhes posse dos respetivos cargos ou mandar-lha dar quando a lei não defira tais atribuições a outra entidade; • Ordenar inspeções, sindicâncias ou inquéritos aos serviços públicos da colônia, compreendendo os serviços autónomos e corpos ou corporações administrativas, e a todos os funcionários da colônia, com exceção dos magistrados judiciais e do Ministério Público e dos oficiais de justiça; • Exercer atribuições de polícia geral por si e pelas autoridades suas subordinadas; • Exercer por si e pelas autoridades subordinadas ação tutelar sobre os corpos e corporações administrativas; • Visitar frequentemente os diferentes pontos da colônia, recebendo as reclamações e petições que lhe forem apresentadas e inquirindo sobre as necessidades gerais; • Vigiar a execução de todas as leis, o funcionamento de todos os serviços públicos e o modo por que os funcionários cumprem as suas obrigações, adotando ou propondo providências que devam melhorá-los; • Receber e expedir cartas rogatórias para diligências judiciais; • Levantar conflitos de jurisdição e competência; • Mandar apresentar no Ministério das Colônias qualquer funcionário, com exceção dos magistrados judiciais, cuja presença, por razão grave, seja inconveniente no território da colônia, justificando a sua atitude;

Enquanto primeira autoridade militar da colónia	
Governador	<ul style="list-style-type: none">• Superintender nas operações de guerra em que forem empregadas forças militar em serviço na colónia;• Solicitar ao Ministro das Colónias, dentro dos quadros fixados no orçamento, que requisite, para servir em comissão na colónia, o pessoal militar do exército metropolitano e da armada; propor transferências ou saídas do mesmo pessoal para fora das colónias;• Fazer regressar à metrópole todos os militares que tiverem findado o tempo de comissão;• Exercer, de maneira geral, as atribuições e competência disciplinar que lhe forem conferidas no regulamento de disciplina militar colonial;• Aprontar para serviço fora da colónia todas as forças militares que lhe forem requisitadas pelo Ministério das Colónias;• Zelar pela instrução militar e aprumo das forças da colónia;• Resolver sobre tudo o que respeite ao pessoal militar e não interesse direta ou conjuntamente a outra colónia ou à metrópole;

Como administrador superior da Fazenda Pública	
Governador	<ul style="list-style-type: none">• Dirigir superiormente, na época legal, a preparação do projeto de orçamento geral da colónia, fazendo observar os prazos para a sua elaboração e remessa ao Ministério;• Mandar executar o orçamento da colónia depois de aprovado pelo Ministro, observando as alterações que este lhe houver introduzido, cumprindo e fazendo cumprir as providências tomadas para a garantia do equilíbrio orçamental;• Exercer as funções de ordenador do orçamento; incorre em responsabilidade civil e criminal o governador que ordenar despesas não previstas nas tabelas orçamentais, ou que as ordenar em importância superior à fixada ou para aplicações diferentes das prescritas nas rubricas orçamentais;• Transferir verbas do orçamento, por meio de portaria justificativa;• Dar instruções para o pagamento das despesas a efetuar pelas respectivas tesourarias, precedendo inconformação dos serviços de Fazenda;• Determinar a execução, dentro do ano económico, de projetos de obras novas ou de grandes reparações e a aquisição de materiais ou de quaisquer artigos que, por obra, reparação ou fornecimento, importem despesa inferior às seguintes quantias, sejam quais forem as disponibilidades orçamentais. a) Angola e Moçambique – 500.000\$ metropolitanos ou quantia equivalente; b) Índia – 17.500 rupias; c) Cabo Verde, S. Tomé e Guiné – 100.000\$ metropolitanos; d) Macau – 15.000 patacas; e) Timor – 15.000 patacas;• Fixar a importância dos fundos permanentes que, quando for indispensável, devam constituir depósito à responsabilidade de quaisquer serviços, indicando o responsável pelo fundo e exigindo caução;• Fixar, até ao limite de dois duodécimos da receita anual da colónia, a importância e condições de emissão de empréstimos internos, amortizáveis até ao fim do exercício em curso e destinados a suprir as deficiências acidentais da tesouraria da colónia, desde que não exijam caução ou garantias especiais;• Assalariar o pessoal eventual absolutamente necessário ao serviço público dentro das verbas, quadros e vencimentos orçamentais, nunca excedendo porém os salários correntes;• Resolver sobre abonos de quaisquer vencimentos derivados de situações ou serviço da colónia;• Resolver os casos em que, sobre ordens de pagamento, os governadores de província tiverem discordado do parecer dos diretores provinciais da Fazenda, ouvido o diretor dos serviços de Fazenda;

Governador	Como protetor nato dos indígenas e principal responsável pela direção da política
	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigir superiormente as relações com os chefes e agrupamentos gentílicos da colónia, procurando a sua submissão e integração na vida colónia tanto quanto possível por meios pacíficos; • Fiscalizar superiormente o modo como são cumpridas as leis e preceitos tendentes à defesa das pessoas, da liberdade do trabalho, das propriedades, singulares ou coletivas, e dos usos ou costumes dos indígenas que não ofendam os direitos da soberania nacional ou não repugnem aos princípios da humanidade; • Promover o melhoramento das condições materiais e imorais da vida dos indígenas, o aperfeiçoamento das suas aptidões e faculdades naturais, e, de uma maneira geral, a sua educação, instrução, segurança e progresso; • Estabelecer, alterar ou suprimir todas e quaisquer taxas e impostos que recaiam sobre indígenas e regular os respetivos serviços de recenseamento e cobrança; • Propor ao Ministro das Colónias as alterações do estatuto político, civil e criminal dos indígenas e das mais leis gerais que lhes respeitem; • Perdoar, minorar ou comutar as penas aplicadas aos indígenas pelos seus tribunais privativos, nos termos dos respetivos códigos ou regulamentos;

Governador	Da Função Executiva do governador
	<ul style="list-style-type: none"> • Representar na colónia o Governo da República, sustentar a soberania da Nação e promover o bem da colónia; • Executar e fazer executar as leis e regulamentos em vigor; • Dar execução escrupulosa às instruções do Ministro das Colónias; • Manter o Ministro das Colónias ocorrente, elaborando trimestralmente, pelo menos, relatos sobre a administração;

Anexo VI

	Quadros Comuns
Funcionários Coloniais	<ul style="list-style-type: none">• Militares de terra e mar;• Da magistratura judicial e do Ministério Público, notários, secretários e ajudantes da Relação e escrivães de direito;• Professorado secundário;• Da Fazenda e serviços aduaneiros nas categorias superiores a primeiro-oficial;• Da administração civil nas categorias superiores a intendente de distrito;• Dos correios e telégrafos nas categorias superiores a primeiro-oficial;• Médicos dos quadros de saúde nas categorias superiores a médicos de 2.^a classe e oficiais médicos e farmacêuticos dos extintos quadros militares da saúde das colónias;• Engenheiros, arquitetos e condutores de 1.^a classe dos serviços de obras públicas, portos, caminhos-de-ferro, geologia e minas;• Diretores de serviço e chefes de serviço;• Funcionários que exerçam lugares para cujo preenchimento a lei exija cursos superiores

Anexo VII²⁹⁵

População do Império Colonial segundo o sexo, o grau de civilização e o tipo somático (Censo 1940)

Grau de Civilização / Tipo Somático	Angola		Moçambique		Guiné	
	HM	H	HM	H	HM	H
<i>População Total</i>	3738010	1773662	5085630	2415632	351089	179503
<i>Branços</i>	44083	26694	27438	16032	1419	899
<i>Amarelos</i>	–	–	1449	1011	3	1
<i>Indianos</i>	–	–	9147	6490	10	8
<i>Mestiços</i>	28035	13600	15641	7879	2200	1102
<i>Negros</i>	3665829	1733328	5031955	2384220	347457	177493
<i>Outros e ignorados</i>	63	40	–	–	–	–
<i>População Civilizada</i>	91611	49752	55451	32533	5822	3073
<i>Branços</i>	44083	26694	27438	16032	1419	899
<i>Amarelos</i>	–	–	1449	1011	3	1
<i>Indianos</i>	–	–	9147	6490	10	8
<i>Mestiços</i>	23244	11115	15641	7879	2200	1102
<i>Negros</i>	24221	11903	1776	1121	2190	1063
<i>Outros e ignorados</i>	63	40	–	–	–	–
<i>População Não Civilizada</i>	3646399	1723910	5030179	2383099	345267	176430
<i>Mestiços</i>	4791	2485	–	–	(b)	(b)
<i>Negros</i>	3641608	1721425	5030179	2383099	345.267	176430

b) Incluídos nos Negros

²⁹⁵ Optámos por preservar a nomenclatura utilizada pelas entidades administrativas do Estado Novo, com o objetivo de não adulterar os dados produzidos pelo regime.

População branca de algumas colónias, segundo a idade, grau de instrução e nacionalidade, por sexos (Censo de 1940)

Idade / Grau de Instrução / Nacionalidade / Sexo		Angola		Moçambique		Guiné	
		HM	H	HM	H	HM	H
Total Geral		44083	26694	27438	16032	1419	899
Idades	Até 14 anos	13273	6721	6466	3243	317	–
	15 – 19 anos	3624	1887	1892	968	78	–
	20 – 29 anos	7757	4939	4699	2647	319	–
	30 – 39 anos	8224	5385	6460	3980	369	–
	40 – 49 anos	6530	4569	4637	3045	224	–
	50 – 59 anos	3045	2145	2244	1503	90	–
	60 + anos	1463	952	1039	645	22	–
	Ignorados	167	96	1	1	–	–
Grau de Instrução	<i>Analfabetos</i>	9951	4832	4057	1843	–	–
	<i>Ler</i>	34132	21862	23381	14189	–	–
	<i>Ignorados</i>	–	–	–	–	–	–
Nacionalidade	<i>Portugueses</i>	42710	25937	24365	14296	–	–
	<i>Estrangeiros</i>	1373	757	3073	1736	–	–

População de algumas colónias, segundo grau de instrução e nacionalidade, por sexos (Censo de 1940)

Grau de Instrução / Nacionalidade / Sexo		Angola (a)		Moçambique		Guiné (a)	
		HM	H	HM	H	HM	H
Total Geral		91611	49752	5085630	2415632	5822	3073
Grau de Instrução	<i>Analfabetos</i>	35162	13991	5023766	2370266	–	–
	<i>Ler</i>	56449	35761	61864	45366	–	–
	<i>Ignorados</i>	–	–	–	–	–	–
Nacionalidade	<i>Portugueses</i>	90143	48949	–	–	5431	2823
	<i>Estrangeiros</i>	1468	803	–	–	391	250

a) Apenas população civilizada

População de algumas colónias por idades e por sexos (Censo 1940)

Idades	Angola		Moçambique		Guiné (a)	
	HM	H	HM	H	HM	H
<i>Total</i>	3738010	1773662	5085630	2415632	5822	3073
<i>Até 4 anos</i>	564638	274005	1062252	520035	767	378
<i>5 – 9 anos</i>	534914	276535	773495	416092	711	356
<i>10 – 14 anos</i>	407164	220253	374881	211525	658	322
<i>15 – 19 anos</i>	295806	142160	339930	159495	497	240
<i>20 – 24 anos</i>	304332	137450	380749	169098	558	281
<i>25 – 29 anos</i>	351836	154433	574196	244079	570	299
<i>30 – 34 anos</i>	285717	123870	363481	163390	548	316
<i>35 – 39 anos</i>	282764	128690	457635	215371	494	273
<i>40 – 44 anos</i>	223704	96992	198613	98112	364	228
<i>45 – 49 anos</i>	146916	68061	187002	85440	259	161
<i>50 – 54 anos</i>	93090	40396	73428	30056	161	95
<i>55 – 59 anos</i>	60844	26850	121373	41725	107	63
<i>60 + anos</i>	176633	78694	178564	61201	128	61
<i>Ignorados</i>	9652	5273	31	14	–	–

a) Apenas a população civilizada

Província de Angola. População segundo os censos de 1940 e 1950 (dados provisórios)

Distritos e Concelhos	Total		População Civilizada		População Não Civilizada	
	1940	1950	1940	1950	1940	1950
<i>Total</i>	3738010	4111796	91611	135273	3646399	3976523
<i>Concelho de Luanda</i>	66932	158882	20405	41687	46527	117195
<i>Intendência de Cabinda</i>	46277	50505	1159	1410	45118	49095
<i>Distrito do Congo</i>	672535	738524	11709	16674	660826	721850
<i>Distrito de Malange</i>	678721	711490	5196	7732	673525	703758
<i>Distrito de Benguela</i>	1100104	1218276	26600	39090	1073504	1179186
<i>Distrito do Bié</i>	700400	690143	9560	8798	690840	681345
<i>Distrito da Huíla</i>	473041	543976	16982	19882	456059	524094

Província de Moçambique. População civilizada total segundo o censo de 1940

Divisão Administrativa	População Civilizada					
	Total	Branços	Amarelos	Indianos	Mistos	Negros
	HM	HM	HM	HM	HM	HM
	<i>1940</i>	<i>1940</i>	<i>1940</i>	<i>1940</i>	<i>1940</i>	<i>1940</i>
<i>Total</i>	55451	27438	1449	9147	15641	1776
<i>Intendência de Lourenço Marques</i>	24379	14826	646	3909	4418	580
<i>Distrito do Sul do Save</i>	9062	2843	69	1246	4554	350
<i>Distrito de Manica e Sofala</i>	11373	5429	709	1885	3116	234
<i>Distrito da Zambézia</i>	4096	1527	7	562	1687	313
<i>Distrito do Niassa</i>	6541	2813	18	1545	1866	299

Província de Moçambique. População civilizada masculina segundo o censo de 1940

Divisão Administrativa	População Civilizada					
	Total	Branços	Amarelos	Indianos	Mistos	Negros
	H	H	H	H	H	H
	1940	1940	1940	1940	1940	1940
<i>Total</i>	32533	16032	1011	6490	7879	1121
<i>Intendência de Lourenço Marques</i>	13829	8343	421	2647	2094	324
<i>Distrito do Sul do Save</i>	5358	1725	59	1001	2335	238
<i>Distrito de Manica e Sofala</i>	6853	3210	508	1341	1658	136
<i>Distrito da Zambézia</i>	2489	970	6	450	843	220
<i>Distrito do Niassa</i>	4004	1784	17	1051	949	203

Província de Moçambique. População não civilizada total segundo o censo de 1940 e 1950

Divisão Administrativa	Total Geral		População Não Civilizada	
	HM		HM	
	1940	1950	1940	1950
<i>Total</i>	5085630	5732767	5030179	5640363
<i>Intendência de Lourenço Marques</i>	146857	199423	122478	159137
<i>Distrito do Sul do Save</i>	1137175	1247399	1128113	1234668
<i>Distrito de Manica e Sofala</i>	875526	1048550	864153	1028056
<i>Distrito da Zambézia</i>	1006365	1164182	1002269	1156281
<i>Distrito do Niassa</i>	1919707	2073213	1913166	2062221

Província de Moçambique. População não civilizada masculina segundo os censos de 1940 e 1950

Divisão Administrativa	Total Geral		População Não Civilizada	
	H		H	
	1940	1950	1940	1950
<i>Total</i>	2415632	2756575	2383099	2704295
<i>Intendência de Lourenço Marques</i>	79322	107782	65493	85947
<i>Distrito do Sul do Save</i>	523005	574468	517647	567320
<i>Distrito de Manica e Sofala</i>	426656	515023	419803	502953
<i>Distrito da Zambézia</i>	477178	565416	474689	560561
<i>Distrito do Niassa</i>	909471	993886	905467	987514

Anexo VIII²⁹⁶

População do Ultramar, segundo o sexo, o grau de civilização e o tipo somático (censo de 1950)

Grau de Civilização Tipo somático	Angola		Moçambique		Guiné	
	HM	H	HM	H	HM	H
População Total	4111796	–	5732767	2756575	510777	252777
Branços	–	–	–	–	2263	1424
Amarelos	–	–	–	–	–	–
Indianos	–	–	–	–	11	11
Mestiços	–	–	–	–	4568	2245
Negros	–	–	–	–	503935	249097
Timores	–	–	–	–	–	–
Outros e ignorados	–	–	–	–	–	–
População Civilizada	135273	–	92404	52280	8320	4501
Branços	–	–	48910	28569	2263	1424
Amarelos	–	–	1615	1002	–	–
Indianos	–	–	12604	7722	11	11
Mestiços	–	–	24898	12390	4568	2245
Negros	–	–	4377	2597	1478	821
Timores	–	–	–	–	–	–
Outros e ignorados	–	–	–	–	–	–
População Não Civilizada	3976523	–	5640363	2704295	502457	248276
Mestiços	–	–	–	–	–	–
Negros	–	–	–	–	502457	248276
Timores	–	–	–	–	–	–

²⁹⁶ Optámos por preservar a nomenclatura utilizada pelas entidades administrativas do Estado Novo, com o objetivo de não adulterar os dados produzidos pelo regime.

Província da Guiné. População total presente por tipos somáticos e sexos segundo o grau de civilização e os concelhos ou circunscrições (Censo de 1950)

Concelhos ou Circunscrições	Totais		Branços		Indianos		Mestiços		Negros	
	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H
População Total										
Total	510777	252777	2263	1424	11	11	4568	2245	503935	249097
<i>Circunscrição de Bafatá</i>	69961	35768	175	119	1	1	470	250	69315	35398
<i>Circunscrição de Bijagós</i>	9314	4537	18	13	–	–	85	40	9211	4484
<i>Concelho de Bissau</i>	47251	24020	1168	741	9	9	2083	963	43991	22307
<i>Concelho de Bolama</i>	4895	2531	180	112	–	–	483	232	4232	2187
<i>Circunscrição de Cacheu</i>	81686	36141	137	86	–	–	258	125	81291	35930
<i>Circunscrição de Catió</i>	27670	14409	92	64	–	–	222	107	27356	14238
<i>Circunscrição de Farim</i>	58926	30145	191	113	–	–	437	236	58298	29796
<i>Circunscrição de Fulacunda</i>	30907	15609	49	28	–	–	143	85	30715	15496
<i>Circunscrição de Gabu</i>	57995	30030	125	72	–	–	88	53	57782	29905
<i>Circunscrição de Mansôa</i>	101839	49993	117	68	–	–	258	135	101464	49790
<i>Circunscrição de S. Domingos</i>	20333	9594	11	8	1	1	41	19	20280	9566

Província da Guiné. População civilizada presente por tipos somáticos e sexos segundo o grau de civilização e os concelhos ou circunscrições (Censo de 1950)

Concelhos ou Circunscrições	Totais		Branços		Indianos		Mestiços		Negros	
	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H
População Civilizada										
Total	8320	4501	2263	1424	11	11	4568	2245	1478	821
<i>Circunscrição de Bafatá</i>	770	446	175	119	1	1	470	250	124	76
<i>Circunscrição de Bijagós</i>	121	64	18	13	–	–	85	40	18	11
<i>Concelho de Bissau</i>	3858	2063	1168	741	9	9	2083	963	598	350
<i>Concelho de Bolama</i>	884	450	180	112	–	–	483	232	221	106
<i>Circunscrição de Cacheu</i>	495	263	137	86	–	–	258	125	100	52
<i>Circunscrição de Catió</i>	379	208	92	64	–	–	222	107	65	37
<i>Circunscrição de Farim</i>	789	422	191	113	–	–	437	236	161	73
<i>Circunscrição de Fulacunda</i>	277	163	49	28	–	–	143	85	85	50
<i>Circunscrição de Gabu</i>	247	143	125	72	–	–	88	53	34	18
<i>Circunscrição de Mansôa</i>	438	242	117	68	–	–	258	135	63	39
<i>Circunscrição de S. Domingos</i>	62	37	11	8	1	1	41	19	9	9

Província da Guiné. População não civilizada presente por tipos somáticos e sexos segundo o grau de civilização e os concelhos ou circunscrições (Censo de 1950)

Concelhos ou Circunscrições	Totais		Branços		Indianos		Mestiços		Negros	
	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H
População Não Civilizada										
Total	502457	248276	–	–	–	–	–	–	502457	248276
<i>Circunscrição de Bafatá</i>	69191	35322	–	–	–	–	–	–	69191	35322
<i>Circunscrição de Bijagós</i>	9193	4473	–	–	–	–	–	–	9193	4473
<i>Concelho de Bissau</i>	43393	21957	–	–	–	–	–	–	43393	21957
<i>Concelho de Bolama</i>	4011	2081	–	–	–	–	–	–	4011	2081
<i>Circunscrição de Cacheu</i>	81191	35878	–	–	–	–	–	–	81191	35878
<i>Circunscrição de Catió</i>	27291	14201	–	–	–	–	–	–	27291	14201
<i>Circunscrição de Farim</i>	58137	29723	–	–	–	–	–	–	58137	29723
<i>Circunscrição de Fulacunda</i>	30630	15446	–	–	–	–	–	–	30630	15446
<i>Circunscrição de Gabu</i>	57748	29887	–	–	–	–	–	–	57748	29887
<i>Circunscrição de Mansôa</i>	101401	49751	–	–	–	–	–	–	101401	49751
<i>Circunscrição de S. Domingos</i>	20271	9557	–	–	–	–	–	–	20271	9557

Província da Guiné. População civilizada segundo os tipos somáticos e por idades (Censo de 1950)

		Totais Gerais		Branco		Mestiços		Negros		Indianos	
		HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H
Totais		8320	4501	2263	1424	4568	2245	1478	821	11	11
Segundo a Idade	<i>0 – 4 anos</i>	1020	523	249	129	629	319	142	75	–	–
	<i>5 – 9 anos</i>	773	402	118	65	517	276	138	61	–	–
	<i>10 – 14 anos</i>	801	402	118	53	517	269	166	80	–	–
	<i>15 – 19 anos</i>	794	389	128	70	485	226	181	93	–	–
	<i>20 – 24 anos</i>	914	479	214	129	522	243	177	106	1	1
	<i>25 – 29 anos</i>	831	494	284	192	414	223	133	79	–	–
	<i>30 – 34 anos</i>	707	404	285	182	339	169	82	52	1	1
	<i>35 – 39 anos</i>	636	347	232	145	294	143	105	54	5	5
	<i>40 – 44 anos</i>	536	319	226	167	209	94	101	58	–	–
	<i>45 – 49 anos</i>	444	278	162	119	195	98	85	59	2	2
	<i>50 – 54 anos</i>	340	192	125	88	156	69	57	33	2	2
	<i>55 – 59 anos</i>	223	137	59	44	111	55	53	38	–	–
	<i>60 – 64 anos</i>	136	64	30	21	79	28	27	15	–	–
	<i>65 – 69 anos</i>	101	49	27	19	57	19	17	11	–	–
	<i>70 – 74 anos</i>	30	13	4	1	22	8	4	4	–	–
	<i>75 – 79 anos</i>	20	6	2	–	14	4	4	2	–	–
	<i>80 – 84 anos</i>	9	3	–	–	4	2	5	1	–	–
<i>85 – 89 anos</i>	3	–	–	–	2	–	1	–	–	–	
<i>90 – 94 anos</i>	1	–	–	–	1	–	–	–	–	–	
<i>95 – 99 anos</i>	1	–	–	–	1	–	–	–	–	–	

Província da Guiné. População civilizada segundo os tipos somáticos e grau de instrução (Censo de 1950)

		Totais Gerais		Branco		Mestiços		Negros		Indianos	
		HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H
Segundo o Grau de Instrução	<i>Analfabetos</i>	3624	1460	541	277	2311	916	772	267	–	–
	<i>Sabendo ler</i>	125	50	14	8	79	26	32	16	–	–
	<i>Sabendo ler e escrever</i>	641	327	167	96	376	170	98	61	–	–
	<i>Curso Primário</i>	3060	1983	975	602	1551	941	534	440	–	–
	<i>Curso Secundário</i>	755	573	471	353	241	182	39	34	4	4
	<i>Curso Superior</i>	115	108	95	88	10	10	3	3	7	7

Província da Guiné. População Total não civilizada segundo o grau de instrução e nacionalidade (Censo de 1950)

Grupos de Idade	Total Geral (HM)	Nível de Instrução				Nacionalidade			
		Analfabetos	Falam português	Ler em Português	Ler e Escrever Português	Portugueses	Franceses	Ingleses	Espanhóis
<i>Total</i>	502457	501304	1157	70	1083	485569	16650	237	1
<i>0 – 4 anos</i>	65868	65868	2	–	–	65298	560	10	–
<i>5 – 9 anos</i>	70584	70559	45	9	16	69566	994	24	–
<i>10 – 14 anos</i>	47619	47433	52	25	161	46989	618	12	–
<i>15 – 19 anos</i>	37166	36975	69	7	184	36080	1073	13	–
<i>20 – 24 anos</i>	41572	41390	117	4	178	39982	1577	13	–
<i>25 – 29 anos</i>	50231	50069	213	7	155	47843	2359	29	–
<i>30 – 34 anos</i>	41230	41110	151	4	116	39250	1948	32	–
<i>35 – 39 anos</i>	36773	36657	195	8	108	35071	1683	19	–
<i>40 – 44 anos</i>	33377	33323	103	–	54	31729	1624	24	–
<i>45 – 49 anos</i>	23583	23530	75	2	51	22503	1069	11	–
<i>50 – 54 anos</i>	17912	17880	45	1	31	16906	993	13	–
<i>55 – 59 anos</i>	10069	10050	43	3	16	9531	531	7	–
<i>60 – 64 anos</i>	10901	10896	20	–	5	10191	693	16	1
<i>65 – 69 anos</i>	5248	5243	11	–	5	4998	249	1	–
<i>70 – 74 anos</i>	4903	4901	9	–	2	4529	368	6	–
<i>75 – 79 anos</i>	2023	2022	4	–	1	1902	117	4	–
<i>80 – 84 anos</i>	2213	2213	1	–	–	2076	135	2	–
<i>85 – 89 anos</i>	617	617	2	–	–	591	26	–	–
<i>90 – 94 anos</i>	419	419	–	–	–	388	30	1	–
<i>95 – 99 anos</i>	97	97	–	–	–	95	2	–	–
<i>100 + anos</i>	52	52	–	–	–	51	1	–	–

Província da Guiné. População masculina não civilizada segundo o grau de instrução e nacionalidade (Censo de 1950)

Grupos de Idade	Total Geral (H)	Nível de Instrução				Nacionalidade			
		<i>Analfabetos</i>	<i>Falam português</i>	<i>Ler em Português</i>	<i>Ler e Escrever Português</i>	<i>Portugueses</i>	<i>Franceses</i>	<i>Ingleses</i>	<i>Espanhóis</i>
<i>Total</i>	248276	247289	919	49	938	238358	9747	170	1
<i>0 – 4 anos</i>	32323	32323	2	–	–	32066	252	5	–
<i>5 – 9 anos</i>	37519	37506	26	6	7	36991	516	12	–
<i>10 – 14 anos</i>	27340	27199	33	13	128	26953	384	3	–
<i>15 – 19 anos</i>	19939	19788	40	3	148	19356	572	11	–
<i>20 – 24 anos</i>	17972	17817	80	2	153	17235	730	7	–
<i>25 – 29 anos</i>	20585	20438	168	7	140	19445	1122	18	–
<i>30 – 34 anos</i>	17264	17151	121	4	109	16211	1031	22	–
<i>35 – 39 anos</i>	16631	16524	173	8	99	15641	974	16	–
<i>40 – 44 anos</i>	15853	15804	89	–	49	14777	1058	18	–
<i>45 – 49 anos</i>	12722	12671	67	2	49	11965	747	10	–
<i>50 – 54 anos</i>	10025	9994	40	1	30	9306	706	13	–
<i>55 – 59 anos</i>	5924	5906	40	3	15	5510	408	6	–
<i>60 – 64 anos</i>	5979	5974	16	–	5	5417	546	15	1
<i>65 – 69 anos</i>	2727	2722	11	–	5	2538	188	1	–
<i>70 – 74 anos</i>	2664	2663	8	–	1	2375	283	6	–
<i>75 – 79 anos</i>	1044	1044	3	–	–	955	85	4	–
<i>80 – 84 anos</i>	1135	1135	1	–	–	1031	102	2	–
<i>85 – 89 anos</i>	302	302	1	–	–	282	20	–	–
<i>90 – 94 anos</i>	240	240	–	–	–	219	20	1	–
<i>95 – 99 anos</i>	58	58	–	–	–	56	2	–	–
<i>100 + anos</i>	30	30	–	–	–	29	1	–	–

Província de Moçambique. População civilizada total segundo os censos de 1950

Divisão Administrativa	População Civilizada					
	Total	Branços	Amarelos	Indianos	Mistos	Negros
	HM	HM	HM	HM	HM	HM
	1950	1950	1950	1950	1950	1950
<i>Total</i>	92404	48910	1615	12604	24898	4377
<i>Intendência de Lourenço Marques</i>	40286	25640	738	5206	7313	1389
<i>Distrito do Sul do Save</i>	12731	3719	99	1440	6645	828
<i>Distrito de Manica e Sofala</i>	20494	10986	755	3111	4786	856
<i>Distrito da Zambézia</i>	7901	3031	5	850	3251	764
<i>Distrito do Niassa</i>	10992	5534	18	1997	2903	540

Província de Moçambique. População civilizada masculina segundo o censo de 1950

Divisão Administrativa	População Civilizada					
	Total	Branços	Amarelos	Indianos	Mistos	Negros
	H	H	H	H	H	H
	1950	1950	1950	1950	1950	1950
<i>Total</i>	52280	28569	1002	7722	12390	2597
<i>Intendência de Lourenço Marques</i>	21835	14204	428	3147	3355	701
<i>Distrito do Sul do Save</i>	7148	2269	76	948	3403	452
<i>Distrito de Manica e Sofala</i>	12070	6741	475	1837	2467	550
<i>Distrito da Zambézia</i>	4855	2007	5	586	1704	553
<i>Distrito do Niassa</i>	6372	3348	18	1204	1461	341

Anexo IX²⁹⁷**Composição do Conselho Legislativo de Angola, Outubro de 1955**

Presidente: Governador-Geral, Desembargador Dr. Manuel de Gusmão de Mascarenhas Gaivão

Vogais eleitos:*a) De representação orgânica:*

- José Joaquim Marcelo;
- Américo Augusto Marcelo;
- Francisco de Oliveira Bastos;
- Cónego Manuel Nunes Gabriel;
- Dr. Rodrigo António Videira Franco-Afonso;
- Dr. José Amaral Espinha;
- Coronel Heitor de Mascarenhas Inglês.

b) De sufrágio direto:

- José Ferreira Lima;
- António Ribeiro Júnior;
- Brigadeiro João José Soares Zilhão;
- Alberto Duarte Leite de Magalhães;
- Dr. Cesário Marques da Silva;
- António Marques Dias;
- José Palma Raposo;
- Dr. Manuel Arrobas Ferro;
- Dr. Aníbal Gomes Ferreira;
- Dr. Ricardo Simões Nunes;
- Dr. Úrbulo Manuel Faustino Antunes da Cunha.

²⁹⁷ Cf. Angola, Província de – *Anexo ao Boletim Oficial de Angola, Actas do Conselho Legislativo de Angola*, Luanda, 1955 e Moçambique, Província de – *Anexo ao Boletim Oficial de Moçambique. Actas do Conselho Legislativo de Moçambique*, Lourenço Marques, 1956.

Vogais Nomeados:

- Dr. Vasco Ferreira Martins, Diretor dos Serviços de Fazenda e Contabilidade;
- Dr. Manuel Ramos de Sousa Júnior, Diretor dos Serviços de Economia;
- Engenheiro José Rodrigues Martinho, Diretos dos Serviços de Obras Públicas;
- Engenheiro agrónomo, Guilherme Guerra, Chefe dos Serviços de Agricultura;
- Dr. Rafael Ávila de Azevedo, Chefe dos Serviços de Instrução;
- Intendente Norberto Augusto Lopes, no exercício de Funções de Diretor dos Serviços de Administração Civil;
- Cónego Manuel Mendes das Neves;
- Manuel Bento Ribeiro.

Composição do Conselho Legislativo de Moçambique, Abril de 1956

Presidente: Governador-Geral, Capitão-de-mar-e-guerra Gabriel Maurício Teixeira;

Vogais:

- Dr. José Osório Melo de Gouveia, Diretor dos Serviços de Administração Civil;
- Dr. Luís Augusto de Campos Metrass Moreira de Almeida, Diretor dos Serviços de Instrução Pública;
- Dr. Joaquim Ferreira da Silva, Diretor dos Serviços de Saúde;
- Engenheiro Raúl Lopes Coelho Duarte, Diretor dos Serviços dos Correios, Telégrafos e Telefone;
- Dr. Raúl Pereira Monteiro Fernandes;
- João Dias dos Santos;
- Primeiro-Tenente, António Dias Ferreira;
- Armando Pedroso de Lima;
- José Diogo de Mascarenhas Gaivão;
- Dr. Álvaro Ferreira de Matos;
- Dr. Francisco Maria Martins;
- Dr. Jacinto Pereira Martinho;
- Manuel Nunes;
- Dr. António José Vieira Júnior;
- Dr. José Alegria dos Santos Calado;
- Dr. José Luís Domingues Ferreira dos Santos;
- António Moreira Longo;
- Rui da Fonseca Medina e Vasconcelos;
- Mário José Cabral de Oliveira e Castro, Diretor dos Serviços de Fazenda e Contabilidade;
- Padre André António Firmino Fernandes;
- Capitão Manuel Simões Vaz;
- Cónego Dr. António Carlos Maldonado Pires;
- Cónego Dr. Jerónimo de Alcântara Guerreiro;
- Engenheiro Fernando António

Anexo X²⁹⁸

Lista de Governadores Coloniais na África Portuguesa

Cabo Verde		
Governadores	Mandato	Ocupação
João de Almeida	08/1926 – 12/1926	Coronel
António Álvares Guedes Vaz	12/1926 – 01/1931	Coronel de Infantaria
Amadeu Gomes de Figueiredo	01/1931 – 1941	Capitão de Artilharia
José Diogo Ferreira Martins	12/1941 – 08/1943	Capitão de Artilharia
João de Figueiredo	08/1943 – 05/1949	Capitão-de-Fragata
Carlos Alberto Alves Roçadas	05/1949 – 07/1953	Major de Infantaria
Manuel M. de Abrantes Amaral	07/1953 – 1957	Desembargador
Silvino Silvério Marques	12/1958 – 10/1962	Major de Engenharia
Leão M. do Sacramento Monteiro	11/1962 – 1970	Capitão-tenente
Lopes dos Santos	03/1970 – 02/1974	Militar
Basílio Seguro	03/ 1974	Coronel de Infantaria

²⁹⁸ Lista feita a partir da seguinte bibliografia. Cf. Serrão, Joaquim Veríssimo – *História de Portugal*, vol. XIII, Lisboa: Verbo, 1997, pp. 355-385; Serrão, Joaquim Veríssimo – *História de Portugal*, vol. XIV, Lisboa: Verbo, 2000, pp. 334-369; Serrão, Joaquim Veríssimo – *História de Portugal*, vol. XV, Lisboa: Verbo, 2003, pp. 292-323; Serrão, Joaquim Veríssimo – *História de Portugal*, vol. XVI, Lisboa: Verbo, 2006, pp. 390-428; Serrão, Joaquim Veríssimo – *História de Portugal*, vol. XVIII, Lisboa: Verbo, 2010, pp. 346-427; Abreu, Paradela de (coord.) – *Os últimos governadores do Império*, Lisboa: Edições Neptuno, 1994, pp. 45-260; Pimenta, Fernando Tavares – *Angola, os Brancos e a Independência*, Porto: Edições Afrontamento, 2008, pp. 340; Souto, Amélia Neves de – *Caetano e o ocaso do «Império». Administração e Guerra Colonial em Moçambique durante o Marcelismo (1968-1974)*, Porto: Edições Afrontamento, 2007, pp. 117-126.

São Tomé e Príncipe		
Governadores	Mandato	Ocupação
José Duarte Junqueira Rato	1926 – 08/1928	Primeiro-Tenente da Marinha
Francisco Penteado	11/1928 – 10/1929	Primeiro-Tenente da Armada
Luís Augusto Vieira Fernandes	10/1929 – 1933	Capitão de Infantaria
Ricardo Vaz Monteiro	1933 – 03/1941	Capitão de Artilharia
Amadeu Gomes de Figueiredo	03/1941 – 01/1945	Coronel de Artilharia
Carlos de Sousa Gorgulho	03/1945 – 02/1953	Capitão de Artilharia
Francisco António Pires Barata	07/1953 -03/1956	Tenente-Coronel
Manuel M. de Abrantes Amaral	07/1957 - 1963	Desembargador
António Jorge da Silva Sebastião	1963-1971	Tenente-Coronel
Cecílio Gonçalves	1971-1974	Coronel

Guiné		
Governadores	Mandato	Ocupação
Jorge Frederico Velez Caroço	06/1921 – 12/1926	Tenente-Coronel
António Leite de Magalhães	04/1927 – 11/1931	Major de Infantaria
João José Soares Zilhão	11/1931 – 04/1932	Tenente-Coronel
Luís António de Carvalho Viegas	03/1933 – 01/1941	Major de Cavalaria
Ricardo Vaz Monteiro	01/1942 – 1945	Capitão de Artilharia
Manuel Maria Sarmiento Rodrigues	03/1945 – 03/1949	Comandante de Marinha
Raimundo António Rodrigues Serrão	06/1945 – 1953	Capitão de Engenharia
Diogo Alvim	07/1953 – 05/1956	Capitão-de-Fragata
Dr. Álvaro Rodrigues da Silva Tavares	05/1956 – 12/1958	Juiz
António Augusto Peixoto Correia	12/1958 – 12/1962	Capitão-de-Fragata
Arnaldo Schulz	1964 – 1968	Tenente-Coronel
António de Spínola	05/1968 – 08/1973	Brigadeiro
Bettencourt Rodrigues	09/1973 – 1974	General

Angola		
Governadores-Gerais	Mandato	Ocupação
Eng.º António Vicente Ferreira	05/1928 – 11/1928	Engenheiro Militar
Filomeno da Câmara	02/1929 – 04/1930	Capitão-de-Mar-e-Guerra
José Dionísio de Sousa e Faro	07/1930 – 11/1931	Contra-Almirante
Eduardo Ferreira Viana	11/1931 – 11/1934	Coronel
António Lopes Mateus	12/1934 – 1/1939	Coronel de Infantaria
Manuel da Cunha e Costa Marques Mano	02/1939 – 12/1941	Advogado
Álvaro de Freitas Morna	02/1942 – 09/1943	Capitão-de-Mar-e-Guerra
Vasco Lopes Alves	09/1943 – 09/1947	Capitão-de-Fragata
José Agapito da Silva Carvalho	09/1947 – 06/1955	Capitão
Horácio José de Sá Viana Rebelo	01/1956 – 01/1960	Tenente-Coronel
Dr. Álvaro Rodrigues da Silva Tavares	01/1960 – 1961	Juiz
Venâncio Augusto Deslandes	06/1961 – 09/1962	General
Silvino Silvério Marques	11/1962 – 10/1966	Coronel
Camilo Augusto Rebocho Vaz	12/1966 – 10/1972	Coronel
Fernando Santos e Castro	1972-1974	Engenheiro

Moçambique		
Governadores-Gerais	Mandato	Ocupação
Artur Ivens Ferraz	11/1926 – 12/1926	Coronel
José Ricardo Pereira Cabral	12/1926 – 06/1938	Tenente-Coronel de Cavalaria
José Nicolau N. de Oliveira	06/ 1938 – 12/1939	Advogado
José Tristão de Bettencourt	12/1939 – 10/1946	General de Infantaria
Gabriel Maurício Teixeira	10/1946 – 11/1958	Capitão-de-Terra-e-Mar
Pedro Correia de Barros	12/1958 – 1961	Capitão-de-Fragata
Sarmiento Rodrigues	03/1961 – 1964	Contra-Almirante
Costa Almeida	1964 - 1968	General
Baltazar Rebelo de Sousa	06/1968 – 01/1970	Médico
Eduardo Arantes e Oliveira	01/1970 – 10/1971	Engenheiro
Manuel P. Pereira dos Santos	10/1971 – 1974	Engenheiro