

ANTÓNIO E. DUARTE SILVA

# O Império e a Constituição Colonial Portuguesa

(C. 1914–1974)

**ANTÓNIO E. DUARTE SILVA**

**O Império e a  
Constituição  
Colonial  
Portuguesa**

(C. 1914–1974)

IMPRENSA DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA

<http://imprensa.ihc.fcsh.unl.pt>

Conselho Editorial

Paulo Jorge Fernandes (Coord.)

Luís Trindade

Álvaro Garrido

Maria João Vaz

Maria Alexandre Lousada

Coordenação executiva

Bruno Bêu

Inês Castaño

Ivo Veiga

1ª edição: Novembro 2018

© 2018 António E. Duarte Silva

Revisão

Bruno Bêu

Design

Raquel Pinto, *design e direcção de arte*

Ana Braga, *design*

ISBN: 978-989-98388-9-5



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

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

Tiragem

200 exemplares

ANTÓNIO E. DUARTE SILVA

# O Império e a Constituição Colonial Portuguesa

(C. 1914–1974)

# ÍNDICE

## INTRODUÇÃO

	<i>As Leis do Império</i>	
1	A temática . . . . .	ix
2	Uma Constituição Colonial . . . . .	xiv
	<i>O Império Colonial Português entre os Impérios</i>	
3	Identificação dos Impérios Coloniais . . . . .	xx
4	Portugal e o seu III Império . . . . .	xxiv
5	Metamorfoses do Império Colonial Português . . . . .	xxvi

## PARTE I — NA PRIMEIRA REPÚBLICA: PORTUGAL E COLÓNIAS

I	A Constituição de 1911 e a matéria colonial . . . . .	29
II	A administração civil das províncias ultramarinas. Modelos. . . . .	33
III	Os prelúdios: a Lei de Separação (Missões Laicas) e Norton de Matos (governador-geral de Angola) . . . . .	39
IV	As propostas do Ministro Almeida Ribeiro . . . . .	43
V	As Leis Orgânicas de 1914 . . . . .	47
VI	1915-1918: crises, guerras e interregnos . . . . .	51
VII	Mudar de vida: a Conferência de Paz, de Paris. . . . .	54
VIII	A revisão constitucional de 1920 (processo) . . . . .	57
IX	Um novo aparelho de Estado . . . . .	59
X	A desagregação da autonomia colonial . . . . .	64
XI	Da questão colonial no “28 de Maio”. . . . .	68

## PARTE II — A DITADURA MILITAR E O IMPÉRIO COLONIAL

I	João Belo e a criação do Império Colonial Português (1926) . . . . .	71
II	Os Estatutos dos Indígenas (de 1926 e de 1929) . . . . .	77
III	A Ditadura e a política de transição (1926-1930). . . . .	83
IV	Emergência de Salazar (1930) . . . . .	88
V	O momento Acto Colonial. . . . .	92

## ÍNDICE

### PARTE III — O ACTO COLONIAL E A CONSTRUÇÃO DO IMPÉRIO

I	Quirino de Jesus e a redacção final . . . . .	99
II	Teor e complementos do Acto Colonial . . . . .	102
III	A Nova Ordem Imperial . . . . .	109
IV	A superveniência da Constituição de 1933 . . . . .	113
V	As duas revisões do Acto Colonial em 1935. . . . .	116
VI	Armindo Monteiro e a construção do Império. . . . .	119

### PARTE IV — AS INDECISAS REVISÕES DO PÓS-GUERRA (1945-1946)

I	O fim da Segunda Guerra Mundial e a reformulação do colonialismo. . . . .	129
II	O Império no II Congresso da União Nacional (1944). . . . .	133
III	A revisão do Acto Colonial (1945). . . . .	138
IV	A revisão da Carta Orgânica do Império Colonial (1946) . . . . .	143
V	Saldo: uma revisão minimizada. . . . .	146

### PARTE V — MUDANÇAS NA DÉCADA DE CINQUENTA

I	Sacrificar a ideia de Império . . . . .	147
II	O Parecer crítico da Câmara Corporativa . . . . .	152
III	A revogação expedita do Acto Colonial . . . . .	156
IV	O novo Direito (Constitucional) Ultramarino . . . . .	159
V	Sarmiento Rodrigues e os laivos de luso-tropicalismo. . . . .	166
VI	A Lei Orgânica do Ultramar de 1953 . . . . .	169
VII	O Estatuto dos Indígenas de 1954 . . . . .	176
VIII	O ultramar na revisão constitucional de 1959: contexto . . . . .	189
IX	O ultramar na revisão constitucional de 1959: processo . . . . .	192
X	O ultramar na revisão constitucional de 1959: uma revisão inesperada e armadilhada . . . . .	196

### PARTE VI — O FRACASSO DO REFORMISMO (1961-1963)

I	A porta do federalismo colonial (I): divagações de Marcelo Caetano e Salazar . . . . .	203
---	---	-----

II	Adriano Moreira e as reformas de 1961 . . . . .	208
III	A porta do federalismo colonial (II): um “non-paper” na gaveta (1962) . . . . .	215
IV	A porta do federalismo colonial (III):o “Memorial” de Marcelo Caetano . . . . .	217
V	A porta do federalismo colonial (IV): manobras dispersas (intelectuais, políticos, militares) . . . . .	222
VI	A reunião extraordinária do Conselho Ultramarino (1962) . . . . .	233
VII	Salazar cerra fileiras . . . . .	238
VII	A Lei Orgânica do Ultramar (revisão de 1963) . . . . .	245

PARTE VII — AS ÚLTIMAS REVISÕES (1971-1972)

I	O ultramar na revisão constitucional de 1971 (I): a proposta. . . . .	251
II	O ultramar na revisão constitucional de 1971 (II): o debate parlamentar. . . . .	256
III	O ultramar na revisão constitucional de 1971 (III): a conclusão . . . . .	260
IV	Das províncias ultramarinas enquanto regiões autónomas. . . . .	262
V	A revisão enquanto descolonização (à direita) . . . . .	264
VI	As regiões autónomas e os constitucionalistas . . . . .	267
VII	As regiões autónomas vistas da esquerda. . . . .	273
VIII	A última Lei Orgânica do Ultramar (Lei n.º 5/72) . . . . .	277
IX	O ser e o nada das últimas revisões . . . . .	281
X	O Estatuto da Guiné e as dissensões entre Marcelo Caetano e Spínola . . . . .	284

PARTE VIII — A LEI DA DESCOLONIZAÇÃO

I	Reconhecer a autodeterminação (I): o tabu e o busílis. . . . .	295
II	Reconhecer a autodeterminação (II): os dois textos históricos. . . . .	298
III	Reconhecer a autodeterminação (III): os três documentos revolucionários . . . . .	302
IV	Reconhecer a autodeterminação (IV): o Programa do MFA . . . . .	306
V	Reconhecer a autodeterminação (V): a estratégia de Spínola. . . . .	310
VI	Reconhecer a autodeterminação (VI):participação do Conselho de Ministros . . . . .	315

## ÍNDICE

VII	Reconhecer a autodeterminação (VI): a “Constituição Palma Carlos” . . . . .	317
VIII	As três versões da Lei da Descolonização (1.ª versão) . . . . .	322
IX	As três versões da Lei da Descolonização (2.ª versão) . . . . .	325
X	As três versões da Lei da Descolonização (3.ª versão) . . . . .	327
XI	Os desenvolvimentos da Lei da Descolonização (I): a Comunicação à ONU, de 4 de Agosto de 1974 . . . . .	334
XII	Os desenvolvimentos da Lei da Descolonização (II): o “Projecto Nacional” de Spínola e os documentos Veiga Simão e Almeida Santos (“Plano de Agosto”) . . . . .	338
XIII	Os desenvolvimentos da Lei da Descolonização (III): a 12.ª Sessão do Conselho de Estado (Protocolos com o PAIGC e a FRELIMO) . . . . .	346
XIV	Terminar o Império constitucionalmente (I): os acordos de descolonização . . . . .	352
XV	Terminar o Império constitucionalmente (II): o tempo e o direito . .	358
	Conclusões e destaques . . . . .	363

## ANEXO

Legisladores e mentores (biografias). . . . .	377
Bibliografia. . . . .	405

# Introdução

## AS LEIS DO IMPÉRIO

### *1. A temática*

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

Obedece a vários pressupostos:

- (i) só trata do poder colonial soberano (constituente e legislativo) — quer do seu exercício, quer de quem o exerceu;
- (ii) centra-se na Metrópole, mais concretamente nos órgãos do poder em Lisboa;
- (iii) incide sobre legislação — por definição, escrita, coerciva e unilateral, tendo, no caso, origem no detentor de um poder “distante”;
- (iv) estudam-se os textos — o conjunto do sistema jurídico-colonial, isto é, as instituições que regulam as situações coloniais —, não a sua aplicação no território colonial (a “lei em acção”);
- (v) o direito colonial português ocupou um relevante papel legitimador, alcançou um elevado apuro técnico e beneficiou de uma doutrina expressiva;
- (vi) o constitucionalismo francês foi a sua matriz mais próxima.

Não obstante tais “pré-compreensões constitucionais”, a metodologia seguida não é positivista ou académico-formal e a investigação é interdisciplinar, abrangendo a história, o direito e a política (História Política, Direito Colonial e Ciência Política). Quanto à bibliografia, foi-se subjectivo e operacional: apenas se consideraram as oito partes (isto é, não se tomou em conta a bibliografia citada na “Introdução” e nas “Conclusões e destaques”); como Fontes Primárias, indicam-se só as mais relevantes, não se autonomizaram os arquivos nem os documentos, incluíram-se memórias, entrevistas e depoimentos, mas excluiu-se a legislação e a doutrina jurídica, remetendo-se esta para a Bibliografia Seleccionada; esta, por sua vez, não reproduz integralmente os livros e os artigos citados nas “notas” e pode incluir outros.

O direito colonial abrange apenas as normas que regulam as relações entre Metrópole e as colónias ou as que regulam a vida nas colónias, mas

em termos tais que aí se afirma aquela dependência, característica da condição colonial. O direito das populações nativas (consuetudinário ou “usos e costumes”), incluindo os poderes tradicionais, não é objecto do direito colonial — é mesmo o seu oposto. Na delimitação do direito colonial podem então seguir-se dois critérios. Num critério territorial, trata-se das normas jurídicas escritas em vigor nas colónias. Num critério material, as normas de direito colonial decorrem do fenómeno colonial e têm como destinatários duas categorias distintas de sujeitos — os colonos e os colonizados —, e tanto podem ser de direito interno — elaboradas dentro do Estado a que a colónia pertence — como ainda de direito internacional — pelas quais se pretende disciplinar a actividade colonizadora.<sup>1</sup> Marcelo Caetano preferia a designação Direito Público Colonial, cujo objecto eram as actividades legislativas e administrativas exercidas pelos órgãos centrais e locais do Estado relativas às colónias portuguesas, e distinguindo nele duas Partes: a organização do Império Colonial (Parte I) e a condição das pessoas e regime das terras (Parte II).<sup>2</sup> Neste estudo, interessam ambos os critérios (material e territorial) e ambas as ordens jurídicas (interna e internacional). Mas, pelo seu âmbito, privilegiar-se-ão o critério material e a ordem jurídica interna.

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

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

2 Marcelo Caetano, *Direito Público Colonial Português* (lições coligidas por Mário Neves) (Lisboa: [s.n.], 1934).

e que, conseqüentemente, como disciplina em construção, o direito colonial só pode ser compreendido na sua dimensão histórica.<sup>3</sup>

Por sua vez, a política colonial assentava desde finais do século XIX em três vértices: os indígenas, os colonos e o Estado metropolitano (aparelho colonial de Estado).<sup>4</sup> No estatuto político, civil e criminal dos indígenas também se devem ou podem incluir o direito do trabalho e o regime das terras. Aqui só se abordará o estatuto político dos indígenas. Quanto ao estatuto dos colonos, desde o constitucionalismo liberal, ficaram gozando dos mesmos direitos dos habitantes da Metrópole.<sup>5</sup> Esta tendência para a uniformidade completa entre a condi o dos colonos e a dos portugueses metropolitanos manteve-se.

Já a terminologia quanto   forma de Estado (unidade ou pluralidade de poderes políticos) e   forma de governo (rela o entre poder e sociedade civil)   bem mais complexa.

A expressão “Estado colonial”   recente (vem dos anos 1980) e ambígua, mais sociológica que jurídica, mais pós-colonial e, pior, poliss mica.<sup>6</sup> Simplificando muito, podem distinguir-se aqui duas grandes correntes:

- (a) Para a maioria (seguindo a historiografia tradicional), não se pode falar de Estado a propósito de uma ordem colonial, pois esta  , antes, um processo político definido por uma “situa o

3 Assim Bertrand Durand, *Introduction Historique ao Droit Colonial* (Paris: Ed. Economique, 2015), 518 e segs. e 536-541.

4 Cristina Nogueira da Silva, *Constitucionalismo e Império: Cidadania no Ultramar Portug es* (Coimbra: Almedina, 2009), 21 e segs.

5 Manuel Rodrigues, *Administra o Colonial* (prele o es ao curso do III ano jurídico de 1919-1920, coligidas por Mello e Castro) (Coimbra: Minerva Central, 1919), 233, e Cristina Nogueira da Silva, *A Constru o Jurídica dos Territórios Ultramarinos Portugueses no século XIX: Modelos, Doutrinas e Leis* (Lisboa: ICS, 2017).

6 Para um resumo, Michel Cahen, “Africando; Bilan 1988-2009 et projets 2010-2018”, Vol. I (Rapport pour l’habilitation   diriger des recherches, Histoire, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 2010), 101-107. Para aprofundar: Steinmetz George, “Empire et domination mondiale”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* nos. 171-172 (2008). Crawford Young, *The African Colonial State in Comparative Perspective* (New Haven: Yale University Press, 1994), 4-19, e Sylvie Th nault, “L’ tat colonial — une question de domination”, in *Les Empires Coloniaux*, dir. Pierre Singaravélou (XIX-XX s cle) (Paris: Éditions Points, 2013), 215 e segs.

- colonial”.<sup>7</sup> Estas situações coloniais caracterizam-se pelas relações de dominação e de submissão que se apoiam num aparelho de coerção específico: a legislação<sup>8</sup>;
- (b) Para outros, em cada território sob administração colonial forma-se um Estado colonial (porventura anterior aos Impérios Coloniais dos séculos XIX-XX), categoria que, portanto, se aplica ao e no território da colónia (e que se destrói ou sobrevive após a independência), mas não à capital metropolitana; embora, na mesma corrente, haja quem ainda dissocie o Estado “imperial” (abrangendo a metrópole e suas colónias) do Estado “colonial” (vigente apenas em cada colónia). Tal ou tais Estados coloniais eram recentes, criados no interior de fronteiras não coincidentes com espaços culturais, históricos e políticos homogêneos e, sobretudo, Estados artificiais, definindo as populações nativas a partir de âmbitos territoriais e centros de poder e de autoridade estrangeiros à sociedade que controlavam. Mas não se tornaram meros instrumentos e sistemas de representação de interesses metropolitanos, tentando incorporar a colaboração dos dominados.<sup>9</sup>

- 7 Na abordagem clássica de Georges Balandier, “La situation coloniale; approche théorique”, *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. 11 (1951): 44-79, a situação colonial — composta pela sociedade colonial (grupo dominante) e pela sociedade colonizada (grupo subordinado) — corresponde a um sistema de relações entre grupos diferenciados, foi criada pela expansão colonial das nações europeias, no decurso do século XIX, pode e deve ser abordada por diversos ângulos, ao historiador cabe vê-la sob o ângulo da nação colonial e apreender as mudanças que trouxe nas reacções entre esta e os territórios dependentes, podendo ser sinteticamente definida como «a dominação imposta por uma minoria estrangeira, racialmente (ou etnicamente) e culturalmente diferente, em nome de uma superioridade racial (ou étnica) e cultural dogmaticamente afirmada, a uma minoria autóctone materialmente inferior; esta dominação implica o contacto de civilizações heterogêneas [...]».
- 8 Vincent Joly, *L'Europe et l'Afrique de 1914 aux Années Soixante* (Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2012), 84.
- 9 Anna Maria Gentili, *Il Leone e il Cacciatore — Storia dell'Africa Sub-Sahariana* (Roma: Carocci editore, 2015), 294-295. A doutrina francesa sobre a distinção entre as categorias de “Estado colonial” e “Novo Estado” saído da descolonização é bem representada por P.-F. Gonidec, *L'État Africain: Evolution, Federalisme, Centralisation et Decentralisation*, (Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1985), 55 e segs. Ver ainda Eduardo Costa Dias, “Do Estado colonial ao Estado pós-colonial”, *Janus — Anuário de relações exteriores*, Público/UAL (2010), 3.2.1.

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

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

O conceito de Estado imperial foi usado pela doutrina francesa, no século XIX, no sentido de uma forma de Estado distinta do Estado federal e do Estado unitário, composta por elementos complexos em que um deles domina os outros. Foi então considerada adequada para qualificar o Império britânico e a III República francesa. Também Valentim Alexandre qualifica o Estado luso-brasileiro setecentista de «imperial, luso-brasileiro», porque dotado de características gerais (uma relação de domínio entre o centro do sistema e as suas possessões ultramarinas, com concentração de todos os órgãos superiores do Estado na Metrópole) e traços específicos (colónia de povoamento, similitude de língua, de religião e de hábitos, idêntica situação quer dos escravos quer dos estratos dominantes em Portugal e no Brasil) mas, enquanto caso único, contrapõe-no expressamente «aos Estados coloniais dos séculos XIX-XX (entre eles o português), onde a matriz nacional é muito mais clara»<sup>10</sup>. Numa perspectiva diferente (também “pós-colonial”), considerando o *Ultimatum* inglês como momento charneira da sua construção e sob a designação de (um novo) Estado-Império, o conceito foi recriado para o caso português por (entre outros) Fernando Tavares Pimenta.<sup>11</sup>

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

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

## 2. *Uma Constituição Colonial*

Pelo menos até ao período liberal, isto é, durante os séculos XVI a XVIII, faltou uma constituição colonial portuguesa unificada. Podem apontar-se, sinteticamente, quatro razões: (i) a heterogeneidade dos estatutos dos vassallos; (ii) a inexistência de um corpo geral de direito; (iii) a inconsistência do sistema político-jurídico; (iv) a inviabilidade de um Império centrado, dirigido e drenado unilateralmente pela metrópole.<sup>12</sup> No século XIX prevaleceu a ideia de que o constitucionalismo liberal abrangia todo o Reino ou Nação e que a Constituição e seus direitos também se aplicavam ao Ultramar, quer sem qualquer alteração (Constituição de 1822 e Carta Constitucional de 1826), quer quando consagravam alguns artigos às colónias, mas considerando-as simples circunscrições administrativas separadas da Metrópole por um acidente geográfico (Constituição de 1838 e Acto Adicional de 1852).<sup>13</sup> Porém, apesar da invocada aplicação directa, tal legislação era meramente nominal e o benefício da cidadania pelos nativos não passava de “ficção constitucional”.<sup>14</sup>

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

Ou seja, larga parte do direito constitucional colonial (ultramarino) não tinha carácter formal ou rigidez de lei constitucional, antes estava na legislação ordinária, sobretudo administrativa. Correspondendo à essencial continuidade da política colonial portuguesa<sup>15</sup>, foi sempre, como espero ficar provado, uma e a mesma Constituição (material), comum a todas as colónias — com algumas especificidades, por exemplo, quanto à vigência do Estatuto dos Indígenas e à distinção entre colónias ou

12 António Manuel Hespanha, “A constituição do Império português. Revisão de alguns enviesamentos correntes”, in *O Antigo Regime nos Trópicos: A Dinâmica Imperial Portuguesa (Séculos XVI-XVIII)*, org. João Fragoso, Maria Fernanda Bicalho, Maria de Fátima Gouvêa (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001), 163 e segs.

13 Caetano, *Direito Público Colonial Português*, 66-67 e Caetano, *Administração e Direito Colonial: Apontamentos das lições ao 3.º ano de 1949-1950* (coligidos por Arminda Vilares Cepeda e A. J. Viana Rodrigues) (Lisboa: AAFDL, s.d.) 4-5.

14 Ver Cristina Nogueira da Silva, “Nação, territórios e populações nos textos constitucionais portugueses do século XIX”, *Themis*, Ano III, n.º 5 (2002).

15 Por todos, Isabel Castro Henriques, “Colonialismo e História” (Working Paper/ Documento de Trabalho, CEsA, WP 132/2015), 12.

províncias de governo geral e de governo simples. Foi tendo variadas alterações que, em regra, acompanharam e se subordinaram às alterações da Constituição da República (formal).

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

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

- (a) As quatro disposições constitucionais sobre as províncias ultramarinas, ou seja, o (nuclear) artigo 67.º mais os (complementares e avulsos) artigos 25.º, 85.º e 87.º da Constituição de 1911; essa norma do artigo 67.º — que enunciava, para as províncias ultramarinas, os princípios da descentralização administrativa e da especialidade das leis —, foi depois desdobrada em sete novos artigos pela revisão de 1920, que criou o regime dos Altos Comissários, eliminou o artigo 87.º da Constituição e adoptou a epígrafe “Das colónias portuguesas” (Lei n.º 1.005, de 7 de Agosto de 1920);

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

- (b) As normas do Acto Colonial (uma mescla de 47 artigos, de teor organicista, nacionalista, integracionista e centralizador), emitido em 1930 como Acto Adicional à (suspensa) Constituição de 1911, de iniciativa de Salazar enquanto Ministro das Colónias interino, depois recebido “materialmente” pela Constituição de 1933;
- (c) As normas dos artigos 133.º a 175.º da Constituição de 1933 aditados pela revisão de 1951 (quase todas providas do Acto Colonial), eliminando a “ideia de Império” e criando o princípio da “unidade nacional”;
- (d) As normas dos artigos 135.º a 138.º após a revisão de 1971, instituindo uma “autonomia progressiva e participada” das províncias ultramarinas, organizadas em (pseudo) “regiões autónomas”;
- (e) Os três artigos da Lei n.º 7/74, de 27 de Julho (Lei da Descolonização), esclarecendo que a solução política das guerras no ultramar enunciada pelo Programa do MFA implicava o reconhecimento por Portugal do direito dos povos à autodeterminação.

Acresce a constituição colonial em sentido material.<sup>17</sup>

A “constituição colonial material” foi composta pela seguinte legislação avulsa, a maioria pertencente à área do direito administrativo, ramo de direito reputado suficiente e adequado à dominação colonial<sup>18</sup>:

1. Novo *Regulamento de Trabalho nas Colónias*, aprovado pelo Decreto de 27 de Maio de 1911, do Governo Provisório, mediante

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

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

- recepção e modificação do anterior Regulamento (aprovado pelo Decreto de 9 de Novembro de 1899).
2. Decreto do Governo Provisório, de 27 de Maio de 1911 (que reorganizou os serviços da Secretaria das Colónias, à data anexa à da Marinha): criação do *Conselho Colonial*, com atribuições de consulta sobre assuntos jurídicos, de administração das colónias e de Tribunal Contencioso.
  3. Decreto da Assembleia Nacional Constituinte, de 23 de Agosto de 1911: criação do *Ministério das Colónias*.
  4. Decreto n.º 233, de 22 de Novembro de 1913, relativo à *Separação da Igreja do Estado nas Colónias*, criando as Missões Civilizadoras ou Laicas (“legislação Almeida Ribeiro”).
  5. *Lei Orgânica da Administração Civil das Províncias Ultramarinas* — Lei n.º 277, de 15 de Agosto de 1914 (“legislação Almeida Ribeiro”).
  6. *Lei Orgânica da Administração Financeira das Províncias Ultramarinas* — Lei n.º 278, de 15 de Agosto de 1914 (“legislação Almeida Ribeiro”).
  7. *Regulamento Geral de Trabalho dos Indígenas das Colónias Portuguesas*, aprovado pelo Decreto n.º 951, de 14 de Outubro de 1914 (“legislação Lisboa de Lima”).
  8. Lei n.º 1.022, de 20 de Agosto de 1920: regula os *Conselhos Legislativos e Altos Comissários* e nas suas relações com o Poder Executivo (Governo da República) (“legislação Ferreira da Rocha”).
  9. Decreto n.º 7.008, de 9 de Outubro de 1920, que codifica em diploma único as *Bases orgânicas* da administração civil e financeira das colónias (“legislação Ferreira da Rocha”), depois, alterado pelas Leis n.º 1.130, de 26 de Março de 1921, e n.º 1511, de 13 de Dezembro de 1923.
  10. Decreto com força de lei n.º 12.110, de 13 de Agosto de 1926: substituição do Conselho Colonial pelo *Conselho Superior das Colónias* (“legislação João Belo”).
  11. Decreto n.º 12.421 de 2 de Outubro de 1926: aprova as novas *Bases Orgânicas da Administração Colonial* (“legislação João Belo”).
  12. *Estatuto Orgânico das Missões Católicas* portuguesas da África e Timor, aprovado pelo Decreto n.º 12.485, de 13 de Outubro de 1926 (“legislação João Belo”).
  13. *Primeiro Estatuto Político, Civil e Criminal dos Indígenas de*

- Angola e Moçambique*, aprovado pelo Decreto n.º 12.533, de 30 de Outubro de 1926, tornado extensivo aos *Indígenas da Guiné e dos Territórios da Companhia de Moçambique* pelo Decreto n.º 13.698, de 30 de Março de 1927 (“legislação João Belo”).
14. Nova publicação das *Bases Orgânicas da Administração Colonial*, através do Decreto n.º 15.421, de 24 de Março de 1928.
  15. *Código do Trabalho dos Indígenas nas Colónias Portuguesas de África*, aprovado pelo Decreto n.º 16.199, de 6 de Dezembro de 1928.
  16. *Segundo Estatuto Político Civil e Criminal dos Indígenas da Guiné, Angola e Moçambique*, aprovado pelo Decreto n.º 16.474, de 6 de Fevereiro de 1929.
  17. *Carta Orgânica do Império Colonial Português*, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 23.228, de 15 de Novembro de 1933 (“legislação Armindo Monteiro”).
  18. *Reforma Administrativa Ultramarina*, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 23.229, de 15 de Novembro de 1933 (“legislação Armindo Monteiro”).
  19. Lei n.º 1.913, de 23 de Maio de 1935: substituição do Conselho Superior das Colónias pelo *Conselho do Império Colonial* (“legislação Armindo Monteiro”).
  20. *Revisão da Carta Orgânica do Império Colonial Português* através da Lei n.º 2016, de 29 de Maio de 1946 (“Reforma Marcelo Caetano”).
  21. *Lei Orgânica do Ultramar* aprovada pela Lei n.º 2.066, de 27 de Julho de 1953 (“Reforma Sarmento Rodrigues”).
  22. Decreto-Lei n.º 39.602, de 3 de Abril de 1954: substituição do Conselho do Império Colonial pelo *Conselho Ultramarino* (preparado por Marcelo Caetano, então seu Vice-presidente).
  23. *Terceiro Estatuto Político Civil e Criminal dos Indígenas da Guiné, Angola e Moçambique*, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 39.666, de 20 de Maio de 1954 (“Reforma Sarmento Rodrigues”).
  24. *Revogação do Estatuto dos Indígenas*, feita pelo Decreto-Lei n.º 43.893, de 6 de Setembro de 1961 (“Reforma Adriano Moreira”).
  25. *Novo Código do Trabalho Rural* (no Ultramar) aprovado pelo Decreto n.º 44.309, de 27 de Abril de 1962 (“Reforma Adriano Moreira”).
  26. *Revisão da Lei Orgânica do Ultramar* através da Lei n.º 2.119, de 24 de Junho de 1963 (“legislação Silva Cunha”).

27. Última *Lei Orgânica do Ultramar* aprovada pela Lei n.º 5/72, de 19 de Junho de 1972 (“legislação Silva Cunha”).
28. *Programa do Movimento das Forças Armadas* (MFA), publicado em Anexo à Lei (Constitucional) n.º 3/74, de 14 de Maio.
29. *Lei da Descolonização* (Lei n.º 7/74, de 27 de Julho, aprovada pelo Conselho de Estado).

Descortinam-se quatro grandes períodos: 1.º Primeira República (c. 1914-1926), na forma político-jurídica de Portugal e Colónias; 2.º Império Colonial Português (1926-1951); 3.º Unidade Nacional (também chamado, simples e geograficamente, Ultramar), de 1951 a 1974; 4.º no fim, a Lei da Descolonização, de 1974 (desenvolvida nos acordos de descolonização, que, esses, já pertencem ao âmbito do direito internacional). O texto subsequente fica-se pelas fontes jurídicas e restringe-se às Leis do Império, ou seja, às normas que integraram a “Constituição Colonial Portuguesa”, que em sentido material se pode e deve autonomizar entre c. 1914 e 1974-75. E nele trata-se sobretudo dos legisladores e seus mentores. Presentes e influentes em Lisboa, mais que tudo, «a cabeça do Império»<sup>19</sup>. Seleccionaram-se, para efeitos biográficos, oitenta e quatro entre políticos, juristas, académicos, militares. Uma elite, composta exclusivamente por homens, quase todos brancos e de origem metropolitana (cinco são de nascença cabo-verdiana). E alinham-se os quinze mais destacados e condecorados:

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

19 Oliveira Salazar, “A crise económica no País e nas Colónias”, *Diário de Notícias*, 27 de Janeiro, 1930.

## O IMPÉRIO COLONIAL PORTUGUÊS ENTRE OS IMPÉRIOS

3. *Identificação dos Impérios Coloniais*

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

A partir do século XVI o termo usou-se para designar as grandes formações, independentemente da forma de governo ou regime político. Por exemplo, os Impérios Marítimos, que marcaram o nascimento dos Impérios Europeus.<sup>21</sup> Para estes últimos e numa perspectiva limitada à construção dos tipos imperiais (ultramarinos) da Idade Moderna e aos casos portugueses e o espanhol, enunciam-se três características comuns: a) um quadro territorial relativamente importante; b) um programa de domínio e unificação

20 O livro de Jane Burbank e Frederick Cooper, *Empires in World History. Power and the Politics of Difference*, (Princeton: University Press., 2010), é de referência obrigatória. Para uma síntese, assente na “longa duração”, Gérard Chaliand et Jean-Pierre Rageau, *Géopolitique des Empires*, (Paris: Flammarion/Champs, 2010).

21 Obra de referência: Marcel Dorigny, Jean-François Klein, Jean-Pierre Peyroulou, Pierre Singaravélou, Marie-Albane de Suremain, *Grand Atlas des Empires Coloniaux: Des Premières Colonisations aux Décolonisations — XV-XXI siècle* (Paris: Éditions Autrement, 2015) — porém, com a expressa menção (cf. 8) de que só na historiografia recente se passou a fazer uma distinção essencial entre dois grandes períodos da colonização europeia realizada nos mundos extra-europeus e reservando-se o conceito de “império” para a segunda fase, a que vai dos inícios do século XIX às primícias da descolonização, em meados do século XX.

de elementos políticos, étnicos, raciais, culturais, etc., de composição diversa; c) uma alta valorização do ideal (e da estrutura) militar.<sup>22</sup>

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

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

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

Os Impérios Coloniais europeus corresponderam a formas políticas decorrentes do imperialismo e do colonialismo ditos “modernos” ou “contemporâneos”. O século XIX foi o século colonial europeu e, na

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

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

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

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

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

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

O período da partilha da África terminou em 1914 e não teve grande impacto na política europeia. Nesta perspectiva, uma periodização mais vulgar (e flutuante nas datas) distingue, *grosso modo*, dois grandes períodos: a primeira metade do século XIX (1815-1870), em que as colónias europeias tinham pouca importância e só se podia em rigor falar de Império Colonial no caso britânico, e, de seguida, o imperialismo moderno entre 1870 e o início da Primeira Guerra Mundial.<sup>29</sup>

- 27 Visão de historiador in Eric J. Hobsbawm, *A Era do Império* (Lisboa: Editorial Presença, 1990), 82. Visão global in Jean-François Klein, Pierre Singaravélou et Marie-Albane de Sureman, *Atlas des Empires Coloniaux, XIX-XX siècles* (Paris, Éditions Autrement, 2012), e Robert McNamara, “Os Impérios Europeus Ultramarinos durante a Primeira República Portuguesa”, in *A 1.ª República Portuguesa: Diplomacia, Guerra e Império*, coord. Filipe Ribeiro de Meneses e Pedro Aires de Oliveira (Lisboa: Tinta-da-China, 2011). Sobre o “processo de construção imperial”, Andrew Porter, *O Imperialismo Europeu (1860-1914)* (Lisboa: Edições 70, 2011). Para uma história comparada e cruzada, Pierre Singaravélou, dir., *Les empires coloniaux (XIX-XX siècle)* (Paris: Éditions Points, 2013).
- 28 Hannah Arendt, *O Sistema Totalitário*, (Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1978), 183 e segs. No entanto, analisando detalhadamente este período do imperialismo colonial europeu, Hannah Arendt omite o caso português, limitando-se a uma alusão à futura “exceção portuguesa”, que de resto faz decorrer «do seu atraso nacional, mais do que da ditadura salazarista» (prefácio, 21).
- 29 Henri Wesseling, *Les Empires Coloniaux Européens, 1815-1919*, tradução da edição holandesa, de 2003 (Paris: Gallimard/Folio, 2009), 16, 680 e 702.

Mas há quem destaque e valorize um terceiro período, de renovação do imperialismo colonial.<sup>30</sup> A Primeira Guerra Mundial, como guerra entre os impérios clássicos (embora dotados de um poder militar e económico que lhes advinha do interior e do exterior do espaço europeu<sup>31</sup>), tornar-se-ia o momento charneira da integração e da imposição de uma nova forma pois, com a repartição do Império Otomano, último Império do “tipo romano”, os Impérios Coloniais das potências da Europa ocidental iriam atingir a sua maior envergadura. A reestruturação do mundo imperial posterior à Primeira Guerra Mundial só pôs termo aos Impérios dos vencidos (e originará três novos projectos imperiais: a Alemanha nazi, a URSS e o Japão).<sup>32</sup> A Sociedade das Nações (SDN), mesmo pela criação do sistema de mandatos, confirmou a legitimidade dos Impérios Coloniais, não pondo em causa o estatuto dos países colonizadores e excluindo os povos asiáticos e os africanos da nova ordem universal. Por tudo isso, é admissível sustentar que, embora tendo antecedentes nas décadas iniciais do século XIX e surgido autonomamente com o direito da colonização criado na época da Conferência de Berlim, os Impérios Coloniais contemporâneos, após uma primeira fase de expansão territorial, só se impuseram económica e institucionalmente no período entre as duas Guerras Mundiais do século XX, conduzindo ao auge do colonialismo por volta dos anos 30 (quando, de resto, também se começaram a revelar os primeiros sinais da sua contestação e desagregação). Comumente, este período entre as duas guerras mundiais do século XX é conhecido e reconhecido como o do “apogeu dos impérios coloniais”. Enquanto formas de organização política, os Impérios Coloniais foram terminando após a Segunda Guerra Mundial com a “descolonização”, nos seus vários significados e tempos.<sup>33</sup>

30 Jacques Frémeaux, *Les Empires Coloniaux: Une Histoire-Monde* (reedição actualizada de *Les Empires Coloniaux dans le Processus de Mondialisation* Paris: Maisonneuve et Larose, 2002) (Paris: CNRS, 2012), 16 e segs., e Joly, *L'Europe et l'Afrique...*, 208 e segs.

31 Jane Burbank e Frederick Cooper, *Empires...*, tradução francesa (Paris: Payot, 2011), 445.

32 *Ibid.*, 512 e segs.

33 Frederick Cooper, “Descolonização e cidadania: a África entre os impérios e um mundo de nações”, in *Histórias de África. Capitalismo, Modernidade e Globalização* (Lisboa: Edições 70, 2016), 341 e segs.

#### 4. Portugal e o seu III Império

Quanto a Portugal, o Império teve sempre uma estrutura compósita, nunca correspondeu a um território contínuo e homogêneo, assentou numa lógica singular e, como termo, nunca foi oficialmente utilizado até ao início do século XIX.<sup>34</sup> É costume distinguir três Impérios portugueses: o Império Marítimo do Oriente (ou *Estado da Índia* enquanto designação dos povoados e territórios administrados por Goa, «uma nebulosa de poderes» em equilíbrio permanente e constante mutação<sup>35</sup>), o Império Luso-Brasileiro (na última fase sob a forma de Reino Unido) e o Terceiro Império (progressivamente construído, durante o século XIX, como Império Africano). Também é costume qualificá-lo, olhando para o conjunto, como o primeiro Império Colonial moderno e o último império ultramarino europeu.<sup>36</sup>

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

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

34 António Manuel Hespanha, “Fazer um império com palavras”, in *O Governo dos Outros...*, org. Xavier e Silva, 75-79.

35 Francisco Bethencourt, “Configurações políticas e poderes locais”, in *A Expansão Marítima Portuguesa, 1400-1800*, dir. Francisco Bethencourt e Diogo Ramada Curto (Lisboa: Edições 70, 2010), 207 e segs. Ver C. R. Boxer, *O Império Marítimo Português — 1415-1825* (Lisboa: Edições 70, 2015), e Sanjay Subrahmanyam, *L'Empire Portugais d'Asie, 1500-1700* (Paris: Éditions Points, 2013). Especificamente sobre o Estado da Índia como império, António Dias Farinha, “O conceito de ‘império português’”, in *História de Portugal*, dir. João Medina Vol.5 (Lisboa: Ediclube, 2004), 454-457.

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

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

de escravos e na escravatura (e na luta pela sua abolição, contra o poder dos negreiros), visando criar um novo império em África, cujo grande impulsionador foi o marquês Sá da Bandeira; abrangeu um conjunto de variadas e dispersas possessões, as mais importantes incluídas num Mapa Cor-de-Rosa indo de Angola a Moçambique, que prepararia um “Novo Brasil”.<sup>38</sup>

A segunda (consolidação), data da “partilha da África” entre várias potências europeias e caracterizou-se pelo impulso do projecto colonial, pelas campanhas militares de ocupação dos territórios coloniais e pela definição de um modelo de administração. Prolongou-se até ao fim da Segunda Guerra Mundial, sendo, verdadeiramente, o período de formação do moderno império colonial português. Nele prevaleceu «o mito da herança sagrada» e o projecto colonial tornou-se «elemento central do nacionalismo português».<sup>39</sup>

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

38 Ver Valentim Alexandre, *Origens do Colonialismo Português Moderno (1822-1891)* (Lisboa: Sá da Costa Editora, 1979), sobretudo 34 e segs., e Idem, “A viragem para África”, in *História da Expansão Portuguesa*, dir. Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri, Vol.4 (Círculo dos Leitores, 1998), 61 e segs. Também, quanto ao termo desta fase, na perspectiva da “cidadania” das populações nativas e da administração dos territórios, Cristina Nogueira da Silva, *A construção jurídica dos territórios ultramarinos portugueses no século XIX: Modelos, doutrinas e leis* (Lisboa: ICS, 2017), 148-149.

39 Valentim Alexandre, “A África no imaginário político português (Séculos XIX-XX)”, in *Velho Brasil, Novas Áfricas (1808-1975)* (Porto: Edições Afrontamento, 2000), 222. Ver, a propósito, “Viragem à África e corrida às imagens” in Leonor Pires Martins, *Um Império de Papel: Imagens do colonialismo português na imprensa periódica ilustrada (1875-1940)* (Lisboa: Edições 70, 2012), 29-88.

40 Ver, em especial quanto à periodização da administração colonial (organizada pelas sucessivas Cartas e Leis Orgânicas), Valentim Alexandre, “Administração colonial”, in *Dicionário de História de Portugal*, coord. António Barreto e Maria Filomena Mónica, vol. 7, Suplemento, (Porto: Figueirinhas, 1999), e ainda, apenas quanto ao Estado Novo, Adolfo Cueto Rodríguez, “La nación pluricontinental: La entelequia colonial del Estado Novo (1930-1974)”, in *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, Historia Contemporánea*, Núm.25, (2013), 11-130.

5. *Metamorfoses do Império Colonial Português*

No referido sentido restrito, o proclamado Império Colonial Português também data do apogeu imperial prevalecente entre as duas Guerras Mundiais. Embora convergindo com a terminologia francesa e britânica, a fórmula era nova no léxico jurídico e tinha a oposição dos que preferiam as fórmulas mais tradicionais (e monárquicas) Império Português e Império Ultramarino. O qualificativo “Colonial”, considerado “cómodo”<sup>41</sup>, cedo foi doutrinariamente criticado por admitir uma dualidade política, pois — como o território do Império só abrangia as colónias —, Portugal (ou, na terminologia coetânea, a Nação Portuguesa) apresentava-se com duas formas de Estado: o *Império Colonial Português* e a *República Unitária*. Quer dizer, ao negar a assimilação política, a dualidade significava que o Império era unicamente formado pelas colónias e a metrópole não fazia parte dele. Assim, não existia um Estado imperial: «Portugal *possuía* (e, portanto, *não era*) um império»<sup>42</sup>. Por isso, nunca a Constituição de 1933 pretendeu ser uma “Constituição Imperial”.

Antes, a Primeira República prosseguira o ideário monárquico (manutenção da “herança sagrada” e condição de sobrevivência nacional) com uma teorização de raiz liberal e humanitária<sup>43</sup>, federadora e consensual.<sup>44</sup> Sobretudo, o Império fora incorporado enquanto mito, dotado de ambiciosos projectos de colonização e descentralização político-administrativa.<sup>45</sup> Após o ensaio da “legislação Almeida Ribeiro” de 1914, com a revisão constitucional de 1920 a própria República definia-se como *Portugal e Colónias*.

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

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

43 Cláudia Castelo, “O nacionalismo imperial no pensamento republicano”, in *A Primeira República e as Colónias Portuguesas*, coord. José Miguel Sardica (Lisboa, EPAL-CEPCEP, 2010), 45.

44 Ives Léonard, “II — A ideia colonial, olhares cruzados (1890-1930)”, in *História da Expansão...*, dir. Bethencourt e Chaudhuri, 536 e segs.

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

O proclamado Império Colonial Português, institucionalmente contemporâneo dos Impérios Coloniais Europeus, veio ligar o projecto colonial à identidade nacional mas teve uma curta existência terminológica — alterada em 1951, tal como já haviam feito a Grã-Bretanha e a França, logo após a Segunda Guerra Mundial. Legalmente criado em 1926 pelo Ministro João Belo como associação política dividida administrativamente em oito colónias, o Império Colonial Português foi — na recordação de um dos seus construtores — recebido por muita gente como «uma fanfarronada»<sup>46</sup>. Ao Acto Colonial, de 1930 — que, apesar de obra final de uma restrita equipa de juristas, liderada por Salazar, fora amplamente discutido, antes e depois da promulgação — coube o seu estatuto jurídico-político, revelado como uma urgente (e mera) reforma constitucional. No resumo de Salazar, então em triunfante tomada do poder, o Acto Colonial estava conforme ao espírito (histórico, nacionalista, civilizador) português e respondia, na conjuntura, à necessidade de ordem na administração e governo das colónias.<sup>47</sup>

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

Na revisão de 1971, consagrando o pensamento de Marcelo Caetano, as disposições constitucionais especiais sobre o Ultramar foram reduzidas a quatro artigos e passaram a respeitar todas e só ao estatuto de regiões autónomas. Quanto à forma de Estado, os anteriores Império Colonial

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

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

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

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

## INTRODUÇÃO

Português e Ultramar Português — agora formados pelos «territórios da Nação portuguesa fora da Europa» — eram substituídos por quatro designações oficiais: Portugal, província ultramarina, região autónoma e, porventura, Estado (em sentido “honorário”). Já só havia uma solução: a independência.