

## UMA MÃO CHEIA DE NADA? A POLÍTICA EXTERNA DO MARCELISMO

*Pedro Aires Oliveira*

Ao tomar posse como Presidente do Conselho de Ministros, em Setembro de 1968, Marcelo Caetano estava ciente de que o problema colonial seria o “nó górdio” da herança de Salazar.<sup>1</sup> Enquanto não o rompesse, muito dificilmente conseguiria alargar o seu leque de opções e conquistar um espaço de afirmação para um projecto político autónomo. Este artigo não pretende discutir se Marcelo Caetano tinha ou não um programa de reforma liberal e democrática do regime, mas simplesmente descrever os passos dados pelo sucessor de Salazar com vista a uma solução do impasse colonial (ou pela via militar, ou pela do diálogo e negociação) e averiguar até que ponto a política externa e a “questão africana” condicionaram algumas das suas opções governativas. Uma vez que os principais arquivos (portugueses e estrangeiros) com relevância para este período se encontram ainda parcialmente fechados, baseei-me sobretudo em fontes narrativas (diários, memórias, depoimentos) e na literatura académica disponível, bem como em alguma documentação diplomática já acessível.

### **Balances históricos**

Dada a profusão de interpretações que o marcelismo tem suscitado, não será inútil evocar aqui alguns dos balances históricos mais relevantes, em particular aqueles que abordam a dimensão internacional e colonial da actuação do regime.

O primeiro desses balances terá sido feito por um dos protagonistas da época: Franco Nogueira. Principal rosto do combate diplomático travado pelo regime na década de 60, Franco Nogueira foi um crítico amargo do consulado marcelista, assacando ao sucessor de Salazar a responsabilidade pelo “desnorte” que se terá aponderado da política ultramarina após 1968 e, em última análise, pelo próprio colapso do regime. Esta apreciação, contudo, não implica qualquer sugestão de ruptura em relação às coordenadas definidas por Salazar para o Ultramar. O pecado capital de Caetano, segundo Nogueira, foi antes o de ter introduzido um conjunto de variações semânticas no discurso ultramarino do regime e, de um só golpe, ter demolido a “argumentação em que se baseava toda uma mística portuguesa”.<sup>2</sup> Ora, uma vez destruídos os “fundamentos metafísicos” da nação, dificilmente se poderia esperar que os portugueses continuassem a suportar os sacrifícios económicos e

Pedro Aires Oliveira, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas/Universidade Nova de Lisboa.

humanos da guerra em prol de populações e territórios que, mais tarde ou mais cedo, deixariam de ser portugueses (a referência de Caetano aos “novos Brasis”).

No domínio da política externa, as mudanças promovidas por Caetano teriam sido escassas, mas de alguma forma condizentes com a ambiguidade e tibieza da sua acção governativa. Ao mostrar-se disponível para renovar o acordo dos Açores com os EUA (1971), aceitando contrapartidas económicas como moeda de troca, por exemplo, Caetano deitava fora o elemento de incerteza que desde 1962 obrigava os americanos a pensarem duas vezes antes de assumirem atitudes mais ríspidas em relação ao seu aliado. Nas relações com Madrid, o seu “peninsularismo” e um certo fascínio pela governação económica desenvolvida pelos tecnocratas do *Opus Dei* tê-lo-ão levado a enfatizar em demasia as virtudes da cooperação e complementaridade peninsular — um anátema para alguém, como Franco Nogueira, que via a independência de Portugal dependente da sua contínua capacidade de afirmação face a Castela. Finalmente, a partir dos anos de 1972-73, a diplomacia marcelista teria exibido uma atitude excessivamente “apaziguadora” perante os ataques desferidos contra Portugal nas Nações Unidas e em outros *fora* internacionais, desdobrando-se em gestos e declarações destituídos de qualquer efeito prático. Por tudo isto, conclui Franco Nogueira, “a política externa dos anos 1972-73 terá sido um dos factores — não o único, decerto — a acelerar o colapso da II República”.<sup>3</sup>

Foi provavelmente para contrariar a menorização histórica de Caetano — muito cultivada por autores como Franco Nogueira — que Vasco Pulido Valente publicou um artigo que, até hoje, constitui o único ensaio biográfico de algum fôlego dedicado ao último Presidente do Conselho do Estado Novo. Sem se tratar propriamente de uma reabilitação póstuma, “Marcello Caetano. As desventuras da razão” (1990) procura no entanto lançar um olhar mais compreensivo sobre Caetano e o seu consulado.<sup>4</sup> O artigo de Pulido Valente é praticamente omissivo em referências à política externa e actividade diplomática, mas as suas considerações sobre o tipo de cenários e opções que Caetano teria em mente para resolver o impasse colonial convidam à reflexão. Segundo Pulido Valente, para compreender a política ultramarina de Caetano é necessário dar-lhe um pouco mais de crédito e fazer um esforço para encontrar uma racionalidade nos *slogans* dos “novos Brasis” e da “autonomia progressiva e participada”. Provavelmente, a sua estratégia passaria por transformar Angola num país “economicamente viável” (o que estaria praticamente conseguido em 1974), conceder-lhe a independência a curto prazo, e depois “abandonar a Guiné, sem correr o risco de uma debandada geral, e concentrar todos os esforços em Moçambique”.<sup>5</sup> Sendo o factor tempo uma variável fundamental nesta equação, Caetano teria de andar depressa, tomar decisões difíceis e estabelecer um entendimento sólido com os sectores liberais e reformistas do regime — o que não fez, ora por temer a reacção da direita militar, ora por temer que Spínola o cilindrasses politicamente uma vez instalado na Presidência da República. Infelizmente, Pulido Valente acaba por não desenvolver muito mais os pressupostos desta possível estratégia, que em alguns pontos parece extremamente contraditória. Preparar a independência de Angola marginalizando os movimentos de libertação (pelo menos, os reconhecidos pela OUA) seria sempre uma decisão controversa

para a "comunidade internacional", a qual, diga-se de passagem, se fora habituando a encarar o problema colonial português como um só e, assim sendo, apenas admitiria uma descolonização "una e indivisível".

Também numa perspectiva "compreensiva" em relação à actuação de Caetano temos os trabalhos de José Freire Antunes, designadamente a compilação epistolar *Cartas Particulares a Marcello Caetano* (2 volumes, 1985), os estudos *O Factor Africano 1890-1990* (1990), *Nixon e Caetano: promessas e abandono 1969-1974* (1992), a extensa recolha de testemunhos orais e memorialísticos, *A Guerra de África: 1961-1974*, (2 volumes, 1995), a biografia *Jorge Jardim, Agente Secreto 1912-1982* (1996), repleta de informações sobre a política africana do marcelismo, e, mais recentemente, *Portugal na Guerra do Petróleo. Os Açores e as vitórias de Israel 1973* (2000). Um bom conhecedor da história das administrações Kennedy e Nixon, Antunes é também um analista perspicaz da falta de compreensão que os responsáveis portugueses frequentemente revelavam face às subtilezas do processo constitucional norte-americano, e dos equívocos e melindres que esse facto introduzia nas relações luso-americanas. Sem ocultar uma certa simpatia pela dimensão "trágica" de Caetano, Freire Antunes tende a retratá-lo como um político a quem faltava a mestria de Salazar na arte do *bluff* e da manipulação dos adversários. Por não possuir a autoridade carismática do seu antecessor, Caetano também não foi capaz de manter as diversas facções do regime unidas em torno de uma política ultramarina essencialmente caracterizada pela ambiguidade e indecisão.

António José Telo, um autor que privilegia as análises sistémicas em detrimento das idiosincrasias dos actores políticos, oferece-nos uma explicação um pouco mais elaborada para a crise final do regime. Em artigos monográficos ou em estudos como *Portugal e Espanha nos Sistemas Internacionais Contemporâneos* (2000), Telo considera que os problemas do marcelismo decorrem basicamente das opções de fundo tomadas por Salazar, o qual cometera o erro de pensar que Portugal conseguiria conservar o império africano em contradição com os princípios da ética e do direito internacional que emergem após a II Guerra Mundial, e sem o apoio activo das grandes potências (em particular as grandes potências atlânticas, Estados Unidos e Grã-Bretanha). "Em cada época", refere Telo, "o factor fundamental para manter o império não foi a relação de forças 'interna', ou seja, os meios de assegurar a aceitação da ligação imperial pelas populações locais; o factor fundamental foi a relação de forças 'externa', ou seja, os meios de fazer a comunidade internacional aceitar o império português".<sup>6</sup> Mas como se explica então que Portugal tenha logrado resistir às investidas do nacionalismo africano e à hostilidade da "comunidade internacional" durante 13 longos anos? Telo responde a esta questão recorrendo ao conceito de "disfunção": a capacidade anómala que os responsáveis portugueses demonstraram no sentido de granjear o apoio das grandes potências para os seus objectivos. Se Washington e Londres lhes viravam as costas, então o passo lógico seria procurar novos parceiros no seu sistema de alianças, nomeadamente a França e a República Federal Alemã. E no início dos anos 60, tanto Paris como Bona tinham boas razões para considerar que as contrapartidas estratégicas e logísticas que Lisboa lhes oferecia justificavam a satisfação dos pedidos portugueses de armamento e apoio diplomático. Simplesmente, no final dessa mesma década, tanto

a *Ostpolitik* prosseguida pelos governos de Willy Brandt, como a impopularidade das guerras coloniais portuguesas junto das opiniões públicas europeias, tornaram a conexão franco-germânica cada vez mais vacilante. Daqui se conclui que a crise colonial não podia ser resolvida com uma habilidosa inversão de alianças, nem com uma diplomacia mais criativa. Tratava-se, ao fim e ao cabo, de um problema "estrutural": os apoios internacionais para as guerras de África eram cada vez mais incertos, o mal-estar entre as forças armadas e o poder político acentuava-se, os sacrifícios económicos exigidos pelo esforço de guerra eram crescentemente impopulares, e entre as classes médias urbanas generalizara-se a ideia de que a natureza ditatorial e colonial do regime constituía um obstáculo inultrapassável a uma aproximação política às Comunidades Europeias, a principal referência externa do país em termos comerciais, financeiros, tecnológicos e humanos desde o início dos anos 60.<sup>7</sup>

Um outro historiador sensível ao impacte dos factores internacionais na crise colonial portuguesa, António Costa Pinto, chegou a conclusões semelhantes: a posse das Lajes, a participação na NATO e a lógica da Guerra Fria tornaram muito relativo o "isolamento internacional" do regime. Todavia, a partir de finais dos anos 60, o desfazamento entre a política colonial do governo e as expectativas "europeístas" de importantes sectores da elite política e empresarial do regime, a par do desgaste sentido pelo corpo de oficiais que fazia a guerra no terreno, veio tornar praticamente insustentável a prossecução do esforço militar em África.<sup>8</sup>

Entre as dezenas de títulos que resultaram do interesse com que a Revolução portuguesa foi acompanhada por jornalistas e académicos estrangeiros, os estudos dos britânicos Kenneth Maxwell e Norrie Macqueen são porventura aqueles que contêm as observações mais sugestivas acerca das dimensões internacionais do colapso do Estado Novo. Em *A Construção da Democracia em Portugal* (1995), Maxwell coloca mesmo o acento tónico no impacte que certas opções de política externa de Caetano poderão ter tido na aceleração da crise final do regime autoritário. Na sua opinião, a cedência às pressões americanas para a utilização da Base das Lajes no contexto da Guerra do Yom Kippur (Outubro de 1973) terá mesmo sido "uma importante causa imediata do golpe militar".<sup>9</sup> Com efeito, ao tornar-se o único aliado europeu dos Estados Unidos a colaborar na ponte aérea que garantiu a sobrevivência de Israel, Portugal viu-se a braços com um boicote petrolífero decretado pelos países árabes; seguiu-se uma crise energética que fez disparar a inflação, penalizou os consumidores, ameaçou a viabilidade de projectos como o pólo de Sines, a Siderurgia Nacional e os estaleiros navais da CUF, e instaurou um clima de incerteza geral na economia. O regime autoritário viu-se assim privado de um dos últimos vestígios de legitimidade que possuía: a capacidade de satisfazer as expectativas materiais da população, o que sem dúvida ajuda a compreender a espantosa facilidade com que foi derrubado em 25 de Abril de 1974.

Um outro aspecto posto em evidência por Maxwell é a influência (por omissão) da política africana de Nixon na manutenção da intransigência portuguesa em relação ao problema ultramarino. Recorde-se que fora durante as administrações democratas de Kennedy (o "plano Ball", 1963) e Lyndon Johnson (o "plano Anderson", 1965) que os Estados Unidos mais se empenharam junto do governo

português com vista a persuadi-lo das vantagens de preparar atempadamente a descolonização das suas possessões africanas, esbarrando sempre no "autismo" político de Salazar. Ironicamente, quando um político mais aberto como Caetano tomou as rédeas do poder, e abordagens daquele tipo talvez pudessem ter conhecido um acolhimento mais favorável, em Washington tomava posse uma administração claramente menos interessada nos problemas africanos, e razoavelmente convencida da capacidade de resistência dos regimes brancos da África Austral. E, com isso, o marcelismo ficou privado de um precioso estímulo externo para encetar uma genuína dinâmica de mudança na frente colonial.

Em *A Descolonização da África Portuguesa* (1998), também Norrie MacQueen dedica um espaço significativo à diplomacia das guerras coloniais e ao consulado marcelista. MacQueen interpreta a ascensão de Caetano à luz dos cálculos estratégicos efectuadas pelas elites e grupos empresariais que serviam de esteio ao regime autoritário. Tendo chegado à conclusão que o "ultra-colonialismo" era chão que havia dado as suas uvas, esses interesses apostavam crescentemente no reforço das conexões económicas entre Portugal e os países mais desenvolvidos da Europa Ocidental, e na aproximação ao modelo económico e político destes últimos (embora mantendo alguns vestígios de autoritarismo estatal). A escolha de Caetano, porém, acabaria por revelar-se um tremendo erro de *casting*. Obcecado com a teoria dos "dominós imperiais", o sucessor de Salazar seria incapaz de enfrentar a hostilidade da direita ortodoxa, e de se libertar do dogma salazarista do Portugal "uno e indivisível". Avaliando mal a relação de forças no interior do aparelho militar, Caetano nunca se decidiu a dar a necessária cobertura às iniciativas diplomáticas de Spínola, ou a enveredar pela reforma federal do império que ele próprio chegara a advogar, em 1962. Uma indecisão que acabaria por cimentar a coesão e o sentimento de identidade comum entre os movimentos de libertação, encorajando-os a prosseguir uma acção internacional concertada com vista à obtenção de uma solução global para a retirada portuguesa de África. Como afirma Norrie MacQueen: "Pode dizer-se que, em 1972, ao recusar separar o caso especial da Guiné do mais vasto problema africano, Caetano precipitou a crise na metrópole, o que fez com que, dois anos mais tarde, o colapso imperial fosse tão rápido e total. As pedras do dominó estavam realmente colocadas para cair uma atrás da outra, mas haviam sido posicionadas pelo próprio Caetano".<sup>10</sup>

### O cerco ao "homem doente" de África

Ao fim de oito anos de guerra em África, a posição internacional de Portugal sem ser dramática era desconfortável. O isolamento do país na ONU, e em especial na Assembleia Geral e em todos os comités e agências onde os aliados ocidentais não podiam exercer o seu direito de veto, está suficientemente bem documentado para que o assunto dispense referências muito detalhadas.<sup>11</sup> Durante os seis anos do marcelismo, o panorama não sofreu alterações significativas. No Conselho de

Segurança, Portugal continuou a beneficiar da compreensão dos seus parceiros da Aliança Atlântica (EUA, Reino Unido e França) para travar ou atenuar o impacto de resoluções mais radicais, mas até mesmo os representantes destes países se sentiam por vezes embaraçados com a conduta portuguesa, como por exemplo, em Dezembro de 1970, na sequência do desastrado *raid* de Spínola sobre a Guiné-Conackry, o qual visava o derrube do governo de Sékou Touré e a destruição das bases do PAIGC naquele país africano.<sup>12</sup> Depois de uma curta trégua, motivada pelas expectativas criadas em redor da “primavera marcelista” e do anúncio das reformas relativas à administração ultramarina (1969-71), as manifestações de repúdio pela presença de Portugal em África readquiriram o tom agressivo de anos anteriores. Na sua primeira reunião realizada em África (Adis Abeba), em 1972, o Conselho de Segurança recebeu os representantes do MPLA, PAIGC e Frelimo, aprovou uma resolução em apoio da sua luta, e autorizou o envio de uma missão às “áreas libertadas” pelo PAIGC na Guiné, em Abril desse mesmo ano. Em Agosto, o “Comité dos 24” atribuiu o estatuto de “observador” aos movimentos de libertação da Guiné, Angola e Moçambique reconhecidos pela OUA (PAIGC, MPLA, FNLA e Frelimo), e em Novembro foi a vez da Assembleia Geral aprovar uma resolução reconhecendo-os como “representantes autênticos” dos seus povos. O litígio entre Portugal e a “triste, desprestigiada e inútil ONU” — era assim que Rui Patrício se lhe referia em 1972 — atingirá o seu ponto alto em 1973 com o reconhecimento da proclamação do “Estado independente da Guiné-Bissau” pelo PAIGC por um número expressivo de Estados-membros (mais de 40 países, incluindo dois membros do Conselho de Segurança, a República Popular da China e a URSS).

A contestação a que Portugal estava submetido na ONU não era nova, mas alguns factos ocorridos no mesmo período vieram acentuar a solidão internacional do regime, e por vezes com fortes repercussões junto de importantes sectores da sociedade portuguesa. O acontecimento mais significativo foi, porventura, a audiência concedida pelo Sumo Pontífice aos dirigentes do PAIGC, MPLA e Frelimo (por sinal, os três de inspiração marxista), que marcou um ponto de viragem na política da Santa Sé em relação ao regime colonial português.<sup>13</sup> As encíclicas papais reconhecendo o direito dos povos colonizados à autodeterminação (a *Pacem in Terris*, de João XXIII) e a visita de Paulo VI à Índia, em 1964, haviam já colocado o governo de Lisboa em rota de colisão com a Santa Sé, mas o simbólico encontro do Papa com os “chefes terroristas” revestia-se de uma gravidade acrescida pois podia ser interpretado como um aceno da Cúria romana aos potenciais dirigentes de futuros países independentes.<sup>14</sup> O incidente acabou por ser sanado, mas, como escreveu Manuel Braga da Cruz, “o impacto do acontecimento no mundo católico não podia deixar de ser enorme, contribuindo para o aumento da consciência crítica católica em face da guerra ultramarina, e para o desenvolvimento de atitudes que iriam perturbar progressivamente as relações entre o Estado e a Igreja”.<sup>15</sup>

O isolamento diplomático português tinha, no entanto, os seus limites. Apesar de tudo, Portugal não era exactamente um “Estado pária”, como na altura eram a Rodésia de Ian Smith e a África do Sul do *apartheid*, e hoje são a Coreia do Norte e o Iraque. Nenhuma das propostas apresentadas na ONU no sentido de sujeitar Portugal a sanções económicas chegou a vingar, e nunca a participação portuguesa em

instituições como a EFTA, OCDE, NATO, Banco Mundial e o FMI foi alguma vez posta em causa. É claro que o problema colonial constituiria sempre um obstáculo inultrapassável a uma adesão à Europa democrática do Tratado de Roma, mas no início da década de 70 não era ainda claro que essa opção reunisse um consenso absoluto entre os próprios reformistas e "liberais" do regime, e muito menos entre as personalidades e partidos da oposição tradicional, dos comunistas aos socialistas.<sup>16</sup>

Se a preocupação básica da política externa marcelista era "aguentar" até que a guerra se resolvesse militarmente e as reformas ultramarinas dessem os seus frutos (o desenvolvimento das "bases sociológicas" para futuras independências), então a tarefa primordial da sua diplomacia consistiria em conservar a benevolência das potências ocidentais e, na melhor das hipóteses, persuadi-las das vantagens estratégicas associadas à manutenção do império português. Nos arquivos do MNE e da Presidência do Conselho encontram-se vários esquemas onde os diplomatas portugueses tentavam esclarecer os seus congéneres ocidentais acerca da calamidade que um colapso do império africano poderia representar para a segurança do "mundo livre".<sup>17</sup> Tentavam, no fundo, explorar os receios emergentes da situação estratégica criada pela Guerra Israelo-Árabe de 1967 (encerramento do Canal do Suez, revitalização da rota do Cabo da Boa Esperança) e pela presença cada vez mais conspícua da marinha de guerra soviética nas águas do Mediterrâneo Oriental, Índico e Atlântico Sul. Nos seus encontros com altos responsáveis estrangeiros, Caetano e Patrício insistiam frequentemente na urgência de uma actualização do Pacto do Atlântico, por forma a que a área de intervenção da NATO se alargasse para lá do Trópico de Câncer. Outra das suas quimeras consistia em aliciar o Brasil para um plano de defesa do Hemisfério Sul, juntamente com a Argentina, Portugal, a África do Sul e a Austrália, um esquema de segurança colectiva que constituiria um poderoso elemento dissuasor em relação à penetração do comunismo russo e chinês naquela região do globo.

Escusado será dizer que nenhum destes projectos teve pernas para andar. Para além das dificuldades práticas que impediam que os aliados da NATO se concentrassem nestas ameaças — reais ou virtuais — havia ainda, e sempre, a questão de Portugal e o seu regime personificarem uma causa universalmente condenada — o colonialismo — e concitarem a hostilidade dos países que o Ocidente tentava subtrair à influência das potências comunistas. Ora, a política externa dos países democráticos não podia ser conduzida contra a sua própria opinião pública (mesmo que esta às vezes pareça resumir-se a um punhado de activistas e intelectuais *engagés*), e nem todos os países governados por regimes autoritários se sentiam obrigados a prestar solidariedade a Portugal. O Brasil era justamente um desses países. As suas aspirações a um papel de liderança do Terceiro Mundo na ONU, o desejo de reforçar os laços comerciais com as nações asiáticas e africanas, por exemplo, encorajavam-no a marcar as suas distâncias face ao colonialismo português ou ao *apartheid* sul-africano, e uma das grandes desilusões da diplomacia de Caetano foi ter-se apercebido de que para o regime militar de Brasília (ferozmente anticomunista) a amizade portuguesa valia menos do que a boa vontade do famigerado "bloco afro-asiático".<sup>18</sup>

Resignado a contar sobretudo consigo próprio, Portugal orientou então os seus esforços no sentido de garantir que pelo menos os seus aliados tradicionais não o hostilizassem abertamente e, se possível, lhe proporcionassem uma limitada assistência militar e diplomática. O maior desafio a este nível consistia em explorar a atmosfera mais promissora em Washington e Londres, resultante do regresso ao poder dos republicanos (1969) e dos conservadores britânicos (1970). As duas capitais que, recorde-se, após a eclosão das revoltas de Angola em 1961, haviam decretado embargos ao fornecimento de material militar a Portugal que este pudesse usar fora dos seus compromissos na NATO, ou seja, em África. Em relação aos Estados Unidos, Caetano procurou utilizar o trunfo das Lajes para reparar uma relação que já tinha conhecido melhores dias, mas os resultados da renovação do Acordo dos Açores (Dezembro de 1971) foram relativamente decepcionantes. Sabendo que a nova administração (forçada a trabalhar com um Congresso hostil) dificilmente poderia inverter algumas das premissas básicas da política africana de Kennedy e Johnson, os dirigentes portugueses contentaram-se em pedir contrapartidas económicas e financeiras, confiando que o Pentágono, o Departamento de Estado e demais agências governamentais seriam suficientemente engenhosos para identificar falhas na legislação do embargo de armas, ou até que o passar dos anos acabasse por amolecer a hostilidade de alguns elementos influentes no Congresso relativamente à política colonial portuguesa. O embaixador Calvet de Magalhães, o chefe da equipa do MNE a estas negociações, reconheceu mais tarde que “os resultados materiais do acordo não foram tão importantes quanto desejávamos ou não tiveram as características que mais se ajustavam à nossa situação”,<sup>19</sup> pelo que Lisboa tudo fez para fixar um prazo de vigência curto (dois anos), findo o qual as negociações seriam reactivadas. Sucede porém que esse lapso de tempo foi fértil em acontecimentos que debilitaram extraordinariamente a Presidência de Nixon, desde a aprovação do “War Powers Act” (Novembro de 1973) às investigações em torno do escândalo Watergate. A condução da política externa, um domínio onde desde os tempos de Truman a autoridade presidencial era quase suprema, passou a ser rigorosamente vigiada pelo Congresso.<sup>20</sup> A iniciativa legislativa que mais afectou Portugal foi a famosa emenda “Tunney-Young” (Outubro de 1973), cujas cláusulas obrigavam o Presidente a apresentar um relatório anual ao Congresso sobre o auxílio militar prestado a Portugal, e tornava a venda de equipamento de “dupla finalidade” (que incluía desde aviões *Boeing* a herbicidas) dependente de uma autorização prévia do poder legislativo.<sup>21</sup> Curiosamente, no mesmo mês em que a emenda era aprovada, Portugal prestava um serviço inestimável aos EUA ao permitir (após forte pressão de Washington) que a base das Lajes fosse utilizada na ponte aérea de auxílio a Israel no contexto da Guerra do Yom Kippur, e com isso sujeitou-se a retaliações severas por parte dos países árabes exportadores de petróleo. Achando-se credor da gratidão americana, o governo de Caetano efectuou várias *démarches* junto do novo homem forte do Departamento de Estado, Henry Kissinger, para que este arranjasse forma de assegurar os mísseis terra-ar (*Red Eye*) que Portugal necessitava enviar para a Guiné, onde se temia que o PAIGC estivesse na iminência de bombardear as posições portuguesas com *Migs* de origem soviética. Kissinger nunca escondeu que muito dificilmente poderia corresponder aos pedidos

portugueses seguindo as vias legais, mas acenou a possibilidade dos mísseis serem expedidos por “caminhos tortuosos” — o que realmente aconteceu, embora já demasiado tarde para serem utilizados por Portugal.<sup>22</sup>

Tudo somado, o aspecto mais positivo dos anos Nixon foi a postura que a sua administração assumiu face aos problemas da África Meridional.<sup>23</sup> Equacionando o seu relacionamento com Portugal e os potentados brancos em termos de pura *realpolitik*, Nixon e Kissinger nunca chegaram ao ponto de repudiar os princípios da autodeterminação e do *majority rule*, ou de recuar nos embargos militares a Lisboa e Pretória e Salisbury (e nas sanções económicas a este último governo), mas na prática agiram quase como se o tivessem feito. Na decisão republicana de corrigir a política africana das anteriores administrações (assente na conexão entre os princípios morais e o interesse nacional americano) pesaram factores de ordem económica (os investimentos americanos na região), factores de ordem estratégica (a segurança da rota do Cabo, o acesso a certas matérias-primas), bem como a preocupação de Kissinger em estabilizar o sistema internacional multipolar (o que neste contexto significava reduzir os pontos de fricção com um aliado da NATO — Portugal — e evitar que a África Austral se convertesse num novo palco da Guerra Fria).<sup>24</sup> O governo de Caetano beneficiou deste acerto de agulhas em vários aspectos: os apoios à UPA e Frelimo foram cancelados, o representante americano nas Nações Unidas recebeu instruções para não votar as resoluções anti-portuguesas, o embargo militar a Portugal foi liberalizado (designadamente os chamados equipamentos de “dupla finalidade”) e a administração adoptou várias medidas que visavam encorajar o investimento privado norte-americano na África Lusófona, e facilitar a concessão de créditos a empreendimentos portugueses nas províncias ultramarinas.

A diplomacia de Caetano terá sido menos bem sucedida na aproximação a outros aliados tradicionais. Em relação ao Reino Unido, e não obstante a chegada ao poder dos conservadores em Março de 1970, o máximo que Caetano parece ter conseguido foi um relaxamento do embargo militar britânico (decretado pelo governo de Harold Macmillan em 1961) e uma certa distensão diplomática, encerrando assim um capítulo particularmente tenso nas relações com a velha aliada (a queda da Índia portuguesa em 1961 e o bloqueio naval britânico ao porto da Beira, em 1965, na sequência da declaração unilateral de independência da Rodésia de Ian Smith). Seguindo a posição de Washington, a representação britânica nas Nações Unidas absteve-se de votar as resoluções mais radicais apresentadas contra Portugal, o Foreign Office foi menos rigoroso na apreciação dos pedidos de armamento portugueses, mas, para além disso, o Gabinete conservador de Edward Heath pouco mais poderia fazer.<sup>25</sup> Desde a crise de Goa que o valor da aliança luso-britânica era pouco mais do que simbólico e, acima de tudo, uma excessiva proximidade a Portugal seria sempre mal vista pelos estados africanos e asiáticos da *Commonwealth*. De resto, foi em Londres que Caetano passou por uma das experiências mais melindrosas do seu mandato, designadamente quando aí se deslocou em Julho de 1973 para participar nas comemorações do Sexto Centenário da Aliança e foi alvo de várias manifestações hostis, na sequência do destaque dado por vários jornais britânicos aos massacres cometidos pelas tropas portuguesas em Moçambique.

Caetano esforçou-se também por preservar as boas relações com a França e a RFA, duas conexões vitais nos primeiros anos da guerra colonial em virtude do distanciamiento americano e inglês. A chegada de Georges Pompidou ao Eliseu (1969) em nada alterou a política gaullista de dotar a França de uma capacidade nuclear autónoma e de abandonar o aparelho militar da NATO (duas decisões que renderam dividendos ao regime de Salazar), mas Paris parecia menos confortável na continuação do apoio prestado ao esforço de guerra português, ora pelas pressões exercidas pelos estados francófonos da OUA, ora pela hostilidade crescente que vários partidos e organizações francesas dedicavam ao colonialismo português.<sup>26</sup> Durante a cimeira com Nixon e Pompidou na Ilha Terceira (Dezembro de 1971), por exemplo, os diplomatas portugueses constataram a relutância da França em oferecer-lhes as contrapartidas militares que pretendiam para a renovação do Acordo das Flores. O ministro dos Negócios Estrangeiros Maurice Schumann deu conta a Rui Patrício das dificuldades com que o Quai d'Orsay se debatia para justificar a utilização de helicópteros franceses na repressão dos guerrilheiros que lutavam contra o domínio colonial português. Em conversações mantidas ao longo de 1970 com responsáveis do Ministério da Defesa francês, os portugueses aprenderam também que Paris preferia que os seus fornecimentos se processassem através de novas modalidades, privilegiando vias indirectas como a venda de patentes e licenças de fabrico, ou até a aquisição de material a terceiros países (o que tornava tudo muito mais caro e complicado).

Na relação com Bona o panorama não era mais animador. O social-democrata Willy Brandt, chanceler desde 1969, reclamava um perfil ético mais rigoroso para a política de externa do governo federal e tinha de lidar com a vigilância crítica do movimento estudantil e de outras forças da sociedade civil empenhadas na solidariedade ao Terceiro Mundo. É certo que os alemães ocidentais não se retiraram do projecto de Cabora Bassa, mas estes factores domésticos, a *Ostpolitik* e a admissão da RFA nas Nações Unidas (concretizada em 1973) exigiam que o governo federal prestasse uma maior atenção às reivindicações dos países do Terceiro Mundo e à causa anti-colonial. Por conseguinte, o governo de Brandt redobrou os seus cuidados nas garantias que exigia a Portugal em relação à não utilização em África do armamento que lhe vendia.<sup>27</sup> E de resto, como salientou António Telo, a própria inflexão estratégica da NATO em finais dos anos 60 (a substituição do conceito de "retaliação maciça" pelo de "resposta flexível") obrigara os governantes alemães a repensar toda a política de defesa da RFA, incluindo as vantagens de uma cooperação militar estreita com Portugal (Base aérea de Beja, depósitos e instalações, fábricas de armamento, etc.).<sup>28</sup> Em virtude desta mutação estratégica, os investimentos alemães na indústria de defesa e nas infra-estruturas portuguesas diminuíram drasticamente e diversos projectos de cooperação bilateral foram suspensos ou cancelados.

## Um novo discurso ultramarino: a construção dos “novos Brasis”

Marcello Caetano não era insensível às reacções hostis que a política colonial do portuguesa suscitava fora de portas e, cada vez mais, também, dentro delas. Consciente de que a retórica ultramarina teria de se adaptar à mudança das percepções ocidentais acerca da legitimidade do colonialismo, transferiu a ênfase do discurso oficial para temas como o convívio multiétnico e o progressismo social do “mundo lusíada”, aliás na senda do que Salazar começara a fazer no início dos anos 60, com as suas alusões às “sociedades plurirraciais” e à identidade “euro-africana” e “euro-asiática” da nação portuguesa.<sup>29</sup>

Um dos aspectos mais interessantes do seu discurso prende-se com a tentativa de dessacralização de alguns dos dogmas que sustentavam a mística colonial do regime. Em Setembro de 1970, por exemplo, numa intervenção que deixou os “ultras” em estado de choque, declarou que Portugal permanecia em África não para “cumprir um destino histórico”, “defender o Ocidente”, ou “zelar por interesses económicos”, mas para proteger os “milhões de portugueses, pretos e brancos, que confiam em Portugal, que querem continuar a viver sob a nossa bandeira e gozar a nossa paz”. Caetano glosou contudo o pensamento de Salazar ao sublinhar a im-preparação dos africanos para assumirem as responsabilidades da independência, porquanto isso lhe permitia explorar o “afro-pessimismo” latente em muitos círculos internacionais. A este respeito, vale a pena recordar que menos de uma década volvida sobre as primeiras independências, as imagens negativas de África que chegavam aos *mass media* do Ocidente não eram só as que se reportavam à situação racial da África do Sul e da Rodésia ou às guerras coloniais de Portugal. Os anos de 1968 a 1974 coincidiram com a guerra civil nigeriana e as fomes do Biafra, a substituição de governos constitucionais por ditaduras militares e regimes cleptocráticos (Idi Amin, Bokassa, Mobutu), *pogroms* e massacres étnicos (Ruanda e Burundi), e o início de uma longa estagnação económica. No seu estilo professoral, Caetano gostava de explicar porque razão a independência não podia ser a panaceia para os problemas que afectavam o continente africano. Se a independência das colónias americanas nos séculos XVIII e XIX, por exemplo, tivesse decorrido em consonância com o princípio da autodeterminação democrática isso teria acarretado o domínio dos indígenas sobre os brancos de origem europeia, a exclusão destes das instituições políticas americanas, e a estagnação de todo o continente sob a forma de “pitorescos impérios ameríndios”.<sup>30</sup> Para mais, a criação de Estados viáveis, tanto nos séculos XVIII e XIX como no século XX, não podia dispensar uma panóplia de requisitos (capitais, técnicas, empresários, quadros administrativos) que no estágio de desenvolvimento em que se encontrava a maioria dos territórios africanos apenas uma população de origem europeia poderia fornecer. No entanto, para impedir que o direito de autodeterminação viesse a ser confiscado pelos mais fortes (como sucedia na Rodésia), era imperioso que Portugal continuasse a administrar de forma equilibrada e justa os territórios que conservava sob a sua soberania. “Por paradoxal que isto possa parecer”, dizia Caetano a Alçada Baptista em 1973, “é ainda em homenagem ao princípio da autodeterminação dos povos que o Poder

Central não pode abdicar dessa intervenção. Não tenhamos ilusões: se, em conformidade com as resoluções da ONU, abandonássemos o exercício da nossa soberania, essas camadas sociais de maior poder económico seriam naturalmente levadas a imitar experiências vizinhas que estão fora da nossa forma tradicional de presença em África, com políticas raciais distintas, sob a pena de perdermos irremediavelmente a sociedade multirracial que defendemos e estamos a construir".<sup>31</sup>

A direita integracionista, porém, nunca se sentiu inteiramente confortável com determinadas afirmações de Caetano, com as suas justificações filosóficas para a concessão de uma maior autonomia aos governos dos territórios ultramarinos, ou com o emprego de expressões como "Estado regional", "autonomia progressiva e participada", "novos Brasis". Não se esquecia também que em 1962 Caetano apresentara um parecer ao Conselho Ultramarino propondo a transformação do Estado unitário numa entidade federal descentralizada, uma espécie de "Estados Portugueses Unidos".<sup>32</sup> Para críticos de direita como Jaime Nogueira Pinto, o sucessor de Salazar prosseguia à socapa uma estratégia "gaullista" de abandono tímido mas irreversível do Ultramar: primeiro destruíam-se os fundamentos metafísicos do "império"; depois, retirava-se o desígnio integracionista da Constituição mediante a adopção de um figurino federalista disfarçado de "regionalismo"; e por último justificar-se-ia a descolonização com base nos elevados custos económicos das guerras e na impossibilidade de se obter uma vitória militar conclusiva. Todavia, como um outro desses críticos, o monárquico Fernando Pacheco de Amorim, era forçado a reconhecer, os discursos de Caetano eram suficientemente ambíguos para poderem ser lidos de várias maneiras.<sup>33</sup> Como qualquer homem dotado de instintos de poder, Caetano sabia que em política só havia lugar para as "visões históricas", e estas eram "incompatíveis com as juras para a eternidade". Por conseguinte, a hipótese de um dia as províncias portuguesas acederem à independência não podia ser descartada, nem assumir o aspecto de uma calamidade nacional: mesmo que reduzido à sua expressão europeia, Portugal subsistiria como nação independente. Já depois de aprovadas as reformas de 1971-72, Caetano tentou responder aos "patriotas mal esclarecidos" que o acusavam de fomentar o "federalismo" como prelúdio do abandono, explicando-lhes que "Estados federais" ou "Estados regionais" eram "simples fórmulas jurídicas de descentralização política", que não beliscavam "o sentimento nacional dos povos que as adoptam".<sup>34</sup> Portugal precisava de reformar a estrutura administrativa do império não porque desejasse abandoná-lo a curto prazo, mas porque territórios como Angola e Moçambique (os dois exemplos mais evocados por Caetano) se haviam tornado sociedades mais complexas e exigentes em relação à forma como a administração central respondia às suas aspirações e problemas. Simplesmente, e aqui Caetano dirigia-se aos que o censuravam pela "timidez" das reformas constitucionais, "em política as circunstâncias contam muito, contam às vezes decisivamente". Em 1962, quando a luta armada ainda nem sequer eclodira na Guiné e em Moçambique, o federalismo poderia ser uma forma de "desarmar" os movimentos emancipalistas, esvaziando de sentido muitas das suas reivindicações ou reduzindo-as a um simples problema de "direitos humanos". Contudo, o lapso de tempo então decorrido radicalizara os novos países africanos independentes e a guerra extremara as posições dos

movimentos de libertação. Os esquemas federalistas ensaiados pela Grã-Bretanha e a França no sentido de preservarem um elo constitucional com as antigas colônias haviam fracassado perante a intransigência dos nacionalismos africanos, e a influência pós-colonial de Londres e Paris era disputada pelas duas superpotências. Até mesmo fórmulas de partilha do poder entre as comunidades branca e negra, como a Federação da África Central (as duas Rodésias e o Niassalândia) haviam falhado clamorosamente, dando origem a situações delicadas para o Reino Unido, como a declaração unilateral de independência da Rodésia do Sul.<sup>35</sup> Por outro lado, descolonizações negociadas, como a francesa da Argélia, tinham culminado em acordos não respeitados<sup>36</sup> e no êxodo maciço das populações europeias. Em suma, o prazo de validade dos "federalismos" tinha expirado: "A guerrilha e os seus aliados, as Nações Unidas e as que andam desunidas, não aceitariam outra solução política que não seja a entrega do poder aos movimentos terroristas, com expulsão imediata ou a curto prazo (como sucedeu em Madagáscar ou no Zaire), dos brancos residentes nos territórios".<sup>37</sup>

De qualquer forma, a interrogação persiste: terão as reformas de 1971 e 1972 ficado aquém das suas intenções iniciais? Até que ponto a rejeição do "federalismo" enunciado em 1962 não seria uma espécie de racionalização feita *a posteriori* por Caetano para justificar a sua indecisão?

Até finais de 1969, é bom ter presente que o seu espaço de manobra era estreito. Américo Tomás prevenira-o de que as forças armadas haviam aceite o seu nome para suceder a Salazar na condição de não se verificarem alterações ao rumo que este imprimira à política ultramarina, o que desde logo inviabilizava a adopção de quaisquer esquemas "federalistas". A permanência de Franco Nogueira no MNE teria sido outra das condições impostas pelas chefias militares, e até abandonar o governo em Outubro de 1969, Nogueira actuou como o guardião da ortodoxia salazarista no Palácio das Necessidades, nunca deixando de indicar ao novo Presidente do Conselho os limites aceitáveis para qualquer inflexão política relativa ao Ultramar.<sup>38</sup> Caetano teve também de lidar com um assunto que transitara do governo anterior: a aprovação definitiva do empreendimento de Cabora Bassa, cuja construção não apenas absorveria substanciais recursos orçamentais, como o amarraria aos desígnios geopolíticos de Salazar e Franco Nogueira (a presença em África por tempo indeterminado e a aliança com os regimes brancos de Salisbury e Pretória). Nas suas memórias, Caetano confessa que a obra não o entusiasmou em demasia e que chegou mesmo a hesitar dar-lhe seguimento. Mas uma vez que uma opção pelo recuo não poderia deixar de produzir um impacte psicológico desmobilizador, resignou-se a avalizar o projecto.<sup>39</sup> A direita integracionista pôde também ficar sossegada com os resultados do seu périplo pela África lusófona, em Abril de 1969, porquanto Caetano não regressou proferindo palavras enigmáticas, como De Gaulle fizera em 1958 durante a sua visita a Argel, mas sim eufórico com a recepção calorosa que as populações e as autoridades locais lhe haviam proporcionado.

Saber se essa viagem terá reforçado a sua ligação sentimental a África é matéria de especulação. Uma coisa porém é certa: em 1969 ele quebrou um dos dogmas do regime (a "pátria não se discute") ao permitir que a defesa do Ultramar se convertesse num dos temas da campanha eleitoral. Julgando-se politicamente

legitimado pela vitória da União Nacional nas eleições legislativas, Caetano declara-se então munido de um "mandato indeclinável" para prosseguir a defesa militar do Ultramar e implementar as reformas de que vinha falando desde a sua visita às colónias. Como nota Freire Antunes, um dos aspectos da sua estratégia pós-eleitoral consistiu em maximizar o esforço de guerra nos três teatros de operações, nomeadamente através de um conjunto de tácticas que, com aparente sucesso, os norte-americanos haviam ensaiado no Vietname: criação de "aldeamentos estratégicos", "africanização" das unidades de combate, incursões em países que davam santuário às guerrilhas dos movimentos de libertação (Senegal, Guiné-Conackry, Congo-Brazaville, Zaire, Zâmbia, Tanzânia), recurso à guerra química e acções de "busca e destruição".<sup>40</sup> Ou seja, para melhor controlar os efeitos das suas anunciadas reformas, nada como fazê-lo exibindo uma posição de força, mostrando aos independentistas africanos que o poderio militar português era um elemento decisivo em qualquer cenário de mudança. Assim sendo, e ao contrário do que pretendia a direita salazarista, quando em 1970 o governo apresentou à Assembleia Nacional um projecto de revisão constitucional propondo a substituição do ideal "integracionista" pelo desígnio da "autonomia progressiva e participada", parece duvidoso que "abandono" se contasse entre as suas opções. Menos inócuas do que alguns dos seus críticos de esquerda e de direita pretenderam, as reformas de 1971 (revisão constitucional) e 1972 (nova lei orgânica do Ultramar) reflectiam as concepções descentralizadoras do próprio Marcello Caetano, dissipavam a imagem de imobilismo que andava associada ao regime português e, não menos importante, criavam um antídoto contra possíveis tentações separatistas nos territórios ultramarinos, e muito especialmente em Angola, cujo "milagre económico" praticamente não tinha paralelo em África.<sup>41</sup> Como o próprio Caetano reconheceu, o sentimento prevalecente entre as elites brancas das províncias africanas foi o de que o Governo ficara aquém das expectativas criadas (apesar das disposições autonomistas, a metrópole continuava a ter a última palavra sobre os aspectos fundamentais da governação). Contudo, perante as pressões da direita integracionista,<sup>42</sup> é duvidoso que Caetano pudesse ter ido muito mais além desta estratégia de pequenos passos. Esperava talvez que sem pressões externas demasiadamente fortes, com as boas perspectivas económicas e a descentralização administrativa, a quimera dos "novos Brasis" se fosse afirmando por si própria, sem necessidade de um arranjo constitucional de tipo "federalista" que seria sempre controverso. "Tempo, dêem-me tempo, era o que eu pedia aos impacientes, era o que eu solicitava aos estadistas estrangeiros a quem expunha os meus planos, geralmente acolhidos com compreensão e simpatia".<sup>43</sup>

### A procura de uma *détente* africana

Ora, "comprar tempo" foi a tarefa primordial da sua diplomacia. Já com Franco Nogueira afastado das Necessidades, Caetano tentou aproveitar alguns sinais de

abertura protagonizados pelos estados africanos mais moderados e pró-ocidentais.<sup>44</sup> Não para negociar qualquer espécie de descolonização sob os auspícios da ONU e a aprovação da OUA, claro está, mas para alcançar uma *détente* com alguns dos patronos dos movimentos de libertação, e habituá-los à ideia de que Portugal não tinha hora marcada para sair de África e podia exercer uma influência moderadora junto dos regimes segregacionistas da Rodésia e África do Sul. Nesse sentido, os responsáveis portugueses proclamavam a distinção entre “uma África consciente, evoluída, progressiva, pacífica, e senhora dos seus destinos, e uma outra infelizmente retrógrada, agressiva, desordeira e neocolonizada (...). Pelas ideias que defendemos, pelos nossos propósitos e acções, integramo-nos, sem dúvida, na África pacífica e progressiva”.<sup>45</sup> Até lhe ser possível, o governo de Caetano prosseguiu esta linha dialogante, tentando inclusivamente moderar as iniciativas locais que pudessem comprometê-la, nomeadamente a cooperação militar com Salisbury e Pretória e as incursões, invasões e golpes de mão sobre estados independentes — embora, diga-se de passagem, nem sempre com êxito.<sup>46</sup>

A reacção ambivalente de Lisboa ao “Manifesto de Lusaka” ilustra bem essa busca de uma “coexistência pacífica”. Em Maio de 1969, uma cimeira de chefes de Estado da África Central e Oriental, reunida na capital da Zâmbia, aprovava um comunicado final onde os seus signatários (Jomo Kenyatta, Kenneth Kaunda, entre outros) reconheciam que a política portuguesa estava isenta de racismo, congratulavam-se pela possibilidade de se realizarem referendos de autodeterminação nas províncias portuguesas, e admitiam que as respectivas populações optassem por manter um vínculo constitucional com Portugal. O comunicado, conhecido como o “Manifesto de Lusaka”<sup>47</sup> (adoptado pela OUA em Setembro e aprovado pela Assembleia Geral da ONU no Outono de 1969) traduzia a percepção dominante entre muitos dirigentes africanos de que os regimes brancos da África Austral tinham passado a sua prova de fogo (sanções, embargos, ostracismo diplomático, insurreições armadas), e que a melhor forma de alcançar o objectivo final do “governo de maioria” seria não através do confronto, mas do diálogo e das reformas políticas.<sup>48</sup> De resto, para países interiores como o Zaire, a Zâmbia e o Malawi, o acesso às estradas, caminhos de ferro e portos controlados por Portugal era uma questão de sobrevivência, e essa simples constatação obrigava-os a moderar os seus ímpetos de solidariedade pan-africana e a procurar uma qualquer acomodação política com Lisboa.<sup>49</sup>

A diplomacia portuguesa tentou aproveitar todos estes ângulos de manobra, reatando algumas ligações diplomáticas, consolidando laços de cooperação e dependência, ou concluindo pactos de não-agressão aplicáveis às zonas de fronteira. Assim, Jorge Jardim continuou a cultivar a flexibilidade de Hastings Banda do Malawi, comprando a sua amizade através de toda a espécie de expedientes, que podiam ir desde o financiamento dos palácios presidenciais à formação e treino da milícia do regime (os *Young Pionners*); em troca, Banda fechava os olhos às acções punitivas das tropas portuguesas sobre os guerrilheiros da Frelimo baseados no seu território e procurava exercer um papel “moderador” na OUA. A Zâmbia era um caso mais complicado, dado o maior empenhamento ideológico do socialista Kenneth Kaunda, mas graças ao controlo do Caminho de Ferro de Benguela (crucial para o

escoamento das exportações de cobre zambianas) e à ameaça de utilização dos "Leais" (uma força constituída por dissidentes políticos zambianos que Costa Gomes criara em Angola), Portugal conseguiu concluir alguns acordos visando a criação de "zonas-tampão" na fronteira da Zâmbia com Angola.<sup>50</sup> O Zaire de Mobuto Sese Seko foi outro dos países cortejados por Portugal, até porque a FNLA, sediada em Kinshasa, havia-se tornando o último foco de resistência em Angola depois da "pacificação" da Zona Militar Leste. A antiga colónia belga tinha suspenso relações com Portugal em 1964, na sequência de uma recomendação da OUA, mas graças aos "Fiéis Catangueses" (outra criação de Costa Gomes) os portugueses conservaram sempre um elemento de pressão poderoso sobre o ditador zairense. Em 1969, este deu a entender a Lisboa que as relações diplomáticas entre os dois países poderiam ser reatadas, embora de forma gradual e discreta. Entre 1969 e 1973 funcionou em Kinshasa uma secção de interesses portuguesa (a Gestion des Affaires Portugaises), a princípio na Embaixada de Espanha, e depois em edifício próprio. O arranjo satisfaz ambas partes. Respondendo ao desejo de Mobutu de restabelecer as ligações comerciais entre o Zaire e Angola e a África do Sul, Portugal garantia que este manteria uma rédea apertada sobre as actividades de Holden Roberto, e que as incursões armadas da FNLA no Norte de Angola se limitariam a escaramuças com o MPLA (o que em certo sentido não deixava de servir também os propósitos de Holden). Contudo, este *modus vivendi* idílico chegaria ao fim em meados de 1973, e por duas razões. Mobuto concluiu que a *détente* com Portugal poderia beliscar a sua imagem de grande estadista africano e prejudicar a sua posição na OUA, e também porque nesse mesmo ano foi lançado um agressivo programa de nacionalizações em vários sectores da economia, o qual afectou seriamente os interesses da colónia portuguesa no Zaire.<sup>51</sup>

Num contexto diferente, o da África Ocidental, o Governo de Caetano tentou também aproveitar os sinais de abertura de estadistas moderados como Houphouët-Boigny e Leopold Senghor, os quais desde 1969 defendiam uma política de diálogo da OUA com Portugal e a África do Sul (para grande irritação de líderes como Agostinho Neto e Amílcar Cabral). Temendo que a independência da Guiné se pudesse realizar sob os auspícios do pró-soviético Sékou Touré, Senghor formulou diversos apelos ao diálogo e ao fim das hostilidades, sugerindo que uma solução para o conflito colonial português poderia passar pela integração das províncias africanas numa associação de tipo confederal, juntamente com Portugal e o Brasil: uma Comunidade Luso-Afro-Brasileira (esquema que em anos anteriores a diplomacia brasileira tentara, sem êxito, vender a Portugal). Durante dois anos, a estratégia ofensiva de Spínola na Guiné não permitiu que Lisboa desse qualquer resposta àquelas sugestões, mas depois do malogro do *raide* sobre Conackry (Novembro de 1970), elementos do Ministério do Ultramar e do MNE (entre os quais Rui Patrício) entabularam conversações com altos representantes senegaleses em Dakar e Paris. A documentação disponível não chega para perceber se esses contactos se ficaram apenas pela discussão de eventuais acordos de vigilância e fiscalização da fronteira da Guiné com o Casamança, mas recentemente Rui Patrício admitiu que o plano de Senghor para a Guiné chegou a ser aflorado nesses contactos. Dois factores, pelo menos, impediram que essa via fosse aprofundada em 1971: a

oposição activa do PAIGC, receoso de que alguns dos seus objectivos (a associação de Cabo Verde à independência da Guiné) fossem sacrificados por Senghor; mas também, segundo Rui Patrício, os ciúmes de um Spínola determinado a chamar a si todo o protagonismo nas discussões envolvendo o futuro da Guiné. Por conseguinte, sempre que o PAIGC atravessou a fronteira senegalesa durante 1971, as forças portuguesas na Guiné exerceram retaliações brutais, frequentemente à revelia das instruções enviadas por Lisboa.<sup>52</sup> O estratagema parece ter resultado, pois quando Senghor voltou a oferecer os seus bons officios para uma trégua com o movimento de Amílcar Cabral, foi a Spínola que se dirigiu e não ao Governo metropolitano. Em Maio de 1972, na estância de Cap Skiring, o chefe de Estado senegalês reiterou as suas anteriores propostas, Spínola ficou "entusiasmado", mas Caetano opôs-se liminarmente ao prosseguimento das conversações, alegando que o enfeudamento do PAIGC a "ideologias e forças internacionais" não oferecia as garantias indispensáveis a um cessar-fogo efectivo, e que uma vez aceite para a Guiné a "fórmula onusiana da autodeterminação" criar-se-ia um "precedente terrível" para que a mesma fosse reclamada pelos movimentos em luta nos outros territórios.<sup>53</sup> Das duas uma: ou Caetano estava já rendido à "teoria dos dominós" ou, a poucos meses da eleição do Presidente da República, temia fortalecer ainda mais o prestígio militar que Spínola, um dos nomes mais falados para suceder a Tomás, alcançara após quatro anos na Guiné. Em Outubro, o mesmo Spínola deu-lhe conta de uma proposta formulada pelo próprio Amílcar Cabral no sentido de ambos se encontrarem, eventualmente em Bissau, "sem quaisquer condições prévias e nos termos do plano de paz de Senghor, mediante a recíproca aceitação de um cessar-fogo".<sup>54</sup> Caetano voltou a manifestar a sua oposição, e desta vez face a face. Ficou célebre o diálogo que ambos travaram na ocasião, com Spínola a ser informado de que seria preferível "sair da Guiné por uma derrota militar com honra, do que por um acordo com os terroristas, abrindo o caminho a outras negociações".<sup>55</sup> Esfumava-se assim a última hipótese de Caetano estabelecer um *tandem* com Spínola para uma negociação na Guiné. Ao mesmo tempo, as forças armadas ficavam também a saber que o poder político encarava uma vez mais a hipótese de imolá-las em prol de uma determinada estratégia de defesa do império, exactamente como fizera em 1961 em relação a Goa.<sup>56</sup>

### Diligências na "hora sombria"

As últimas iniciativas diplomáticas de Caetano na frente africana decorrem já num ambiente de crise profunda do regime. No plano interno, o "movimento dos capitães" começava a evoluir de uma contestação estritamente corporativa para uma de contornos abertamente políticos.<sup>57</sup> Spínola, desocupado em Lisboa, dava os últimos retoques no livro que iria tornar pública a sua divergência em relação à forma como o governo conduzia a política ultramarina.<sup>58</sup> Os militares de extrema-direita também não estavam menos activos e Kaúlza de Arriaga, regressado de

Moçambique, era um dos nomes falados para assumir a liderança de um golpe oriundo desse sector. Por outro lado, se a política de "africanização" da guerra lograra aliviar a pressão do recrutamento sobre a juventude metropolitana, isso não significava que o regime tivesse conseguido erradicar o conflito colonial das mentes dos portugueses, e em especial dos mais politizados. Caetano sabia também que os custos económicos da guerra (as despesas com a Defesa absorviam cerca de 40% do Orçamento de Estado) se encontrariam submetidos a uma forte contestação a partir do momento em que se verificasse uma inversão do ciclo económico. Ora, a crise energética de finais de 1973, impondo à população medidas restritivas do consumo e gerando um ambiente propício à contenção salarial, criava exactamente as condições para que a agitação social<sup>59</sup> se pudesse mesclar com *slogans* exigindo o fim da guerra — uma guerra para defender territórios e populações que, de acordo com o próprio chefe do governo, em breve poderiam deixar de ser portugueses... Nos teatros de operações, tirando o caso de Angola, onde a situação se encontrava estabilizada a favor de Portugal, o panorama não era propriamente animador. Na Guiné, as consequências do fim iminente da Guerra do Vietname fizeram-se sentir na qualidade do equipamento que o PAIGC passou a ter à sua disposição (especialmente os mísseis terra-ar *Strella*), e com o qual praticamente paralisou a aviação militar portuguesa.<sup>60</sup> Em Moçambique, depois de durante anos se encontrar confinada aos distritos do Niassa e Cabo Delgado, a Frelimo infiltrava-se com êxito em Tete, atravessava o rio Zambeze e começava a ameaçar o corredor que ligava o porto da Beira a Salisbury (vital para a sobrevivência da Rodésia).<sup>61</sup> No plano diplomático, o governo parecia impotente para travar uma terrível sucessão de reveses. Em Setembro de 1973, a proclamação da independência do "Estado Guiné-Bissau", na área libertada de Madina de Boé, foi reconhecida por mais de 40 Estados-membros da ONU. Eram na sua maioria países tradicionalmente hostis a Portugal (africanos, asiáticos, árabes e europeus de Leste), mas não deixa de ser significativo que a Assembleia Geral tenha aprovado uma resolução (93 votos a favor, 30 abstenções e apenas 7 votos contra) na qual se congratulava "pelo recente acesso à independência do povo da Guiné-Bissau, ao criar o Estado soberano que é a República da Guiné-Bissau", e condenava Portugal por conduzir uma guerra de agressão contra um "Estado independente".<sup>62</sup> Ainda em 1973, a denúncia de vários massacres perpetrados pelas forças armadas portuguesas contra populações civis em Moçambique (Mucumbura, Wiriyamu e Chawola), e a expulsão de vários missionários católicos da mesma província (os padres de Burgos), não só causaram novas mossaas na imagem internacional do país, como agravaram o mal-estar que se instalara na relação entre o regime e a Igreja Católica. Em suma, a *détente* africana que a diplomacia marcelista tão afanosamente procurara desde 1969 parecia ter os seus dias contados. Aproximava-se aquilo que Caetano, num dos seus últimos discursos, chamou de "a hora sombria". No entanto, para ultrapassá-la, Caetano deverá ter percebido que dificilmente poderia sacrificar as forças armadas em benefício de uma estratégia de resistência que, no essencial, visava resguardar Angola e Moçambique dos efeitos políticos e psicológicos de uma retirada portuguesa da Guiné. Dito de outro modo: como não possuía a autoridade carismática de Salazar, Caetano (ao contrário do que dissera a Spínola em 1972) dificilmente poderia

emular a tática do seu antecessor no caso de Goa. Se Caetano fosse tão maquiavélico como Spínola o retrata em alguns dos seus escritos, então não fazem sentido os enormes esforços que despendeu no sentido de adquirir o equipamento necessário para prevenir um colapso militar na Guiné e no Norte de Moçambique. Em suma: Caetano precisava de evitar que as forças armadas, a sua verdadeira base de sustentação após o fim da legislatura em 1973, fossem tentadas a intervir com o pretexto de que o governo não fazia tudo o que estava ao seu alcance para impedir um *de-saire* semelhante ao de 1961. Para os sectores mais ortodoxos, esses esforços deveriam consistir na obtenção da tecnologia que garantisse uma "vitória militar" a Portugal;<sup>63</sup> para os mais pragmáticos, a tarefa primordial do governo deveria residir na procura de uma solução política para o conflito colonial, eventualmente baseada no reconhecimento do direito de autodeterminação das populações africanas.<sup>64</sup>

Mantendo estas duas correntes na expectativa, Caetano escolheria depois a que lhe parecesse mais forte. Para isso precisava de conservar várias opções em aberto. Por um lado, nomeou um novo governador e comandante militar para a Guiné, Bethencourt Rodrigues, o "herói" do Leste de Angola e o mais condecorado dos generais portugueses, e mobilizou o aparelho diplomático para a aquisição do equipamento que as circunstâncias delicadas na Guiné e em Moçambique exigiam.<sup>65</sup> Em diversos discursos reiterou também o total empenho do governo na "defesa global do Ultramar", tentando minorar o impacte do livro de Spínola (editado a 23 de Fevereiro). A 5 de Março de 1974, numa alocução perante a Assembleia Nacional, afirmou, por exemplo, que "uma transigência ou uma abdicação num sítio logo afectaria a força da resistência no conjunto. Não poderíamos, por exemplo, aceitar a negociação com o inimigo na Guiné em termos que nos privassem da autoridade para recusar negociações em Angola ou em Moçambique".<sup>66</sup>

Mas a "negociação com o inimigo" era precisamente um cenário que não estava ausente do seu leque de opções. Em Agosto de 1973, recebera Jorge Jardim que o pusera ao corrente dos contactos que vinha desenvolvendo com as autoridades zambianas. O pretexto era o estabelecimento de um esquema de colaboração fronteiriça, mas as conversas com Kaunda acabaram por incluir também uma troca de impressões acerca do conceito de "multirracismo" que Portugal pretendia consolidar em Moçambique. Segundo Jardim, Caetano tê-lo-á encorajado a prosseguir os contactos "pesquisando a viabilidade de soluções honrosas", pois um colapso militar em Moçambique era uma eventualidade que não se podia ignorar. Usando de alguma duplicidade nas suas entrevistas com Caetano, Jardim interpretou a expressão "soluções honrosas" da forma mais lata possível e em poucos meses tinha já acertado com Kaunda um esquema para a independência de Moçambique (o célebre "Programa de Lusaka") onde a posição política e os interesses económicos da população europeia seriam salvaguardados, e a Frelimo convidada a integrar um governo de transição. O programa seria implementado de forma gradual (três a cinco anos), evoluindo a partir da experiência da "autonomia progressiva e participada" e de uma "descalada" da actividade militar. Para Jardim, o principal mérito do esquema, inspirado no modelo britânico de descolonização da Zâmbia e do Malawi, residia na preservação da identidade multirracial de Moçambique, no facto de oferecer uma saída honrosa às forças armadas e de eliminar politicamente a

facção "pró-soviética" da Frelimo. Até meados de Abril de 74, Jardim apostou na ambiguidade e nunca revelou o conteúdo exacto das conversações que ia mantendo em Lusaka. Quando finalmente abriu o jogo, Caetano terá lido sem grande interesse o "Programa" e comentado que Jardim "fora longe de mais".<sup>67</sup> Mas nesta altura (17 de Abril), recorde-se, estava-se apenas a uma semana do golpe militar (cujos preparativos não deveriam ser desconhecidos de Caetano).

Moçambique, porém, era uma peça importante do discurso marcelista das "sociedades progressivas" e das "democracias raciais" que precisavam de se manter sob a tutela portuguesa até estarem maduras para a independência. Diferente era o caso da Guiné, o calcanhar de Aquiles do império, e a província cujas características menos se ajustavam à retórica do "multirracialismo". Alguns testemunhos confirmam que Caetano poderia ter aberto uma excepção para aquele território, desde que o PAIGC abdicasse das suas reivindicações em relação a Cabo Verde. O chanceler brasileiro Gibson Barboza, que no início da década de 70 ofereceu os bons ofícios do Itamaraty a Lisboa para mediar uma aproximação de Portugal a alguns governos africanos, avistou-se em Maio de 1973 com o chefe do governo português e registou este comentário: "Visivelmente abalado, Marcello Caetano reconheceu que a Guiné portuguesa era um caso à parte, diferente da situação de Angola e Moçambique... Trata-se de um caso típico de colonialismo... E acrescentou que estaria disposto a entabular negociações para a sua independência, ou mesmo cedê-la unilateralmente, desde já, se não fosse seu receio — ou mesmo certeza — de que o 'louco do Sékou Touré' ... anexaria o território da Guiné portuguesa assim que esta se tornasse independente".<sup>68</sup> Caetano deixou cair a proposta de mediação brasileira, mas alguns meses mais tarde (em circunstâncias bem mais adversas) aceitou dar sequência a uma diligência do Foreign Office que propunha que representantes do governo português e do PAIGC entabulassem um diálogo.<sup>69</sup> Embora o encontro de um funcionário diplomático português com uma *troika* do PAIGC em Londres, em 26 e 27 de Março de 1974, pudesse ter criado as condições para uma solução política para a Guiné, o figurino que essa solução assumiria só pode ser objecto de especulação. Os encontros tiveram um carácter estritamente exploratório, não existiu qualquer agenda predeterminada, as instruções dos emissários eram bastante vagas e, de resto, a categoria do representante português, um diplomata com poucos anos de carreira, parece indicar que Caetano se sentia ainda pouco seguro em relação às reacções que um encontro deste tipo poderia suscitar. Alguns dos estudiosos da descolonização portuguesa consideram, com alguma plausibilidade, que tudo não terá passado de uma manobra de última hora para ganhar tempo e travar a marcha do MFA ou um eventual golpe de antecipação dos "ultras".<sup>70</sup> Nunca o saberemos. Um mês depois destas *démarches* a Revolução estava na rua e a gestão do problema colonial transitava para outras mãos.<sup>71</sup>

## Considerações finais

A generalidade dos historiadores e analistas tende a apresentar a política ultramarina de Salazar, e a acção diplomática que a sustentava, como exemplos acabados de monolitismo e intransigência; por seu turno, a política de Caetano possuiria alguns elementos de flexibilidade, mas não os suficientes para provocar uma efectiva ruptura com o passado. Alguns autores argumentam que Caetano, sempre receoso do peso dos "ultras", foi forçado a cultivar uma ambiguidade contraproducente em relação ao problema colonial, desbaratando o *élan* que as eleições de 1969 lhe haviam conferido. Avaliando mal os equilíbrios internos nas forças armadas, foi cedendo progressivamente aos avisos e pressões que lhe iam chegando dos sectores mais ortodoxos e, involuntariamente, acabou por ficar refém da "teoria dos domínios". No entanto, vale a pena especular se Caetano alguma vez terá tencionado presidir à liquidação do império, ele que fora um dos seus mais eminentes doutrinadores.

A este respeito, os indícios contraditórios não faltam. No seu momento de maior força, Caetano procurou rodear-se de colaboradores imbuídos de intenções reformistas e claramente sintonizados com as democracias europeias, dos tecnocratas do planeamento económico aos homens da "Ala Liberal". Algumas testemunhas sugerem até que não lhe repugnaria a ideia de negociar uma independência da Guiné com o PAIGC, para depois se concentrar no desenvolvimento das "sociedades multirraciais" de Angola e Moçambique, condição indispensável para uma independência real desses territórios, mas que não deveria ocorrer num futuro demasiado longínquo. Tendo chegado ao poder num momento em que as conexões económicas e humanas entre Portugal e a Europa se haviam estreitado consideravelmente, não custa acreditar que Caetano tivesse tomado consciência de que mais tarde ou mais cedo uma opção entre a África e a Europa se tornaria inevitável. De resto, é curioso verificar que o Acordo Comercial celebrado com as Comunidades Europeias (Julho de 1972) possuía uma cláusula evolutiva (o artigo 35.º), que em 1976 pôde ser invocada pelo I Governo Constitucional para aprofundar a ligação a Bruxelas e, pouco depois, solicitar a adesão formal ao Mercado Comum.

Foi também durante o seu consulado que o "Espaço Económico Português", arquitectado pelos governos de Salazar em 1961, recebeu a sua sentença de morte, nomeadamente através da legislação de Silva Cunha (Novembro de 1971) sobre o sistema de pagamentos inter-territoriais, que acabava de vez com a miragem da "moeda única imperial".<sup>72</sup> Assim sendo, tudo parecia encaminhar-se para uma situação em que a descolonização se reduziria a uma questão fundamentalmente política, uma vez que no plano das realidades económicas o país já havia feito a sua opção pela Europa. O problema é que, como já foi notado,<sup>73</sup> Caetano não era o homem certo para protagonizar a ruptura decisiva. A idade avançada, uma mundividência pessimista e, sobretudo, uma história pessoal que se confundia com a do próprio regime colonial corporativo, não ajudavam as coisas. A somar a tudo isto, Caetano não possuía a autoridade necessária para, de um momento para o outro, operar uma viragem inesperada — um pouco como o general De Gaulle havia feito

relativamente à Argélia francesa após o seu regresso ao poder em 1958. Mas mesmo que em finais de 1973 se tivesse apercebido de que a política de resistência à *outrance* se tinha tornado inviável, nesse momento Caetano não tinha sequer uma "estratégia de saída". Nem sequer para a Guiné. O seu discurso cristalizara na "teoria dos dominós" — a ideia de que o Ultramar português constituía uma realidade "una e indivisível" e que o abandono, consentido ou deliberado, de uma das partes provocaria o colapso do todo (um erro também cometido pelos norte-americanos na Indochina).

Curiosamente, Caetano poderia ter exorcizado a "teoria dos dominós" imperiais se tivesse dado sequência a uma teoria formulada pela dupla Salazar/Franco Nogueira. Em dois artigos recentes,<sup>74</sup> Manuel de Lucena observou com grande perspicácia que, talvez antecipando dificuldades insuperáveis na Guiné, Salazar e Nogueira haviam discretamente começado a referir-se à existência de "três Áfricas": uma "África árabe", circunscrita ao Magrebe, sujeita à influência do Islão e dotada de tradições políticas e culturais que a separavam do resto do continente; uma "África Negra", abarcando as antigas colónias britânicas, francesas e belgas no flanco ocidental e na região dos Grandes Lagos, territórios onde o povoamento branco fora inexpressivo, as estruturas da colonização eram superficiais e onde o traçado arbitrário das fronteiras iria dar origens a terríveis animosidades étnicas e tribais; e finalmente uma África Austral, multirracial e pluricultural, dominada pelo elemento negro, mas com núcleos importantes de colonos brancos, uma África que compreendia algumas das antigas dependências britânicas mais prósperas, bem como Angola e Moçambique. A cada uma destas três Áfricas estavam associados problemas distintos que, supõe-se, exigiriam respostas diferenciadas. Contudo, talvez por acreditarem ainda na possibilidade de uma "solução militar", Salazar e Nogueira optaram por não tirar todas as ilações do seu próprio raciocínio. Mas no plano doutrinal estava aberta uma porta para a diferenciação do Ultramar — no fundo, para o regresso a uma tradição (a da antiga monarquia, segundo Lucena) que não sacralizava a integridade do império, e à qual não repugnaria alienar uma das suas partes se as circunstâncias o exigissem.

De qualquer forma, é possível que Caetano não andasse muito longe da verdade quando dizia que depois de "abandonada" a Guiné Portugal seria incapaz de sustentar as pressões que de imediato se abateriam sobre os restantes territórios africanos. Nas chancelarias diplomáticas e nos meios anti-coloniais gerara-se a ideia de que Portugal era o elo mais fraco do poder branco em África. Se esse elo fosse quebrado, o equilíbrio estratégico na África Meridional alterar-se-ia a favor dos movimentos de libertação da Rodésia, do Sudoeste Africano e das forças anti-*apartheid*. As soluções de compromisso (ou diferenciadas) tenderiam pois a ser rejeitadas pelos movimentos que combatiam o colonialismo português e pelos seus patronos internacionais, os quais, recorde-se, viviam então a euforia da *débâcle* americana no Vietname e da humilhação infligida às potências ocidentais pelos países árabes produtores de petróleo.

Terá Franco Nogueira razão quando argumenta que a política externa de Caetano acelerou o colapso do regime? Em parte, sim. Mas não pelas razões que o antigo ministro de Salazar tinha em mente. A política externa serve uma determinada

concepção do interesse nacional. Quando este é interpretado de modo diverso pelos actores, grupos e interesses que podem influenciar a sua formulação, é impossível evitar que haja contradições, dúvidas e incertezas. Por outro lado, embora a acção diplomática pudesse ter atenuado os efeitos da contestação a que a política colonial portuguesa se encontrava sujeita, ela não podia alterar as percepções morais da sociedade internacional em relação à legitimidade do colonialismo, ou sequer alterar a opinião mais ou menos consensual nas chancelarias ocidentais de que a melhor forma de Portugal preservar a sua influência e interesses no Ultramar passaria pelo reconhecimento e enquadramento do nacionalismo africano. Finalmente, a diplomacia também não poderia ter suprimido o cansaço crescente que largos sectores da sociedade portuguesa experimentavam em relação à guerra colonial, e o seu desejo de integrar a "normalidade" democrática e burguesa da Europa Ocidental.

### Notas

- 1 Este artigo insere-se num projecto de investigação mais vasto sobre o Marcelismo, financiado pela FCT e coordenado por Fernando Rosas, no Instituto de História Contemporânea da FCSH/UNL. Uma versão ligeiramente diferente foi publicada em Fernando Martins (org.), *Diplomacia e Guerra: Política Externa e Política de Defesa em Portugal. Do Final da Monarquia ao Marcelismo*, Lisboa, Colibri-CIDEHUS-Univ. de Évora, 2002. Agradeço ao Francisco Castro os comentários a uma primeira versão deste texto. Todos os erros que ele possa conter são, claro está, da minha exclusiva responsabilidade.
- 2 Franco Nogueira, *História de Portugal: 1933-74*, Porto Civilização, 1981, p. 499.
- 3 Franco Nogueira, "A política externa acelerou o colapso da II República", em *Jornal de Macau* (reproduzido do jornal *Semanário* de Lisboa). Agradeço ao Fernando Lima a cedência da fotocópia deste artigo.
- 4 Vasco Pulido Valente, "Marcello Caetano. As desventuras da razão", em *Kapa*, n.º 2, Novembro de 1990. O artigo foi republicado, com alguns cortes, no I Suplemento ao *Dicionário de História de Portugal* (coord. António Barreto e Maria Filomena Mónica), Porto, Figueirinhas, 1999, pp. 198-216.
- 5 *Kapa*, n.º 2, Novembro de 1990, p. 176.
- 6 António Telo, "As guerras de África e a mudança nos apoios internacionais de Portugal", *Revista de História das Ideias*, vol. 16, 1994, p. 348.
- 7 António José Telo, "As relações internacionais da transição", em J. M. Brandão de Brito, *Do Marcelismo ao Fim do Estado Novo*, Lisboa, Editorial Notícias, 1999, p. 226
- 8 António Costa Pinto, "Portugal e a resistência à Descolonização", em F. Bethencourt e K. Chauduri, *História da Expansão Portuguesa*, 5.º Vol., Lisboa, Círculo de Leitores, 1998, pp. 51-64.
- 9 Kenneth Maxwell, *A Construção da Democracia em Portugal*, Lisboa, Presença, 1999 (tradução do original inglês de 1995), p. 65.

- 10 Norrie MacQueen, *A Descolonização da África Portuguesa. A Revolução Metropolitana e a Dissolução do Império*, Lisboa, Inquérito, 1998 (tradução do original inglês de 1997), p. 251.
- 11 Nomeadamente em: José Calvet de Magalhães, *Portugal e as Nações Unidas. A Questão Colonial (1955-1974)*, Lisboa, IEEI, 1996; Carlos Gaspar, "Organização das Nações Unidas", em II Suplemento ao *Dicionário de História de Portugal...*; Fernando Martins, *Portugal e a Organização das Nações Unidas - Uma história da Política Externa e Ultramarina Portuguesa no Pós-Guerra*, Lisboa, FCSH/UNL, 1995 (texto policopiado), A. E. Duarte Silva, "O litígio entre Portugal e a ONU", *Análise Social*, n.º 130, 1995.
- 12 O Governo conservador inglês, por exemplo, foi bastante ríspido na forma como admoestou os responsáveis portugueses pelo seu encobrimento do plano de invasão de Conacky aos aliados da NATO. O revés de Conackry terá, provavelmente, frustrado uma tentativa de diálogo bilateral sobre questões africanas ensaiada pelo Foreign Office após as eleições portuguesas de 1969. Sobre estas questões ver PRO FCO 9/1264 (Relato de conversa entre Sir Alec Douglas-Home e Rui Patrício, 2/12/1970); FCO 9/1266 (Paper "Anglo-Portuguese Relations, 20/5/1970 e "Anglo-Portuguese-Relations: detailed african aspects", 18/6/1970).
- 13 Carlos Gaspar, "Organização das Nações Unidas" ..., p. 677.
- 14 A este respeito, cf. as memórias do Embaixador Eduardo Brazão, *Memorial de Dom Quixote*, Coimbra, Coimbra Editora, 1976, p. 143.
- 15 Manuel Braga da Cruz, *O Estado Novo e a Igreja Católica*, Lisboa, Bizâncio, 1998, p. 185.
- 16 A este respeito, cf. o que diz José Manuel Tavares Castilho, *A Ideia de Europa no Marcelismo*, Porto, Afrontamento, 2000, e o excelente artigo de José Barreto sobre o violento discurso anticapitalista (e, nalguns casos, "antieuropeísta") das oposições ao regime autoritário: "As nacionalizações e a oposição ao Estado Novo", *Análise Social*, n.º 151-152, Inverno de 2000, pp. 509-544.
- 17 Ver, nomeadamente, no Arquivo Histórico-Diplomático do MNE, Casa dos Tratados - Cimalha, Maço 9, a circular "Necessidade de um sistema defensivo para o Atlântico Sul" (9/3/1970), elaborada pela Direcção-Geral dos Negócios Políticos; e na Torre do Tombo, Arquivo Marcello Caetano - Presidência do Conselho de Ministros, Cx 922, 1/B-1-1, o texto do Inspector Superior do Ministério do Ultramar, Alexandre Ribeiro da Cunha, "La Politique Africaine de Portugal et la Défense de l'Occident" (1972). Sobre as percepções dos países da NATO em relação à "ameaça soviética" no Atlântico Sul, cf. Christopher Coker, *NATO, the Warsaw Pact and Africa*, Londres, Macmillan, 1985.
- 18 Sobre a questão colonial e as relações luso-brasileiras, cf. Amadeo Luís Cervo e José Calvet de Magalhães, *Depois das Caravelas. As relações entre Portugal e o Brasil, 1808-2000*, Lisboa, Instituto Camões, 2000, em especial pp. 227-243.
- 19 José Calvet de Magalhães, "Portugal e os Estados Unidos - relações no domínio da defesa", *Estratégia*, n.º 3, 1987, p. 36.
- 20 Para o enfraquecimento da "presidência imperial" durante o mandato de Richard Nixon, cf. Robert D. Schulzinger, *U. S. Diplomacy since 1900*, New York, Oxford U.

- P., 1998, p. 306-312. A mais recente avaliação da política externa de Nixon e Kissinger pertence a William Bundy, *A Tangled Web. The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency*, New York, Hill & Wang, 1998.
- 21 José Freire Antunes, *Nixon e Caetano. Promessas e Abandono*, Lisboa, Difusão Cultural, 1992, p. 268.
- 22 Sobre a crise de Outubro de 1973 vale a pena comparar as análises de João Hall Themido, *Dez Anos em Washington, 1971-1981*, Lisboa, Dom Quixote, 1995, pp. 111-148, José Calvet de Magalhães, "Portugal e os Estados Unidos...", pp. 38-43, e de José Freire Antunes, *Portugal na Guerra do Petróleo. Os Açores e as Vitórias de Israel 1973*, Lisboa, Edeline, 2000, pp. 41-63. A documentação (aberta) dos National Archives relativa a este tema específico não é particularmente interessante. O apontamento da conversa de Kissinger com Caetano em Lisboa, datado de 17 de Dezembro de 1973, por exemplo, limita-se a registar uma insípida troca de cortesias. NARA, Department of State - Central Files, Box 2556.
- 23 Essa "benevolência" transparece claramente da conversa de Franco Nogueira com Nixon em 19 de Abril de 1969, pouco depois da nova administração ter entrado em funções, e seria depois confirmada no NSSM - 39 (cf. nota seguinte). De qualquer forma, cotejando os relatos de conversa do Departamento de Estado norte-americano com o registo publicado por Franco Nogueira em *Diálogos Interditos: Braga, Intervenção, 1979*, 2.º vol., pp. 249-252, é possível surpreender uma diferença de tom significativa nas declarações amigáveis de Nixon. Frases como "Não, não estou de acordo com a política até agora seguida pelo meu país para com Portugal" pura e simplesmente não constam do Memorandum elaborado pelos serviços americanos, o qual se encontra em NARA, Department of State, Central Files, Box 2441.
- 24 O texto mais importante sobre este assunto continua a ser Mohamed A. El-Kawas e Barry Cohen, *The Kissinger Study of Southern Africa*, Lawrence Hill, Westport, 1976, no qual os autores examinam detalhadamente o documento-chave da administração Nixon para a África Meridional, o "National Security Study Memorandum 39", e as suas implicações concretas até 1976. Nas quase 4000 páginas dos seus três volumes de memórias, Kissinger apenas se refere a Caetano uma única vez (*Les Anées Orangeuses*, Paris, Fayard, 1982, 1.º vol., p. 602), e no contexto da Guerra do Yom Kippur. Sobre África Kissinger apenas se pronuncia no último volume, mas aí o seu relato centra-se apenas nos anos de Gerald Ford (1974-1976).
- 25 Cf. o testemunho de António de Faria, embaixador em Londres entre 1968 e 1973, sobre as relações luso-britânicas neste período, em José Freire Antunes, *A Guerra de África, 1961-1974*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1996, pp. 494-500. Para os dilemas que sucessivos governos britânicos experimentaram em relação à política colonial portuguesa após 1961, cf. Glyn Stone, "Britain and Portuguese Africa, 1961-65", *Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. XXVIII, 3, Setembro 2000, pp. 169-192.
- 26 As contrapartidas oferecidas por Portugal à França eram a instalação nas Flores de uma estação francesa de tiro e rastreio balístico, e a venda do urânio de Moçambique. Sobre isto cf. António José Telo e Hipólito de la Torre Gómez,

- Portugal e Espanha nos Sistemas Internacionais Contemporâneos*, Lisboa, Cosmos, 2000, p. 130. Sobre o Acordo das Flores e a dimensão militar das relações luso-francesas neste período, cf. AHDMNE, Casa dos Tratados - Cimalha, Maço 9 e PEA M 685.
- 27 A embaixada britânica em Bona, em comunicação de 20 de Abril de 1971, informava o Foreign Office que o Governo alemão federal estava disposto a reduzir ao mínimo os seus fornecimentos de armas a Portugal, e que no essencial se limitava agora a honrar contratos anteriormente firmados (PRO FCO 45/862). O assunto, porém, nunca foi inteiramente pacífico, havendo uma corrente importante do Gabinete (personificada por Brandt e Scheel) que se opunha à "marginalização" de Portugal relativamente a outros regimes não-democráticos da NATO, como por exemplo o turco (PRO FCO 45/862. Carta de S. J. Lambert, embaixador britânico em Bona, de 22 de Julho de 1971, para D. A. S. Gladstone, do Western Department).
- 28 António José Telo, "A Europa e a questão alemã: uma visão de longo prazo", *Política Internacional*, n.º 13, Outono-Inverno, 1996.
- 29 A retórica portuguesa do "multirracismo" surtiu algum efeito além-fronteiras. Num documento interno do Foreign Office sobre a África Lusófona (18/6/1970), por exemplo, era dito que: "The Portuguese policy in Africa is not founded on racialism. As recognized by African Governments in the Lusaka Manifesto, there are essential differences of outlook and attitude between the Portuguese Government on the one hand and the South African Government and Rhodesian Regime on the other". Cf. PRO FCO 9/1266.
- 30 Marcelo Caetano, *Mandato Indecidível*, Lisboa, Verbo, 1970, p. 181.
- 31 António Alçada Baptista, *Conversas com Marcello Caetano*, Lisboa, Morais, 1973, p. 215.
- 32 O texto encontra-se integralmente reproduzido em João Paulo Guerra, *Memória das Guerras Coloniais*, Porto, Afrontamento, 1994, p. 333.
- 33 Citado por Jaime Nogueira Pinto, *O Fim do Estado Novo e as Origens do 25 de Abril*, Lisboa, Difel, 1999 (3.ª edição), p. 298.
- 34 Marcelo Caetano, *Depoimento*, Rio de Janeiro, Record, 1974, p. 219.
- 35 Sobre estes falhanços ver John D. Hargraves, *Decolonization in Africa*, Londres, Longman, 1996, 2.ª ed., em especial pp. 168-228.
- 36 Em 1967 e 1968, por exemplo, a Argélia exigiu que a França evacuasse as bases que ainda mantinha no Sahara e em Mers el-Kébir, assim contrariando algumas das disposições dos Acordos de Évian (1962).
- 37 Marcelo Caetano, *Depoimento...*, p. 220.
- 38 Franco Nogueira nunca deixou de procurar influenciar a política externa e ultramarina de Caetano, ora intervindo na Assembleia Nacional (onde era deputado), ora comentando a actualidade política internacional em publicações de extrema-direita, como o jornal *Política* (dirigido por Jaime Nogueira Pinto), onde manteve uma coluna de opinião com o pseudónimo de "Lusitanus".
- 39 *Idem*, p. 40-42. Sobre as hesitações de Caetano relativamente a Cabora Bassa, cf. Marcelo Rebelo de Sousa, *Baltazar Rebelo de Sousa. Fotobiografia*, Venda Nova, Bertrand, 1999, em especial o desabafo dirigido a Baltazar Rebelo de Sousa, então governador-geral de Moçambique: "É uma das más heranças que recebi! A obra

- tem de se fazer, mas não posso afogar o país no fundo da barragem", p. 257.  
 Cf. ainda a tese de mestrado de Luís Correia Alves, *O Projecto de Cabora Bassa. Uma perspectiva política*, Porto, Universidade Portucalense, 1997 (texto policopiado).
- 40 José Freire Antunes, *O Factor Africano*, Lisboa Bertrand, 1990, pp. 86-87.
- 41 Até finais de 1971, o embaixador britânico em Lisboa e os funcionários do Western Department do Foreign Office consideravam que havia boas razões para se permanecer optimista em relação a uma evolução liberalizante da política ultramarina portuguesa. Segundo o embaixador David F. Muirhead, seria prematuro formular um juízo definitivo acerca das reformas constitucionais aprovadas nesse ano, que para serem devidamente apreciadas precisavam de ser testadas na prática. Cf. o despacho 505/71 "Pessimism, Progress and Prospects" de David F. Muirhead para o Secretário de Estado para os Negócios Estrangeiros e Assuntos da Commonwealth, de 28/10/1971. PRO FCO 9/1437.
- 42 Logo no início da legislatura (15 de Dezembro de 1969), os deputados mais conservadores da Assembleia Nacional procuraram limitar alcance de qualquer inflexão que Caetano pretendesse imprimir à política ultramarina apresentando, pela mão de Fernando Santos e Castro, uma moção reafirmando "a política nacional de manutenção da defesa da unidade e integridade de todos os territórios portugueses, de protecção das respectivas populações e do seu desenvolvimento económico e social". Para os debates parlamentares sobre as questões europeia e africana no marcelismo, cf. José Manuel Tavares Castilho, *A Ideia de Europa...*, p. 66.
- 43 Marcelo Caetano, *Depoimento...*, p. 37
- 44 E talvez também as divisões que a Guerra do Biafra provocara no seio da OUA. Sobre o impacte deste conflito nos equilíbrios africanos, cf. David Birmingham, *The Decolonization of Africa*, Athens, Ohio University Press, 1995, pp. 35-36.
- 45 Conferência de Imprensa de Rui Patrício, 28 de Maio de 1971, reproduzida no *Boletim de Informação* do MINE, n.º 44, Maio-Junho de 1971, p. 20.
- 46 A tentativa de invasão da Guiné-Conakry, em Dezembro de 1970, é o caso mais conhecido. É certo que a operação avançou com a anuência de Caetano, mas na carta em que lhe comunicava os preparativos Spínola deixou-lhe muito pouca margem para recusar: "Face às reservas postas na última carta que recebi do senhor Ministro do Ultramar, relativamente a esta acção, tomei a liberdade de enviar à Metrópole o capitão-tenente Guilherme Alpoim Calvão, chefe do Departamento de Operações Especiais do Comando-Chefe, com o encargo de documentar Vossa Excelência sobre a possibilidade de êxito na acção planeada, que não tenho dúvidas em classificar decisiva para o desfecho da Guerra na Guiné. (...) Aliás, julgo que, em relação a esta acção se avançou já demasiado para que se possa recuar sem riscos igualmente sérios, pelas consequências que daí advirão." (meu sublinhado), em José Manuel Saraiva, "Assalto a Conacri", *Expresso-Revista*, 23 de Novembro de 1996.
- 47 O texto integral do Manifesto foi publicado na edição do *The Guardian* de 28 de Maio de 1969.
- 48 A primeira reacção de Portugal ao "Manifesto de Lusaka" não foi particularmente acolhedora. Em conferência de imprensa de 11 de Junho de 1969, Franco Nogueira considerou-o "uma pura perda de tempo". Todavia, em Novembro (com Caetano

- a gerir os NE a título interino), o representante português na 24.ª Assembleia Geral da ONU, Dr. Bonifácio Miranda, dedicou-lhe um longo discurso, salientando que o Governo português partilhava de muitos dos seus pontos de vista (diálogo construtivo, apelo à paz, promoção da dignidade humana e igualdade racial). Mantinha porém uma divergência de fundo em relação à necessidade de se realizarem referendos com vista ao exercício da auto-determinação das populações. Portugal considerava que o convívio multirracial e a aceitação das leis e instituições portuguesas por parte das populações africanas constituíam uma prova irrefutável de que estas se encontravam já "autodeterminadas". Por esse motivo, acabou por votar contra a adopção do texto pela AG das Nações Unidas, juntamente África do Sul. Cf. Ministério dos Negócios Estrangeiros, *Boletim de Informação*: Novembro-Dezembro, 1969, n.º 35, pp. 23-31. A título de curiosidade, refira-se que várias passagens do discurso de Bonifácio Miranda foram sublinhadas por uma funcionária do Foreign Office, e apreciadas pela mesma como "um pequeno sinal de evolução do pensamento português". Cf. PRO FCO 45/82 ("Reactions to the Lusaka Manifesto").
- 49 Evocando alguns destes líderes africanos no terceiro volume das suas memórias (*Years of Renewal*, Nova Iorque, Simon & Schuster, 1998), Kissinger refere que muitos deles viviam também apavorados com a possibilidade dos guerrilheiros a quem davam santuário se transformarem em forças mais poderosas do que os seus exércitos nacionais, e assim começarem a intervir nos seus assuntos internos à semelhança do que sucedeu com a OLP em relação à Jordânia e ao Líbano.
- 50 Sobre estes acordos, cf. o depoimento de Costa Gomes a Maria Manuela Cruzeiro, *Costa Gomes, o Último Marechal*, Lisboa, Notícias Editorial, 1998, pp. 111-112.
- 51 Sobre o reatamento das relações com o Zaire vale a pena consultar o segundo volume das memórias africanas do embaixador Luís Gonzaga Ferreira, *Quadros de Viagem de um Diplomata. Congo/Zaire-Angola*, Lisboa, Vega, 1999.
- 52 Em entrevista ao *Expresso* de 9 de Abril de 1994, Rui Patrício refere-se assim a Spínola: "O seu estilo, a sua impetuosidade, a sua exuberância, atrapalharam e tolheram um pouco o papel da diplomacia. Ele achava que ele é que devia relacionar-se com o Senghor. Julgava-se predestinado a conduzir a política na Guiné".
- 53 Joaquim Veríssimo Serrão, *Marcello Caetano, Confidências no Exílio*, Lisboa, Verbo, 1985, p. 361, onde Caetano comenta várias passagens do livro de Spínola, *País sem Rumo* (1978).
- 54 A. E. Duarte Silva, *A Independência da Guiné-Bissau e a Descolonização Portuguesa*, Porto, Afrontamento, 1997, p. 107. De referir, porém, que esta diligência de Amílcar Cabral nunca foi assumida pelo próprio e é desconhecida pelos seus colaboradores mais próximos, entre os quais Luís Cabral.
- 55 Marcelo Caetano, *Depoimento...*, p. 191.
- 56 Sobre as iniciativas diplomáticas em torno da Guiné, cf. Norrie Macqueen, "Portugal's First Domino: 'Pluricontinentalism' and Colonial War in Guiné-Bissau", *Contemporary European History*, 8, 2, 1999, pp. 209-230.
- 57 O ponto de viragem no que respeita aos objectivos do movimento dá-se a 1 de Dezembro, com a reunião de Óbidos, onde uma comissão do então denominado

- Movimento dos Oficiais das Forças Armadas é incumbida de “preparar a acção militar e de elaborar um programa político”, em José Medeiros Ferreira, “Vinte e Cinco de Abril de 1974”, em F. Rosas e J. M. Brandão de Brito, *Dicionário de História do Estado Novo*, vol. 2, Lisboa, Círculo de Leitores, 1996, p. 1015.
- 58 Spínola é nomeado Vice-Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas em 15 de Janeiro de 1974. No seu discurso de posse fez questão de vincar que as “Forças Armadas não são a Guarda Pretoriana do Poder”.
- 59 O último trimestre de 1973 é marcado por um importante surto grevista, que conservou o seu ímpeto durante os primeiros meses de 1974, afectando dezenas de empresas industriais na região do Porto, Coimbra, Lisboa e Setúbal. No Ribatejo verificaram-se também greves de assalariados agrícolas, e nos meios estudantis universitários a contestação era igualmente intensa.
- 60 Vasco Pulido Valente, “Marcello...”, p. 176 e Norrie Macqueen, “Portugal’s First Domino...”, p. 225.
- 61 René Pelissier, “Guerras Coloniais”, em II Suplemento do *Dicionário de História de Portugal...*, p. 162
- 62 A. E. Duarte Silva, *A Independência...*, p. 155.
- 63 “Vitória militar”, à luz da doutrina contra-subversiva, consistia em duas coisas: impedir que o “inimigo” fizesse a transição para uma guerra de tipo convencional, e reduzir a actividade das forças portuguesas a acções de “policimento” (semelhantes, digamos, às do Exército britânico na Irlanda do Norte após 1972).
- 64 Sobre a tortuosa relação de Marcelo Caetano com a instituição militar, cf. o capítulo XI de José Medeiros Ferreira, *O comportamento político dos militares*, Lisboa, Estampa, 1992, onde se discute a hipótese de importantes sectores das chefias militares terem exprimido “primeiro do que os capitães a impossibilidade de continuar a guerra em África”, p. 295.
- 65 Nesse sentido, a tese de Norrie Macqueen de que Caetano teria deliberadamente abdicado de uma acção militar mais enérgica na Guiné após 1972 não me parece muito convincente. Cf. “Portugal’s First Domino...”, p. 224.
- 66 Marcelo Caetano, *Depoimento...*, p. 225.
- 67 Jardim relata pormenorizadamente o processo conducente ao “Programa” em *Moçambique Terra Queimada*, Lisboa, Intervenção, 1976, pp. 93-214. Cf. também José Freire Antunes, *Jorge Jardim. Agente Secreto*, Lisboa, Bertrand, 1996, pp. 463-549.
- 68 Amadeo Luiz Cervo e José Calvet de Magalhães, *Depois das Caravelas...*, p. 242.
- 69 As conversas de Londres foram reveladas por José Pedro Castanheira nas páginas do *Expresso-Revista* de 26 de Março de 1994. O mesmo jornalista investigou também a abordagem de um funcionário da embaixada portuguesa em Roma ao representante do MPLA na capital italiana (*Expresso-Revista*, 27 de Abril de 1996), mas esses contactos não parecem ter tido a mesma consistência das conversas de Londres com o PAIGC.
- 70 Pezarat Correia, “Descolonização”, em José Maria Brandão de Brito (coord.), *Do Marcelismo ao Fim do Império: Notícias Editorial*, 1999, p. 143. Sintomaticamente, Caetano nunca se referiu a esta diligência no seu *Depoimento* ou na correspondência de exílio com Veríssimo Serrão.
- 71 Alguns autores (Franco Nogueira, Silvino Silvério Marques) referem ainda

a possibilidade de Caetano ter combinado com o governador Santos e Castro uma declaração unilateral de independência de Angola (aprazada para Agosto de 1974), mas esta parece ser a mais nebulosa de todas as *démarches* finais de Caetano para superar o impasse colonial.

- 72 O trabalho mais importante sobre este tema pertence a Manuel Ennes Ferreira: *Angola-Portugal. Do Espaço Económico Português às Relações Pós-Coloniais*, Lisboa, Escher, 1990. Ver especialmente pp. 135-139.
- 73 Ver a obra já citada de Marcelo Rebelo de Sousa, bem como o artigo de António Barreto, "Revolução de 25 de Abril de 1974", no III Suplemento ao *Dicionário de História de Portugal...*, pp. 250-262.
- 74 Manuel de Lucena, "Franco Nogueira", em II Suplemento do *Dicionário de História de Portugal...*, pp. 605-617, e "Debate com Inimigos Íntimos", em Teresa Melo Ribeiro, Gonçalo Sampaio e Melo e Manuel Vieira da Cruz, *Embaixador Franco Nogueira (1918-1993). Textos Evocativos*: Porto, Civilização, 1999, pp. 361-400.