

# Decisão na Metrópole, execu o no Ultramar

Luís Filipe Madeira\*

P. 53-71

## Introdu o

A hipótese de trabalho que subjaz a este trabalho sustenta que, nas áreas do político e do administrativo, o *Estado Colonial* construído pelo Estado Novo teria sido desenhado para ser um mero instrumento de execu o das políticas do *Estado Metropolitano* e que, ao nunca ter conquistado um grau de autonomia que lhe permitisse aceder   categoria de verdadeiro g nero, apenas apresenta os atributos de uma subespécie. Com vista a tratar tão vasto tema no espaço limitado de um artigo, a natureza do *Estado Colonial* português será aqui apreciada em fun o da análise de uma única dimensão – a descentraliza o administrativa. Tratando-se de um elemento estruturante de qualquer modelo de governa o multinível, a distribui o do poder entre os diferentes níveis de governa o – metropolitano e colonial –   reveladora da natureza das entidades estaduais envolvidas no processo político-administrativo. Numa perspetiva institucionalista, a essência de um Estado decorre, em grande medida, da primazia acordada pela ordem jurídica e pela prática política   centraliza o ou   descentraliza o,   autonomia ou   subordina o, dos seus diferentes níveis de governo. No entanto, no caso português, o grau de liberdade acordada pelo *Estado Metropolitano* aos órgãos de governo do *Estado Colonial* nem sempre   fácil de estabelecer. Embora, sob o Estado Novo, o *Estado Colonial* sempre tenha beneficiado do estatuto de descentraliza o administrativa, este apenas usufruía dos seus direitos e exercia as suas competências nos limites fixados pelo governo central de Lisboa<sup>1</sup>. Assim, dado que os níveis de descentraliza o administrativa acordada pela ordem jurídica portuguesa ao *Estado Colonial* era legalmente subordinada ao julgamento de Lisboa, s  a análise concreta da margem de manobra acordada aos órgãos de governo do *Estado Colonial* permitirá avaliar o significado preciso do conceito.

Elevada ao nível de imperativo constitucional na sequência da revisão constitucional de 1951, a descentraliza o administrativa era definida pela doutrina portuguesa como a inexistência de dependência hierárquica de um órgão da administra o pública em

\* UBI.

<sup>1</sup> Artigo 166, Decreto 22:241, *Diário do Governo*, I Série, n.  43, 22 de Fevereiro de 1933, p. 236; artigo 153, Decreto-lei 23:228, *Diário do Governo*, I Série, n.  261, 15 de Novembro de 1933, p. 1907; artigo LII, Lei 2:066, *Diário do Governo*, I Série, n.  135, 27 de Junho de 1953, p. 885; artigo LIV, Lei 5/72, *Diário do Governo*, I Série, n.  145, 23 de Junho de 1972, p. 814.

relação a outro (Caetano, 1955, p. 232). A descentralização administrativa é, no entanto, um estatuto que, tendo tanto de jurídico como de político, pode albergar níveis muito diversos autonomia dos órgãos locais de governo em relação ao poder central e dissimular situações de dependência hierárquica efetiva julgada politicamente inoportuna numa dada época. Para que a descentralização administrativa seja uma realidade e não apenas uma ficção jurídica, é indispensável que se verifiquem um conjunto de condições objetivas - a entidade titular do estatuto tem de ter assuntos próprios para administrar, os assuntos em questão têm de ser administrados diretamente pelo titular e a sua administração não pode estar submetida a controlos demasiado estritos por parte do governo central (Laubadere, 1953, p. 65; Laubadere *et alia.*, 2001, p. 115). Assim, dado que a descentralização administrativa efetiva é tanto uma questão de estatuto como de grau, torna-se indispensável inquirir sobre a natureza dos órgãos de governo do *Estado Colonial* e os padrões do seu relacionamento com o *Estado Metropolitano*. Ora, no que concerne à repartição de competências entre os governos central e locais, certos aspetos da vida coletiva dos territórios ultramarinos encontravam-se colocados sob a responsabilidade direta dos órgãos de governo do *Estado Metropolitano*, tais como a Assembleia Nacional, o Presidente do Conselho, o Conselho de Ministros ou Ministro do Ultramar, os quais, nos casos previstos na Constituição e na lei, exerciam um verdadeiro de governo direto da metrópole nas colónias.

## A. Governo direto do *Estado Metropolitano*

### 1. Assembleia nacional

Considerando que o Estado Novo não tinha simpatia por modelos democráticos de governação, não é estranho que a Assembleia Nacional, a assembleia parlamentar da Metrópole, fosse uma instituição politicamente desvalorizada, dotada de um número reduzido de competências legislativas exclusivas<sup>2</sup>. A defesa nacional, a determinação do peso, valor e designação da moeda nacional, o estabelecimento do padrão dos pesos e medidas e, por fim, a criação de bancos e instituições emissoras de moeda constituíam o universo das competências legislativas exclusivas da Assembleia Nacional que, no entanto, só podiam ser exercidas de modo autónomo na Metrópole pois, relativamente ao Ultramar, tais competências exclusivas só eram suscetíveis de ser exercidas sob proposta do *Ministro do Ultramar*<sup>3</sup>. A submissão do poder legislativo ao poder executivo no que respeita à governação do *Estado Colonial* era, portanto, absoluta, apesar da Constituição e das sucessivas Leis Orgânicas do Ultramar terem progressivamente alargado o campo de responsabilidades da Assembleia Nacional que passou a incluir o regime geral de governo, a definição de competências em matéria de concessões, a autorização de contratos públicos exigissem cauções ou garantias especiais, a aprovação de contas públicas e, até 1953, a autorização de empréstimos necessários ao governo dos territórios subme-

<sup>2</sup> Artigo 93, Decreto 22:241, *Diário do Governo*, I Série, n.º 43, 22 de Fevereiro de 1933, p. 234.

<sup>3</sup> Artigos 8 e 27, Decreto 18:570, *Diário do Governo*, I Série, n.º 15, 8 de Julho de 1930, pp. 1310 e 1311; artigo 150, n.º 1, Decreto 22:241, *Diário do Governo*, I Série, n.º 43, 22 de Fevereiro de 1933, p. 236; artigo VIII, n.º 1, Lei 2:066, *Diário do Governo*, I série, n.º 135, 27 de Junho de 1953, p. 877.

tidos à administração portuguesa<sup>4</sup>. A aquisição pela Assembleia Nacional do direito de livre iniciativa legislativa relativamente a todo o território nacional ou da competência em todos os assuntos relativos à Metrópole e a um ou mais territórios do Ultramar<sup>5</sup>, em 1972, não foram suficientes para alterar a subalternidade do poder legislativo em matéria de concessão e direção do *Estado Colonial*.

## 2. O Conselho de Ministros e o seu Presidente

O Conselho de Ministros era responsável pela supervisão e controlo da administração pública do *Estado Colonial*<sup>6</sup>. No entanto, dado que a competência supervisão consistia na faculdade de um órgão superior de rever, confirmar, modificar ou anular os atos administrativos praticados por órgãos subordinados e que a competência de inspeção, decorrente da responsabilidade de controlo, residia na faculdade de que dispunham os órgãos superiores de tomarem conhecimento de todos atos e factos ocorridos durante a prestação de serviços colocados sob a sua responsabilidade (Caetano, 1955, p. 25), o modo como o Conselho de Ministros da Metrópole exercia as suas não conferia grande autonomia aos órgãos de governo do *Estado Colonial*.

No que concerne ao Presidente do Conselho de Ministros, em matéria de governo direto do império, até 1973, tinha a competência exclusiva de submeter à Assembleia Nacional as iniciativas legislativas do Ministro do Ultramar em todas as matérias que, de acordo com a ordem jurídica metropolitana, constituíssem competência legislativa exclusiva da Assembleia Nacional<sup>7</sup>. Assim, nestes domínios, o Presidente do Conselho dispunha de poderes reforçados, dado que a materialização das iniciativas legislativas ministeriais dependia do acordo implícito do Presidente do governo que, na realidade, apenas submetia à apreciação da Assembleia Nacional as propostas ministeriais que beneficiavam do seu acordo.

## 3. O Ministro do Ultramar

O Ministro do Ultramar era, por excelência, o órgão de governo e de administração metropolitana direta do *Estado Colonial*. Em relação aos territórios do Ultramar, o Ministro exercia simultaneamente competências legislativas e executivas. No que concerne ao que a ordem jurídica do Estado Novo designava por competências legislativas do Ministro do Ultramar, este membro do governo central tinha a poder de legislar em matéria de liberdades públicas, de estruturas corporativas económicas, culturais e morais, de regime geral de administração pública colonial, a atribuição de concessões de terrenos costeiros a cidadãos estrangeiros, as relações externas com os Estados vizinhos, o estatuto político e administrativo dos territórios do Ultramar, a administração das finanças públicas, a função pública colonial, os planos de urbanização e de desenvolvimento, incluindo o

4 Artigo 150, n.º 1, al. a), b) e c), Decreto 22:241, *Diário do Governo*, I Série, n.º 48, 22 de Fevereiro de 1933, p. 236; artigo IV, Decreto-Lei 23:228, *Diário do Governo*, I Série, n.º 261, 15 de Novembro de 1933, p. 1893; artigo VIII, n.º I, al. a), b) e c), Lei 2:066, *Diário do Governo*, I Série, n.º 135, 27 de Junho de 1953, p. 877.

5 Artigo XI, Lei 5/72, *Diário do Governo*, I Série, n.º 145, 23 de Junho de 1972, p. 809.

6 Artigo II, n.º 8, Decreto-lei 23:228, *Diário do Governo*, I série, n.º 261, 15 de Novembro de 1933, p. 1894; artigo IX, n.º I, Lei 2:066, *Diário do Governo*, I série, n.º 135, 27 de Junho de 1953, p. 878; artigo XII, n.º 1, Lei 5/72, *Diário do Governo*, I Série, n.º 145, 23 de Junho de 1972, p. 809.

7 Artigo 8, Decreto-lei 23:228, *Diário do Governo*, I série, n.º 261, 15 de Novembro de 1933, p. 1893; artigo IX, n.º II, Lei 2:066, *Diário do Governo*, I Série, n.º 135, 27 de Junho de 1953, p. 878.

seu financiamento, os empréstimos que não exigissem cauções ou garantias especiais e a fiscalização política e de legalidade dos textos normativos produzidos pelos órgãos de governo das colónias<sup>8</sup>. Em todas estas matérias, para além do exercício das competências legislativas, a ordem jurídica colonial acordava ao Ministro do Ultramar o exercício do poder executivo<sup>9</sup>.

O Ministro do Ultramar, no Império colonial, personificava a confusão de poderes. Se bem que a concentração dos poderes executivo e legislativa nas mãos do governo central seja uma interessante característica do Estado Novo, no que concerne as colónias, a primazia do poder executivo foi ainda mais pronunciada do que na Metrópole. Para além da confusão de poderes, a análise das competências legislativas e executivas exercidas pelo governo central nos territórios do Ultramar revela a existência de importantes setores da vida coletiva nas colónias que escapavam integralmente à jurisdição dos órgãos de governo locais. Assim, dado que uma das condições prévias à existência de uma descentralização administrativa territorial é a existência de assuntos próprios a serem administrados pelos órgãos das coletividades locais (Benoit, 1968, p. 134), nos domínios em que se exercia o governo metropolitano direto dos assuntos coloniais, as competências dos órgãos de governo das colónias eram, por definição, excluídas e, por conseguinte, nenhuma descentralização era consentida. O estatuto da descentralização administrativa acordado às colónias portuguesas era, portanto, uma ficção jurídica e política.

## B. O governo do Estado Colonial

### 1. Conselhos de governo consultivos

Segundo a ordem jurídica portuguesa, os órgãos de governo do Estado Colonial eram os governadores e os conselhos legislativos. Os conselhos coloniais com funções consultivas nunca foram elevados ao nível de órgãos de governo pelos estatutos político-administrativos dos territórios do ultramar. Tendo tido diversas designações, a relevância dos conselhos consultivos decorre da sua função de conselhos de governo, de instituição em que os governadores se apoiavam para exercer as suas competências políticas. O Quadro 1 apresenta a evolução da composição dos órgãos consultivos dos governadores das colónias portuguesas e o método utilizado para escolher os seus membros.

8 Artigos 9 e seg., Decreto-lei 23:228, *Diário do Governo*, I Série, n.º 261, 15 de Novembro de 1933, p. 1893; artigo X, Lei 2:066, *Diário do Governo*, I Série, n.º 135, 27 de Junho de 1953, p. 878; artigo X, Lei 2:119, *Diário do Governo*, I Série, n.º 145, 24 de Junho de 1963, p. 769; artigo XIV, Lei 5/72, *Diário do Governo*, I série, n.º 145, 23 de Junho de 1972, p. 809.

9 Artigos 11 e seg., Decreto-lei 23:228, *Diário do Governo*, I série, n.º 261, 15 de Novembro de 1933, p. 1894; artigo XI, n.º I, Lei 2:066, *Diário do Governo*, I Série, n.º 135, 27 de Junho de 1953, p. 879; artigo XV, Lei 5/72, *Diário do Governo*, I Série, n.º 145, 23 de Junho de 1972, p. 810.

**Quadro 1: Conselhos consultivos: composição e método de designação**

Colégio eleitoral	1933					1955					1963					1973					
	Estado de São Paulo	Estado de Pernambuco	Estado de Alagoas	Estado de Pernambuco	Estado de Minas Gerais	Estado de Cabo Verde	Estado de Pernambuco	Estado de Guiné	Estado de Guiné	Estado de Guiné	Estado de São Paulo	Estado de Pernambuco	Estado de Alagoas	Estado de Pernambuco	Estado de Minas Gerais	Estado de Cabo Verde	Estado de Pernambuco	Estado de Guiné	Estado de Guiné	Estado de Guiné	
Associações patronais												2	2			2	2	2	2	2	2
Associações de trabalhadores												2	2								
Ordem acadêmica																					
Associações culturais																					
Associação de estudantes																					
Associação de professores																					
Associação de estudantes																					
Associação de estudantes																					
<b>Total membros eleitos</b>												2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
<b>Outros membros</b>												2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
<b>Total membros</b>												4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
<b>Método de designação</b>												4	4	4	4	4	4	4	4	4	4

Compostas na origem exclusivamente por altos funcionários do Estado colonial e personalidades nomeadas pelos governadores<sup>10</sup>, a partir de 1963, os conselhos consultivos passaram a integrar membros eleitos por colégios eleitorais restritos. Nas pequenas colónias, a revisão dos estatutos político-administrativos criou três colégios restritos - administradores coloniais, administração pública local e membros eleitos dos conselhos legislativos - com direito de eleger representantes para o conselho consultivo<sup>11</sup>. Nas grandes colónias, a estes três colégios eleitorais juntavam-se quatro outros - corporações ou associações patronais, corporações ou associações de trabalhadores, associações promotoras de interesses morais e culturais e missionários católicos<sup>12</sup>. Apesar da inovação que representou a eleição de certos membros dos conselhos consultivos, a natureza destas não mudou muito. Dado que, tanto nas grandes como nas pequenas colónias, a eleição indireta não impediu que os funcionários públicos continuassem a ser maioritários nos conselhos consultivos, os governadores mantiveram o estatuto de presidentes dos conselhos consultivos e de superiores hierárquicos de uma maioria dos seus membros. A submissão hierárquica da maioria dos membros dos conselhos consultivos à presidência, apesar das reformas, manteve imutável a natureza tradicional destas assembleias.

No que respeita às competências dos órgãos consultivos de governo das colónias, no quadro do exercício do seu poder normativo e em toda as outras matérias que os governadores decidissem submeter-lhes, os conselhos consultivos tinham o poder de emitir

10 Artigo 81, Decreto-lei 23:228, *Diário do Governo*, I Série, n.º 261, 15 de Novembro de 1933, p. 1901 e, a título de exemplo, artigo 36, Decreto 40:228, *Diário do Governo*, I Série, n.º 147, 5 de Julho de 1955, p. 561.  
 11 Ver, por exemplo, artigo 37, Decreto 45:371, *Diário do Governo*, I Série, n.º 274, 22 de Novembro de 1963, p. 1770.  
 12 Ver, por exemplo, artigo 45, Decreto 45:375, *Diário do Governo*, I Série, n.º 274, 22 de Novembro de 1963, p. 1789.



entre os quarenta mais importantes da colônia<sup>14</sup>. Os estatutos político-administrativos de 1955 apenas alteraram parcialmente a situação. Ainda que os eleitores recenseados tenham podido participar na escolha dos membros dos conselhos legislativos, os membros eleitos por sufrágio direto eram minoritários<sup>15</sup>. Em 1963, no entanto, a eleição através de uma multiplicidade dos colégios eleitorais restritos foi alargada a todos os territórios colonizados e a sua existência foi mesmo reforçada mediante a adição de dois novos colégios eleitorais - as associações privadas e os administradores locais<sup>16</sup>. Neste quadro, a revisão de Dezembro de 1972 nada alterou e a eliminação dos círculos eleitorais censitários foi apenas esforço de adaptação do regime colonial às exigências impostas pela moral política internacional. A evolução dos métodos de designação dos membros dos conselhos legislativos encontra-se representada no Quadro II, nomeadamente, o desaparecimento da participação automática de certos altos funcionários e da nomeação pelos governadores não esconde o peso efetivo que os funcionários públicos coloniais eleitos em círculos eleitorais restritos conservaram até ao fim do Império. Ao nível simbólico, a presidência das assembleias legislativas pelos governadores das colónias era a expressão da preponderância dos executivos coloniais<sup>17</sup>. No entanto, apesar da evolução acidentada da composição e dos métodos de designação dos membros dos órgãos de governo das colónias portuguesas, a adoção do sufrágio direto dos cidadãos inscritos nos cadernos eleitorais como modo de designação dos membros dos conselhos legislativos foi uma significativa concessão do Estado Novo aos métodos eleitorais de designação dos governantes. Realizada contra vontade pelo regime colonial, a reforma das instituições coloniais concluída em 1955 que, entre a revisão da Constituição de 1951, a adoção da lei orgânica do Ultramar em 1953 e a entrada em vigor dos estatutos jurídico-políticos das colónias em 1955, levou quatro anos a ser regulamentada. Pela primeira vez na história da administração colonial portuguesa, um sistema eletivo tinha sido instituído, ainda que não fosse democrático e fosse concebido para manipular a representação política. Com efeito, a multiplicação dos grupos autónomos de eleitores que se sobrepunham ao colégio eleitoral global, a proliferação de origens eleitorais e não eleitorais de membros dos conselhos legislativos de legitimação mandatos e a disparidade de critérios de legitimação dos membros dos conselhos legislativos desvalorizaram consideravelmente o peso político dos representantes dos cidadãos eleitos por sufrágio direto dos eleitores. Assim, nas colónias portuguesas, o direito de eleger cidadãos inscritos regularmente nos cadernos eleitorais, não era idêntico para todos os titulares. A inclusão de certas categorias de cidadãos e a exclusão de outros do processo de escolha dos governantes e a justaposição dos colégios eleitorais eram fatores responsáveis por essa desigualdade em matéria de usufruto dos direitos políticos. Após 1955, um eleitor angolano ou moçambicano que pertencesse a uma corporação de trabalhadores, que pagasse impostos diretos superiores a dois mil escudos anuais, que tivesse uma posição importante no seio de uma corporação patronal ou de trabalhadores e que fosse dirigente associativo numa organização dedicada à promoção de interesses morais ou culturais, em relação a um outro cidadão que apenas tivesse uma ou nenhuma dessas características, viam multiplicadas por três ou quatro a poder escolher os membros das câmaras legislativas.

14 Artigo 61, Decreto-lei 23:228, *Diário do Governo*, I Série, n.º 261, 15 de Novembro de 1933, p. 1900.

15 Ver, por exemplo, artigo 17, Decreto 40:223, *Diário do Governo*, I Série, n.º 147, 5 de Julho de 1955, p. 533.

16 Ver, por exemplo, artigo 20, n.º 3, al. g), Decreto 45:371, *Diário do Governo*, I Série, n.º 274, 22 de Novembro de 1963, p. 1768.

17 Artigo 26, Decreto 544/72, *Diário do Governo*, I Série, n.º 296, 22 de Dezembro de 1972, p. 2030 (26).

### C. Conselhos legislativos e corporativismo

A eleição dos membros dos conselhos legislativos por uma multiplicidade de colégios eleitorais restritos era a expressão da filosofia política corporativa em matéria de representação política popular (Cahen, 1983a; Cahen, 1983b). No entanto, embora de acordo com a formulação constitucional, o estado português fosse uma república que se fundava na participação dos elementos estruturais da nação<sup>18</sup>, o *Estado metropolitano* nunca se dotou de um sistema político inspirado em tais princípios. Com efeito, se na metrópole o órgão do poder legislativo que encarnava o espírito corporativo, a Câmara Corporativa, apenas tinha funções consultivas não vinculativas junto dos órgãos titulares do poder legislativo, o governo e assembleia parlamentar (Rosas, 1996, pp. 113-114), no que concerne ao estado colonial, os mecanismos de representação popular e de escolha dos membros das assembleias legislativas tornaram-se um vasto campo de experimentação das teses políticas corporativas.

Segundo as experiências iniciadas em 1955 e aprofundadas em 1963, nos territórios colonizados, os elementos estruturais da Nação a quem o regime reconhecia o direito de participação na gestão dos assuntos públicos eram os cidadãos portugueses não naturalizados, eleitos pelos seus pares que, em proporções diferentes segundo as colónias, desempenhavam m papel social julgado importante pelo regime na qualidade de funcionários públicos, cidadão eleitores, patrões, trabalhadores, membros da igreja católica e contribuintes. Subsequentemente, a progressão da percentagem de membros das assembleias legislativas eleitas por sufrágio direto pelo conjunto de cidadãos eleitores apresentado no quadro 2 apenas foi uma concessão aparente do regime às pressões do campo democrático, pois o Estado Novo e seu sucessor, o Estado Social, mantiveram a natureza corporativa dos corpos legislativos coloniais. Apesar de tudo, o corporativismo português apenas teve um princípio de execução na esfera das assembleias políticas com poderes legislativos em ambiente colonial. No entanto, ainda que o fracionamento do corpo eleitoral em múltiplos colégios eleitorais fosse uma prática que se adaptava perfeitamente à filosofia política do regime corporativo português, tratou-se de um processo que não foi inventado pelo Estado Novo. Os mecanismos de designação dos membros dos conselhos legislativos – nomeação de notáveis, inerência de funções, eleição em colégios restrito – introduzidos em 1955 em Angola e Moçambique e em todas as outras colónias em 1963 são estranhamente semelhantes às experiências francesas lavadas a cabo na Argélia, em finais do século XIX. Nesta perspetiva, a introdução das assembleias de representação social nas colónias portuguesas foi inspirada por preocupações similares às que estiveram na origem da criação na Argélia, em 1898, das delegações financeiras que eram órgãos eleitos por três colégios eleitorais distintos – colonos europeus, contribuintes europeus não colonos e contribuintes muçulmanos colonos – ou ainda as que determinaram a manutenção do Conselho Superior do Governo da Argélia que, tendo sido criado em 1861, composto por altos funcionários e de notáveis nomeados (Luchaire, 1959, pp. 216-217). Mais de um meio século separa a criação do conselho e governo e das delegações financeira argelinas e a dos conselhos legislativos angolano ou moçambicano, no entanto, a lógica que presidiu à iniciativa francesa e portuguesa foram similares. Nos dois casos, era questão de amortecer a impacto da representação popular nos órgãos de governo mediante uma não representação dos povos colonizados, uma sobre representação dos colonos e, dentro desta classe, uma primazia acordada à participação dos subordinados hierárquicos e dos aliados políticos.

<sup>18</sup> Artigo 5, Decreto 22:241, *Diário do Governo*, I Série, n.º 43, 22 de Fevereiro de 1933, p. 228.

## D. Limites da competência dos conselhos legislativos

Atendendo à impressionante arquitetura eleitoral erigida pelo regime colonial para a escolha dos membros das câmaras colonias, poderíamos pensar que as assembleias legislativas tinham um peso político real. Ora, não era bem assim. A adoção progressiva de uma lógica eleitoral corporativa em matéria de escolha dos membros dos conselhos legislativos não atenuou a primazia do poder executivo no processo legislativo. Com efeito, só em 1963 passaram os conselhos legislativos a partilhar com os governadores, em pé de igualdade, o poder de iniciativa legislativa e a adquiriram competências exclusivas tais como aprovar as despesas orçamentais que não estivessem condicionadas por uma lei ou um contrato prévio, autorizar os governadores de recorrer a empréstimos que entrassem na sua esfera de competências ou aprovar planos de desenvolvimento de iniciativa local<sup>19</sup>. Esta evolução, que decorreu do novo método de designação dos membros dos conselhos legislativos, foi largamente anulada pela manutenção dos mecanismos que desde sempre obstruíam a ação das assembleias legislativas - a duração limitada das sessões legislativas, o poder dos governadores dos territórios colonizados de se oporem aos pareceres e decisões das assembleias legislativas e a falta de garantias acordadas tanto aos membros dos conselhos como das assembleias eram fatores de subalternização dos órgãos de codecisão legislativa no quadro do sistema de governo que se mantiveram até ao fim do regime.

No que concerne às sessões legislativas, até 1955, a ordem jurídica colonial previa a existência de uma sessão ordinária anual cuja duração de trinta dias que apenas podia ser prolongada de um período idêntico<sup>20</sup>. Na revisão dos estatutos político-administrativos de 1955, o número de sessões legislativas ordinárias foi duplicado. A duração de cada sessão não podia, no entanto, ultrapassar trinta dias e os dois meses de sessões ordinárias anuais só podiam ser prolongadas um mês<sup>21</sup>. Para além dos dois ou três meses de sessões ordinárias anuais, os conselhos legislativos podiam reunir-se extraordinariamente, mas estas reuniões só podiam ser convocadas pelo governador. Sob pena de nulidade, durante as sessões extraordinárias e de prolongamento das sessões ordinárias só podiam ser tratadas questões expressamente mencionadas na ordem do dia previamente estabelecida pelo governador<sup>22</sup> que, para além disso, assegurava a presidência do conselho. Assim, durante nove ou dez meses anuais de inatividade dos conselhos legislativos, os governadores exerciam as suas competências sem ter de partilhar o poder de decisão com outros órgãos de governo locais. Em relação ao poder de controlo político das decisões das assembleias legislativas, antes da publicação, os atos legislativos eram submetidos à assinatura do governador. Antes de 1963, se o governador tivesse divergências de opinião com o conselho, o poder de decisão era automaticamente transferido para o Ministro do Ultramar<sup>23</sup> mas após 1963 e até à reforma de 1972, se os governadores julgassem inoportuno um texto legislativo adotado pelos conselhos legislativos por iniciativa de um dos seus membros, podiam de imediato remeter o assunto para o Ministro do Ultramar que era competente para legislar na matéria em toda a liberdade ou, então, submeter o texto com ou sem emendas a um segundo voto do conselho legislativo. Se

19 Ver, por exemplo, artigo 18, n.º 2, al. a) e b), Decreto 45:373, *Diário do Governo*, I Série, n.º 274, 22 de Novembro de 1963, p. 1781.

20 Artigo 72, n.º 1 e 2, Decreto-lei 23:228, *Diário do Governo*, I Série, n.º 261, 15 de Novembro de 1933, p. 1901.

21 Ver, por exemplo, artigo 30, n.º 1, Decreto 40:276, *Diário do Governo*, I Série, n.º 147, 5 de Julho de 1955, p. 550.

22 Ver, por exemplo, artigo 30, n.º 2 e 3, Decreto 40:276, *Diário do Governo*, I Série, n.º 147, 5 de Julho de 1955, p. 550.

23 Artigo 72, n.º 1 e 2, Decreto-lei 23:228, *Diário do Governo*, I Série, n.º 261, 15 de Novembro de 1933, p. 1901; artigo XXIV, n.º IV, Lei 2:066, *Diário do Governo*, I Série, n.º 135, 27 de Junho de 1953, p. 881.

na segunda leitura, o conselho legislativo adotassem o texto por maioria de dois terços dos seus membros, os governadores eram obrigados a publicar o texto<sup>24</sup>. Se a oposição do governador da colónia ao projeto de texto legal confirmado pelo conselho legislativo resultasse de uma pretensa ilegalidade ou inconstitucionalidade, um processo seria submetido à apreciação de um órgão consultivo do governo de Lisboa, o Conselho Ultramarino. A decisão do Ministro do Ultramar sendo definitiva, os governadores deviam conformar-se<sup>25</sup>.

No que concerne as garantias de independência, no quadro do sistema de governo do estado colonial, os conselhos legislativos não foram concebidos como órgãos políticos e, portanto, tanto as assembleias como os seus membros apenas tinham um mandato precário. Se o governador, na qualidade de presidente do conselho legislativo, estimasse que um dos seus membros exprimiu opiniões contrárias à unidade, integridade ou independência da Nação, incitou à subversão da ordem pública ou social, difamou, caluniou ou injuriou pessoas ou instituições, ultrajou a moral pública ou encorajou publicamente a prática de crimes, poderia exercer o seu poder disciplinar em relação aos funcionários membros por inerência de funções ou nomeados e suspender ou mesmo expulsar todas as outras categorias de membros. A partir de 1955, os delitos de opinião passaram a ser julgados por comissões compostas pelos governadores na qualidade de presidentes dos conselhos legislativos e dois membros escolhidos pela assembleia (um dos quais nomeado pelo governador, até 1963) e podiam determinar a suspensão ou a expulsão dos membros julgados responsáveis de má conduta<sup>26</sup>. No entanto, a intervenção do executivo podia ser ainda mais radical. Sob proposta dos governadores e na sequência ao parecer favorável do órgão consultivo do governo central, o Conselho Ultramarino, os conselhos legislativos poderiam ser dissolvidos por decisão do ministro do ultramar (do conselho de ministros, após 1972), invocando motivos de interesse superior<sup>27</sup>. Nesse caso, um novo conselho legislativo deveria ser eleito nos sessenta dias seguintes à publicação do decreto ministerial.

## 1. Os governadores

Os governadores das colónias portuguesas eram dotados de poderes alargados. Quer se tratasse da gestão dos assuntos políticos correntes, da produção de normas jurídicas ou do exercício da competência executiva, beneficiavam de uma notável margem de manobra. No que concerne aos assuntos políticos correntes, os governadores tinham o poder de submeter as questões que entendessem à apreciação das assembleias legislativas ou dos conselhos de governo, embora tal decisão fosse uma simples faculdade e o parecer emitido não fosse vinculativo. Assim, dado que o Estado Colonial não dispunha de outros órgãos de governo que pudessem enquadrar a ação do governador e de desempenhar um papel moderador no quadro da gestão política dos assuntos correntes, o titular da mais alta função pública nos territórios ultramarinos submetidos à administração colonial portuguesa, relativamente a assuntos políticos, apenas tinha como interlocutor com poderes efetivos o Ministro do Ultramar.

24 Artigo XXIV, n.º III, Lei 2:119, *Diário do Governo*, I Série, n.º 147, 24 de Junho de 1963, p. 771.

25 Artigo XIV, n.º 2, Lei 5/72, *Diário do Governo*, I Série, n.º 145, 23 de Junho de 1972, p. 809.

26 Artigos 68 e 69, Decreto-lei 23:228, *Diário do Governo*, I Série, n.º 261, 15 de Novembro de 1933, pp. 1900 e 1901 e, a título de exemplo, artigo 31, Decreto 40:223, *Diário do Governo*, I Série, n.º 147, 5 de Julho de 1955, p. 534.

27 Artigo 70, Decreto-lei 23:228, *Diário do Governo*, I Série, n.º 261, 15 de Novembro de 1933, p. 1901 e, a título de exemplo, artigo 33, Decreto 40:224, *Diário do Governo*, I Série, n.º 147, 5 de Julho de 1955, p. 539.

Em matéria de produção de normas jurídicas, os governadores dispunham de competências que a lei classificava de legislativas. Competentes em domínios que não eram da competência exclusiva da Assembleia Nacional, do governo metropolitano ou do ministro do Ultramar, até 1963, eram titulares exclusivos do direito de iniciativa legislativa em todas as matérias relativas exclusivamente aos territórios colonizados<sup>28</sup>. O exercício de competências políticas, legislativas e executivas do mais alto funcionário e representante do governo metropolitano, o governador, não estava condicionado ou apenas o estava ocasionalmente por outros órgãos de governo. O poder dos governadores, no que concerne a origem e o exercício, era independente das sociedades políticas dos territórios colonizados. Nestas circunstâncias, a natureza da integração dos órgãos de governo das colónias no sistema político colonial português é indissociável das relações que se estabeleciam entre os governadores e o governo da metrópole. Os governadores das colónias encontravam-se colocados na estrita dependência do governo de Lisboa. Nomeados pelo Conselho de Ministros da Metrópole sob proposta do Ministro do Ultramar, eram objeto de processo similar em caso de exoneração compulsiva durante o exercício dos seus mandatos<sup>29</sup>. Para além disso, no exercício das competências legislativas ministeriais, o Ministro do Ultramar tinha a competência de anular ou de revocar total ou parcialmente as decisões legislativas dos governadores desde que as julgassem ilegais ou inconvenientes para os interesses nacional<sup>30</sup>.

Assim, dado que o governo da metrópole era a fonte exclusiva de legitimação política do poder dos governadores, e que os mecanismos de controlo colocados à disposição de Lisboa, sendo muito intrusivos e diretos, não acordavam uma grande margem de manobra aos órgãos de governo dos territórios ultramarinos, pode-se legitimamente questionar se o estatuto de descentralização administrativa acordada pelo governo central aos órgãos das colónias portuguesas era real ou se, pelo contrário, não se tratava de uma pura manipulação e de propaganda à ação administrativa do Estado Novo.

## E. Descentralização

Em matéria de governo e administração pública, a probabilidade do *Estado Colonial* se individualizar e distinguir do *Estado Metropolitano* é tanto maior neste quanto mais alargada for a sua autonomia. Neste contexto, a reflexão sobre o grau de independência de que beneficiavam os órgãos de governo coloniais constitui uma etapa obrigatória do inquérito sobre a natureza do *Estado Colonial*. Ora, no caso português essa reflexão é ainda mais necessária pois ao poder administrativo do *Estado Metropolitano*, partilhado pelo Presidente do Conselho, Conselho de Ministros, Ministro do Ultramar e Assembleia Nacional<sup>31</sup>,

28 Artigo 42, Decreto-lei 23:228, *Diário do Governo*, I Série, n.º 261, 15 de Novembro 1933, p. 1899 e, a título de exemplo, artigo 8 e 18, n.º 1, al. a), Decreto 40:226, *Diário do Governo*, I série, n.º 147, 5 julho 1955, pp. 547-548.

29 Artigos 19 e 20, n.º 2, Decreto-lei 23:228, *Diário do Governo*, I Série, n.º 261, 15 de Novembro de 1933, p. 1895; artigo XVIII, n.º I e V, Lei 2:066, *Diário do Governo*, I Série, n.º 135, 27 de Junho de 1953, p. 880; artigo XII, n.º 4, al. a), Lei 5/72, *Diário do Governo*, I Série, n.º 145, 23 de Junho de 1972, p. 809.

30 Artigo 12, Decreto-lei 23:228, *Diário do Governo*, I Série, n.º 261, 15 de Novembro de 1933, p. 1894; artigo X, n.º III, Lei 2:066, *Diário do Governo*, I Série, n.º 135, 27 de Junho de 1953, p. 878; artigo X, n.º II, Lei 2:119, *Diário do Governo*, I Série, n.º 147, 24 de Junho de 1963, p. 769; artigo XIV, n.º 2, Lei 5/72, *Diário do Governo*, I série, n.º 145, 23 de Junho de 1972, p. 809.

31 Artigo 3, Decreto-lei 23:228, *Diário do Governo*, I Série, n.º 261, 15 de Novembro de 1933, p. 1893; artigo VII, Lei 2:066, *Diário do Governo*, I Série, n.º 135, 27 de Junho de 1953, p. 877; artigo IX, Lei 5/72, *Diário do Governo*, I Série, n.º 145, 23 de Junho de 1972, p. 808.

era atribuída a obrigação constitucional de, no quadro de um Estado unitário descentralizado, agir sobre o conjunto dos serviços públicos, em todas as partes do território nacional. No entanto, um Estado unitário dotado de um regime político autoritário, com tradição imperialista, que apenas pratique a desconcentração administrativa, dificilmente poderá dar origem a um *Estado Colonial* que aspire ir além da categoria de subespécie. Contudo, na realidade, apesar da ordem jurídica colonial portuguesa conferir o estatuto de uma descentralização administrativa aos órgãos de governo das colónias, não é evidente que o poder exercido pelo *Estado Colonial* português possa ser classificado de descentralizado.

Segundo a doutrina internacional da época, designadamente a francesa, um dos aspetos distintivos da descentralização administrativa territorial era a existência de uma certa independência das coletividades locais em relação ao poder central (Rolland, 1957, p. 133). Contudo, em matéria de independência dos titulares do poder descentralizado, as modalidades da sua designação, demissão e substituição constituem aspetos centrais do problema. Enquanto a desconcentração se encontra associada à centralização e às relações autoritárias entre o poder central e os poderes locais, a descentralização territorial é concebida como a expressão livre do exercício das liberdades locais e, a esse título, um dos aspetos mais característicos do liberalismo político promovido pelo regime democrático. Assim, ainda que nenhum autor considere que a designação dos titulares dos poderes descentralizados por um processo eletivo democrático seja indispensável à existência da descentralização, a convicção generalizada dos juristas é que, no mínimo, os titulares de poderes descentralizados devem ser originários da comunidade local que administram.

Na ausência da independência resultante da eleição democrática, propícia a uma descentralização efetiva, há mecanismos que, apesar dos titulares dos órgãos do Estado Colonial serem nomeados pelo Estado Metropolitano, podem facultar um nível de independência compatível com a existência de poderes descentralizados (Foignet, 1896, p. 25; Auby, 1970, 68; Rouaul, 2005, p. 32; Gaudemet, 2005, p. 197; Debbasch, 2002). A inamovibilidade ou, ainda, a atribuição do poder de destituir ou de decidir a destituição a uma instituição independente da entidade que, no Estado Metropolitano, decidiu a nomeação são mecanismos que podem criar condições de independência indispensáveis ao exercício descentralizado do poder. Assim, se a eleição não é um método indispensável de designação dos titulares de poderes descentralizados, a coexistência no mesmo órgão do governo central do direito de nomear, suspender ou destituir o titular das competências administrativas locais é sintomático de uma dependência, de um grau de submissão incompatível com o estatuto de independência em relação aos órgãos administrativos centrais que é essencial à existência de um estatuto de descentralização efetiva.

## 1. Descentralização versus desconcentração

No que respeita à natureza das relações que se estabelecem entre Estado Metropolitano e Estado Colonial, a descentralização e a desconcentração divergem quanto ao tipo de integração que ocasionam. Enquanto a desconcentração estabelece-se no quadro de uma relação hierárquica entre o poder central e os órgãos locais, a descentralização administrativa exerce-se no quadro de um poder de tutela. A diferença é substancial. A atribuição de competências desconcentradas aos representantes do governo central nas circunscrições administrativas acompanha-se dos mecanismos intrusivos de controlo que caracterizam a subordinação hierárquica, tais como o poder dar ordens e instruções aos titulares dos órgãos colocados sob a sua dependência na pirâmide administrativa ou, ainda, suspender, anular, revogar e reformar

as decisões dos órgãos ou agentes subordinados. Pelo contrário, a autonomia de que dispõem os titulares de poderes descentralizados é incompatível com a receção de ordens ou de instruções do governo central (Laubadere, 1953, p. 64), embora o governo central mantenha o exercício de poderes de controlo, tais como a anulação, o veto ou a recusa de aprovação, que paralisam a ação dos órgãos locais no respeito da sua autonomia de decisão. O mecanismo de controlo ex post dos atos das administrações locais incompatível com o grau de autonomia mínimo exigido pelo estatuto de descentralização é o poder do governo central de reformar os atos do titular dos poderes administrativos descentralizados.

A doutrina jurídica portuguesa tinha um conceito de descentralização administrativa que diferia bastante do consagrado pela doutrina internacional. Para não afrontar a ordem jurídico-política corporativa, os juristas portugueses apenas retiveram como traços distintivos da descentralização administrativa a existência de personalidade moral de direito público, a ausência de dependência hierárquica e a possibilidade de recurso judicial contra os atos administrativos das autoridades que exerciam poderes descentralizados. No entanto, o Ato Colonial e a Carta Orgânica do Império Colonial estabeleciam uma ordem jurídica incompatível com a pretensa descentralização administrativa que, formalmente, acordavam expressamente aos territórios submetidos à administração portuguesa. Com efeito, durante os primeiros vinte e cinco anos de Estado Novo, no Estado Colonial português, o único órgão que poderia beneficiar de descentralização administrativa era o Governador que detinha o monopólio do poder legislativo e do poder executivo. Com efeito, os Governadores eram nomeados e destituídos pelo Ministro do Ultramar, exerciam as suas competências submetidos à sua orientação, à supervisão e controlo<sup>32</sup> e os seus atos legislativos eram suscetíveis de ser anulados, revogados, suspensos ou reformados, nomeadamente, se não respeitassem as orientações ministeriais. Apesar desta estrita submissão dos Governadores das colónias ao poder hierárquico do Ministro do Ultramar<sup>33</sup>, segundo a ordem jurídica corporativa, nenhum dos constrangimentos impostos à ação dos órgãos de governo do Estado Colonial eram julgadas incompatíveis com a descentralização administrativa.

A reforma da política colonial iniciada com a revisão constitucional de 1951 e prosseguida com a adoção da lei orgânica do Ultramar em 1953 e os estatutos político-administrativos da colónias de 1955 apenas correspondeu à necessidade de adaptar a legislação de 1930 e 1933 às novas circunstâncias políticas internacionais e não corresponde a nenhuma vontade do regime corporativo de revolucionar a natureza da administração dos territórios do Ultramar. Se as expressões que eram claramente incompatíveis com o estatuto de descentralização administrativa dos territórios do ultramar, tais como “poder hierárquico” do Ministro do Ultramar ou a de “orientação e supervisão” ministerial das atividades dos governadores foram excluídas dos textos legislativos e eliminadas da ordem jurídica colonial, a estrutura geral do sistema de governo das colónias, para além desse ajustamento cosmético, não sofreu alterações importantes. Considerando que a descentralização administrativa efetiva exige, nomeadamente, a existência de uma transferência do poder de decisão para uma autoridade que, independentemente do modo como foi designada, não se encontra sujeita ao poder disciplinar e não pode ser livremente substituída pelo órgão do poder central que a nomeou (Waline, 1952, p. 196), os governadores das colónias sempre estiveram submetidos ao poder hierárquico clássico, dado serem nomeados

32 Artigo 11, al. b), Decreto-lei 23:228, *Diário do Governo*, I série, n.º 261, 15 de Novembro de 1933, p. 1893.

33 Artigo 41, Decreto-lei 23:228, *Diário do Governo*, I Série, n.º 261, 15 de Novembro de 1933, p. 1898.

e poderem ser destituídos, a qualquer momento, por um agente do governo central que tinha o direito de os substituir por uma pessoa da sua escolha. Esta dependência direta do poder central que, segundo a opinião unanime da doutrina francesa da época, por exemplo, era incompatível com o exercício descentralizado da administração territorial, segundo a letra da lei orgânica do ultramar, não teria a mesma intensidade quando se tratava do controlo do governo central sobre as atividades legislativas ou sobre as funções executivas dos governos coloniais.

Com efeito, um traço distintivo do poder descentralizado é a natureza dos controlos aos quais se encontram submetidos os atos dos órgãos beneficiários da descentralização e, nesta matéria, a salvaguarda da autonomia dos órgãos descentralizados seria incompatível com controlos demasiado intrusivos, tais como a reforma, mas poder-se-iam acomodar com outras intervenções do poder central tais como a anulação, o veto ou aprovação (Debbasch, 1966, p. 59) que se limitariam a paralisar a ação do poder descentralizado respeitando a sua esfera de competência. Ora, nesta matéria, as leis orgânicas do Ultramar de 1953, 1963 e 1972 são aparentemente respeitadas de uma certa autonomia dos órgãos de governo do estado colonial. Ainda que em relação às competências executivas dos governadores, o Ministro do Ultramar tenha conservado os poderes de controlo alargado tais como a anulação, a revogação, a suspensão e reforma ou a iniciativa de anulação contenciosa por via judicial, no que respeita aos atos legislativos dos governadores e das conselhos legislativos, não poderia ser exercido o poder de anulação ou de revogação.

## F. Descentralização autoritária...

No quadro da atividade legislativa dos órgãos de governo dos territórios do Ultramar, a aparente introdução de mecanismos de controlo específicos ao direito de tutela, ainda que nenhuma outra garantia de independência tenha sido acordada às autoridades coloniais, pode suscitar a dúvida legítima sobre a criação, a partir de 1953, de um estatuto de descentralização administrativa autoritária (Peiser, 1967, p. 44) que poderia ser específica ao regime corporativo português. Ora, os atores do processo legislativo metropolitano decidiram essa questão numa direção completamente diferente. Segundo o parecer da Câmara Corporativa, emitido aquando dos trabalhos preparatórios da lei orgânica do Ultramar de 1953, a atividade dos governadores das colónias era integralmente submetida à autoridade hierárquica do Ministro do Ultramar que, na qualidade de superior hierárquico, tinha o direito e anular, revogar, suspender, reformar ou suspender os atos administrativos dos governadores do territórios ultramarinos e de todos os atos legislativos independentemente das leis terem sido de iniciativa do governador ou dos conselhos legislativos<sup>34</sup>.

Com efeito dado que a ordem jurídica portuguesa estabelecia que os poderes exercidos por um membro do governo central na qualidade de superior hierárquico, desde que decorressem de competências que se exercem de pleno direito, não necessitam de ser expressamente atribuídos por um texto legal (Rivero, 1962, p. 277), ainda que as sucessivas leis orgânicas do Ultramar pudessem não ser muito explícitas quanto à natureza das relações que se estabelecem entre os Governadores e o Ministro do Ultramar, a natureza hierárquica da submissão dos órgãos de governo das colónias nunca foi afetada. Aliás, é nesse contexto

34 Artigo 15, Parecer n.º 35/V da Câmara Corporativa (Projecto de proposição de lei n.º 517), *Diário das Sessões*, n.º 163, 13 de Novembro de 1952, p. 960.

que deve ser interpretada a responsabilidade política dos governadores das colónias portuguesas em relação ao Ministro do Ultramar, instaurada pela lei orgânica do Ultramar de 1953<sup>35</sup>. Uma vez mais, poder-se-ia pensar que a natureza política da responsabilidade dos governadores em relação ao Ministro do Ultramar era um elemento constitutivo de uma relação de natureza não hierárquica específica ao autoritarismo corporativo português. Os trabalhos preparatórios da lei orgânica mostram, no entanto, uma outra realidade. Na origem da norma que instaurou a responsabilidade política dos Governadores em relação ao Ministro do Ultramar está um projeto legislativo da Câmara Corporativa que num parecer, a propósito dos mecanismos de controlo ministerial dos poderes dos órgãos de governo das colónias, curiosamente, defendia a tese do carácter hierárquico das relações de subordinação de todos os órgãos dos territórios do ultramar em relação ao Ministro do Ultramar. Para jurisconsultos, membros da Assembleia Nacional e titulares de funções executivas no governo central, paradoxalmente, não havia contradição entre responsabilidade política dos governadores e submissão ao poder hierárquico do Ministro do Ultramar, entre o direito ministerial de dar instruções aos governadores e o estatuto de descentralização administrativa, entre o poder de reformar atos legislativos e executivos dos órgãos de governo dos territórios ultramarinos e o respeito da esfera de competência do Estado Colonial, entre o poder de revogar e de substituir a qualquer momento o governador, de dissolver por decisão ministerial as assembleias legislativas e as garantias de autonomia indispensáveis ao exercício de um poder descentralizado. Dada a natureza autoritária, centralista e repressiva do regime político português, a atribuição aos territórios do ultramar de uma liberdade estritamente funcional que decorria da personalidade jurídica de direito público e a desconcentração de poderes representou limite político que o governo de Lisboa não queria ultrapassar.

A análise do significado que era atribuído à descentralização administrativa pela ordem jurídica colonial portuguesa revela uma discrepância entre o sentido conferido usualmente ao conceito e o conteúdo que lhe era acordado pelo Estado Novo. No caso da descentralização administrativa como em muitos outros, a apropriação de conceitos gerados pelos sistemas democráticos, a sua adulteração e subsequente emprego, uma vez esvaziados do sentido originário, num contexto antidemocrático, centralista e autoritário, constituía uma prática comum o regime corporativo português. No entanto, dado que os titulares dos órgãos de decisão administrativa não eram personalidade oriundas da coletividade territorial que administravam, que poderiam ser livremente nomeados, destituídos e substituídos pelo governo central, que as suas decisões eram anuláveis, revocáveis e reformáveis e que estavam submetidos ao poder de um membro do governo da metrópole que possuía os atributos de um superior hierárquico, apesar da consagração legal e constitucional do estatuto de descentralização administrativa, nas normas que enquadravam os órgãos de governo da colónias portuguesas e nas respetivas práticas administrativas é impossível detetar os traços de autonomia que caracterizam o exercício descentralizado do poder político.

---

35 Artigo XX, n.º I, Lei 2:066, *Diário do Governo*, I Série, n.º 135, 27 de Junho de 1953, p. 880; artigo XXV, n.º I, Lei 5/72, *Diário do Governo*, I Série, n.º 145, 23 de Junho de 1972, p. 811.

## G. Desconcentração de poderes?

Dada a natureza autoritária do Estado Novo, a submissão do Estado Colonial ao Metropolitano tinha contornos ainda mais brutais. Sob o Estado Novo, a administração pública colonial era um assunto do poder executivo. No que concerne ao Império, na Metrópole, o Ministro do Ultramar era o legislador de direito comum enquanto, nas colónias, os Governadores, os chefes do governo colonial, detinham o poder legislativo. A aquisição do direito de iniciativa legislativa, em 1955, por parte dos Conselhos Legislativos em nada alterou a governamentalização dos assuntos coloniais - a oposição dos governadores a um projeto de texto normativo produzido pelos Conselhos Legislativos tornava automaticamente o Ministro do Ultramar competente para legislar na matéria. Aliás, os Conselhos Legislativos podiam ser dissolvidos a qualquer momento pelo Ministro do Ultramar sob proposta dos Governadores. Neste quadro de primazia quase exclusiva das competências do poder executivo em matéria de governo e administração dos territórios do ultramar, a descentralização administrativa era uma instituição desprovida de sentido.

A revisão da lei fundamental de 1971 e os estatutos político-administrativos dos territórios do ultramar de Dezembro de 1972 não alteraram a natureza da administração colonial. Embora a constituição passasse a estabelecer que as províncias ultramarinas dispunham de estatutos próprios como regiões autónomas, podendo usufruir da qualificação honorífica de Estados<sup>36</sup>, a autonomia das colónias portuguesas que a nova lei constitucional associava ao exercício de competências por órgãos de governo próprio eleitos<sup>37</sup>, na prática, apenas produziu mudanças muito marginais no sistema de governo da colónias. Apesar dos Governadores terem conservado a presidência dos Conselhos Legislativos contra a opinião enérgica e dissidente de alguns deputados da Assembleia Nacional<sup>38</sup>, a introdução do sufrágio como modo exclusivo de determinar a composição dos Conselhos Legislativos foi a principal reforma introduzida pelo Estado Social em matéria de administração colonial. A introdução de Assembleias Legislativas eleitas no sistema de governo das colónias não deve ser, no entanto, interpretada como uma concessão do regime corporativo aos métodos democráticos de governo. À exceção de Angola, colónia em que a maioria dos membros do Conselho Legislativo foi eleita por cidadãos inscritos nos cadernos eleitorais, a maioria dos membros dos Conselhos Legislativos continuou a ser eleita por colégios eleitorais restritos. Ora, a manipulação indireta dos resultados eleitorais decorrente da criação de múltiplos colégios restritos era reforçada pelos mecanismos de escolha dos eleitores que os compunham. Em todas as colónias portuguesas, a composição dos colégios eleitorais, que eram constituídos por administradores coloniais, associações patronais, associações de trabalhadores, missionários católicos ou associações promotoras de interesses morais e culturais, era determinada pelos Governadores<sup>39</sup>. Esta tarefa politicamente sensível, dado que implicava a inclusão no processo eleitoral de certos eleitores e organizações e, portanto, a exclusão de outros eleitores dos colégios eleitorais, era uma fonte potencial de conflitos e de contestações.

36 Artigo 133, Lei 3/71, *Diário do Governo*, I Série, n.º 192, 16 de Agosto de 1971, p. 1176 (6).

37 Artigo 135, al. a), b) e d), *ibidem.*, p. 1176 (6).

38 Artigo XXVI, Proposta de lei n.º 19/X (Lei Orgânica do Ultramar Português): debate na especialidade, *Diário das Sessões*, X Legislatura, n.º 193, 28 de Abril de 1972, pp. 3835 e seg.

39 Artigo 2, n.º 1, Decreto 13/73, *Diário do Governo*, I Série, n.º 10, 12 de Janeiro de 1973, p. 45.

Ora, em caso de contestação à composição de listas de eleitores elaboradas pelos Governadores, competia ao Ministro do Ultramar decidir, em última instância, sem recurso, a sua composição final<sup>40</sup>. Assim, as escolhas eleitorais dos colégios restritos, que elegiam por vezes a maioria dos membros dos Conselhos Legislativos, eram duplamente condicionados pelas preferências políticas dos titulares do poder executivo – os governadores e o Ministro do Ultramar – que após terem determinado a natureza dos colégios eleitorais tinham a última palavra no que concerne a escolha dos seus membros. No que concerne à eleição dos membros dos Conselhos Legislativos pelos eleitores recenseados em cada colónia, os quais em Angola representavam a maioria dos Conselhos Legislativos, o panorama não era muito diferente.

Segundo a lei eleitoral de 1973, nos territórios ultramarinos de Portugal, não usufruíam do estatuto de eleitores, nomeadamente, as pessoas privadas de direitos civis e políticos, as interditas por via judiciária ou notoriamente dementes, as que tinham aberto falência ou insolvabilidade, as indigentes ou internadas em asilos de beneficência, as que defendessem ideias contrárias à independência nacional ou à ordem social estabelecida, as que não residissem na colónia à um dado número de anos e as que fossem desprovidas de idoneidade moral<sup>41</sup>. A exclusão do colégio eleitoral, designadamente, dos pobres e dos que defendiam ideias contrárias ao regime colonial é uma das características da última legislação eleitoral do regime colonial. No entanto, em caso de condenação por atos contrários à integridade nacional, acessoriamente à suspensão de direitos eleitorais, os governadores podiam decretar medidas administrativas de segurança<sup>42</sup> com base num processo elaborado pela polícia política<sup>43</sup> que se podiam materializar no internamento do cidadão numa colónia penal agrícola, residência fixa num local determinado durante um período de três anos renovável por três anos<sup>44</sup>. As medidas administrativas de segurança que implicassem penas de prisão efetiva ou fixação de residência numa outra colónia eram da competência do ministro do Ultramar<sup>45</sup>.

## Conclusão

Na área do político e do administrativo, a capacidade de um *Estado Colonial* se afirmar como um verdadeiro género, isto é, como uma entidade suficientemente diferenciada e dotada de características distintivas que, no quadro de uma tipologia, permita constituir uma categoria específica de Estado, encontra-se diretamente dependente do grau de autonomia conquistada pelo *Estado Colonial* em relação ao *Estado Metropolitano* que o tutelava. Neste contexto, a avaliação do estatuto de descentralização administrativa de que beneficiavam os *Estados Coloniais*, ao centra-se na análise de um critério privilegiado de apreciação da margem de manobra política e administrativa acordada pelo *Estado Metropolitano*, apresenta-se como um instrumento que permite desvendar a natureza efetiva das entidades estaduais que usufruem desse estatuto.

40 Artigo 2, n.º 3, *ibidem*, p. 45.

41 Artigo 6, *ibidem*, p. 45.

42 Artigo 4, n.º 2, Decreto 239/73, *Diário do Governo*, I série, n.º 166, 18 de Julho de 1973, p. 913.

43 Artigo 3, n.º 1, *ibidem*, p. 913.

44 Artigo 1, n.º 2, *ibidem*, p. 913.

45 Artigo 4, n.º 1, *ibidem*, p. 913.

No entanto, dado que o estatuto de descentralização administrativa acordado aos *Estados Coloniais* pode ser apenas formal e que uma descentralização formal, na realidade, esconde processos de mera desconcentração administrativa que são característicos de Estados que praticam uma forte centralização de poder, só a análise concreta dos poderes exercidos pelos órgãos do *Estado Colonial* permite ajuizar da efetividade da descentralização administrativa. Ora, no que concerne ao *Estado Colonial* instituído pelo Estado Novo, são fortes os indícios da existência de um grau de concentração de competências por parte do *Estado Metropolitano* que é incompatível com a autonomia indispensável ao exercício descentralizado do poder administrativo. Com efeito, no que concerne o governo das colónias portuguesas, os órgãos de governo do *Estado Metropolitano* eram as verdadeiras instâncias de decisão. O Ato Colonial de 1930 e a Carta Orgânica do Império Colonial de 1933, ao atribuírem o monopólio dos poderes legislativo e executivo aos Governadores das colónias, instauraram uma ordem jurídica em que o único órgão do *Estado Colonial* que se encontrava em condições poder beneficiar do estatuto de descentralização administrativa era o Governador. Ora, os Governadores das colónias eram nomeados e destituídos pelo Ministro do Ultramar, exerciam as suas competências submetidos à sua orientação, supervisão e controlo e os seus atos legislativos eram suscetíveis de ser anulados, revogados, suspensos ou reformados, nomeadamente, se não respeitassem as orientações ministeriais. Destituídos da autonomia que pudesse conferir conteúdo positivo ao estatuto de descentralização administrativa, os Governadores das colónias portuguesas encontravam-se submetidos ao poder hierárquico do Ministro do Ultramar.

A revisão constitucional de 1951, a lei orgânica do Ultramar em 1953 e os estatutos político-administrativos das colónias de 1955 eliminaram dos textos legislativos as expressões incompatíveis com o estatuto de descentralização administrativa dos territórios do ultramar, tais como “poder hierárquico” ou “orientação e supervisão”. No entanto, os Governadores das colónias nunca deixaram de estar submetidos ao poder hierárquico clássico, dado serem nomeados e poderem ser destituídos, a qualquer momento, por um agente do governo central, o Ministro do Ultramar, que tinha o direito de os substituir por uma pessoa da sua escolha. Ora, esta dependência direta dos órgãos de decisão do Estado Colonial dos membros do governo do Estado Metropolitano é absolutamente incompatível com o estatuto de descentralização administrativa. Na área do político e do administrativo, a subordinação hierárquica dos órgãos de poder local ultramarino ao governo central de Lisboa aniquila a margem de manobra que, eventualmente, poderia ter estado na origem da afirmação do Estado Colonial português enquanto entidade dotada de autonomia e de especificidades suficientemente marcadas que permitam classifica-lo como verdadeiro género.

## Referências bibliográficas

- Auby, Jean Marie (1970), *Droit administratif*, Bordeaux, Librairie Montaigne.  
 Benoit, Francis-Paul (1968), *Le droit administratif français*, Paris, Dalloz.  
 Caetano, Marcello (1955), *Manual de Direito Administrativo*, Coimbra, Coimbra Editora.  
 Cahen, Michel a (1983), “Corporatisme et colonialisme: approche du cas mozambicain (1933-1979). I – Une genèse difficile, un mouvement squelettique”, *Cahiers d'études africaines*, Volume XXIII (4), n.º 92.

- \_\_\_\_ (1983), “Corporatisme et colonialisme: approche du cas mozambicain (1933-1979). II – Crise et survivance du corporatisme colonial, 1960-1979”, *Cahiers d'études africaines*, Volume XXIV (1), n.º 93.
- Debbasch, Charles (1966), *Institutions administratives*, Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias.
- \_\_\_\_ (2002), *Droit administratif*, Paris, Economica.
- Foignet, René (1986), *Manuel élémentaire de droit administratif*, Paris, Anthur Rousseau éditeur.
- Gaudemet, Yves (2005), *Droit administratif*, Paris, Librairie générale de droit et jurisprudence.
- Laubadere, André de (1953), *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, R. Pichon et Durans-Auzias.
- Laubadere, André de e Gaudemet, Yves (2001), *Traité de droit administratif. Droit administratif général*, Volume I, Paris, Librairie générale de droit et jurisprudence.
- Luchaire, François (1959), *Droit d'outre-mer*, Paris, Presses universitaires de France.
- Peiser, G. (1967), *Droit administratif*, Paris, Dalloz.
- Rivero, Jean (1962), *Droit administratif*, Paris, Dalloz.
- Rolland, Louis (1957), *Précis de droit administratif*, Paris, Dalloz.
- Rosas, Fernando e Brito, J. M. Brandão (1996), *Diccionario da História do Estado Novo*, Volume I, Lisboa, Círculo de Leitores.
- Rouaul, Marie-Christine (2005), *Droit administratif*, Paris, Gualino éditeur.
- Waline, Marcel (1952), *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Librairie du Recueil Sirey.





*Administração colonial  
– organização judicial*

