

Forças Armadas e Poder Político em Democracia

A Transição Democrática em Portugal*

José Alberto Loureiro dos Santos
General do Exército

* Intervenção proferida no âmbito do Colóquio “Forças Armadas em Regime Democrático”, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Fevereiro de 2000.

No seu mais famoso livro, Nicolau Maquiavel alertava os políticos do seu tempo para que “se boas leis exigem boas armas, boas armas exigem boas leis”.

Eram outros tempos e outras circunstâncias e “boas leis” eram aquelas que o príncipe (no poder por herança ou porque o tomara) fazia e agradava aos militares (afinal a força que lhe permitia manter-se no poder).

Em sistemas modernos o critério não pode ser, certamente, esse. A aferição da “bondade das leis” deve partir apenas da legitimidade de quem exerce o poder e da forma honesta e transparente como é exercido, avaliação na qual participam também os militares, enquanto cidadãos, tanto quanto a generalidade da população.

Quando a situação é do tipo daquela a que Maquiavel se referia (como acontecia antes do 25 de Abril), os militares constituem uma verdadeira espada de dois gumes em relação ao poder. Por um lado, são o seu principal instrumento de garantia. Por outro, são permanentemente a sua verdadeira e grande ameaça, acabando por o derrubar. Como aconteceu. Portanto em democracia, as Forças Armadas não devem ser um instrumento a ser manipulado a favor de interesses ilegítimos pelo poder, nem uma ameaça que constranja a sua actuação independente (tendo em consideração apenas as regras democráticas estabelecidas) e que o ameace.

Mas isto não é compaginável com uma menorização dos militares, não lhes reconhecendo direitos compatíveis com a democracia que, naturalmente, neste regime, só são admissíveis num quadro de limitações e restrições severo, que os militares, aliás, compreendem e aceitam, nem os transformam em componentes de um vector injustamente privilegiado. Mas a verdade é que não pode ser ignorada a sua função específica, que deve ser traduzida num estatuto próprio, correspondente às relevantes, indispensáveis e insubstituíveis missões que desempenham, caracterizadas por um contrato que selam com a comunidade, pelo qual se dispõem a arriscar a própria vida, para garantir o bem-estar e a segurança dos seus concidadãos.

Antes do 25 de Abril, os militares, de uma maneira geral, por razões da sua especial formação, da doutrina que aprendiam e praticavam, com base na que vigorava nas forças armadas das maiores democracias ocidentais, nos contactos estreitos que mantinham com os seus camaradas desses países, em especial no âmbito da NATO, entendiam que o tipo de

relacionamento sócio-político existente em Portugal era muito deficiente. Isto acentuou-se a partir de meados da década de sessenta, quando os responsáveis políticos então no poder não revelavam qualquer ideia de utilizarem, na solução do conflito africano, os vários vectores da estratégia, entre os quais o político-diplomático, para o solucionarem. E, pelo contrário, iam insinuando que o problema das guerras de África era uma mera questão militar, deixando passar a ideia para a opinião pública (privada do acesso livre à informação, condicionada pela repressão política policial, portanto sem poder confrontar o rumo oficial com outros projectos políticos), embora, na fase final do confronto, quando já era tarde, tivessem tentado avançar para a única forma de resolver o problema.

Deu-se o inevitável. Os militares assumiram as suas responsabilidades últimas em termos de poder e derrubaram aquele que ilegitimamente o exercia, devolvendo-o aos cidadãos.

Desenvolveu-se, a partir de então, um processo extremamente complexo, percorrido por luzes e também por muitas sombras, algumas delas trágicas, que se clarificaram com o 25 de Novembro de 1975 e estabilizou com a revisão constitucional de 1982, quando os partidos democráticos foram investidos na plenitude das suas obrigações.

Foi um período de transição, muito penoso, entre o 25 de Abril de 74 e o 25 de Novembro de 75, mas que se foi sucessivamente esclarecendo até 1982, iniciado, em termos democráticos, com as eleições de 25 de Abril de 1975, para a Assembleia Constituinte.

Esta fase transitória, durante a qual a democracia se foi progressivamente acentuando, desembocou naquilo que já designei como a “Nova Regeneração”. Por comparação com a época de mais de meio século da História de Portugal (na segunda metade do século XIX), também ela obra de um intenso e atribulado percurso protagonizado por militares, entre 1820 e 1851.

Então, durante a Regeneração, viveu-se uma democracia perfeitamente adequada aos padrões correntes na Europa avançada das monarquias constitucionais da época, em que se verificava uma inserção correcta dos militares na sociedade, com direitos de expressão, de associação e de participação política proporcionais às suas funções próprias, e com um posicionamento do poder político em relação aos militares que, embora com sombras, respeitava as regras de relacionamento mútuo compatível com a democracia. A estabilidade, o desenvolvimento económico e social,

o progresso cultural foram o resultado desta correcta articulação, que não desperdiçou o contributo de eminentes militares para o serviço da causa pública.

Depois desta, já longa, introdução, vejamos como correu o caminho para a democracia completa (que ocorreu em 1982/85) e quais são os pontos relevantes no relacionamento político-militar no nosso regime democrático, a partir dessa data, até a actualidade.

Até 25 de Novembro de 1975, a questão fundamental situava-se na luta entre duas concepções: uma, democrática pluralista, outra para-democrática, ou mesmo não democrática. A primeira significava a transferência total para os cidadãos do poder político; a segunda traduzia-se na continuação do protagonismo de uma componente militar. O debate travava-se entre militares das duas tendências, reflectindo os sentimentos maioritários da sociedade, uma, e transmitindo o pensamento de sectores minoritários, a outra. Ambas as tendências, com múltiplos afloramentos, decorriam da interpenetração entre civis e militares, influenciando-se mutuamente (onde teve lugar uma substancial dose de manipulação dos segundos pelos primeiros, dada a impreparação política de muitos daqueles) e era o impacte do grande duelo ideológico global que se verificava no âmbito da guerra fria. São, por essa razão, conhecidas as pressões externas aos que internamente se digladiavam, funcionando alguns (militares e civis) como meros agentes ou “correia de transmissão” de interesses alheios.

Com o 25 de Novembro prevaleceu a corrente democrática que, a partir daí, se iria, progressivamente, afirmando. Os acontecimentos desse dia mostraram, deve notar-se, a noção dos contendores (tantos vencedores como vencidos) quanto à primazia do interesse nacional, quando procuraram, e evitaram, tudo conseguir para que o país se não envolvesse numa trágica guerra civil.

Na sequência imediata do 25 de Novembro de 1975, concretizando os objectivos visados pela opção que prevaleceu, foram levadas a efeito duas medidas imprescindíveis. Uma foi a acção disciplinadora levada a efeito nas Forças Armadas, de que foi principal protagonista o General Ramalho Eanes, que, na altura, assumiu as funções de Chefe do Estado Maior do Exército. A outra tratou-se da consagração em texto legal dos fundamentos, princípios e regras de conduta das Forças Armadas em democracia, onde se definiam as normas de comportamento dos militares. A esse texto foi dada a consagração de lei constitucional, e foi impresso em

cartazes de dimensões razoáveis que foram afixados nos locais mais visíveis de todas as unidades, estabelecimentos e órgãos das Forças Armadas. Desta lei seriam, em 1976, transcritos para a Constituição da República Portuguesa, alguns excertos.

Entra-se então na segunda fase de transição para a democracia portuguesa.

O pacto MFA-Partidos, já negociado anteriormente, mas que traduzia o predomínio da corrente autoritária-militar, foi radicalmente transformado.

O texto foi aceite livremente por todos os partidos democráticos – embora com pressões e cedências mútuas – e estabeleceu uma segunda fase de transição (transcrita para a Constituição da República aprovada em 1976), que se mostrou de importância chave para a consolidação do novo regime pluralista.

A institucionalização do Conselho da Revolução (CR), como tribunal Constitucional e como fórum legislativo para os assuntos relativos às Forças Armadas revelou-se uma solução sábia, que se mostrou útil para a evolução social.

Isto apesar de, frequentemente, a existência e o papel do CR terem sido motivos para intenso debate entre as diversas forças sociais e políticas, mas principalmente como bandeira de mobilização eleitoral, o que foi particularmente nítido nos finais da década de setenta. É contudo claro que no âmago do debate que então teve lugar, eram discerníveis duas orientações em confronto. Uma, de teor mais autoritário, que defendia o prolongamento do CR – embora com funções mais apagadas – e uma outra que, apoiando-se no contrato assinado entre os partidos políticos e os militares, entendiam que era a altura, no momento aprazado, de se instalar em Portugal uma democracia pluralista. O que viria a acontecer em 1982.

Durante esta fase, há alguns aspectos a salientar.

Primeiro, o desenvolvimento de toda uma actividade de formação democrática, incentivada em especial pelos militares – o que é de realçar – sobre os elementos das Forças Armadas, e também sobre quadros civis, no qual tem papel destacado o Instituto da Defesa Nacional (IDN).

Recordo, a esse propósito, uma passagem de um artigo escrito em 1977 pelo então Vice-Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas sob o título de “Forças Armadas e Sociedade Democrática – Reflexões”, publicado numa revista militar que, à data, tinha grande difusão, o “Baluarte”:

“os militares estão conscientes da sua correcta posição na sociedade portuguesa, tornaram-se imunes a adulações e a pressões, quaisquer que sejam as suas origens e habituaram-se às regras do jogo democrático que admitem querelas, por vezes bem ruidosas, entre os partidos e forças políticas...”, e mais adiante, “Em todos os estados democráticos modernos as Forças Armadas estão subordinadas ao poder civil, uma vez que não são as Forças Armadas que auto-definem a sua função; quem define as missões das Forças Armadas são as estruturas de representação do todo nacional”.

Este artigo prosseguia as ideias do mesmo autor que, na mesma revista, em 1976 publicara um texto sobre a “Reorganização das Forças Armadas, tarefas prioritárias”, com o recurso a extensas citações de Clausewitz, que propunha: “Quanto ao ensino – não o ensino técnico-profissional, mas o que se relaciona com áreas de natureza cultural (política, sociologia, economia, direito, etc.) – os programas deveriam ser aprovados por um órgão estranho e superior às Forças Armadas (...), evitando (...) distorções perigosas para a democracia (...)”. E, mais à frente, “Quanto à salvaguarda dos direitos do homem, considera-se importante a possibilidade de todo o militar poder queixar-se directamente a um órgão de soberania quando tenha razão para tal, e após considerar esgotados todos os meios que os regulamentos e a justiça militar lhe facultam. Uma solução possível seria a designação pela Assembleia da República de um dos seus membros como uma espécie de Provedor de Justiça para as Forças Armadas (...)”.

E ainda, mais tarde, o mesmo militar, eu próprio, então Ministro da Defesa Nacional, apresentou à Assembleia da República uma proposta de lei da Defesa Nacional (que não viria a ser discutida, por dissolução da AR), na qual, sem citar sequer o Conselho da Revolução – o que mereceu fortes ataques na imprensa por parte de figuras que então militavam no partido comunista –, estabelecia um modelo de organização para a defesa nacional perfeitamente integrado nos padrões das democracias ocidentais. Em segundo lugar, julgo ser da mais elementar justiça, realçar o papel de certos órgãos e entidades (preenchidos por militares) para o correcto transcurso do período de transição: Presidente da República, Conselho da Revolução, Ministro da Defesa Nacional, e ainda o contributo do IDN. O Presidente da República, eleito em eleições livres, logo detentor de legitimidade democrática, era também o Presidente do Conselho da Revolução e o Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas.

Detinha a autoridade moral proveniente do seu desempenho nos acontecimentos do 25 de Novembro, da sua acção em pôr cobro à degradação moral e profissional das Forças Armadas, e do seu perfil de excelente militar e profundo democrata. A que se associava a autoridade proveniente do poder que lhe havia sido conferido pelos cidadãos.

A sua actividade foi, ao mesmo tempo, firme e sensata, equilibrou tendências e amorteceu tensões – isto só no âmbito do comportamento dos militares, já que não é objecto do meu trabalho apreciar a forma como se comportou em termos políticos genéricos, embora seja de opinião que prestou serviços notáveis a Portugal que alguns, por vezes, esquecem e outros, sei lá por que razões, querem apagar e mesmo deturpar.

Estando numa posição fulcral, procedia por pequenos passos no sentido da consolidação da democracia – que, às vezes desesperariam por aparente lentidão, os mais ansiosos (como aconteceu em certo momento comigo próprio), e outros provocavam nos não interessados no processo democrático um forte e ruidoso descontentamento.

O Conselho da Revolução, apesar de ter sido tão caluniado, também desempenhou um papel de grande importância na transição. Com a visão desapassionada que a distância do tempo propicia, parece incontroverso que o seu comportamento global foi equilibrado, salvo raras excepções, no sentido do aprofundamento das condições para a assunção da democracia plena.

Não introduziu querelas profundas no tecido político e social. Teve um posicionamento relativamente às Forças Armadas, que dele dependiam, que genericamente foi positivo. Não exerceu pressões para que a elas fossem atribuídos meios financeiros desproporcionados, não procurou que os militares usufríssem privilégios iníquos e, no domínio político global, como Tribunal Constitucional, não provocou tensões de vulto na sociedade portuguesa. Apoiado pelos pareceres de uma Comissão Constitucional constituída por nomes relevantes do nosso Direito Constitucional, que ainda hoje, constituem uma referência para os que ao Direito se dedicam, o CR merece ser recordado, a meu ver, como um factor positivo em todo o processo que conduziu Portugal para a plena democracia pluralista.

O Ministro da Defesa Nacional, que tinha, por direito próprio, assento no Conselho de Ministros, participava também nas reuniões do Conselho de Chefes de Estado Maior, o que proporcionava uma ligação permanente e frutuosa entre os dois órgãos, desfazendo equívocos, atenuando tensões

e concorrendo, por isso, para o objectivo que os democratas se propunham alcançar.

Finalmente, o Instituto da Defesa Nacional, conforme já atrás se disse, permitindo o estudo e o debate entre militares e civis com grau elevado de responsabilidade na administração pública e na actividade privada, promovendo os cursos de defesa nacional, e servindo como órgão de intensa reflexão intelectual, onde participavam muitos dos que aqui estão presentes, entre os quais se encontram algumas das mais notáveis figuras da vida portuguesa, o Instituto de Defesa Nacional pode orgulhar-se de ter tido um contributo valioso – como aliás continua a ter – no caminho da total institucionalização democrática. É, aliás, dificilmente explicável que o IDN ainda não ostente no seu brasão de armas algum distintivo que assinalasse os altos serviços prestados ao país.

Não ficaria em sossego com a minha consciência, se não recordasse que todo este trabalho se baseou em personalidades militares que é da maior justiça não esquecer. Ao lado daqueles civis que são frequentemente citados, e bem, como pais fundadores da democracia portuguesa (Mário Soares, Sá Carneiro e Freitas do Amaral), não fica mal colocar militares como o general Ramalho Eanes, o tenente coronel Melo Antunes, o tenente coronel Vasco Lourenço, o coronel Costa Brás, o general Garcia dos Santos, além de muitos mais (tantos ignorados), aos quais a Pátria, pelo menos ao nível das compensações simbólicas, ainda não prestou a justiça que se impõe.

Em 1982, com a revisão constitucional então efectuada, completou-se a institucionalização do regime.

Mas, em minha opinião, durante os três anos seguintes, até à eleição de um Presidente da República civil, viveu-se ainda uma fase final para a sua consolidação.

Ao longo desta fase, houve episódios, alguns não muito elegantes, no sentido do aprofundamento e afirmação do poder político democrático, como foi o caso da exoneração do Chefe de Estado Maior do Exército, general Garcia dos Santos.

Mas, a verdade é que a aprovação, em 1982, da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, constitui o marco fundamental definidor da inserção das Forças Armadas no regime político, e das suas relações com o poder. Embora, na opinião de alguns – como foi o caso do deputado Jorge Sampaio – a restrição de direitos aos militares, que nela figurava, fosse já então desproporcionada à correcta participação dos militares no todo

social, o que se lhe afigurava como uma espécie de um “ajuste de contas” dos políticos face aos militares, eu próprio não pensava dessa forma. Embora entendesse que os direitos de cidadania dos militares deveriam vir a ser, posteriormente, alargados, ainda não o considerava oportuno. Julgo que o período decorrido desde a aprovação desta lei, até cerca de 1990, se caracterizou por uma apropriada articulação entre as Forças Armadas e o poder, aliás demonstrada na estabilidade do diálogo político-militar, a despeito de algumas tensões políticas então verificadas e o envolvimento de militares muito prestigiados na actividade político-partidária, e até em acções do âmbito do terrorismo com motivação política, de que foram (e ainda são) acusados.

A Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas era, na sua versão original, e para a época, uma lei equilibrada, ajustada à realidade social que se vivia, sem excessos, que, aliás, provou ser extremamente útil.

A partir de 1985, entra-se num período em que o poder político democrático parece ter dúvidas quanto ao modo de utilização das Forças Armadas ao serviço dos interesses nacionais.

Com a queda do muro de Berlim, e a euforia que esse importante acontecimento histórico provocou, iniciou-se um período durante o qual se foram degradando as relações entre as Forças Armadas e o poder político legítimo, que urge inverter rapidamente.

Criou-se a sensação de que as Forças Armadas seriam um sector de menor importância para a defesa dos interesses nacionais. A prioridade com que têm sido atribuídos os meios de que necessitam para o desempenho cabal das suas funções foi minorizado até um ponto que, hoje, considero preocupante, porque perigoso. Os militares passaram a ser objecto de uma consideração social, pelo poder político, que muitos deles consideram como um desprestígio não compatível com a sua dignidade.

Retiraram-se, em 1992, certas compensações aos militares (relacionados com o seu tempo de carreira em relação aos restantes servidores públicos), o que foi tido por profundamente injusto.

Em 1996, romperam-se os equilíbrios que a Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas de 1982 havia criado quanto ao método de indigitação e nomeação dos Chefes Militares, o que foi percebido como a redução do estatuto dos comandantes das Forças Armadas, pois acentuava-se a sua vertente de ligação ao poder que o nomeia, em detrimento da sua ligação com os militares seus subordinados a quem compete representar e defender.

Não se ajustaram os direitos de cidadania dos militares (restringidos, correctamente, na Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas de 1982), por forma a permitir que eles tenham o máximo de participação na vida social e possam proclamar e defender os seus interesses sócio-profissionais, de uma forma compatível com a democracia consolidada em que, felizmente vivemos, sem desperdiçar o contributo da sua experiência e dos seus conhecimentos nas mais diversas áreas da vida pública (o que está a acontecer generalizadamente, mesmo em sectores para os quais os militares têm aptidões específicas, com o seu manifesto descontentamento, e com a perplexidade de muitos cidadãos não militares).

É urgente rever os limites (que devem existir, mas em dimensão ajustada) aos direitos de expressão, associação e de participação política dos militares.

Os meios atribuídos às Forças Armadas têm vindo a diminuir de uma forma assustadora – face ao que precisam – em especial desde que 1990. A percentagem do PIB que lhes é atribuída era de 1,6% em 1996, passou para 1,4% em 1997 e situa-se em 1,3% em 1998, enquanto na Grã Bretanha é de 2,6%, na França 2,8%, sem falar dos Estados Unidos, onde roça os 3,2%. A cada passo, a opinião pública é confrontada com a aquisição de equipamento militar na véspera do embarque dos contingentes para o cumprimento de missões externas das Forças Armadas, com as inevitáveis consequências negativas, quer do ponto de vista técnico, quer económico. Sabe-se das graves carências que as afectam em material e munições, em pessoal, enfim, em meios adequados.

Há o sentimento, e há vozes responsáveis de não militares a confirmá-lo, que não dispomos do instrumento militar à altura da nossa política externa, em defesa dos interesses estratégicos nacionais.

Nos anos 80, deixaram as funções de Chefe de Estado Maior **oito** titulares, dos quais apenas **um** fez declarações públicas de descontentamento face ao poder político.

De 1990 até hoje, num período de dez anos, dos doze chefes do estado maior que cessaram funções, um foi por falecimento, e dos onze que saíram, **apenas três** deixaram os seus cargos sem recriminações ou agravos com o poder político. **Dos oito restantes, houve dois** que proclamavam publicamente o seu grande desagrado, houve **três** que se demitiram e mais **um** que foi demitido (**dois** mudaram de funções).

Ou seja, mais de metade da totalidade dos chefes militares que exerceram os seus cargos nesta década tiveram fortes divergências com o poder

democrático, o que deve ser ponderado, porque deve ter algum significado. Tudo leva a crer que importante.

Se considerarmos apenas a proporção existente dos que efectivamente saíram (pois os que mudaram de funções não o fizeram) resulta que em **nove**, houve **seis** que tiveram problemas graves com o poder político que os nomeou, e só **três** não os tiveram. O que é verdadeiramente preocupante. Tudo isto indica que pode estar a quebrar-se a relação de confiança entre as Forças Armadas e o poder político, que é indispensável em democracia. Entretanto, cada vez mais o vector militar assume relevância nas principais tarefas de afirmação do Estado. A instabilidade internacional espalha-se. A cooperação militar com estados amigos torna-se essencial. A Política externa e de segurança comum da União Europeia aprofunda-se e exige meios mais poderosos e operacionais. O novo conceito estratégico da NATO esclarece o tipo de missões para que as Forças Armadas portuguesas devem estar preparadas.

Será que estas perplexidades se irão desvanecer? Que é retomado o grau de confiança em vias de perder-se? Que os sinais que, aparentemente, anunciam novos tempos de mais equilíbrio se vão concretizar?

Será que, nesta Nova Regeneração, seremos capazes de colocar novamente nos carris, o são diálogo político-militar?

Fica a interrogação.