

Forças Armadas em Regime Democrático*

Diogo Freitas do Amaral

Professor da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

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

Foi-me pedido que abordasse o tema da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, mas creio que não é possível fazê-lo sem ir um pouco atrás e ver quais foram os antecedentes dessa lei; vou naturalmente repisar alguns aspectos que já foram focados, mas procurarei não repetir pura e simplesmente o que já foi dito.

De 1974 até 1982, as Forças Armadas viveram em Portugal num regime a que tenho chamado de “autogoverno das Forças Armadas” e que se explica como uma reacção à excessiva subordinação, por vezes identificação, que se verificou no regime anterior entre os militares e o poder político.

Em 1974, logo após o golpe de 25 de Abril, temos um evidente predomínio militar sobre a componente civil, na estrutura superior do Estado: um Presidente da República militar; uma Junta de Salvação Nacional toda ela militar; um Conselho de Estado com mais de dois terços de militares, depois substituído por um Conselho da Revolução só com militares; e um regime de autogoverno e de autoadministração, em que eram os próprios militares que legislavam e decidiam em matéria militar.

Criou-se assim um dualismo do poder executivo no Estado: para efeitos civis havia um governo com representantes dos partidos políticos; para efeitos militares havia um órgão militar – primeiro a Junta; depois o Conselho de Chefes de Estado-Maior; depois o Conselho da Revolução. Este modelo, apesar de singular e de certo modo anómalo num país que segundo as proclamações iniciais do 25 de Abril pretendia caminhar para a Democracia, teve apesar de tudo uma boa aceitação inicial. As pessoas compreenderam que, dado o papel predominante e decisivo dos militares na alteração do regime, dadas as divisões e clivagens profundas da sociedade portuguesa nos primeiros tempos, as coisas se tivessem estruturado dessa forma; mas logo a partir do 25 de Novembro de 1975 houve quem pretendesse uma passagem imediata ao modelo típico das democracias pluralistas ocidentais. Nomeadamente, o PSD e o CDS pronunciaram-se nesse sentido. O Partido Comunista, certas forças de extrema-esquerda e o Conselho da Revolução, a seguir ao 11 de Março, pronunciaram-se em sentido contrário; o Partido Socialista funcionou um pouco como o “fiel da balança”, e ajudou a construir uma solução de compromisso – um período de transição em que o Conselho da Revolução se mantinha, embora com funções bem delimitadas, e em que a democracia civil se poderia ir afirmando crescentemente em todas as áreas, excepto a da política militar.

A certa altura, os partidos à direita do PS começam a exigir uma revisão constitucional, uma alteração profunda do sistema – a extinção tão breve quanto possível do Conselho da Revolução, a subordinação das Forças Armadas ao poder civil –, e o Partido Socialista começa a dividir-se, ele que fora o elemento de construção daquela solução. O Dr. Mário Soares e os seus apoiantes aceitam a inevitabilidade e a desejabilidade dessa evolução, num sentido europeu e democrático. Outros elementos destacados do Partido Socialista rejeitam tal modelo e querem uma espécie de presidencialismo militar em torno do General Eanes. Entendamo-nos, não estou a dizer que se quisesse um presidencialismo militar como regime político para o país, estou a dizer que se queria que, no tocante ao governo das Forças Armadas, a competência fosse exclusivamente do Presidente da República e não do Governo; queria-se, por outras palavras, uma subordinação das Forças Armadas ao Presidente da República directamente, e não ao Governo através do Ministro da Defesa Nacional.

Gera-se aqui um conflito político claro que não foi violento, felizmente, que não pôs em perigo o regime democrático, felizmente, mas que de facto foi, sobretudo nos anos de 80 a 82, um factor de divisão e de perturbação da vida política portuguesa.

Curiosamente, quando o Dr. Francisco Balsemão foi Primeiro-Ministro da Aliança Democrática (81-83), ele lançou como *slogan* político, como lema do seu governo, um *slogan* que tinha sido trazido de França e que era “a libertação da sociedade civil”.

Entendido à luz da história das ideias políticas e no contexto do que tinha significado em França quando foi lançado pela primeira vez, este *slogan* não tinha nada a ver com a relação entre civis e militares, tinha pura e simplesmente a ver com a ideia de que era preciso reduzir o peso do Estado na economia e na sociedade e, para isso, libertar a sociedade civil, isto é, aquela parte da Nação que não é o Estado, de uma tutela excessiva do Estado. No entanto, a clivagem, o conflito, a tensão que existiu entre civis e militares levou muitos militares, porventura a maioria, a pensar que com este *slogan* o Primeiro-Ministro e os outros elementos do governo da AD estavam a sustentar que era preciso libertar o país da tutela dos militares: libertar a sociedade civil significava libertar os civis da existência ou do peso excessivo dos militares. Não era essa a intenção, mas de facto foi assim interpretado e ajudou a crispar bastante mais as relações. Coube-me, como sabem, a tarefa muito estimulante e interessante de preparar o projecto de proposta de lei de Defesa Nacional e das Forças

Armadas. Tive ocasião de nessa tarefa ouvir muito os civis e os militares, fiz mais de uma dezena de palestras seguidas de debate em institutos de ensino superior militar, recebi antigos Ministros da Defesa militares, falei vezes sem conta com os Chefes de Estado-Maior e com outros elementos militares destacados – e apercebi-me de que havia condições para se fazer a transição para um regime de subordinação das Forças Armadas ao poder civil, desde que se tivesse algumas cautelas e desde que se estabelecessem algumas salvaguardas. Mas a crispação que existiu nesse período era de tal maneira forte que, quando o projecto começou a ser apreciado em Conselho de Ministros, já portanto muito próximo da altura em que iria ser enviado à Assembleia da República, eu recebi um convite do Conselho da Revolução para lá ir expor as linhas gerais do projecto e responder a dúvidas ou a críticas que me desejassem fazer. Como gosto desse tipo de desafios, propus em Conselho de Ministros que me fosse dada autorização para fazer isso, mas o Conselho por unanimidade proibiu-me de ir ao Conselho da Revolução, e disse que não podia haver nenhum contacto. Ainda hoje estou convencido de que foi um erro, mas isto mostra bem como havia uma certa crispação e como havia um certo ambiente de combate, de más relações.

Verdade seja que o Conselho da Revolução não facilitou nada a vida dos governos da Aliança Democrática. Se o Sr. General Loureiro dos Santos me permite, eu gostaria neste ponto de exprimir uma divergência relativamente à sua opinião acerca do Conselho da Revolução. Eu perfilho integralmente a sua ideia de que o Conselho da Revolução foi, visto agora à distância de vinte e tal anos, um elemento útil e estabilizador para as Forças Armadas e que, do ponto de vista militar, a existência do Conselho da Revolução terá sido útil naquele período de 76 a 82. Mas já não tenho a mesma opinião acerca do papel do Conselho da Revolução na área da política civil ou da política geral. Talvez ainda esteja por fazer um estudo sério e aprofundado desse período, mas a sensação com que fiquei, ao fim de três anos de Ministro de governos da AD, foi a de que o Conselho da Revolução, em ligação com o Presidente Ramalho Eanes, constituiu muitas vezes um entrave sério à execução do programa político da Aliança Democrática, que tinha sido sufragado nas eleições e aprovado por maioria na Assembleia da República. E que o fez mais por razões de carácter político estrito do que por outras razões. Dou apenas um exemplo: como foi dito pelo Dr. Vasco Rato, os governos da AD fizeram três propostas de alteração da lei de delimitação dos sectores público e

privado, que visavam essencialmente abrir o sector da banca e dos seguros à iniciativa privada.

Todas foram vetadas pelo Presidente da República com base em posições do Conselho da Revolução. Logo a seguir veio o governo do bloco central presidido pelo Dr. Mário Soares, propôs a abertura da banca à iniciativa privada e ela foi imediatamente aceite... É certo que já não havia o Conselho da Revolução, mas o Presidente da República era o mesmo e ficou-se sempre com a ideia de que politicamente o Conselho da Revolução não tratou de forma imparcial os vários governos: tratava melhor os governos mais à esquerda, tratava pior os governos mais à direita.

Tratou relativamente bem o primeiro governo do Dr. Mário Soares, tratou mal o governo PS/CDS; tratou bem o governo Pintassilgo, tratou mal o governo Mota Pinto; tratou mal os governos da AD. Portanto, eu penso que, do ponto de vista estritamente político, não se poderá dizer que o balanço tenha sido muito positivo; por vezes, as tomadas de posição eram bastante irritantes: por exemplo quando o governo da AD anunciou que queria abrir a televisão à iniciativa privada – o que tinha sido na época uma iniciativa muito oportuna e vários anos antecipada, relativamente ao ano em que isso veio a acontecer – o Conselho da Revolução imediatamente disse não, porque não, não aceitaremos, não votaremos, não passará, sem qualquer justificação. Sem uma explicação, sem uma tentativa de argumentação, sem diálogo. Portanto, eu devo dizer que realmente as coisas nesse aspecto não correram bem.

A própria preparação da revisão constitucional e da subsequente lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas foi algo conturbada nos meses finais. Por um lado, o Presidente Ramalho Eanes fez saber publicamente, através do porta-voz da Presidência, que estava contra o acordo de revisão constitucional que tinha sido estabelecido entre a Aliança Democrática e o Partido Socialista, e que se reservava o direito de tomar as medidas que entendesse, não especificando quais, se esse acordo fosse avante. Em segundo lugar, o Conselho da Revolução várias vezes repetiu essa ideia, através dos seus porta-vozes. O Partido Comunista Português, que estranhamente continuava a colar-se ao Presidente da República e ao Conselho da Revolução, numa altura em que já lá não tinha a maioria, lançou no ano de 1982 duas tentativas de “greve geral” no país, salvo erro, as duas únicas tentativas de greve geral que houve desde o 25 de Abril até hoje.

Felizmente, do meu ponto de vista, não tiveram êxito praticamente nenhum. A adesão da população foi mínima. Mas se tivessem tido êxito,

teriam impedido a revisão constitucional, teriam impedido a aprovação da lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas e, portanto, teriam prolongado aquele período de transição em termos pouco democráticos. Como eu me apercebi de que este ambiente era difícil, resolvi convidar o Ministro da Defesa Nacional de França, que era um socialista, para que viesse a Portugal para tomar conhecimento do que se estava a passar e de alguma maneira caucionar, de um ponto de vista da esquerda democrática europeia, a transição que se estava a preparar. Tratava-se do Sr. Hernu, que depois teve aliás um fim político infeliz, mas nessa altura era um prestigiado e destacado dirigente do Partido Socialista Francês e muito próximo do Presidente Mitterrand. Ele aceitou o convite, estive cá três dias, falou várias vezes comigo, falou com o Presidente Eanes, falou com os vários partidos políticos e falou com vários membros do Conselho da Revolução.

Houve então dois membros do Conselho da Revolução que lhe disseram que, se o projecto de revisão constitucional e de lei de Defesa Nacional que estava acordado entre a AD e o PS fosse por diante, eles viriam novamente para a rua e fariam outro 25 de Abril. O que levou o Ministro Hernu no último dia da sua estadia em Portugal, em plena Embaixada de França, a chamar-me de lado e a dizer-me: – estou preocupadíssimo, isto está a rebentar!

Eu disse-lhe: – esteja descansado, não vai acontecer nada, isso foi apenas para ver se me metiam medo e se eu recuava em duas ou três soluções, mas esteja descansado que não vai acontecer nada. E de facto não aconteceu nada...

Havia efectivamente um ambiente de alguma tensão, que hoje está um pouco esquecido, mas que mostra efectivamente: primeiro, que não foi fácil na altura fazer essa evolução; segundo, que ela só foi possível porque desde o início o Primeiro-Ministro e eu decidimos que aquelas alterações, nomeadamente a questão da nomeação das chefias militares e as outras questões que tinham de ser abordadas, teriam de ser decididas por consenso entre a maioria AD e o Partido Socialista.

Se se tivesse cometido o erro, como mais tarde se veio a cometer em matéria de regionalização e noutras matérias importantes, de tentar fazer aquela alteração apenas com base no voto da maioria governamental e sem uma maioria alargada de dois terços, incluindo o principal partido da oposição, a reforma – estou convencido –, não teria ido por diante e teria gerado uma situação de crise política que não sei dizer como se teria

resolvido. No mínimo, teria adiado por mais alguns anos a transição que felizmente pôde ter lugar no final de 82.

Não vou, naturalmente, fazê-los perder tempo com pormenores acerca da lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, que é bem conhecida da parte de todos, vou dizer apenas que no fundo estavam em causa três ou quatro problemas principais: o primeiro problema era o do papel do Presidente da República relativamente às Forças Armadas; o segundo era o regime de nomeação dos Chefes de Estado-Maior, se deveria ser feita apenas pelo Presidente da República ou sob proposta do Governo, embora por nomeação do Presidente da República; terceiro, se a subordinação das Forças Armadas ao poder civil se devia fazer através do Presidente da República ou através do Ministro da Defesa Nacional; e quarto, qual o grau de autonomia interna de que as Forças Armadas deveriam dispor no quadro deste novo arranjo estrutural.

A ideia que defendi e que baseei na análise do que se passava em todos os países democráticos, ainda que presidencialistas, foi a de que as Forças Armadas se deveriam subordinar ao Governo através do Ministro da Defesa Nacional e este, por sua vez, prestaria contas à Assembleia da República no quadro da responsabilidade política do Governo perante o Parlamento.

Defendi uma ideia que continuo a considerar certa, que era esta: – Não há que adoptar, nem a presidencialização das Forças Armadas, nem a sua parlamentarização, nem a sua governamentalização. Os três órgãos de soberania fundamentais devem ter, em relação às Forças Armadas, competências idênticas àquelas que têm em relação aos outros sectores da vida nacional.

Quais as competências do Presidente da República em relação às Forças Armadas? As mesmas que o Presidente da República tem em relação aos outros sectores da vida nacional.

Quais as competências da Assembleia da República em relação às Forças Armadas? As mesmas que tem em relação aos outros sectores da vida nacional.

E finalmente, quais as competências do Governo em relação às Forças Armadas? Pois bem, as mesmas que o Governo tem em relação aos outros sectores da vida nacional.

E com esta tentativa de recondução do problema da orgânica das Forças Armadas à correcta interpretação do sistema de governo existente em Portugal, conseguiu-se, penso eu, uma solução equilibrada e duradoira,

que aliás não tem muito de original, porque reproduz na sua essência o modelo que existe em todos os outros países da NATO; mesmo em países de sistema presidencialista, por exemplo nos Estados Unidos da América e no Brasil, há Ministros da Defesa e as Forças Armadas dependem do presidente, sem dúvida, mas através do Ministro da Defesa: não há, não conheço, na altura não encontrei, nenhum caso em que houvesse uma dependência directa e exclusiva das Forças Armadas relativamente ao Presidente da República.

A reforma fez-se. Houve uma votação alargada na Assembleia da República. Houve um veto do Presidente da República (também já estará esquecido, mas o Presidente Ramalho Eanes entendeu vetar a primeira versão da lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas) e depois houve uma segunda leitura, em que aliás não se introduziram alterações, com o voto da maioria parlamentar AD e do Partido Socialista. De facto, ultrapassaram-se então os dois terços exigidos pela Constituição, e a lei foi efectivamente aprovada e promulgada.

Creio que a população civil, sobretudo à direita do PS, que tinha sido mobilizada para uma certa animosidade contra o Conselho da Revolução, ficou muito satisfeita. Creio que o Conselho da Revolução e alguns dos seus mais directos apoiantes terão ficado muito insatisfeitos, mas é a lei da vida. Eu penso que as coisas acabaram por correr bem, não houve nenhuma crise, tudo se passou em serenidade, com alto grau de civismo, sem rupturas – e efectivamente as Forças Armadas Portuguesas, porque o processo foi transparente e democrático, e porque estavam já preparadas para se adaptarem a um novo modelo de estruturação, aceitaram e aceitaram bem. E creio que têm convivido bem com esse modelo. Devo dizer que para isso também deve ter contribuído, provavelmente, o facto de na lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas se ter garantido um certo grau, um grau relativamente importante de autonomia interna de decisão às Forças Armadas, isto é, não se cedeu à tentação de passar de oito para o oitenta. As Forças Armadas de 74 a 82 autogovernavam-se e autoadministravam-se a cem por cento. Pareceu-me que não faria sentido que de repente se atribuíssem todas as competências decisórias ao Governo, nomeadamente em matéria de promoções: até ao posto de Coronel ou Capitão-de-Mar-e-Guerra, as promoções ficaram a cargo das próprias estruturas militares sem intervenção do Governo, a qual nessa matéria de nomeações ficou reservada apenas para as promoções a oficial general.

Bom, portanto creio que com dificuldades, com alguma crispação, com momentos difíceis como as tais greves gerais ou as tais ameaças feitas ao Ministro francês, as coisas acabaram por correr bem, e penso que foi de facto um momento muito significativo. Eu acho que a revolução em Portugal teve dois momentos em que terminou: terminou primeiro nas ruas e nos quartéis com o 25 de Novembro de 1975; e terminou depois nas instituições com a aprovação da revisão constitucional de 82 e com a lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, também no final de 82. Foi portanto, a meu ver, um momento decisivo.

Perguntarei a terminar: e de então para cá, o que é que se passou nestes dezoito anos? O Sr. General Loureiro dos Santos, e muito bem, já se referiu desenvolvidamente a este período, tendo dito muitas coisas importantes que eu perfilho integralmente, e o que tinha escrito antes de o ouvir era isto: – “A primeira impressão que se tem ao olhar para estes dezoito anos que se seguiram à aprovação e entrada em vigor da lei de Defesa Nacional, é de que tudo tem corrido bem, no entanto não é bem assim. É necessária uma reflexão”.

É certo que o nosso modelo básico está correcto, mas muitas coisas estão a ser postas em causa. Em primeiro lugar, o financiamento das Forças Armadas tem vindo a reduzir-se. As Forças Armadas vivem hoje abaixo do limite mínimo das suas necessidades – e aqui todos os partidos são responsáveis, ou por estarem no Governo, ou por aprovarem orçamentos estando só na oposição. Tem havido uma clara deslocação de verbas para outros sectores da Administração Pública, nomeadamente para os sectores da administração social, cuja importância ninguém discute, mas é preocupante que em matéria de Forças Armadas se esteja a descer abaixo dos mínimos aceitáveis.

Em segundo lugar, há problemas que têm a ver com a forma como o poder político trata os militares, a forma como os tem afastado de funções civis que tradicionalmente eram preenchidas por militares, a forma como tem desprezado aspectos de formação cívica e de educação para a cidadania, onde o ensino oficial (e nomeadamente o ensino secundário) não inclui praticamente nada, para não dizer mesmo que não inclui nada sobre o papel das Forças Armadas: a sua necessidade; as suas missões; os seus objectivos. Empobreceu o debate público sobre as Forças Armadas e sobre a Defesa Nacional. Se não fosse o papel único do Instituto da Defesa Nacional, hoje não haveria um debate público em Portugal sobre o Conceito Estratégico Nacional, sobre as missões das Forças Armadas,

sobre o orçamento das Forças Armadas, sobre os meios atribuídos pelo país às suas Forças Armadas. Estamos com um défice de reflexão e debate acerca dessas matérias, numa altura em que, paradoxalmente, as Forças Armadas são chamadas a intervenções cada vez mais frequentes e cada vez mais activas, depois de um período de uma certa indefinição e de uma certa paragem.

Era natural que, terminada a guerra em África e não havendo guerra na Europa, as Forças Armadas tivessem atravessado um período de reestruturação, de reestruturação importante, mas que fosse também de uma certa inacção. Mas hoje já não estamos nesse período, hoje nós temos intervenções no âmbito da NATO, no âmbito das missões multinacionais decididas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas com vista a missões de paz e a missões humanitárias, na cooperação com os PALOP, temos o problema candente de Timor – e, de repente, é todo um novo quadro que se desenha na nossa frente e que reforça novamente a importância e o papel decisivo das Forças Armadas num país como o nosso. E não creio que em Portugal haja quem queira ver o nosso país convertido apenas num simples Luxemburgo, com todo o respeito que devo a esse nosso companheiro da União Europeia.

Por isso, a minha conclusão é no sentido de que temos que fazer um esforço no sentido de voltar a pôr no primeiro plano do debate público nacional os problemas da Defesa Nacional e das Forças Armadas, e o meu apelo é no sentido de que o Instituto da Defesa Nacional, não só continue na linha que vem seguindo e que se tem acentuado recentemente, mas que procure abrir uma nova fase, uma fase em que todas estas questões sejam vivamente discutidas, como é próprio de uma democracia. Porque já que o Governo, pelo menos até agora, não tem promovido nenhum debate nem a publicação de qualquer livro branco sobre as Forças Armadas e a Defesa Nacional, já que a Comissão Parlamentar de Defesa Nacional entrou em hibernação, já que nenhum gabinete de estudos de nenhum partido político produziu, nos últimos dez ou quinze anos, qualquer documento sobre Defesa Nacional e Forças Armadas, pois então que o Instituto da Defesa Nacional, com o peso da sua tradição e com os meios de que dispõe, porventura reforçados se o Governo assim o entender, promova a abertura de um novo ciclo mais amplo, mais largo, mais profundo, de debate nacional sobre esta matéria, que não pode ser escamoteada das preocupações dos Portugueses.