

Nº 94 • Verão 2000 • 2ª Série

NAÇÃO *e* DEFESA



Democracia e
Forças Armadas

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Política Editorial

Nação e Defesa é uma Revista do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, Nação e Defesa propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com problemáticas mais recentes, nomeadamente as respeitantes à demografia e migrações, segurança alimentar, direitos humanos, tensões religiosas e étnicas, conflitos sobre recursos naturais e meio ambiente.

A Revista dará atenção especial ao caso português, tornando-se um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

Editorial Policy

Nação e Defesa (Nation and Defence) is a publication produced by the Instituto da Defesa Nacional (National Defence Institute) which is dedicated to dealing with questions in the area of security and defence both at a national and international level. Thus, Nação e Defesa aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views of the various paradigms and theoretical currents which are relevant to matters of security and defence by making traditional approaches co-exist with more recent problems, namely those related to demography and migratory movements, the security of foodstuffs, human rights, religious and ethnic tensions, conflicts regarding natural resources and the environment.

The publication shall pay special attention to the portuguese situation and shall become a space for meditation and debate on the broad choices which face Portugal in terms of security and defence as well as on important international matters which reflect on Portugal and on portuguese interests.

| | |
|---|-----|
| Editorial | 5 |
| Resumos | 9 |
| Democracia e Forças Armadas | |
| As Relações Cívico-Militares na Argentina num Período Pós-Transição <i>David Pion-Berlin</i> | 17 |
| A Transição Democrática e os Militares em Espanha: uma Análise Comparativa <i>Felipe Agüero</i> | 49 |
| A Democratização e os Militares Russos <i>Bruce Parrott</i> | 71 |
| Forças Armadas e o Regime Autoritário <i>José Medeiros Ferreira</i> | 107 |
| As Forças Armadas e a Democracia Portuguesa, 1974-1982 <i>Vasco Rato</i> | 123 |
| Forças Armadas e Poder Político em Democracia A Transição Democrática em Portugal <i>José Alberto Loureiro dos Santos</i> | 163 |
| Forças Armadas em Regime Democrático <i>Diogo Freitas do Amaral</i> | 175 |
| Através das leituras | 187 |
| Abstracts | 191 |

O presente número da Nação e Defesa procura contribuir para satisfazer a necessidade de um estudo mais aprofundado sobre as relações civis-militares nos processos de transição para a Democracia.

Considerou-se útil uma reflexão detalhada por referência à análise e ao estudo de casos históricos concretos.

Entre Democracia e Forças Armadas é desde logo evidente uma relação de convergência decorrente do facto da Democracia conferir legitimidade completa às Forças Armadas, e de às Forças Armadas incumbir a missão de no seu âmbito contribuírem para a salvaguarda e afirmação do regime democrático.

Mas outras relações existem.

A Democracia visa regular interesses de diferentes grupos e indivíduos na estrita observância dos direitos que a todos assistem. A Segurança enquanto objectivo e a Defesa enquanto método visam identicamente a preservação de direitos fundamentais. Por isso as Forças Armadas, como instrumento essencial da Segurança e da Defesa, são um corpo social indispensável à definição e à manutenção das sociedades democráticas. Num outro plano, Democracia implica partilha sob uma perspectiva de acomodação e respeito mútuos. E é exactamente partilha de responsabilidades e também acomodação e respeito mútuos aquilo que os padrões de organização e de disciplina característicos das Forças Armadas visam proporcionar.

Também quanto aos limites aos respectivos exercícios se pode encontrar paralelismo.

A Democracia é uma forma de regular o exercício do Poder mas não são os agentes desse exercício quem detém o Poder. Identicamente e no que respeita às Forças Armadas, não são elas as titulares do Poder que é consubstanciado pelas armas que detêm. Num caso e noutro o Poder corresponde à Soberania e é inteiramente detido pelos cidadãos. Num caso e noutro é indispensável que estejam disponíveis valores superiores que garantam que, em obediência a uma lógica comum, tanto a Democracia como as Forças Armadas cumpram práticas de serviço efectivo,

superior e desinteressado à comunidade, em obediência ao objectivo também comum de Paz fundada no Direito.

Mas a reflexão relativa a Democracia e Forças Armadas é algo de muito mais complexo que evidentemente não cabe nos limites deste editorial. O Instituto da Defesa Nacional congratula-se por ter promovido o debate deste tema, sobre o qual rareiam ainda os estudos relativos a processos de transição para a Democracia e as relações civis-militares nesses mesmos processos.

Trata-se aliás de matéria em que, por razões de circunstancialismos nacionais, os investigadores portugueses detêm responsabilidades acrescidas, ao mesmo tempo que, em condições de grande proximidade cultural, social e histórica, usufruem de um pródigo campo de estudo e análise.

O Seminário organizado pelo Instituto da Defesa Nacional proporcionou a oportunidade singular de, através de estudos dos casos da Argentina, Espanha, Rússia e Portugal, pôr em evidência as diferenças próprias das relações entre poder político e Forças Armadas em momentos decisivos da história política de transição para a Democracia nesses Estados.

O caso da Argentina apresenta-se como um caso extremo de resistência dos militares em relação a um afastamento do poder político ou mesmo no que respeita a uma participação no processo de democratização. O período compreendido entre 1976 e 1983, conhecido pelo *Proceso*, viria a demonstrar esta capacidade de resistência, que prevaleceu até à eclosão da Guerra das Falkland, altura em que o aparelho militar evidenciava já um franco desgaste, o que viria a conduzir a uma cedência do controlo do Estado e ao início de um período de transição para a Democracia.

O caso espanhol de transição para a Democracia e a participação dos militares nesse processo apresenta por seu lado, características singulares pela forma como se processou a transição da ditadura para uma monarquia constitucional e pelo modo como isso foi acompanhado por importantes reformas institucionais de que a Constituição foi a expressão mais elevada, reorientando a Espanha no sentido de uma democracia plena e conferindo às Forças Armadas um lugar próprio no novo processo político.

No caso russo é de notar uma forte preponderância da presença de forças de segurança interna, como factor de contenção de uma partici-

pação mais acentuada dos militares russos durante o processo de transição para a democracia. A partir de 1991, já num clima de aparente pluralismo político, factores como os efeitos da redução dos orçamentos de defesa, as divergências internas e a perda de prestígio social e de poder económico, passaram a limitar consideravelmente a hipótese de uma intervenção reforçada dos militares no processo de democratização.

O caso português mereceu, como é óbvio, um tratamento detalhado, abordando aspectos particulares da relação entre as Forças Armadas e o regime desde o envolvimento de Portugal na Segunda Guerra Mundial, à adesão do país à NATO e ao eclodir da Guerra em África. No que respeita às relações entre civis e militares no período que mediou entre Abril de 1974 e 1982, altura em que se procedeu à revisão constitucional terminando o período transitório, evidencia-se a forma legal como se veio a estruturar o efectivo controlo democrático das Forças Armadas pela via constitucional. A relação entre as Forças Armadas, as disposições constitucionais e o poder político, assim como a definição da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas e o seu contributo inegável para a construção, em Portugal, de um novo quadro de relacionamento civil-militar serão também objecto de atenção deste número dedicado ao tema Democracia e Forças Armadas, cujo debate no Instituto da Defesa Nacional constituiu um exercício vivido com assinalável entusiasmo e de que resultou o importante contributo que este número da Nação e Defesa pretende materializar.



Resumos

As Relações Cívico-Militares na Argentina num Período Pós-Transição, David Pion-Berlin, pp. 17-47

Este texto analisa três períodos distintos na vida política da Argentina: o período de 1930 a 1976 em que sucessivos golpes de estado militares derrubaram o poder político; o período entre 1976 e 1983 durante o qual surgiu a última ditadura militar, conhecida como o *Proceso* e, finalmente, o período que abrange a transição para a democracia, de 1983 até ao governo do Presidente Menen.

Durante o período do *Proceso* as dificuldades económicas do país, a violação dos direitos humanos e a guerra das Malvinas quebraram a unidade das forças armadas e aceleraram a transição para a democracia. Após o *Proceso* a influência militar na política interna do país foi enfraquecendo gradualmente tendo-se instaurado, em consequência de reformas jurídicas e institucionais, uma situação de equilíbrio civil-militar no período pós-transição.

A Transição Democrática e os Militares em Espanha: uma Análise Comparativa, Felipe Aguero, pp. 49-69

Este artigo começa por fazer uma comparação entre Portugal e Espanha na sua transição para o processo democrático, para depois se centrar exclusivamente no caso espanhol. O autor aborda as variadas etapas do processo de transição, desde 1976 com as reformas tomadas por Suarez e a constituição de 1978, até aos acontecimentos pós-transição incluindo a tentativa de golpe de 1981. Os militares, que confiavam, de certo modo, nos políticos, foram surpreendidos pela rapidez com que se rompeu com o regime franquista: legalização dos sindicatos e do partido comunista; a tentativa de reintegração dos membros da UMD nas forças armadas e a elaboração secreta do projecto de Constituição, foram alguns dos acontecimentos que afastaram os militares de uma actuação mais próxima, durante o período de transição para a democracia. Após a tentativa fracassada de golpe em 1981, o último protagonizado pela ala dura militar, estava aberto o caminho para uma supremacia democrática civil.

A Democratização e os Militares Russos, Bruce Parrott, pp. 71-106

As relações civis-militares na Rússia pautaram-se por uma especificidade que as distancia das experiências argentina e espanhola no que respeita à transição para a democracia. Na era soviética o controlo exercido pelas forças de segurança interna diminuiu as possibilidades dos militares intervirem na política nacional, pelo que as forças armadas não foram um pólo de resistência ao processo democrático. A Rússia pós comunista herdou uma tradição de subordinação das forças armadas às autoridades civis. Actualmente, a presença de cisões internas, cortes orçamentais e redução do número de conscritos afectou seriamente a capacidade de intervenção dos militares na política interna russa.

Forças Armadas e o Regime Autoritário, José Medeiros Ferreira, pp. 107-122

Neste artigo o autor relaciona as Forças Armadas e a sociedade no período que medeia entre a I Guerra Mundial e o 25 de Abril. O autor divide a sua análise em três fases: a primeira que perdura até ao movimento do 28 de Maio; a segunda entre a II Guerra e a criação da OTAN; a última que se relaciona com a Guerra Colonial. A primeira fase é caracterizada pelo constrangimento orçamental, pela redução do quadro permanente de oficiais e pelas novas orientações da política militar, que estava na origem do antagonismo entre as forças armadas e o governo. No segundo período aumenta o prestígio das Forças Armadas devido ao seu papel durante a guerra civil espanhola e pelo eclodir da II Guerra. Durante este período as Forças Armadas beneficiam de uma nova reorganização e rearmamento. O último período caracterizou-se pelo retorno da agitação aos quartéis, por motivos que estão ligados ainda a uma certa influência militar no governo. A adesão à OTAN teve um papel decisivo na organização, equipamento, métodos e programas de instrução, além de promover contactos pessoais mais estreitos entre oficiais portugueses e outros dos países que faziam parte da Aliança. Entre 1959 e 1967 assiste-se a um período de progressiva autonomia da instituição militar face ao regime de Salazar. A presença de Marcelo Caetano no governo fez aumentar a pressão para que se encontrasse uma solução política para a guerra em África, a qual terminou com a Revolução de Abril de 1974.

As Forças Armadas e a Democracia Portuguesa, 1974-1982, Vasco Rato, pp. 123-162

Este artigo debruça-se sobre o período que se estende entre a intervenção militar iniciada com o golpe de 25 de Abril e a retirada das Forças Armadas da esfera política com a passagem da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, de 1982.

O objectivo do trabalho é analisar as razões que levaram ao derrube do regime autoritário e considerar as dinâmicas e os processos que conduziram ao colapso do MFA como actor político autónomo em 25 de Novembro de 1975. Por outro lado, pretende-se avaliar as relações civis-militares estabelecidas pela Constituição de 1976 e as tensões provocadas por esta arquitectura constitucional.

Forças Armadas e Poder Político em Democracia. A Transição Democrática em Portugal, José Alberto Loureiro dos Santos, pp. 163-174

Partindo da afirmação de Maquiavel, “se boas leis exigem boas armas, boas armas exigem boas leis”, procura-se caracterizar a situação das Forças Armadas em democracia, salientando a participação dos militares na sociedade, em similitude de direitos com os restantes cidadãos e, naqueles que tiverem de ser restringidos, pela natureza específica da sua função, o serem apenas na medida das necessidades.

Descreve-se o papel fulcral das Forças Armadas portuguesas na transição para a democracia e a injustiça, dificilmente explicável, como vêm sendo consideradas pelo poder político, ressaltando o mal estar dos militares, com destaque para os últimos dez anos, numa altura em que a importância das suas funções no âmbito do Estado aumenta, nomeadamente no apoio à política externa.

Forças Armadas em Regime Democrático, Diogo Freitas do Amaral, pp. 175-185

O autor propõe-se abordar o tema da Lei de Defesa Nacional começando pela descrição pormenorizada do chamado período de “autogoverno das Forças Armadas”, que decorre de 1974 a 1982, devido, parcialmente, a

uma permanente subordinação entre os militares e o poder político que se tinha verificado no regime anterior. Logo após o golpe do 25 de Abril existe um evidente predomínio militar sobre a componente civil e é entre 1980 e 1982 que se agudizou o esforço pela subordinação das Forças Armadas ao poder civil, para o que era necessário uma revisão constitucional e a elaboração de uma Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas.



Democracia e Forças Armadas

As Relações Cívico-Militares na Argentina num Período Pós-Transição*

David Pion-Berlin
Departamento da Ciência Política
Universidade da Califórnia, Riverside

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

A Argentina é um país cujas relações cívico-militares e cujo sistema político passaram por profundas transformações nos últimos 25 anos do século XX. Aquela Nação, que outrora viveu assombrada pelo pesadelo recorrente dos golpes militares, é agora um país liberto dos seus fantasmas. O último golpe militar ocorreu em 1976 e não há indicação da existência de nenhuma das condições subjacentes que motivassem uma nova tomada do poder do Estado pelas forças armadas. A Argentina, este país que os homens das ciências sociais e historiadores revisitaram vezes sem conta para presenciar a natureza destrutiva das consequências das convulsões sociais, da violência política irreprimível e do pretorianismo militar – é agora um país onde os problemas persistem, mas o conflito está dominado, mais institucionalizado. Os jornalistas descreveram a recente campanha presidencial, em que o candidato da Alianza Fernando de la Rúa venceu, como tranquila, mesmo monótona. São boas notícias para um país que, demasiadas vezes no passado, assistiu a períodos eleitorais perturbados por intrigas, conspirações, bombas e homicídios.

Se houve mudanças neste país, estas ainda não terminaram e há importantes desafios a enfrentar, entre as quais está o de criar as condições para uma supremacia civil permanente sobre os militares. Evitar os golpes não significa ter o controlo civil. As forças armadas podem refrear-se de acções provocadoras que perturbam o enquadramento jurídico sem, no entanto, aceitarem totalmente o seu estatuto subalterno. As esferas de influência que se encontram na fronteira civil-militar podem continuar a ser contestadas, mesmo no seio da ordem constitucional¹. Os líderes do governo têm de continuar a trabalhar na diminuição da influência militar dentro do sistema democrático, sem deixarem de preservar o profissionalismo militar, providenciar novos papéis construtivos para as forças armadas, evitando os que colidam excessivamente com as esferas de influência cívica, e dotá-las de conhecimentos de defesa que lhes permitam ganhar a confiança dos seus superiores hierárquicos. Já foram alcançados progressos substanciais nestas frentes, mas a Argentina ainda tem um longo caminho a percorrer antes de poder proclamar a vitória final.

Para se compreender bem até que ponto a Argentina já foi, e até onde precisa de ir, este artigo vai descrever sucintamente os antecedentes

1 Ver David Pion-Berlin, *Through Corridors of Power: Institutions and Civil-Military Relations in Argentina*: University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1997, p. 218.

históricos das questões civis-militares contemporâneas, explicando por que é que, durante décadas, a governação democrática não foi mais do que um interlúdio entre tomadas de poder pelos militares. Em seguida, vai passar rapidamente para o período conhecido como o “Proceso” (1976-83), a última ditadura em que praticamente tudo o que podia correr mal correu efectivamente mal, analisando o efeito que este desastroso regime teve tanto sobre a sociedade civil como sobre as próprias forças armadas. A queda deste regime levou a uma transição para a democracia e abriu espaço político para os governos recentemente eleitos. Vamos revisitado essa transição – comparando-a com a portuguesa – para ver que tipos de divisões surgiram no seio das forças armadas, entre estas e o regime e quais as políticas que daí advieram. Ao analisar esta transição, vamos examinar as dimensões estratégica, jurídica e institucional da opção política.

UM PASSADO ASSOMBRADO: MILITARISMO, INTERVENÇÃO E FRACASSO DEMOCRÁTICO

Um conhecido académico argentino disse uma vez que “...nada é mais estranho à Argentina do que o anti-militarismo”². Se por militarismo entendermos o fenómeno em que a inserção progressiva das forças armadas na arena política se torna regular, generalizada e mesmo socialmente aceite, então, a Argentina, certamente que se qualifica como militarista. Sem dúvida que é um grande desafio exorcizar o demónio do militarismo da política quando a própria sociedade se lhe sucumbiu. Como Rouquié afirma, “é na sociedade como um todo, nas suas divisões, nos seus conflitos e contradições que devemos procurar as origens do poder militar...”³.

Não estaremos a ser muito duros se dissermos que a sociedade argentina teve muitas vezes os governos militares que merecia. O primeiro golpe de estado militar bem sucedido, conduzido por soldados profissionais – o derrube do governo de Hipólito Yrigoyen em 1930 – e os muitos que se seguiram nos quarenta e seis anos subsequentes – foram muito mais de

2 Alain Rouquié, *Poder Militar y Sociedad Política en la Argentina*: Tomo II (Buenos Aires: Emece Editores, 1982), p. 342.

3 *Ibid.*, p. 379.

que simples operações militares⁴: foram o resultado dos esforços combinados de militares e civis para derrubar regimes democráticos. Estes assaltos contra os governos constitucionais só aconteceram porque uma parte significativa de sociedade tinha voltado as costas ao regime democrático, enquanto assinalava a sua complacência, senão mesmo o seu apoio declarado, a uma intervenção pretoriana. A determinação com que os militares pisavam a constitucionalidade era sempre proporcional ao desejo que a sociedade tinha de se libertar dos seus próprios governos. Na verdade, o regresso episódico à ditadura não foi uma tradição mal recebida na Argentina. O facto de ter ocorrido com tanta regularidade, sem níveis de protesto público significativos, atesta a firme convicção de numerosos círculos políticos e sócio-económicos de que tinham reais probabilidades de ganhar com a transferência abrupta de poder dos democratas para os déspotas. Para eles, o golpe representava a esperança de um regresso ao passado, um novo começo, ou uma forma de doce vingança contra os seus adversários políticos. Ansiavam pela perspectiva do governo militar. Foram o Partido Radical e o eleitorado da classe média que avolumaram os protestos de 1955 e que abriram caminho à destituição, pelos militares, do governo peronista dessa época. Os seguidores de Perón na Classe Trabalhadora retribuíram o favor em Junho de 1966, quando se colocaram ao lado das forças armadas por ocasião da deposição do governo UCR de Arturo Illia (1963-66)⁵. E poucos choraram quando uma junta militar derrubou o deveras incompetente governo de Isabel Perón em Março de 1976.

Embora os militares interviessem com a bênção de alguns cidadãos argentinos, não eram instrumentos da sua vontade. As forças armadas sempre tiveram as suas próprias preferências, a sua própria agenda e, por vezes, a sua própria visão. Foram os moderadores e os árbitros do sistema político durante meio século, decidindo quando se realizariam as eleições seguintes e quem iria participar, que grupos de interesses teriam acesso e quais os que não teriam. Contratavam as suas próprias equipas económicas e definiam as suas próprias políticas económicas, por vezes ao agrado das elites empresariais, outras vezes não. A cada intervenção o seu

4 R. Potash, *The Army & Politics*, p. 54.

5 O'Donnell disse, "o golpe de 1966 tem o apoio, ou pelo menos a aquiescência, de uma parte considerável do sector popular e foi sancionado por uma maioria dos líderes políticos e sindicais." Guillermo O'Donnell, *Bureaucratic-Authoritarianism: Argentina, 1966-1973, in Comparative Perspective* (Berkeley: University of California Press, 1988), p. 40.

poder parecia aumentar um pouco mais à medida que se tornava visível a incapacidade da nação para resolver os seus problemas na ausência da intervenção militar. Mas os governos militares nunca chegaram ao âmago dos problemas do país. Prescreviam medicamentos que remediavam um mal, enquanto agravavam outro. Mesmo assim, o povo ou apoiava o golpe ou se lhe resignava, na convicção de que uma decisiva acção militar era provavelmente mais vantajosa do que nenhuma acção.

Todavia, os problemas da Nação agravavam-se cada vez mais. Em meados da década de 70, a deterioração da economia e a violência política pareciam ter atingido níveis sem precedentes e alarmantes. Era como se a nação estivesse à beira do precipício, em perigo de queda, a menos que o golpe militar seguinte lhe desse a mão. A situação era tão grave que o golpe militar não só era esperado como não sofria qualquer oposição⁶. Mas é caso para perguntar se qualquer cidadão ou militar podia ter previsto, em Março de 1976, que, ao tentar salvar a nação do desastre, os militares a empurravam ainda mais para este.

O ÚLTIMO REGIME MILITAR

O singular Proceso de Reorganización Nacional (PRN-1976-83) não foi apenas o último de uma longa série de ditaduras na Argentina. O *Proceso* foi diferente. Pode ter sido um daqueles momentos definidores da história de uma nação em que praticamente todos os quadrantes da sociedade são tão adversamente afectados que cada um deles é levado a questionar os seus próprios princípios e condutas de longa data. Representando a acumulação de décadas de frustração relativamente a problemas não resolvidos, o *Proceso* chegou a extremos políticos e económicos até então nunca vistos “para depurar” a nação dos seus problemas. Em certo sentido, esta foi a junta militar que pôs fim a todas as juntas. Este era o regime que iria reorganizar o Processo político e económico (daí o nome *Proceso*), de modo a libertar a nação dos seus problemas cíclicos. Ia criar a nova ordem, que iria vencer a subversão, dizimar os sindicatos monopolistas e abrir caminho à recuperação económica. Ia recorrer a

6 As causas do golpe de 1976 estão pormenorizadamente descritas em David Pion-Berlin, *The Ideology of State Terror: Economic Doctrine and Political Repression in Argentina and Peru*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1989, pp. 82-89.

instrumentos repressivos e administrativos do Estado para alcançar os seus fins e dele emergiria um novo sistema que praticamente nada teria a ver com o anterior.

Mas os objectivos ambiciosos da junta empurraram os militares para a sua mais retumbante derrota política. Tão grandiosas eram as ambições do projecto militar que o fracasso do *Proceso* significaria certamente a exaustão da opção militar. Na verdade, o *Proceso* falhou completamente. Na sua esteira deixou tantas vítimas políticas e económicas que é verdadeiramente difícil encontrar os seus beneficiários.

As consequências foram negativas tanto para civis como para militares. Do lado civil estavam os pesados ónus suportados pelos supostos inimigos da reforma económica. Os militares puseram em marcha um programa de liberalismo económico e repressão sem conciliação. Isto significava que os programas de mercado livre eram apoiados pelo poder de coacção do regime militar, enquanto poucos esforços eram envidados para restabelecer relações com os velhos aliados ou angariar apoio entre potenciais novos aliados. Essencialmente, o programa da junta visava reconstruir a economia, redimensionando o Estado e as suas funções, revitalizando os mercados competitivos, desviando os recursos para a vantagem competitiva do país nas exportações agrícolas e restabelecendo a confiança dos investidores⁷. Prosseguindo os objectivos de anti-estatismo e da livre concorrência, o governo começou a desactivar os grupos cujos interesses estavam ligados a um Estado proteccionista, intervencionista e expansionista. Assim, para concretizar estes objectivos, o poder de organizações monopolistas e daquelas com intuítos lucrativos, como as organizações de trabalhadores teria de ser reduzido.

As organizações de trabalhadores, sob a liderança de Juan Perón, tinham-se tornado a *nemesis* do princípio militar durante décadas. Os militares acusavam-nas de utilizar a sua influência colectiva para transformar o sector público num refúgio para os trabalhadores afastados pelo mercado e pela politização dos preços, salários e decisões de gestão. Também acusavam os anteriores governos peronistas de “manifesta irresponsabilidade na gestão da economia que tinha destruído o aparelho produtivo”⁸. Assim, não é de surpreender que a classe trabalhadora peronista

7 República Argentina, Memoria: March 29, 1976 – March 29, 1981, vol. 3 (Buenos Aires: Ministerio de Economía, 1981).

8 Review of the River Plate (Buenos Aires), May 31, 1976, p. 405.

organizada, sofresse terrivelmente sob o governo da junta, experimentando os seus piores revezes económicos em décadas. As medidas económicas, que reduziram os salários e a mão de obra sindicalizada, estavam escoradas numa série de acções repressivas que esmagaram a resistência dos trabalhadores⁹. Do número total de cidadãos argentinos “desaparecidos”, 48% eram membros sindicais¹⁰.

Mas outros sectores foram não só afectados do ponto de vista económico como da violação dos direitos humanos. A inundação de importações baratas prejudicou os industriais nacionais, os produtores agrícolas foram prejudicados por ajustamentos das taxas de câmbio que tornavam as exportações demasiado caras, e os bancos entraram em colapso devido às dívidas que não conseguiam cobrar. Apesar dos apelos insistentes à implementação de mudanças económicas tanto por parte da burguesia agrária assim como das empresas de médias e grandes dimensões, o regime não se demovia e as tão desejadas mudanças nunca ocorreram. Daí que os líderes empresariais, que tinham apoiado o golpe em 1976, rapidamente se tivessem sentido traídos e tivessem acabado por acreditar que os seus interesses não podiam ser devidamente protegidos por um regime militar que nem sequer estava disposto a ouvir as suas queixas. Preferiam um sistema politicamente mais aberto e que pudessem influenciar¹¹.

Foi com grande horror que os membros das classes proprietárias também descobriram que não estavam imunes ao terror sancionado pelo Estado. Aquilo que começou por um ataque claramente dirigido contra os revoltosos armados e os sindicalistas rapidamente degenerou numa caça às bruxas, de contornos indefinidos, contra agentes subversivos. Esta caça levou os militares aos bairros das classes média e alta, onde raptavam “subversivos suspeitos” e revistavam casas, levando consigo bens valiosos que carregavam para carrinhas do exército que os aguardavam no exterior. Para alguns membros das forças armadas, a repressão política tinha-se tornado um negócio¹².

Se houve um efeito civil do *Proceso*, foi, certamente, o facto de os seus terríveis erros económicos e atrocidades indescritíveis terem ironica-

9 Sobre o terror do Estado com motivações económicas e como e contra quem o mesmo foi praticado, ver *The Ideology of State Terror*, pp. 111-118.

10 Argentine National Commission on the Disappeared, *Nunca Más*, pp. 5, 448.

11 *Through Corridors of Power*, p. 58.

12 *Ibid.*, pp. 58-59.

mente consolidado o processo democrático. Os cidadãos assustados com a perspectiva de um outro regime autoritário rejeitaram as soluções extremistas, passaram para o centro político, atenuaram a retórica e aprenderam a jogar segundo as regras institucionais do jogo. Estranhamente o mesmo sucedeu com as forças armadas. Como resultado da sua associação com o regime do *Proceso*, os militares viram-se desacreditados e votados ao ostracismo pela sociedade argentina, até um ponto nunca antes experimentado. A incompetência, ganância, repressão imoral e, finalmente, a derrota do regime militar na guerra afectou directamente a própria instituição militar – um facto que levou os militares a duvidar da sabedoria do regime autoritário.

A economia foi gerida de forma insatisfatória – mesmo segundo o conjunto de indicadores tendenciosos escolhidos pelo próprio regime – o que minou a confiança da coligação governante. Os oficiais que extorquiam empresas a comerciantes honestos, pediam subornos pelas empreitadas e assaltavam os cofres públicos em proveito próprio, troçando das promessas dos militares de “limpar” a corrupção do passado. E nenhum padrão ético militar teria resistido à prática de tortura, aos desaparecimentos e assassínios. Apesar dos esforços iniciais para justificar a “Guerra Suja”, sob pretexto da segurança nacional e da defesa dos valores e do estilo de vida cristãos ocidentais, os militares viram-se finalmente forçados a admitir que tinham cometido atrocidades imperdoáveis¹³.

A última gota foi a guerra das Malvinas. O país entrou nesta guerra devido aos erros do *Proceso* e às cisões no seio das forças armadas. Uma coligação de nacionalistas da ala direita e de liberais económicos apoiou o afastamento, pelo General Leopoldo Galtieri, do politicamente mais moderado e economicamente nacionalista, General Roberto Viola em Dezembro de 1981. Com essa mudança iniciou-se a malfadada conspiração para tomar posse das Malvinas. Galtieri, que tinha iniciado o seu cargo de chefe de um governo militar já enfraquecido por um ano de conflito entre facções, nada fez para sarar as feridas. Os seus próprios erros minaram a sua autoridade e aprofundaram as clivagens no seio das forças armadas. Para reforçar a sua posição e a do regime escolheu a opção militar e invadiu as Malvinas em 2 de Abril de 1982¹⁴.

¹³ *La Clarín*, edición internacional, May 2-May 8, 1995, pp. 6-7.

¹⁴ David Pion-Berlin, “The Fall of Military Rule in Argentina, 1976-83,” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 27 (Summer 1985):68-71.

O esforço de guerra não ressuscitou o apoio da sociedade ao regime, pois aqueles que se reuniram em defesa da campanha militar também alardeavam a sua desaprovação da junta. A condução da guerra galvanizou a oposição militar ao regime, oposição essa que brotou dos soldados e jovens oficiais enviados para os campos de batalha. Os soldados argentinos, mal treinados, foram empurrados para o combate em condições muito difíceis e contra um inimigo temeroso. Não havia um planeamento, nem qualquer comando unificado e operacional, já que cada ramo actuava como se estivesse a travar a sua própria guerra. Estes factos e a derrota inevitável revelaram a grande disparidade existente entre a imagem da competência profissional da Argentina e a realidade. A ilusão – criada durante as suas guerras internas contra a guerrilha, alguns anos antes – de que os militares estavam bem preparados para enfrentar qualquer guerra ficou destruída¹⁵.

Os jovens combatentes das Malvinas regressaram ao continente ressentidos com uma liderança militar que tinha enviado para a morte tantos camaradas seus. No curto espaço de dois meses morreram mais de 800 militares, enquanto que os britânicos sofreram poucas baixas. Dispostos a expressar publicamente as suas preocupações estes combatentes foram imediatamente postos de quarentena pelos seus comandantes e apesar de muitos deles terem combatido corajosamente, não receberam qualquer reconhecimento pelos seus sacrifícios. Os líderes estavam demasiado ocupados a tentar esquecer ou a esconder os seus próprios erros. Em vez de procurarem retirar lições através de uma análise objectiva do conflito, os dirigentes militares fizeram uma revisão superficial dos factos e, em vez de introduzirem alterações profundas na estrutura e comportamento militares, adoptaram soluções de cosmética, destinadas a proteger a imagem da instituição ou, melhor dizendo, a sua própria imagem¹⁶. Esta atitude também aprofundou o abismo entre os jovens veteranos das Malvinas e os oficiais mais antigos – uma separação que iria levar à rebelião aberta, apenas cinco anos depois.

Em suma, o *Proceso* destruiu a tal ponto a confiança, a auto-imagem e a unidade das forças armadas, que os militares pareciam pouco inclinados a pensar num regresso ao poder do Estado nos tempos mais próximos. Ansiosos por se protegerem contra as influências divisoras e corrosivas

15 Through Corridors of Power, 145-149. Ver também the Rattenbach Commission, *Informe Rattenbach: El Drama de Malvinas* (Buenos Aires: Ediciones Espartaco, 1988).

16 Ernesto López, *El Último Levantamiento* (Buenos Aires: Legasa, 1988), pp. 23-24.

dos cargos políticos, os soldados profissionais praticaram a forma de evitar os golpes. Além disso, não iriam derrubar as autoridades eleitas sem terem uma aprovação pública significativa ou, pelo menos, uma aquiescência à sua conspiração. Embora muitos eleitores considerem os líderes governamentais e as suas políticas questionáveis não parecem dispostos a pôr em risco o sistema democrático, em troca de qualquer ganho incerto que poderiam adquirir através da pressão ou governação militar. Com civis e militares igualmente pouco dispostos a apoiar um regresso do regime militar, a democracia está presentemente com vantagem. O *Proceso* e a guerra das Malvinas foram acontecimentos críticos que levaram à ruptura do modelo persistente da intervenção militar e do afastamento do regime democrático, ajudando assim a criar uma situação política mais estável.

PARALELOS COM A SITUAÇÃO PORTUGUESA

A guerra pelas Malvinas conduzida pela Junta argentina e o seu desprezo e desdém por aqueles que a combateram traz-nos à memória certos paralelos com a experiência portuguesa. Os esforços do regime autoritário de Portugal para defender as suas colónias africanas face a uma resistência crescente, e o seu aparente desprezo pelos custos humanos envolvidos ajudaram a voltar os oficiais contra ele. A antipatia dos militares para com Salazar e o seu regime corporativo remontam já a 1961. Se bem que este fosse o ano do início oficial do movimento de libertação da colónia de Angola, foi a leste, no sub-continente da Índia que os problemas começaram. O governo indiano anexou a possessão portuguesa de Goa, após uma breve resistência da guarnição Portuguesa. Embora tivesse sido uma atitude suicida se os militares portugueses continuassem a contestar a anexação, dada a superioridade militar da Índia, os seus oficiais foram levados a tribunal militar, rotulados de cobardes e censurados por Salazar pela perda deste território. Uma década depois, quando Salazar e o seu sucessor, Marcelo Caetano, lhes pediram para cumprirem o dever imposto pelo regime em África, os militares não se esqueceram de que já antes o regime tinham feito deles o seu bode expiatório¹⁷.

¹⁷ Ver Kenneth Maxwell, *The Making of Portuguese Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), p. 32.

As recordações de Goa foram reavivadas no início da década de 70, quando o General António de Spínola, que tinha sido nomeado chefe das operações militares na Guiné-Bissau, chegou à conclusão de que não era possível ganhar a guerra. Spínola seguiu uma estratégia de negociações com as guerrilhas, tendo vindo a descobrir que Caetano o estava a sabotar. A impressão de Spínola e de muitos outros oficiais era a de que os militares estavam a ser forçados a travar uma guerra que estava naturalmente perdida, para depois virem a ser censurados pela sua inevitável derrota¹⁸. De facto, a ditadura obrigou as forças armadas a prosseguirem as suas campanhas de defesa colonial nas três colónias africanas, apesar das óbvias tensões e desgaste que as mesmas causavam. As guerras coloniais estavam a exaurir os recursos do exército português. Um em cada quatro cidadãos masculinos portugueses cumpriam o serviço militar e uma grande percentagem destes combatia em África. Em 1974 as forças armadas tinham 220.000 soldados, 170.000 dos quais acabavam por cumprir missões nas colónias¹⁹. Muitos soldados eram obrigados a cumprir cinco comissões de dois anos em África e a rotação de combatentes nesta região era tal que os efeitos debilitantes das guerras afectavam praticamente todos os militares, o que aumentava o descontentamento. Uma prova desse descontentamento são as cerca de 25.000 deserções registadas. Os soldados fugiam de situações de combate que se estavam a tornar cada vez mais difíceis, à medida que os movimentos de libertação, especialmente na Guiné-Bissau, iam ganhando vantagem. As baixas sofridas pelos portugueses durante as guerras coloniais entre 1961-74 foram consideráveis: 4.800 mortes, excedendo, proporcionalmente, as baixas sofridas pelos E.U. no Vietname. Na Primavera de 1974, era do conhecimento público que os soldados e sargentos nas colónias estavam à beira da rebelião, caso a descolonização não avançasse²⁰. Na Argentina, os ressentimentos em relação à guerra das Malvinas perduraram durante anos. Uma boa parte desses ressentimentos surgiu nas fileiras mais jovens, entre homens que combateram na ilha enquanto os oficiais mais antigos observavam comodamente os acontecimentos, dos seus gabinetes no continente. As divisões entre os “combatentes” e os “burocratas” viriam a aprofundar-se mais tarde, mas tiveram a sua

18 Ibid., pp. 31-32.

19 John L. Hammond, “The Armed Forces Movement and the Portuguese Revolution: Two Steps Forward, One Step Back,” *Journal of Political and Military Sociology*, 1982 10 (Spring 1982):85.

20 Ibid., pp. 77, 81.

gênese no *Proceso* e, mais concretamente, durante a Guerra das Malvinas. Os oficiais superiores, que viriam a revoltar-se em 1987-1988, referiam-se, depreciativamente, aos altos comandos como os oficiais de secretária ou “escritores,” – contentes por desfrutarem dos privilégios do cargo sem correrem os riscos do combate²¹. Por seu turno, a má gestão do esforço de guerra deixou uma persistente questão política na mente dos soldados argentinos: a Junta, sob a liderança do General Galtieri, tinha respondido a uma disputa histórica com a Grã-Bretanha, ou às suas próprias necessidades políticas? Para além da suspeita perturbadora de que tinham sido meros instrumentos do apetite político dos generais e almirantes, os oficiais tinham de ponderar uma série de contradições: tinham combatido contra a NATO e, ao mesmo tempo, aprovado uma política económica de abertura e subordinação às potências ocidentais; tinham auxiliado os Estados Unidos na Bolívia e na América Central ao ajudar na conspiração para a tomada do poder militar nestes países, para virem a descobrir, no momento da verdade, que Washington tinha apostado no seu principal aliado da Europa Ocidental.

Voltando ao caso português, foram os jovens oficiais e conscritos que suportaram o ónus das guerras coloniais. Eram mal pagos e o seu esforço pouco reconhecido. Tinha consciência do fosso crescente entre os seus salários e os dos oficiais mais antigos, e ainda do facto de que eram eles que tinham de fazer o trabalho sujo em África. Ressentiam-se contra os oficiais mais antigos, a quem se referiam como a “brigada do reumático”²². Tal como os seus homólogos argentinos, estes oficiais mais antigos não participavam nos combates e cumpriam as funções administrativas para as quais eram nomeados pela ditadura, mais pela sua lealdade política do que pela sua perspicácia militar. E, tal como na Argentina, estes comandantes auferiam rendimentos “exorbitantes”, que não correspondiam às suas patentes, sendo antes o produto da corrupção e da partilha de lucros com as empresas estatais de cujos conselhos de administração faziam parte²³.

21 Ver Deborah L. Norden, *Military Rebellion in Argentina: Between Coups and Consolidation* (Lincoln, NB: University of Nebraska Press, 1996), pp. 109-113; David Pion-Berlin and Ernesto Lopez and Pion-Berlin, “A House Divided: Crisis, Cleavage and Conflict in the Argentine Army,” in Edward C. Epstein, ed. *The New Argentine Democracy: The Search for a Successful Formula*, Praeger, 1992), pp. 73-80.

22 Kenneth Maxwell, *The Making of Portuguese Democracy*, p. 36.

23 Ibid.

Como se isto não fosse suficiente para criar sérias divisões horizontais, a política de Caetano para resolver os problemas de escassez de militares para combaterem nas guerras coloniais, foi-o certamente. Caetano preenchia as vagas do quadro de oficiais com conscritos que não eram militares de carreira e sargentos que, com apenas um ano na academia, eram imediatamente promovidos. Denominados “milicianos”, eram seduzidos a tornarem-se profissionais não apenas através do programa acelerado na academia, mas também pelo facto de lhes ser permitido contar o tempo de serviço anterior para a antiguidade na profissão e de ultrapassarem, desta forma, aqueles que esperavam pacientemente nas suas patentes. Foram essas desigualdades – todas elas criadas pelo regime de Caetano para combater as guerras coloniais – a par do efeito desmoralizador das próprias guerras que levaram ao movimento de protesto dos capitães, auto-denominados MFA, que culminou com a revolução de Abril de 1974²⁴.

Em conclusão, guerras que não correram bem, jovens oficiais que eram explorados, oficiais mais antigos que levavam vidas cheias de ganância e de indolência e sistemas de promoção injustos, todos foram factores, em ambos os países, que geraram sérias divisões no seio das forças armadas e entre estas e o *ancien régime*. Estas divisões prepararam o terreno para a transição do regime autoritário para a democracia.

A TRANSIÇÃO PARA A ORDEM DEMOCRÁTICA

O efeito mais imediato das falhas do *Processo* na Argentina foi o colapso do regime militar. A sua queda foi abrupta e rápida. O regime derrocou pouco depois da rendição aos ingleses, em Junho de 1982, quando a Força Aérea e a Marinha se recusaram a permanecer ao lado do Exército. Um militar desmoralizado e dividido quando se prepara para abandonar o serviço fica numa posição muito mais fraca para influenciar o curso dos acontecimentos. Foi o que sucedeu com as forças armadas argentinas que, destroçadas pelo conflito e a dúvida sobre si mesmas, só conseguiam esboçar tentativas indecisas e mal sucedidas para controlar os acontecimentos durante o interregno. Entretanto, o desdém público generalizado

24 Lawrence S. Graham, *The Portuguese Military and the State: Rethinking Transitions in Europe and Latin America*. (Boulder: Westview Press, 1993), pp. 20-21.

pela ditadura contribuiu para o fim dos militares e para um maior apoio à transição para um governo eleito.

Na altura em que os militares cederam o controlo total ao Estado, no fim de 1983, a balança do poder tinha pendido decisivamente a favor do recém-eleito presidente Raul Alfonsín²⁵. Os militares estavam demasiado enfraquecidos para conseguirem ditar qualquer espécie de condições ao novo governo. Rapidamente descobriram que, por exemplo, a auto-amnistia que tinham redigido para si próprios em 1983 e que se destinava a ilibá-los de qualquer culpabilidade de violações dos direitos humanos, foi rapidamente anulada, mal Alfonsín assumiu o cargo. Mas o equilíbrio também era uma questão de força civil que derivava de duas fontes. A primeira era o facto de o público fazer comparações entre o desempenho do regime cessante e o do novo regime. Devido aos retumbantes fracassos do *Proceso*, os novos líderes da Argentina não eram repreendidos a curto prazo por contratempos no seu desempenho, ao passo que as melhorias, por muito modestas que fossem, indicavam mudanças relativamente ao regime autocrático. A segunda é que quando a repugnância pública em relação às práticas autoritárias anteriores é grande, os novos regimes democráticos podem vir a descobrir que têm a possibilidade de, na fase inicial, explorar um enorme reservatório de legitimidade que pode ser voltado contra oficiais com tendências pretorianas. As falhas do governo do *Proceso* militar argentino proporcionaram aos governantes democráticos precisamente esse reservatório de capital político.

A desvantagem potencial de uma transição via colapso é que a superioridade está tão decisivamente nos civis, a curto prazo, que estes se sentem pouco incentivados a promover a participação dos militares nas deliberações sobre as condições da transição e em obter a sua cooperação. Isto acontece, sobretudo, quando a oposição democrática e os seus aliados se sentem particularmente magoados, ou mesmo com sentimentos de vingança em relação ao passado, e ansiosos por inverter os papéis com o regime cessante. Mas também significa que não tiveram a aprovação dos militares para os seus planos para o futuro. Não é que seja necessário que os militares confirmem legitimidade ao processo, mas é importante que se

25 Sobre a mudança do equilíbrio de forças, ver David Pion-Berlin, "Between Confrontation and Accommodation: Military and Government Policy in Democratic Argentina," *Journal of Latin American Studies* 23(1991):550-552

sintam motivados para se submeterem às entidades que fazem a política e as políticas com as quais podem nem sempre estar de acordo. Os civis não tiveram qualquer interesse em negociar com os militares, como sucedeu em Espanha em 1975-76, ou em assinar um acordo com eles, como foi o caso da Venezuela ou da Colômbia em 1958, ou ainda do Uruguai, em 1984²⁶. Se os civis conseguirem manter o equilíbrio do poder a seu favor no futuro, muito bem; porém, se não o conseguirem, os ressentimentos dos militares devido à sua exclusão da transição podem traduzir-se num desafio aberto contra o governo.

COMPARAÇÕES COM PORTUGAL

As transições na Argentina e em Portugal apresentam semelhanças e diferenças relevantes. Ambas foram claramente formas de “ruptura”; os *ancien régimes* caíram rapidamente (mais rápido em Portugal do que na Argentina, mas ambos rapidamente em termos relativos), perderam todo o poder e não estavam em condições de influenciar o curso dos acontecimentos futuros. Os novos líderes que entraram em funções foram capazes de romper de forma clara e decisiva com o passado. A diferença é que na Argentina foi um regime militar que entrou em colapso, abrindo caminho a uma oposição civil democrática definidora das condições da transição, ao passo que em Portugal o regime autoritário civil foi derrubado pelos próprios militares que abriram caminho à redemocratização. Isto é importante porque significa que, enquanto na Argentina o comportamento das forças armadas face à ideia da democracia, e ainda mais ao novo governo democrático em si mesmo seria incerto, em Portugal, os militares foram a “parteira” da democracia, sendo por isso mais provável que a apoiassem.

Contudo, ao princípio, não era totalmente claro qual a direcção exacta que os oficiais do MFA iriam tomar. As promessas iniciais de um regresso à democracia perderam-se, para virem a ser recuperadas mais tarde. O período entre o regime autoritário e o regime democrático em Portugal foi mais tumultuoso do que o interregno na Argentina. Os militares conseguiram congregar-se na oposição ao governo de Caetano em 25 de Abril

26 Terry Lynn Karl, Dilemmas of Democratization in Latin America,” *Comparative Politics* 23 (October 1990):10-12.

de 1974, mas pouco depois surgiram divisões entre as facções conservadora, centrista e esquerdista, que geraram conflitos, golpes internos e viragens no governo. Os governos militares começaram ao centro, passaram rapidamente para a esquerda, foram ameaçados pela direita e finalmente regressaram ao centro. Durante o Verão de 1975 tudo parecia indicar que iriam encaminhar a nação para o socialismo mas, em Novembro desse mesmo ano, com a vitória final dos militares moderados, liderados pelo General António Ramalho Eanes, Portugal era inequivocamente encaminhado para a democracia pluralista²⁷.

Não foi só a questão do regime que se resolveu com a ascensão ao poder dos moderados. Com a eleição do próprio General Eanes como presidente, em 1976, outras questões viriam também a resolver-se ao longo de seis anos. Os militares tornar-se-iam cada vez menos políticos, mais subordinados e mais concentrados em missões de defesa externa clássica. O mesmo aconteceu na Argentina, mas de uma forma mais demorada, devido aos problemas não resolvidos relacionados com a horrível herança do *Proceso* e à determinação do novo governo democrático em actuar em relação a esta.

O PRIMEIRO GOVERNO DEMOCRÁTICO PÓS-REGIME AUTORTÁRIO E A POLÍTICA MILITAR NA ARGENTINA

O pesadelo do *Proceso* tinha terminando, mas as recordações eram ainda recentes. Agora, a verdade e a justiça figuravam em primeiro plano na mente do público e na do recém-eleito presidente, Raúl Alfonsín. Claramente, o presidente não ia fugir ao seu compromisso em relação à justiça, nem podia dar-se a tal luxo. Tinha pessoalmente defendido as famílias dos desaparecidos e protestado contra as políticas do governo, com grande risco pessoal. Tinha ajudado a redigir a plataforma do partido radical, que exigia a erradicação de todas as formas de tortura e a punição severa de todos os que fossem considerados culpados de tais violações dos direitos humanos²⁸. Cinco meses antes da sua eleição disse que um sistema democrático não podia renascer esquecendo o passado e que

27 Lawrence Graham, *The Portuguese Military*, pp. 30-31.

28 J. Camarasa, R. Felice and D. González, *El Juicio: Proceso al Horror* (Buenos Aires: Sudamericana/Planeta, 1985), p. 24.

fazê-lo seria reconstruir um novo sistema sobre “alicerces éticos incertos”²⁹. Mas também tinha os eleitores em mente. Dado o sentimento palpável de ultraje, expresso pelo eleitorado no período que se seguiu imediatamente ao *Proceso*, ter-lhe-ia sido impossível evitar as questões da verdade e da justiça.

Mesmo assim, era necessário definir os limites da política: precisamente até que ponto devia ir o presidente? Até que ponto podia ir?³⁰ Estas questões enquadravam os dilemas políticos e morais, assim como as oportunidades perante as quais se encontravam Alfonsín e os seus conselheiros. Por um lado, o equilíbrio do poder tinha pendido decisivamente a favor dos responsáveis democratas logo após o colapso do *Proceso*. Essa mudança abriu novos “espaços” de política até então nunca vistos. Por outro lado, esta janela de oportunidades, enorme e sem precedentes, acabaria certamente por se fechar. Os líderes recém-instalados podiam razoavelmente prever que, a médio prazo, a distribuição do poder podia deslocar-se, à medida que as memórias da guerra das Malvinas se desvanecessem e que o corpo de oficiais recuperasse a serenidade e se reagrupasse para defender os seus interesses colectivos³¹. Assim, era essencial aproveitar ao máximo um momento efêmero, lançando alguma forma de inquérito judicial aos desaparecidos (o que fez) e perseguindo alguns membros militares e elementos das forças de segurança responsáveis pelos abusos do passado recente (o que também fez).

Também parecia razoável pensar que o imperativo moral, que tão visivelmente afectara os políticos da transição, diminuiria à medida que a lembrança pública dos horrores do *Proceso* se distanciasse e que se agudizasse a sua concentração nas dificuldades sociais e económicas do presente. Assim, podia prever uma relação inversa entre as obrigações éticas e as pressões militares que, num certo sentido, era ideal para Alfonsín. Durante a primeira fase da sua administração iria enfrentar pressões morais de justiça num momento de fraqueza militar. Depois, à medida que o poder militar regressasse e que o ultraje moral público diminuísse, poderia concentrar-se menos na agenda dos direitos huma-

29 Ibid.

30 Os próximos parágrafos baseiam-se em *Through Corridors of Power*, pp. 75-77.

31 A ideia da abertura e fecho de uma janela de oportunidades única é repetida por Marcelo Cavarozzi e María Grossi, “Argentine Parties under Alfonsín: From Democratic Reinvention to Political Decline and Hyperinflation,” in Edward Epstein, editor, *The New Argentine Democracy: The Search for a Successful Formula* (New York: Praeger Publishers, 1992) p. 175.

nos e mais nos objectivos pragmáticos da profissionalização militar, da modernização e da subordinação à autoridade civil.

Em suma, Alfonsín poderia tirar partido deste momento político, remediando primeiro os custos à resistência militar e, depois, dentro de pouco tempo, reportando os benefícios ao cumprimento militar. Não era de modo nenhum um equilíbrio fácil de obter. O presidente teria de estabelecer um calendário cuidadoso e equilibrar as suas políticas, de modo a que as medidas mais punitivas tivessem impacto na fase inicial e depois fossem faseadas. Tinha de haver uma espécie de obsolescência planeada para as políticas judiciais que, se a deixasse persistir, iria quase com toda a certeza aumentar a ansiedade, inquietação e irritação que já se faziam sentir no corpo de oficiais. Com as suas carreiras e reputações em dúvida, durante quanto tempo iriam os soldados cumprir as ordens do tribunal ou obedecer aos seus superiores políticos?

Será que Alfonsín tinha realmente estas considerações em mente? E, em caso afirmativo, até que ponto podia controlar os acontecimentos políticos à medida que estes iam tendo lugar, assegurando que a estratégia da obsolescência planeada triunfasse? Ou será que o processo fugiria ao seu controlo, à medida que outros actores noutros enquadramentos institucionais assumissem o poder?

As respostas a estas questões dependem da perspectiva sob a qual vimos o seu governo. Se começarmos por ver o período de Alfonsín em termos gerais é como se o presidente tivesse errado tacitamente ao utilizar “um pau pesado” e muito poucas “cenouras”. Com o equilíbrio de forças inicialmente a seu favor, o presidente parecia esmagar os seus rivais militares com uma série de medidas prolongadas, simultâneas e punitivas. Isoladamente, estas penalidades não eram excessivas, mas combinadas ao longo do tempo eram-no, deixando as forças armadas num estado profissionalmente moribundo e criando um reservatório de ressentimentos contra o governo, que mais tarde viria à superfície em actos de desafio³².

Por exemplo, o presidente moveu-se rapidamente e de forma decidida na imposição de uma série de medidas destinadas a enfraquecer a força militar: os oficiais indesejados foram retirados das fileiras, a estrutura de comando militar foi revista, os orçamentos alvo de cortes, os membros da ex-junta perseguidos e as missões eliminadas. Todas estas medidas foram

32 Ver David Pion-Berlin, “Between Confrontation and Accommodation,” p. 545.

promulgadas ou propostas no espaço de apenas dois anos: de 1983 a 1985. O presidente expulsou cerca de 50 generais que tinham estado demasiado associados ao *Proceso* e promoveu outros que estavam relativamente não comprometidos com a anterior ditadura, ou que eram leais ao governo. Depois, despromoveu os chefes de cada ramo das forças armadas desde os comandantes aos Chefes do Estado-Maior e colocou-os sob a tutela política do Ministro da Defesa. Ao estruturar a hierarquia a partir de si próprio para o Ministro da Defesa e deste para os subordinados militares, diminuiu o poder e a autonomia das forças armadas. Entre 1983 e 1985, a equipa económica do presidente cortou as verbas da defesa em 20%, o que em termos de despesas militares representou uma das maiores reduções do mundo, num país cujo orçamento total da defesa ultrapassava cem milhões de dólares³³.

O seu governo introduziu legislação que proibia qualquer forma de envolvimento militar nos assuntos de segurança interna e, em seguida, declarou publicamente que a Argentina já não tinha hipóteses de conflito com qualquer um dos seus vizinhos. Combinadas, estas duas acções despojaram os militares de qualquer missão profissional. Numa altura em que os comandantes militares estavam a perder poder e outros eram sujeitos a processos de acusação, a instituição no seu todo estava a ser drasticamente redimensionada e a sua própria razão de ser colocada em dúvida, parecia não haver no horizonte nada que os militares pudessem esperar. O Presidente não equilibrou os aspectos punitivos da sua política com compensações. Não fez nada para aumentar o profissionalismo dos militares ou esclarecer o seu propósito. Não ofereceu às forças armadas nenhum papel positivo a desempenhar no seio da nova democracia. Deborah Norden diz:

“Em primeiro lugar, para que uma instituição militar se torne uma instituição estatal fiável, o governo deve ter o cuidado de tratar as forças armadas como tal – como uma parte valiosa do Estado e não como um oponente ameaçador... Em segundo lugar, para que os militares se considerem uma parte integrante do Estado, o governo deve atribuir-lhes um papel positivo em vez de simplesmente os proibir de se dedicarem a certas actividades.”³⁴

33 Ibid., pp. 552-553; *Through Corridors of Power*, p. 113.

34 Deborah Norden, *Military Rebellion in Argentina*, p. 206.

Se quisermos ser justos com Alfonsín, como já foi referido, ele não tinha outra alternativa senão satisfazer o enorme desejo de justiça manifestado pelo povo após o *Proceso*. Assim, seria de esperar que ele ou qualquer outro político racional no seu lugar recorresse a algumas medidas punitivas contra os militares, fosse através dos tribunais ou do ministério da economia. Por exemplo, não acusar os ex-comandantes da junta militar teria provavelmente ferido o partido político do presidente, a União Cívica Radical, nas eleições intercalares que se realizaram em Setembro de 1985. Deve dizer-se que nem tudo estava sob o controlo de Alfonsín. O tipo de políticas militares que foram praticadas também tinha que ver com os constrangimentos institucionais a que estava sujeito. Para compreendermos como as instituições complicaram a governação de Alfonsín, temos de ver a questão dos direitos humanos.

A POLÍTICA DOS DIREITOS HUMANOS, AS INSTITUIÇÕES E A REBELIÃO MILITAR NO MANDATO DO PRESIDENTE ALFONSÍN

O primeiro impedimento institucional decorre da função que veio a ser desempenhada pelos tribunais militares da Argentina. O governo tinha dado aos militares a oportunidade de “limpar a própria casa”, julgando os oficiais em tribunal. Mas o Conselho Supremo das Forças Armadas, constituído por oficiais aposentados de cada ramo, arrastou o assunto durante muitos meses, para finalmente declarar que não estava disposto a perseguir réus militares por ordens que considerava legítimas. Os casos foram então transferidos para o Tribunal Federal da Relação onde, em Dezembro de 1985, os ex-comandantes da junta militar foram considerados culpados de violações flagrantes dos direitos humanos e condenados a longas penas de prisão³⁵. Embora estes veredictos tenham sido bem-vindos, não foram pronunciados em tempo oportuno. Já tinham passado dois anos desde que Alfonsín ordenara os julgamentos. A obstrução propositada do Supremo Conselho Militar tinha causado atrasos onerosos³⁶. O prolongamento do processo foi crítico, porque sem a administração saber, a tarefa dos direitos humanos estava longe de estar concluída.

35 Um artigo alterado do Código de Justiça Militar permitiu ao Tribunal de Apelação Federal encarregar-se dos casos do Tribunal Militar se fosse demonstrada a existência de atrasos injustificados nos processos. Ver O. Igounet, *Código de Justicia Militar*, (Buenos Aires, 1985), p. 432.

36 Ver artigo de Robert Potash, ‘Alfonsin and the Argentine Military’, apresentado no XV Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino Americanos, Dezembro, 1989.

Alfonsín pensava que mal o tribunal federal estabelecesse a culpa dos comandantes, a maioria dos subordinados seria libertada. A sua suposição baseava-se numa distinção tripartida entre (1) os que tinham comandado o *Proceso*, (2) os que tinham seguido rigorosamente essas ordens e que se supunha estarem enganados acerca da legitimidade das mesmas (a menos que fossem apresentadas provas em contrário) e (3) os que claramente tinham excedido as ordens dadas³⁷. Isto foi escrito como aditamento ao código de justiça militar, que se tornou conhecido como o principio da *obediencia debida* ou devida obediência, e, numa forma modificada, passado a lei, em Fevereiro de 1984.

Segundo este aditamento ao código de justiça militar, os oficiais que se inserissem na segunda categoria podiam argumentar em tribunal que deveriam ser libertados com base na sua asserção de que tinham errado ao considerar os seus comandos legítimos, quando, de facto, não o eram³⁸. O presidente estava convencido de que a maioria dos jovens oficiais se inseria, de facto, nesta categoria, recorreria a esta defesa e seria ilibada de quaisquer transgressões. Estava enganado. Inesperadamente, o tribunal decidiu de modo diferente, declarando que, em virtude das suas posições e autonomia, muitos oficiais (incluindo os que recebiam ordens) estavam totalmente cientes da ilegalidade das ordens e, mesmo assim, as tinham executado³⁹. Por isso, não havia dúvida de que os escalões mais baixos também eram culpados. O tribunal acrescentou:

“não há dúvida de que houve aqueles que, pela sua posição na cadeia de comando, conheciam a ilegalidade do sistema e que, sem refletirem, cometeram atrocidades. Daí decorre que existem subordinados que não serão exonerados por *obediencia debida* e que são responsáveis pelos actos conhecidos, a par daqueles que deram as ordens”⁴⁰.

37 A legislação sobre a devida obediência proposta por Alfonsín, antes da sua alteração pelo Senado em Fevereiro de 1984, pode ser encontrada em Marcelo A. Sancinetti, *Derechos Humanos en la Argentina Post-Dictatorial* (Buenos Aires: Lerner Editores Asociados, 1988), Appendix, pp. 185-189.

38 Este argumento foi desenvolvido por Carlos Nino e Jaime Malamud-Goti, e tem precedentes nos Processos de Nuremberga após WWII. Entrevista com Carlos Nino, 2 de Julho de 1993, Buenos Aires.

39 Horacio Verbitsky, *Civiles y Militares: Memoria Secreta de la Transición*. (Buenos Aires: Editorial Contrapunto, 1987), p. 147.

40 *Diario del Juicio*, No. 30, December 17, 1985, p.4.

O Presidente Alfonsín estava decepcionado. Os juízes que tinha nomeado, que respeitava e que conhecia bem, certamente que iriam subscrever os princípios definidos na cláusula de *obediência debida* do Código de Justiça Militar e, assim, ilibar os subordinados⁴¹. Mas o tribunal desdenhava da ideia de existir um número pré-determinado de culpados que seriam poupados à investigação e aos processos judiciais. Em segundo lugar, como intérpretes e não como criadores da lei, os juízes argumentavam que se o poder executivo queria decisões mais favoráveis, devia mudar a legislação. Finalmente, e o que é talvez mais importante, é que os juízes queriam proteger a independência de que desfrutavam como membros de um ramo de poder autónomo. Não iriam vergar-se perante formas de pressão externa ainda que subtile. Gil Lavedra, membro do Tribunal Federal da Relação, que processou os ex-comandantes, disse:

“Em relação ao meu tribunal, estávamos perfeitamente cientes do facto de que o julgamento era algo que só nós podíamos fazer, e que o sistema democrático só funcionaria se actuássemos com total autonomia”⁴².

Em conclusão, o ramo judicial do governo mostrava uma independência que impedia o presidente Alfonsín de encerrar o caso dos direitos humanos. Não era só o problema de o processo prosseguir, mas de prosseguir a um ritmo tão lento. O enorme acréscimo do número de casos, as complexidades de cada um e a estrutura do sistema judicial argentino significavam que era pouco provável os veredictos virem a ser rapidamente pronunciados. Os tribunais estariam ocupados durante anos e, nesse caso, o que é que as forças armadas fariam? Ficariam nas casernas? A incerteza partilhada pelos militares dos escalões médio e inferior acerca do seu destino legal aumentou e aprofundou a sua resistência à política governamental. Alfonsín sabia isso e deu o seu aval à legislação para impor aos tribunais um limite de tempo para processar outros oficiais; porém, esta lei, que foi aprovada em Dezembro de 1986, era restrita e tardia. Centenas de outros oficiais foram acusados antes do prazo limite e a convicção, entre os soldados, de que seriam com toda a certeza

41 Esta impressão foi-me transmitida em resposta a uma pergunta sobre a decisão do tribunal de processar outros na cadeia de comando. Raúl Alfonsín, *Interview with author*, Buenos Aires, July 20, 1993.

42 Gil R. Lavedra, *Interview with author*, Buenos Aires, November 3, 1994.

condenados, conduziu à rebelião organizada dos jovens oficiais contra os seus comandantes durante a primeira semana de Abril de 1987⁴³. Seguir-se-iam mais sublevações, que viriam a abalar o governo de Alfonsín. O Tenente Coronel Aldo Rico e um grupo de outros conspiradores do exército barricaram-se dentro da base militar de *Campo de Mayo*, em protesto pela continuação dos processos contra os oficiais no activo, por abusos contra os direitos humanos cometidos durante a “Guerra Suja”⁴⁴. Os militares rebeldes, a quem foi dado o nome de *carapintadas* (devido à camuflagem que tinham no rosto), não encontraram resistência da parte de outros soldados, que simpatizavam com as suas exigências no sentido de ser posto cobro aos julgamentos e a demissão do General Ríos Ereñú, Chefe do Estado-Maior da confiança de Alfonsín⁴⁵. Foi uma acção revoltosa contra o alto comando do exército da Argentina. Os ressentimentos que os militares dos escalões mais baixos tinham sentido contra os seus comandantes, devido ao *Proceso* e à Guerra das Malvinas, combinavam-se agora com novas pressões ligadas à questão dos direitos humanos a ponto de explodirem em total rebelião.

As críticas dos *carapintadas* disparavam em duas direcções: a primeira era contra os generais do *Proceso*. As juntas militares do período de 1976-1983 foram punidas pelo seu total fracasso nos campos de batalha político, económico e militar e pela conduta individual dúbia dos seus membros (já mencionada). Neste aspecto, os *carapintadas* mostravam-se avessos ao golpe, convencidos de que o *Proceso* era uma prova dos danos profissionais que as forças armadas infligiam a si próprias ao tentar governar o país. A segunda crítica visava o alto comando, então em funções, e o seu fracasso notório em defender os interesses colectivos dos militares ao não contestar os processos judiciais do governo contra as várias centenas de oficiais dos escalões médios. Vistos como cúmplices das políticas do governo, os altos comandos eram acusados de deixar os militares indefesos contra o ataque político, contribuindo para o grave desgaste moral, o fim total da disciplina e, finalmente, o êxodo massivo de efectivos. Os rebeldes fizeram acompanhar a sua exigência de terminar os julgamentos

43 Through Corridors of Power, pp. 97-99.

44 Em vários números do *La Nación* e do *Clarín* entre 17 e 20 de Abril de 1987 podem ser encontrados relatos das rebeliões militares.

45 Para uma análise excelente das origens e da natureza desta facção rebelde no seio do exército, ver Deborah Norden, *Military Rebellion in Argentina: Between Coups and Consolidation* (Omaha: University of Nebraska Press, 1996).

com a exigência de demissão do Chefe de Estado-Maior do exército, o que aconteceu⁴⁶.

Os rebeldes, apenas dois meses após a rebelião, conseguiram uma vitória parcial ao forçar o governo a legislar, o fim dos julgamentos para todos, à excepção de um punhado de oficiais superiores, mas não lograram alcançar outros objectivos relacionados com nomeações, promoções, orçamentos e influência política. Em 1990 viriam a desaparecer completamente de cena por duas razões importantes. Em primeiro lugar, o povo rejeitava firmemente a sua causa. Sem apoio social, os soldados não podiam converter a sua rebelião numa causa política mais vasta, capaz de obter mais concessões do governo. Em segundo lugar, com o nervosismo dos militares, devido à acção judicial, substancialmente aquietado após a amnistia legislativa, e com o indulto de outros, ainda em risco de serem processados no Outono de 1989, os elementos rebeldes viram-se sem uma causa institucional e persuasiva e cada vez mais isolados dentro das fileiras das próprias forças armadas. A liderança do movimento rebelde passou para oficiais que se mostravam menos pragmáticos e mais políticos e ideológicos e, consequentemente, menos capazes de conquistar a lealdade do grosso do corpo de oficiais que tinham uma orientação profissional⁴⁷. Estas foram as razões pelas quais as rebeliões subsequentes foram tão ineficazes⁴⁸. Poucas exigências dos novos rebeldes foram satisfeitas à medida que a liderança política e os seus comandantes militares se voltavam contra os *carapintadas* com desejos de vingança. Em Dezembro de 1990, o novo presidente, Carlos Menen, conseguia suprimir vigorosamente a última das rebeliões, pois desta vez podia contar com a lealdade da maioria do corpo de oficiais.

ESTRATÉGIAS, LEIS E INSTITUIÇÕES

Desde o início da última década do século XX que as divisões e inquietação que tinham afligido as forças armadas argentinas tinham-se dissi-

46 Sobre estas críticas, ver David Pion-Berlin e Ernesto Lopez, "A House Divided," p. 76. Sobre este conceito de puros profissionais, ver pp. 79-80.

47 Sobre a mudança da liderança dos *carapintadas*, ver Deborah L. Norden, *Military Rebellion in Argentina*, pp. 193-194 (manuscript pages).

48 Sobre estas outras rebeliões, ver David Pion-Berlin e Ernesto López, "A House Divided: Crisis, Cleavage and Conflict in the Argentine Army," in Edward C. Epstein, ed. *The New Argentine Democracy: The Search for a Successful Formula* (Westport: Praeger Publishers, 1992), pp. 63-96.

pado. Há um novo equilíbrio civil-militar, que tem causas estratégicas, jurídicas e institucionais. Estrategicamente, tanto o presidente Alfonsín como o presidente Menem mostraram firmeza em situações-chave que impediam os militares revoltosos de aceder ao poder. Alfonsín recusou conceder imunidade aos rebeldes e fez com que o seu comando militar manipulasse nomeações e promoções, por forma a marginalizar os oficiais leais a Aldo Rico. Esta política foi prosseguida no mandato de Menem, cujas nomeações enfraqueceram a posição dos *carapintadas*, ao mesmo tempo que davam mais força àqueles que descrevi como “puros profissionais” – homens que não estavam ligados nem ao motim nem à inacção burocrática. Como puros profissionais, estes militares são escrupulosos cumpridores da ordem militar e, na sua maioria, mantêm-se descomprometidamente subordinados à ordem constitucional e às suas autoridades eleitas. O General Martín Balza, o chefe do exército cessante, representa este tipo de militar profissional⁴⁹.

O Presidente Menem também teve a sabedoria de combinar o perdão de transgressões passadas com a intolerância em relação a mais erros. O seu indulto aos rebeldes de Outubro de 1989 e aos oficiais da ex-junta, um ano mais tarde, foi equilibrado com a firmeza com que respondeu à tentativa de golpe abortada em Dezembro de 1990 e a todos os outros casos de insubordinação. Esta estratégia de recompensa e punição – algo que Alfonsín não fez – provavelmente ajudou Menem a isolar os dissidentes, ao mesmo tempo que fortalecia as posições dos que estavam inclinados à cooperação. Deste modo, conseguiu cultivar uma relação com as forças armadas, a qual, por sua vez, se traduziu num maior comedimento por parte destas.

Mas também se deve dizer que, ao punir os líderes do *Proceso*, o Presidente Alfonsín tinha subido a parada para futuros actos de desafio militar. Uma vez os custos do desafio aumentados, Carlos Menem estava livre para reforçar os benefícios da subordinação, confiante de que estas acções não colocariam em movimento forças vorazes e pretorianas que minariam a ordem democrática, tal como sucedera no passado. Ou seja, Alfonsín tinha tornado clara a recusa do regime democrático de permitir que a agressão política militar passasse dos limites. Ao estabelecer esses limites, tinha alterado os parâmetros do jogo civil-militar, criando oportunidades para os seus sucessores interagirem com as forças armadas sem

49 Sobre este conceito de puros profissionais, ver “A House Divided” pp. 79-80.

temerem o golpe militar. Agora, Menem podia, com mais confiança, recompensar o bom comportamento, sabendo que ceder não era capitular; que uma recompensa não desencadearia uma torrente de novas e pouco razoáveis exigências dos militares, as quais, se não fossem satisfeitas, poderiam gerar exigências de mudança do regime. Inversamente, Menem podia, se necessário, reter recompensas às forças armadas para economizar recursos escassos ou redistribuí-los de modo diferente, confiante de que, quando convocados a assumir a sua parte do ónus, os militares cooperariam.

Aqui há um óbvio contraste com Portugal. Enquanto na Argentina os dirigentes civis contribuíram para isolar os extremistas militares que poderiam ter colocado dificuldades ao controlo civil e ao governo democrático, ao mesmo tempo que permitiam aos soldados profissionais ascender na carreira, em Portugal foram os próprios militares moderados que se ocuparam dessas tarefas. Sob a liderança do General Eanes, que ascendeu ao poder em Novembro de 1975, no período de sete anos tinham conseguido marginalizar os elementos politizados e radicais no seio das forças armadas, começando por enfraquecê-los e, mais tarde, abolindo o Conselho da Revolução. Tal como disse Lawrence Graham:

“Considerando a época de crise de 1974-76, o que impressiona nesta sequência de acontecimentos é ver até que ponto Eanes e os seus apoiantes conseguiram mudar decisivamente o curso da acção militar, primeiro neutralizando a esquerda revolucionária e depois certificando-se de que, fosse qual fosse a sua orientação política, os oficiais portugueses deixariam de desempenhar um papel na política, enquanto não se aposentassem do serviço militar activo e se separassem dos homens sob o seu comando”⁵⁰.

Isto não significa que não tenha havido percalços pelo caminho. Os membros originais do MFA estavam irritados com o destino do Conselho da Revolução e formaram um grupo denominado Associação 25 de Abril, para lembrar ao povo e ao governo a dívida de gratidão que tinham para com os revolucionários de 1974, que tinham tornado possível esta democracia. Até mesmo os militares moderados estavam descontentes com tudo o que estava a acontecer e discordavam seriamente das propostas

50 L. Graham, *The Portuguese Military*, p. 34.

civis para restringir a influência militar para além de níveis que consideravam aceitáveis. A sua oposição foi claramente registada por ocasião da Lei da Defesa Nacional de 1982. Essa lei, da autoria dos partidos políticos com assento na Assembleia, que ignoraram o veto do Presidente Eanes, especificava como os militares ficariam subordinados às autoridades civis, delegando enormes poderes no ministro da defesa, perante quem os militares tinham de responder, e conferindo ao primeiro-ministro e ao seu gabinete a autoridade para eleger o Chefe do Estado-Maior General e os dos três Ramos das forças armadas⁵¹.

Em muitos aspectos, a lei era extraordinariamente idêntica à lei da defesa da Argentina, ratificada em 1988, apesar das objecções dos altos comandos militares. Tal como a lei portuguesa, definia um novo sistema de defesa em que os civis dominariam. E, tal como em Portugal, limitava também o papel dos militares ao combate apenas das ameaças do exterior⁵². Nestas duas peças legislativas, Portugal e a Argentina tinham alcançado progressos consideráveis no sentido da supremacia civil, não só legalizando um enquadramento hierárquico do controlo, como também fazendo frente aos detractores militares que temiam uma perda de poder, caso a legislação entrasse em vigor.

Mas para além dos cálculos estratégicos e da lei, o que teve mais importância no sucesso que os presidentes civis argentinos tiveram nos últimos anos foram as mudanças dos acordos institucionais no Estado Democrático da Argentina. Em primeiro lugar foram as organizações de defesa. Pouco depois de assumir o cargo, o Presidente Alfonsín inseriu o ministro da defesa na cadeia de comando entre o presidente e as forças armadas⁵³, os chefes de cada ramo das forças armadas foram despromovidos de comandantes a chefes do estado-maior e tinham de responder perante um ministro da defesa *civil*⁵⁴. Estas reformas organizacionais reduziram imediatamente a autonomia na tomada de decisões desfrutado por cada

51 Sobre estas questões, ver Thomas C. Bruneau e Alex Macleod, *Politics in Contemporary Portugal: Parties and the Consolidation of Democracy* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1986), pp. 17-18; L.Graham, *The Portuguese Military*, pp.49-50.

52 República de Argentina, Ley de Defensa Nacional (23.554) in *Diario de Sesiones* (Buenos Aires: Cámara de Senadores de la Nación, April 7, 1988), art. 11, p. 2992.

53 Ver Decreto 15 de 10 de Dezembro de 1983, *Legislación Argentina Tomo B* (Buenos Aires: Ediciones Jurisprudencia, 1983), pp. 1926-1927).

54 Em 7 de Dezembro, os militares manifestaram ao General Bignone, então chefe do governo cessante, o seu descontentamento em relação à lei proposta que relegaria os chefes de estado-maior para funções administrativas, privando-os da sua autonomia. FBIS-LAT, December 8, 1983, p.B5.

ramo das forças armadas, ao mesmo tempo que erigiam na estrutura hierárquica a partir do Presidente para o Ministro da Defesa e deste para os subordinados militares. Embora o ministro da defesa argentino não tivesse estado totalmente à altura do seu potencial legal, mesmo assim serviu de tampão entre a pressão militar e o presidente eleito.

Em segundo lugar, foi o orçamento militar. Desde 1983, o orçamento das forças armadas sofreu cortes orçamentais significativos enquanto as empresas militares subsidiadas pelo estado foram dissolvidas ou vendidas ao sector privado. Estas mudanças foram críticas porque a Argentina estava a ser submetida a enormes pressões internacionais para pôr a casa em ordem, em termos económicos. Com os futuros empréstimos, investimentos e benefícios comerciais em risco e no clima de neo-liberalismo global e invasivo que premeia a redução dos gastos e a privatização dos bens do estado, foi prudente, senão mesmo essencial, colocar o orçamento militar e o complexo industrial-militar no cepo⁵⁵. Não foi tarefa fácil, dada a resistência militar à perda substancial de recursos que a instituição iria sofrer. Mas foram os acordos institucionais que permitiram a implementação destas políticas.

Desde a transição para o regime democrático, o poder económico tem estado confortavelmente nas mãos de civis. A utilização de instituições e procedimentos de elaboração do orçamento controlados por civis, iniciada com Raúl Alfonsín e prosseguida por Carlos Menem, conferiu a alguns órgãos-chave de decisão a máxima autoridade e independência. O menor número de participantes, significava que tinham de ser considerados menos interesses e pontos de vista alternativos. Do ponto de vista burocrático, os militares foram duplamente retirados da economia, separados pelo ministério da defesa e pela própria presidência. Os tecnocratas responsáveis pelo orçamento no Ministério da Economia estão imunes às pressões dos militares, executando as suas tarefas no seio de uma hierarquia civil-militar de acordo com as autoridades burocráticas que serviam de tampão entre eles e as forças armadas. Estas camadas isolantes permitem-lhes mais facilmente defenderem-se da resistência militar à política, dada a existência de menos vias através das quais qualquer opositor pode passar para atrasar, descarrilar, ou mesmo derrotar medidas políticas. Com as instituições a funcionar a seu favor, os dirigentes civis puderam

55 David Pion-Berlin, *The Limits to Military Power: Institutions and Defense Budgeting in Democratic Argentina*, "Studies in Comparative International Development", 33 (Spring 1988):110.

confiar nos procedimentos para assegurar que as suas preferências orçamentais prevaleceriam. E de facto prevaleceram⁵⁶.

DESAFIOS FUTUROS

Tanto a Argentina como Portugal deram grandes passos nas relações civis-militares desde a conclusão das suas transições para a democracia. Cada um destes países dispõe de forças armadas menos divididas, mais profissionais, mais respeitadoras da autoridade democrática civil e mais claramente focalizadas nas missões relacionadas com a defesa externa do que em qualquer outro momento das respectivas histórias. Mas ainda há desafios a enfrentar. Como académico argentino, permitam-me que faça incidir os meus comentários finais nessa nação, deixando para os meus colegas portugueses a especulação sobre o futuro do seu país.

O objectivo máximo da Argentina, e o de qualquer país com uma história de intervenção militar, é a supremacia civil. A supremacia civil é uma etapa difícil de alcançar, que normalmente não acompanha o próprio processo de democratização. É por isso que o controlo civil não pode ser considerado uma condição prévia para a consolidação democrática, devendo antes ser encarado como parte desse mesmo processo. A Argentina chegou talvez mais próximo desse esquivo objectivo do que qualquer outro país da América do Sul. Os seus soldados estão fora da política e das primeiras páginas dos jornais. Os militares submetem-se às directivas civis, embora não estejam de acordo com muitas delas. Aprenderam a subsistir com menos, a limitar-se a cumprir as suas funções e a relacionarem-se com os seus civis superiores de um modo cortês e subalterno.

Os militares cumprem as normas legais. Acedem a trabalhar dentro dos limites organizacionais da hierarquia democraticamente imposta e, desse modo, aceitam restrições razoáveis ao seu comportamento. Assim, não há sinais de que regressem às práticas pretorianas descontroladas do passado. Mesmo assim, a adesão militar às normas institucionais é um ingrediente necessário, mas insuficiente, do controlo civil. O termo controlo é exigente e tem muito mais conotações do que uma adesão às normas legais, por muito habitual que essa adesão possa ser. Vai além das restrições em termos de meios, fins e prerrogativas dos militares até à

56 A parte anterior baseia-se em *Through Corridors of Power*, Chapter 5.

questão dos valores. Em última análise, a subordinação não só deve ser ritualizada, como também internalizada⁵⁷. O controlo civil depende da convicção. A ideia de que um soldado profissional se submete a uma autoridade política superior, de que executa, mas não questiona a política nem aqueles que a fazem, deve representar um princípio, um acto de fé. Existem algumas provas novas e convincentes de que os valores militares na Argentina mudaram para melhor⁵⁸. Mas é necessário tempo para sabermos até que ponto estas convicções estão solidamente interiorizadas. Em segundo lugar, há um desafio institucional. O Ministério da Defesa da Argentina representa um elo fraco na cadeia de comando. Embora exista na prática, é como se fosse um fantasma. Raramente formulou as políticas de defesa ou forneceu a peritagem institucional para demonstrar a autoridade civil sobre os assuntos militares. Os ministros são frequentemente nomeados mais por razões de conveniência do que por competência. Tanto eles como o seu pessoal vão para estas funções mal preparados para assumir o planeamento ou estratégia de defesa. Em vez disso, tentam passar para os Chefes de Estado-Maior ou para as forças armadas estas responsabilidades, ou simplesmente deixam-nas por cumprir. O novo presidente da Argentina terá de reconhecer a importância fundamental do ministério da defesa, dotando-o de mais recursos e de pessoal altamente especializado. Mas isto leva-nos ao terceiro e último desafio: a liderança.

O próprio presidente deve mostrar maior profundidade e interesse pelos assuntos militares, estabelecendo claramente objectivos de defesa e segurança para a nação. Deve, pelo menos, ter uma visão da defesa, que o ministro de defesa e os seus colaboradores possam traduzir em objectivos, estratégias e programas concretos. No horizonte estão questões que têm que ver com a modernização profissional, a segurança regional, o narcotráfego e o terrorismo. Todas estas questões requerem iniciativas presidenciais, opiniões informadas e orientação. Se estiverem para breve, a Argentina continuará na senda da supremacia civil.

57 S. E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, Second Enlarged Edition, Revised and Updated (Boulder: Westview Press, 1988), pp. 24-26.

58 A este respeito, ver J. Samuel Fitch, *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998), pp. 61-133.

A Transição Democrática e os Militares em Espanha: uma Análise Comparativa*

Felipe Agüero

School of International Studies, Universidade de Miami

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

O início da transição da Espanha para a democracia foi convenientemente precedido, um ano antes, da revolução de Abril em Portugal. Enquanto esta última se tornaria conhecida como a revolução que desencadeou a terceira onda de democratização propagada do Sul da Europa à América Latina, ao Centro-Leste da Europa, à União Soviética e a certas regiões da Ásia e da África, a transição espanhola viria a emergir como o modelo a imitar. A bem dizer este modelo surgiu porque, em parte, os agentes políticos e sociais foram influenciados pelo percurso da transição portuguesa. Para todos os intervenientes – funcionários públicos franquistas, ala dura e ala mais liberal do regime e do Estado, dirigentes laborais, partidos políticos – os acontecimentos aparentemente caóticos que ocorreram no país aumentaram a ansiedade e tornaram urgentes estratégias que resultassem de uma aprendizagem com os erros ou, pelo menos com o que fosse considerado como tal. Em particular, o súbito colapso do regime de Caetano às mãos dos oficiais esquerdistas surgiu como um sério aviso aos reformadores franquistas para os perigos da imobilidade e da continuidade. Em parte como resultado desta aprendizagem, mas principalmente em virtude dos factores políticos estruturais que se tinham feito sentir, apesar de tudo, as duas transições acabaram por divergir consideravelmente. O papel que o factor militar teve nestes casos explica, em grande medida, essas diferenças. Todavia, ao fim e ao cabo, ambos os países acabaram por conseguir instaurar sólidas democracias e obter uma supremacia inequívoca sobre os militares, por intermédio de líderes civis democraticamente eleitos, embora a um ritmo diferente e por vias muito variadas.

FIM DO REGIME

A primeira diferença prende-se com a maneira como o regime autoritário terminou em cada país. A *Liberation by golpe* (libertação através de golpe) em Portugal, para utilizar a frase da autoria de Philippe C. Schmitter, marcou o colapso do regime e a sua repentina substituição por um outro¹. Em Espanha, pelo contrário, a morte do Caudillo, de há

1 Schmitter, Philippe C. "Liberation by Golpe: Retrospective Thoughts on the Demise of Authoritarian Rule in Portugal," *Armed Forces and Society* 2, 1, 1975.

muito esperada ou temida, permitiu a continuidade das elites e a mudança de regime através de um processo peculiar que passou de “*de la ley a la ley, por la ley*” (da lei para a lei, pela lei), inaugurando o conhecido processo da *reforma pactada/ruptura pactada*². A transição através do colapso *versus* transição a partir do topo, ou por negociação, tornaram-se categorias permanentes que tiveram origem nos processos seguidos por estes dois países vizinhos³.

Em Portugal, Caetano perdeu a oportunidade que a transição pós Salazar representou, no sentido de uma maior abertura do que a que efectivamente se verificou. Todas as esperanças de reforma caíram rapidamente pela base; o regime autoritário endureceu e com ele a inutilidade das guerras em África. E, precisamente à medida que as esperanças de reforma se desvaneciam, o golpe sem violência de Abril de 1974 punha, de uma vez por todas, cobro ao regime. A ausência de reformas a nível interno precipitou um colapso impellido do exterior que atribuiu aos militares, sobretudo às suas facções de esquerda mais activistas, o principal papel na transição. Em Espanha, pelo contrário, não houve hipóteses de uma tomada de poder reformista pelos militares.

Ninguém duvidava de que a transição em Espanha começaria logo que Franco desaparecesse. Este acontecimento, que não era difícil de prever, tinha permitido que a todas as forças, a favor ou contra a reforma, ou defensoras de diversos tipos de reforma, se preparassem devidamente. Também o regime se tinha antecipado na organização da sua própria continuidade institucional e legal. Juan Carlos assumiria a chefia do Estado como Rei. Embora a morte do Franco fosse esperada, tal como a

2 Powell, Charles T. *El Piloto del Cambio: El rey, la monarquía y la transición a la democracia* (Barcelona: Editorial Planeta, 1991); Linz, Juan J. “La Transición a la Democracia en España en Perspectiva Comparada,” in *Transición Política y Consolidación Democrática: España 1975-1986*, ed. Ramón Cotarelo (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992).

3 McGuire, James W. “Interim Government and Democratic Consolidation : Argentina in Comparative Perspective,” in Yossi Shain and Juan Linz, eds. *Between States: Interim Governments and Democratic Transitions* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995); Scott Mainwaring, “Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues,” in Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell and J. Samuel Valenzuela, eds. *Issues in Democratic Consolidation* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992); Scott Mainwaring and Donald Share, “Transitions Through Transaction: Democratization in Brazil and Spain,” in *Political Liberalization in Brazil*, ed. Wayne A. Selcher (Boulder, Co.: Westview Press, 1986); Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991).

forma da sua sucessão, existiam muitas incertezas quanto às orientações que a monarquia e os seus governos viriam a seguir. Os militares espanhóis eram responsáveis por muitas destas incertezas, já que, muito provavelmente, os ventos da reforma que frequentemente sopravam da residência do Rei iriam encontrar uma firme oposição por parte das Forças Armadas⁴.

OPOSIÇÃO MILITAR

Porque iriam os militares ser um obstáculo à democratização? Em primeiro lugar, simplesmente porque todos pensavam que assim seria, embora ninguém soubesse exactamente como. A maioria dos próprios generais, uma grande parte do exército, os seus parceiros civis no Franquismo e a oposição, todos estavam quase explicitamente convictos de que os militares seriam um obstáculo (a maior prova foi talvez a formação de uma União Democrática Militar clandestina, descoberta em 1974, que tinha sido fundada por cerca de 200 oficiais de nível médio, simpatizantes das reformas democráticas, cujo propósito declarado era precisamente organizar uma desobediência massiva, caso a transição do autoritarismo fosse bloqueada por ordens vindas dos generais. Em todo o caso, os líderes desta união clandestina foram capturados e julgados em tribunais militares, tendo o movimento desaparecido antes do início da transição)⁵. Em segundo lugar, este era o exército vitorioso, que combatiera e derrotara “os vermelhos” na cruzada iniciada em 1936. Os generais no activo, ao tempo da transição, deviam a sua formação à experiência obtida na guerra civil. Para eles, a ideia de uma transição equivalia a um regresso dos vermelhos, o que incluía todos os partidos mais importantes da oposição. Em terceiro lugar, as leis, as leis fundamentais do franquismo e demais legislação fundamental, atribuíam formalmente aos militares a missão de garantir a continuidade do Estado e a defesa dos princípios da cruzada. Além disso, os militares viam-se a si próprios como os depositários de um conjunto de valores

4 Agüero, Felipe. *Soldiers, Civilians, and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective* (Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 1995).

5 Busquets, Julio. *Militares y Demócratas: memorias de un fundador de la UMD y diputado socialista* (Barcelona: Plaza y Janés, 1999).

– as “essências” – com diversas definições, mas que, de um modo geral, incluíam: a unidade territorial da Espanha; a unidade da bandeira e da língua; o anti-comunismo e o respeito pelo passado, a sua ordem institucional e muitos destes valores definidos vagamente, muitas vezes com uma conotação religiosa.

“Quero lembrar-vos – declarou o Ministro do Exército numa cerimónia de promoção de tenentes no *Alcazar* de Toledo, em Julho de 1976 – que, embora oficialmente estejamos em paz, a verdade é que... nos encontramos imersos numa guerra que não se combate nem se vence com armas clássicas, mas com os recursos espirituais e as armas morais... Estou a falar da guerra subversiva, da primeira fase da guerra revolucionária, que visa enfraquecer a nossa moral e destruir os nossos ideais nacionais e o princípio da autoridade, de modo a preparar o seu assalto ao poder, e cujas armas são: propaganda, drogas, pornografia e terrorismo, entre outras”⁶.

Finalmente, porque se trata de uma grande instituição militar, voltada para dentro e insuflada no topo (mais de 300 generais do exército), com uma presença considerável no Estado franquista. Qualquer tentativa de a desmantelar teria simultaneamente de contemplar a destituição dos militares de cargos importantes. Estes participavam no Gabinete, pelo menos com três ministros e muitas vezes mais: logo após a morte de Franco foi criada uma nova vice-presidência da defesa, a primeira de três vice-presidências, para a qual foi nomeado um general da linha dura. Vários oficiais tinham assento nas Cortes e os generais de topo participavam no Conselho do Reino com vastos poderes de nomeação, no Conselho Nacional do Movimento e em governos regionais.

Os militares também controlavam os serviços de informações centrais e as estruturas de defesa ao mais alto nível. Evidentemente que todos estes factores geravam grande ansiedade em relação às possibilidades de iniciar uma transição democrática com sucesso.

É importante destacar o manto de incerteza que envolvia a transição espanhola. Tanto a comparação com Portugal, como o estatuto de modelo que o caso da Espanha adquiriu após a conclusão da sua bem

6 *Ejército*, 440, Setembro 1976, p. 6.

sucedida transição, criaram uma imagem que efectivamente põe de parte qualquer sentimento de indeterminação, de incerteza em relação aos resultados, o que sugere a presença de condições iniciais todo-poderosas, sem espaço para desvios imprevistos ou inesperados da via inicialmente traçada. Contudo, a verdade é que a Espanha, entre casos comparáveis, foi talvez o país que mais próximo esteve do fracasso no seu processo de democratização, precisamente em virtude da contestação militar, antes de enveredar irreversivelmente pelo rumo do sucesso. Até lá, o processo experimentou mais incertezas do que aquelas que as conclusões apologéticas sobre a natureza modelar da transição lhe atribuíram.

OS CIVIS RESPONSÁVEIS PELA TRANSIÇÃO

Como é que foi então possível concluir com êxito a transição, em 1978, apesar dos obstáculos que os militares iriam colocar? A resposta a esta questão deve ser dada por partes, começando pela primeira fase, pelo ponto em que as reformas foram desencadeadas por Suárez em 1976, até à inauguração da democracia com a Constituição de 1978. A resposta é multifacetada. Em primeiro lugar, os reformadores civis monopolizaram a agenda de transição, conseguindo apresentar aos militares uma sequência de opções que não lhes deixava outra alternativa que não fosse a aquiescência. Os militares ao estarem fora do grupo responsável pela definição da agenda, só podiam emitir reacções tardias às iniciativas reformistas promovidas pelas elites democratizadoras civis. O controlo da agenda das reformas por estas elites ajudou a evitar acções militares mais vigorosas contra a democratização do que as que, efectivamente, ocorreram.

Esta posição reactiva dos militares espanhóis contrastou substancialmente com as transições na América do Sul, onde os militares conseguiram exercer uma influência significativa na agenda de transição e impor o calendário desta mesma transição. Manipulação e definição dos mecanismos eleitorais (Brasil, Chile); proibição de potenciais candidatos ou partidos (Equador, Uruguai); restrição das deliberações da Assembleia (Peru); restrições constitucionais (Chile) e garantias especiais, proporcionaram os meios de protecção aos militares da América do Sul e estabelecimento de bases de influência durante o período

pós-autoritário⁷. Mesmo nestes casos, os resultados ficavam frequentemente muito aquém dos desejos militares, o que prova que, em toda a parte, as transições estavam carregadas de consequências inesperadas, ressentimentos amargos e, por vezes, do mais absoluto embaraço. Todavia, apesar dos reveses, as forças militares garantiram áreas de influência muito superiores às existentes antes do período autoritário e, certamente, muito mais vastas do que tudo o que os militares conseguiriam assegurar em Espanha.

Em segundo lugar, os militares espanhóis, inicialmente, não sentiram a necessidade de melhorar o seu estatuto durante a transição, com vista a influenciar a agenda ou a prever e, eventualmente, evitar reformas porque confiavam nas credenciais franquistas das elites que controlavam a situação.

O Rei tinha sido escolhido por Franco, que lhe confiara a protecção da legalidade franquista, e os militares não viam razão para ignorar o pedido póstumo de Franco “... tornar extensiva ao futuro Rei de Espanha, Don Juan Carlos de Borbón, a mesma dedicação, lealdade e apoio permanentes com que me distinguiram”⁸. Além disso, os governos nomeados por Juan Carlos promoveram reformas baseadas nos mecanismos existentes no seio da própria legalidade franquista para passar “da lei para a lei”, cobrindo a transformação do franquismo com um véu de legitimidade conferido pelo próprio franquismo. Por debaixo deste véu os militares sentiam que podiam tolerar as reformas sem trair o seu compromisso para com a legalidade e os princípios franquistas.

Até ao referendo, em 1976, sobre a lei da reforma política e os preparativos para as primeiras eleições democráticas competitivas, convocadas para Junho de 1977, os militares tinham sido continuamente tranquilizados quanto ao significado e extensão das reformas. Pese embora o facto de não terem sido formalmente consultados, pelo menos haviam sido informados da agenda de transição quando a primeira foi finalmente proposta. Os militares não estabeleciam eles próprios a agenda,

7 Agüero, Felipe. “The Military and the Limits to Democracy in South America,” in Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell and J. Samuel Valenzuela, *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992).

8 Citado em E. Ramón Arango, *The Spanish Political System: Franco's Legacy* (Boulder Co.: Westview Press, 1978), 246.

mas faziam, em grande medida, parte do governo que a propôs. E como se sentiam cortejados pelos reformadores do regime que procuravam o seu apoio ou neutralidade para suavizar os avisos públicos constantes dos franquistas da linha dura, em relação ao papel que as leis fundamentais atribuíam às Forças Armadas, os militares viam-se a si próprios no centro de acontecimentos que pensavam poder influenciar, ainda que passivamente.

As Forças Armadas sentiam que podiam confiar na sua própria presença no governo, para proteger os seus interesses institucionais. Apesar das ansiedades derivadas das incertezas que os planos de reforma geravam, os oficiais estavam descansados enquanto os ministros militares lá estivessem para se certificarem de que nada de fundamental correria mal. Os generais também pensavam que as inclinações franquistas dos militares, bem conhecidas de todos, iriam garantir que os reformistas, dentro e fora do regime, se manteriam dentro de limites aceitáveis. Além disso, havia o papel protector do Rei que ainda detinha os amplos poderes herdados de Franco. E, finalmente, lá estavam os funcionários civis do governo, cujas credenciais irrepreensíveis constituíam garantia suficiente de que as reformas inevitáveis se encaminhariam na direcção certa. O ministro-almirante da Marinha resumiu de forma admirável a posição dos militares: “Mantemo-nos firmes para que os políticos possam desempenhar o seu papel. Vigiamos a segurança da Nação e estamos atentos para que a sua essência, de que somos depositários, não sofra alterações”⁹.

Por detrás desta confiança e clareza em relação à divisão de papéis estava a convicção dos militares de que nada de substancial mudaria imediatamente após a morte de Franco. Os chefes militares sabiam que os factos acabariam por ter de mudar, que Espanha tinha de se aproximar mais das realidades políticas da Europa, mas não tão cedo, pelo menos não antes de passarem uns cinco anos sobre o desaparecimento de Franco. Mais tarde, ao tomarem conhecimento dos planos de Suárez após a reunião de Setembro de 1976 com todos os generais e almirantes de topo dos três ramos das Forças Armadas, as primeiras impressões dos militares durante o prelúdio da transição – de que não haveria grandes mudanças durante alguns anos – ficaram fortemente

⁹ Quoted in Jesús Ynfante, *El Ejército de Franco y de Juan Carlos* (Chatillon-sous-Bagneaux: Ruedo Ibérico, 1976), 137.

abaladas. Nesta reunião Suárez anunciou a lei da reforma política – nomeadamente a votação, pelas cortes franquistas, da convocação de eleições democráticas, mas deixou a impressão firme de que os comunistas não seriam legalizados. Os generais compreenderam então que a transição serena da Espanha se processaria a um ritmo mais rápido do que tinha sido inicialmente previsto. Contudo, ainda acreditavam que as mudanças e “a acção dos políticos” se manteriam dentro de limites tacitamente partilhados por uma elite sucessora com antecedentes franquistas idênticos.

A crença em limites *tacitamente* partilhados era importante porque significava que os militares não tinham de especificar quais eram esses limites. Nunca pediram nem impuseram garantias formais para proteger os seus interesses institucionais e preferências políticas, como os militares fizeram em Portugal ou na maior parte dos casos da América do Sul. Além disso confiavam no efeito dissuasor que o medo da reacção das Forças Armadas teria nos políticos, caso estes se deixassem aliciar pelos benefícios da realização de reformas ilimitadas. No entanto, ninguém sabia exactamente em que ponto o conflito surgiria se essas reformas acabassem por ser implementadas, porque os militares nunca tinham especificado essa questão, nem tão pouco tinham avisado as autoridades civis formal e oficialmente da sua oposição à admissão dos comunistas no sistema político ou à concessão de qualquer espécie de autonomia às nacionalidades históricas, ou mesmo dos limites da autonomia militar que os civis deviam respeitar. Por isso as autoridades civis nunca se sentiram obrigadas a dar aos militares garantias formais quanto a estas questões, o que, de facto, nunca o fizeram.

Quando os chefes militares se aperceberam de que os políticos estavam a trabalhar com demasiada rapidez e em direcções inesperadas descobriram, também, que a sua presença nas instituições tinha sido gravemente coarctada. Pensando inicialmente dispor de muitas garantias, tinham sido gradualmente levados a confiar cada vez mais numa pressão directa e não legalmente instituída, para tentar proteger os seus interesses e preferências.

Quando as autoridades civis começaram a implementar iniciativas e políticas reformistas os militares receberam-nas como uma sucessão de surpresas, e só começaram a conhecer as implicações práticas da agenda de reformas quando esta se revelou através de medidas específicas, às

quais os militares reagiram com perplexidade e sempre um pouco tardiamente, incapazes de inverter as decisões do governo. Neste aspecto, e do ponto de vista dos militares, a transição da Espanha foi verdadeiramente um caso de democratização de surpresa. Era demasiado tarde quando os militares se deram plenamente conta da extensão da ruptura com o franquismo que a transição já representava. As pessoas em quem eles confiavam para manter as reformas dentro de certos limites acabaram por dar o golpe de misericórdia no franquismo. Subitamente, aos olhos dos militares, estes políticos tinham-se tornado reformadores expeditos, sem nenhum sentido dos limites. Se os militares tivessem sido intervenientes directos no seio das elites que definiam a agenda, não teriam sido confrontados com grandes surpresas. Obviamente, esta posição dos militares espanhóis nos bastidores foi completamente diferente do caso português, onde os militares lideraram a transição do centro da ribalta.

SURPREENDER OS MILITARES

Quais foram as surpresas com que os militares se viram confrontados? Na verdade, a atitude e as opiniões perplexas dos militares em relação à transição que se estava a processar são mais visíveis através de uma série de episódios críticos em que as decisões avançadas pelas autoridades civis foram contestadas pelos militares, geralmente sem qualquer sucesso. Em cada uma destas decisões a transição afastava-se cada vez mais das preferências dos opositores militares e aproximava-se cada vez mais do objectivo de instaurar uma democracia plena. Em cada um destes pontos os militares não tinham outra alternativa senão aceitar, ainda que de má vontade, as decisões civis. Por fim, com a inauguração formal da democracia em 1978, os militares viram-se perante um resultado que se afigurava bastante diverso das instituições e princípios que tinham julgado defender.

A primeira surpresa tinha surgido, no início de 1976, com a legalização dos sindicatos, o que permitiu o aparecimento das muito activas *comisiones obreras* lideradas pelos comunistas e da velha UGT liderada pelos socialistas. O vice-presidente General de Santiago desenvolveu algumas manobras para deter a medida, mas o presidente Suárez levou a melhor. De Santiago demitiu-se após uma troca deseleante de

cartas públicas que definiu o tom dos acontecimentos que se iriam seguir.

A segunda surpresa, e esta foi verdadeiramente uma grande surpresa, foi a legalização do partido comunista. Na reunião de Setembro de 1976 com os generais, Suárez tinha deixado a impressão inequívoca de que os seus planos de reforma não incluíam os comunistas. Contudo, as reformas não teriam credibilidade se houvesse restrições ao pluralismo. Após tortuosas manobras jurídicas Suárez foi para a frente com a legalização, num sábado do fim de semana de Páscoa. Estava tão preocupado com as consequências desta jogada que escolheu propositivamente esta data, tendo dado instruções ao seu gabinete e aconselhado o Rei a saírem de Madrid, no caso de os militares reagirem com um golpe de estado. Os militares não atacaram, mas estiveram prestes a fazê-lo, limitando-se, no entanto, a emitir um aviso severo ao Governo, o qual marcou o fim da confiança nas relações das Forças Armadas com o Governo.

O terceiro episódio não foi verdadeiramente uma surpresa, porque os militares já estavam à espera dele: tratava-se de uma amnistia planeada pelo Parlamento, que incluiria os membros da UMD, anteriormente clandestinos, após a qual estes poderiam ser reintegrados nas Forças Armadas. Enquanto o Congresso debatia o assunto, os militares convocaram o secretário do Governo encarregado das relações com as Cortes, e um grupo de aproximadamente 10 generais, liderado pelo vice-presidente, avisou-o seriamente de uma reacção militar, caso o Congresso prosseguisse com a amnistia. O Congresso deixou cair o assunto nesse dia, tendo o mesmo sido retomado apenas 9 anos mais tarde. Desta vez os militares levaram a sua avante.

O quarto conjunto de questões estava relacionado com a elaboração do projecto de minuta da constituição, que também pode ser considerada uma surpresa, uma vez que foi trabalhada em reuniões secretas, por uma pequena comissão de representantes dos principais partidos. Os militares estavam preocupados com a abolição da pena de morte, com a objecção de consciência, com cláusulas relacionadas com as funções e a autoridade das Forças Armadas e, o que é mais importante, com a questão das nacionalidades. Para eles a Espanha era uma só Nação e a utilização do plural era inaceitável. Era preciso encontrar uma plataforma de compromisso, que fosse ao encontro dos interesses das Forças Armadas. O direito à autonomia das nacionalidades estava

encapsulado numa cláusula que afirmava a unidade indissolúvel da nação espanhola, pátria comum e indivisível de todos os espanhóis. Para a objecção de consciência foi encontrado um compromisso idêntico, mas a abolição da pena de morte passou. Em matéria de autoridade, a constituição criou uma forma ambígua e separada de dependência dos militares em relação ao presidente e ao Rei, mas deixou a porta aberta para posterior legislação clarificadora. Votada favoravelmente por todos, à excepção dos representantes Bascos, que se abstiveram, e de alguns membros da direita que votaram contra, a constituição inaugurou a democracia em 1978.

FRANQUISMO: UM REGIME AUTORITÁRIO CIVIL

A conclusão bem sucedida da transição foi possível, em grande medida, graças ao facto de os militares não terem tido a possibilidade de forjar a sua agenda. Na realidade, os militares foram surpreendidos pela maioria das mudanças promovidas durante a transição. Como foi possível ficarem tão ausentes do planeamento da transição quando tinham estado tão proeminentemente presentes no regime anterior?

A resposta é que o regime de Franco tinha evoluído para um regime civil. O facto de um regime ser civil ou militarizado afecta a capacidade dos militares para definir ou influenciar significativamente a agenda de transição e impor condições prévias que os protejam e que perdurem para além do regime autoritário. Os militares preservam melhor as suas capacidades quando a transição se faz de um regime autoritário militarizado e não de um regime autoritário civil.

Nos regimes militarizados os militares decidem ou influenciam significativamente a selecção do chefe do executivo e participam na delineação da política deste. Contudo, nos quarenta anos de franquismo, as Forças Armadas só seleccionaram o chefe do governo uma vez, quando, em Setembro de 1936, em plena guerra civil, entregaram o cargo a Franco, nomeando-o “Chefe do Governo do Estado Espanhol” concedendo-lhe “todos os poderes do novo Estado”. Praticamente metade dos cargos do Gabinete do seu primeiro governo foram atribuídos a oficiais militares seus camaradas, mas

Franco estava em vias de concentrar cada vez mais o poder nas suas mãos. Uma lei ligou o cargo de presidente do governo ao de Chefe do Estado e conferiu a este último o “poder supremo para ditar normas jurídicas de carácter geral”. Estes cargos ficaram permanentemente reservados a Franco, cuja concentração de poderes absolutos foi posteriormente formalizada na Lei de Sucessão de 1947 que declarou o Estado espanhol uma monarquia e deu a Franco, governante até à morte ou incapacidade, o direito de nomear o seu sucessor real para aprovação pelas Cortes. Deste modo, foi negado às Forças Armadas, como instituição, um papel na definição das linhas gerais da política para o novo Estado e na decisão sobre a sucessão de Franco. De facto, as Forças Armadas nunca delinearam nem implementaram directamente a política do governo após o fim da guerra civil em 1939.

A nomeação de Franco como chefe do Governo do Estado Espanhol, em 1936, foi a única decisão institucional tomada pelos militares. Em 1943, um grupo de generais do exército tentou novamente uma jogada idêntica, desta vez para pressionar Franco, lembrando-lhe precisamente a origem militar e corporativa dos seus poderes. Os generais dirigiram-se ao caudilho com o seguinte apelo: Nós que “colocámos nas suas mãos, há sete anos, no aeródromo de Salamanca, os poderes supremos do comando militar e do Estado”, perguntamos “ao nosso Generalíssimo, com toda a lealdade, respeito e amizade, se não pensa, tal como nós, que chegou o momento de devolver à Espanha... a fórmula monárquica. O momento parece propício a não adiar mais a restauração desta forma do governo genuinamente espanhola”¹⁰.

Franco tranquilizou os generais, prometendo-lhes a restauração no futuro, quando esta fosse possível. Nenhum dos generais insistiu ou fez frente a Franco, limitando-se a reafirmar a sua lealdade e aquiescência. Esta foi a última tentativa dos militares para exercer influência institucional durante a vida de Franco. A oportunidade seguinte só chegaria trinta e quatro anos mais tarde, durante a transição para a democracia, quando os militares, como instituição, reagiram à legalização do Partido Comunista pelas autoridades que lideravam a transição.

10 Payne, De Stanley G. *Politics and the Military in Modern Spain* (Stanford: Stanford University Press, 1967), 433-34.

O elevado nível de participação militar durante o franquismo permaneceu limitado pelas funções atribuídas a outros grupos na “família” franquista e aos poderes que Franco reservou para si próprio. Como caudilho de Espanha, *Generalísimo* das Forças Armadas e Chefe do Estado, Franco foi “o representante supremo da Nação; personificava a soberania nacional, exerceu o poder político e administrativo supremo” e o comando supremo das Forças Armadas (Artigo 6, LOA). A mão firme de Franco no poder manteve-se forte até ao fim, quando insistiu em presidir às reuniões do Gabinete até um mês antes da sua morte, embora, e de acordo com a narrativa feita pelo historiador Juan Pablo Fusi, com a ajuda de “três eléctrodos no peito, ligados por cabos a um monitor numa sala anexa, onde vários médicos se mantinham vigilantes”¹¹.

UMA HÁBIL LIDERANÇA REFORMADORA

Finalmente foi possível concluir com êxito a transição, graças a uma hábil liderança reformadora civil, que conseguiu contrabalançar a posição isolada das Forças Armadas. A reacção activa dos militares às surpresas desagradáveis foi, na verdade, dissuadida por dois factores críticos, que deram força às elites reformistas. Uma foi a união da maioria das elites civis em torno dos objectivos da reforma, especialmente tal como tinham sido expressos, primeiro no escrutínio das *Cortes* franquistas, apoiando o plano da reforma política e, em segundo lugar, nos trabalhos da comissão que elaborou o projecto de minuta de uma nova constituição. O outro elemento crítico foi a capacidade da liderança reformista para convocar expressões repetidas de apoio público, através de referendos e eleições. Suárez conseguiu manter a iniciativa, pedindo o apoio público para a sequência de eleições e referendos que acabaram por afirmar e legitimar a reforma, novas Cortes totalmente eleitas e uma nova Constituição democrática. Cada uma destas medidas foi precedida de acordos cuidadosos, com vista à obtenção do necessário consenso das elites, primeiro com as forças do regime, e depois com a oposição. As negociações para os referendos, as eleições e o pacto da Moncloa demonstram bem

11 Fusi, Juan Pablo. *Franco: A Biography* (New York: Harper & Row, 1987), 168.

esta orientação. Estes factores de consenso, o apoio massivo do povo e o papel do Rei como crítico no processo de legitimação (Giuseppe Di Palma), estiveram ausentes do processo português. Embora em Portugal as eleições tivessem revelado um grande apoio aos partidos democráticos, o controlo militar do governo de transição era suficiente para impedir a plena democratização. Em Espanha, o controlo civil da agenda de transição, o apoio público das instituições democráticas emergentes e elevados níveis de união civil foram os factores que, combinados, fizeram pender a balança a favor do sucesso da democratização.

A PÓS-TRANSIÇÃO: UM RECRUDESCIMENTO DA CONTESTAÇÃO MILITAR

A meio caminho da transição, as Forças Armadas deixaram de considerar os anteriores franquistas do governo como garante dos seus interesses. Os militares da linha dura consolidaram gradualmente as suas posições, tornaram-se cada vez mais afirmativos e entraram numa contestação aberta. Este aumento da firmeza dos militares da linha dura atingiu o auge na tentativa de golpe de 23 Fevereiro de 1981, em que uma unidade fortemente armada da Guarda Civil tomou o palácio das Cortes, enquanto o Congresso deliberava com todo o Gabinete. Algumas importantes unidades do exército, tanto em Madrid como fora da capital, mobilizaram-se para apoiar o levantamento, enquanto o vice-chefe do estado-maior do exército desenvolvia manobras na esperança de aliciar o congresso raptado a nomeá-lo chefe de um novo governo. O golpe fracassou e os seus principais líderes acabaram por ser presos, mas o episódio não deixou de mostrar a vulnerabilidade das bases da jovem democracia.

Evidentemente que tinha havido uma mudança de maré. No período entre o referendo constitucional e a tentativa de golpe os casos de indisciplina dentro das fileiras eram cada vez mais frequentes, com as figuras da linha dura a proclamarem abertamente o seu descontentamento. O que é que causou esta mudança de maré? O que é que levou os chefes militares da linha dura a passarem de um consentimento contrariado a uma oposição enérgica e violenta?

Os novos desenvolvimentos políticos afectaram as bases dos cálculos militares. Aos olhos dos chefes da linha dura, os custos da segurança, para

utilizar a conhecida fórmula de Dahl, aumentaram, enquanto os custos da intervenção diminuiram¹². Os custos da tolerância agravaram-se com o aumento do terrorismo da ETA, que visava especialmente o exército e, em termos dos valores específicos preconizados pelos conservadores e os da linha dura, pelo desencadeamento de exigências nacionalistas por parte de algumas das regiões mais importantes. A intervenção, por seu turno, tornou-se relativamente menos onerosa, em virtude da diminuição do apoio público ao governo e do fim do período do consenso civil. Batalhas faccionais fratricidas, muitas vezes relacionadas com o enorme desafio que era organizar um estado baseado em autonomias, mutilavam o governo, enquanto a oposição intensificava os seus desafios. Neste contexto, tranquilizados pela percepção de que, apesar das suas críticas e contestação aberta, continuavam a deter encargos importantes, os chefes militares da linha dura sentiram-se imbuídos de novas forças. Embora muitas das instituições à sua volta tivessem mudado, a instituição militar em si mesma permaneceu basicamente inalterada durante a transição. A organização e os quadros das Forças Armadas tinham-se mantido intactos e as mudanças constitucionais e jurídicas pouco efeito tinham tido sobre o poder dos militares. Aliás, algumas dessas mudanças tinham paradoxalmente reforçado o seu poder, como por exemplo a criação dos Estados Maiores conjuntos, em 1977, estrutura que deu às Forças Armadas uma voz colectiva que anteriormente não tinham e a partir da qual estas tentaram tirar partido da ambiguidade da constituição, para tentar ultrapassar a autoridade do governo, estabelecendo relações hierárquicas directamente com o Rei. Neste período a contestação directa dos militares da linha dura fez-se acompanhar de ousadas tentativas institucionais das Forças Armadas com o objectivo de conquistarem grandes áreas de autonomia para si próprias.

O PAPEL ESPECIAL DO REI

O Rei, que os militares consideravam o seu último recurso, não podia, em virtude do seu cargo, ser pressionado a interferir na acção diária dos políticos para defender as opções preferidas pelos militares. Além disso, era bem visível o seu apoio aos reformadores.

12 Dahl, Robert. *Polyarchy* (New Haven: Yale University Press, 1971).

O papel do Rei, comandante supremo das Forças Armadas, era certamente crucial, beneficiando, perante os militares, da sua origem franquista e, perante o povo, do seu apoio ao processo reformador. O seu papel peculiar perante os militares, promovendo para si próprio uma figura paternal frente aos generais que, em muitos casos, eram 30 anos mais velhos, ressaltava num misto de reprimendas e manifestações de amor, como se estivesse a lidar com uma criança muito querida, mas difícil. Esta abordagem nem sempre funcionou, pelo menos até 1981, mas, apesar de tudo, o Rei tentava. Por exemplo, a reprimenda vinha normalmente na sequência de um comportamento tumultuoso dos militares queixosos, ou de alguma importante manifestação de indisciplina:

“Um soldado, um exército que perdeu a disciplina não pode salvar-se. Deixa de ser um soldado, deixa de ser um exército. O espectáculo da indisciplina, de atitudes desrespeitosas nascidas das emoções transitórias, desencadeadoras de paixões que ignoram totalmente a postura exigida de cada militar é algo francamente vergonhoso”¹³.

Depois, na cerimónia militar seguinte, apelava à reconciliação, suscitando a lembrança de uma camaradagem profundamente enraizada:

“No meu coração, em todo o meu ser, lado a lado com o meu amor pelo país, palpita o espírito militar e sinto-me identificado com os meus companheiros de armas, com as suas preocupações, as suas angústias, as suas alegrias e esperanças. Por isso, quando vos vejo alegres, fico alegre, quando sinto que estão tristes, fico triste. E todas, absolutamente todas as vossas preocupações, todos, absolutamente todos os vossos problemas gravitam no vosso Rei e Comandante Geral – o vosso companheiro – com a mesma intensidade que em vós próprios”¹⁴.

AS FORÇAS ARMADAS DIVIDIDAS

Um factor bastante importante foi a existência de divisões no seio das Forças Armadas. Estas divisões não só inibiam a oposição como, na

13 *Revista de Mariña*, February 1979, 214.

14 *Ejército*, January 1980, ii.

verdade, a sua própria natureza facilitava as reformas. A existência de um grupo, ainda que pequeno, no seio da instituição militar, que favorecia reformas profissionais muito compatíveis com a democratização política, proporcionou aos governos de transição elementos simpatizantes das Forças Armadas. Os reformadores democráticos civis podiam contar com este grupo para neutralizar a oposição conservadora, enquanto avançavam com reformas militares especiais, indispensáveis para o projecto de democratização na globalidade. Este grupo militar formava uma aliança de facto com reformadores civis, o que demonstrou ser essencial para o êxito da transição. Embora outros casos também tenham passado por uma situação de visível fractura das Forças Armadas perante a transições do poder autoritário, foi a natureza e as fontes muito peculiares das divisões militares em Espanha que proporcionou aos reformadores civis oportunidades não disponíveis noutros países¹⁵.

A CONQUISTA DA SUPREMACIA CIVIL

O processo pós-transição é influenciado não só pelo efeito das condições iniciais sobre os primeiros resultados da transição, mas também por outros factores (unidade militar, união civil e níveis de apoio público à liderança civil, factores internacionais, o calendário e ritmo das reformas). O conhecimento das condições iniciais não basta para uma compreensão adequada do processo de pós-transição e, em si mesmo, também não determina a direcção do processo. Em Espanha, a posição subordinada dos militares na transição não resolveu definitivamente a questão militar. Facilitou uma inauguração democrática sem problemas, colocando o peso da subversão desta ordem nas Forças Armadas, mas não conseguiu impedir o aumento da firmeza militar, que pôs seriamente à prova a democracia e adiou a consecução da supremacia civil e da consolidação democrática.

A tentativa de golpe de 1981 foi o clímax da contestação da ala dura; o seu insucesso abriu caminho à implementação gradual de medidas bem sucedidas rumo à supremacia civil. Por vezes, grandes processos

15 Agüero, Felipe, "La Cuestión Militar," in *Memoria de la Transición*, Coordinado por Santos Juliá, Javier Pradera y Joaquín Prieto (Madrid: Tauro, 1996).

de mudança apoiados por importantes factores estruturais e condições muito favoráveis ficam confinados a pequenos espaços e instalações a escassas horas, no fim das quais o processo pode ressurgir, propulsionado em direcções inesperadas. Estes pequenos espaços e horas traduziram-se por exemplo, na forma como os blindados sob o comando de Yeltsin apanharam Gorbachev de surpresa. Em Espanha, o espaço da Assembleia, nas escassas horas de 24 de Fevereiro de 1981, quase se tornou a plataforma para que um general, com um governo-sombra, assumisse o poder. Inexplicavelmente, este general não conseguiu passar da antecâmara. O golpe falhou e, um ano depois, os socialistas foram eleitos com uma maioria que lhes permitiu prosseguir com as principais reformas. Os democratas, para utilizar a frase feliz de Giuseppe Di Palma, podiam finalmente descontrair¹⁶.

Uma fotografia da situação, dez anos após a transição, revelou um extraordinário sucesso, com a contestação militar finalmente aquietada, toda a estrutura de participação militar no Estado desmantelada e, de um modo geral, com uma situação que respondia plenamente à supremacia democrática civil. Na verdade, os militares tinham sido levados a perdoar o desmantelamento das instituições que tinham garantido a sua autonomia em relação ao controlo directo do governo. Os ministérios que cada um dos ramos das Forças Armadas mantinham no Gabinete, foram eliminados em 1977 e substituídos por um único Ministério da Defesa. Os seus principais departamentos estavam, em meados da década de 80 nas mãos de civis. Os Estados Maiores conjuntos, criados em 1977 como o órgão máximo na cadeia de comando militar, foram eliminados e substituídos por um único Chefe de Estado Maior da Defesa, apenas com funções consultivas, enquanto a Guarda Civil foi desligada do resto das Forças Armadas e colocada sob a tutela de um civil, o ministro. Com a subida ao poder do ministro socialista, em 1982, todas as promoções dos oficiais gerais, deixaram de se basear exclusivamente na antiguidade. Todos os principais conspiradores tinham sido detidos em diferentes pontos da transição e estavam a cumprir penas de prisão. Nenhum oficial podia pronunciar independentemente opiniões públicas de natureza política.

16 Di Palma, Giuseppe. *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions* (Berkeley: University of California Press, 1990), 142.

No início da transição democrática, em 1976, os generais do exército estavam preocupados com a possibilidade de os socialistas conquistarem assentos num futuro parlamento. Sete anos mais tarde, ver-se-iam sob a tutela de um ministro socialista. O número de efectivos das Forças Armadas foi substancialmente reduzido, a estrutura de quadros de oficiais diminuída e, de um modo geral, conduzida na direcção característica das Forças Armadas modernas numa democracia industrial avançada. Por outras palavras, os militares tinham sido forçados não só a tolerar a afirmação de um regime político a que não eram favoráveis, mas também a desistir de prerrogativas a um nível sem precedentes. Nesta área crítica da democratização, o sucesso foi completo e inequívoco.

Portugal e Espanha seguiram vias muito diversas nos seus processos de transição e pós-transição, mas ambos acabaram por conseguir a democratização plena e a supremacia civil. No entanto, o processo foi muito mais oneroso para Portugal, que teve de suportar um período de participação militar muito mais prolongado. A diferença nas vias e trajectórias de transição foi realmente importante, apesar do resultado acabar por ser idêntico.

A Democratização e os Militares Russos*

Bruce Parrott

The Johns Hopkins School of Advanced International Studies

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

Ao ler os outros artigos desta conferência, chamaram-me a atenção certos contrastes e paralelos interessantes. Avaliadas do ponto de vista da democratização, as relações civis-militares na Rússia provavelmente nunca foram tão negativas como o foram na Argentina e em Espanha. Contudo, também é verdade que as relações civis-militares na Rússia contemporânea não são tão favoráveis à democratização como passaram a ser na Argentina e em Espanha. Uma explicação para estes contrastes reside no legado diferente que a Rússia pós-comunista herdou do regime Soviético – um legado que tem alguma semelhança com o modelo das relações civis-militares na Cuba contemporânea. Assim, embora este artigo se centre na Rússia pós-comunista, grande parte da análise debruça-se sobre as relações civis-militares na era comunista. As bases das relações civis-militares na Rússia foram lançadas no período soviético e o processo de democratização radica também nesse período.

Consideradas em termos abstractos, as duas últimas décadas da história da Rússia em muito se assemelham a uma receita para precipitar a intervenção militar em larga escala na política civil. O poder internacional da URSS, há muito motivo de grande orgulho para a instituição militar Soviética, diminuiu drasticamente, devido, em parte, a extensas concessões, em matéria de política externa, por parte da liderança civil. Quase simultaneamente, o próprio estado soviético, que constituía a *raison d'être* dos altos comandos, foi alvo de um vigoroso ataque político interno, desintegrando-se rapidamente. Após a divisão da URSS na Rússia e em numerosos outros estados sucessores, os orçamentos e efectivos das forças armadas russas foram violentamente atacados por líderes civis, que consideravam os militares um obstáculo praticamente inútil à política interna e às reformas económicas. Um outro factor não menos importante, que contribuiu para confrontos e uma colisão violenta entre o presidente do país e o parlamento, foi a existência de uma estrutura constitucional imperfeita da Rússia pós-comunista. Embora estas condições externas e internas parecessem convidar a uma intervenção militar decisiva na política civil, tal intervenção nunca chegou a ocorrer. Em certos momentos, os militares desempenharam um papel significativo na política russa, mas nunca aquele papel preponderante que seria de esperar.

O propósito deste artigo é explicar porquê. A minha tese, muito sucintamente, é de que várias características distintivas das relações civis-militares na era soviética diminuíram as possibilidades de uma forma de participação militar intrusiva na política nacional russa – nomeadamente, um

coup d'état militar – e de que as condições políticas na Rússia pós-comunista reforçaram estes obstáculos, não obstante as dificuldades pungentes que afligiam as forças armadas. Por outro lado, a Rússia actual carece de um conjunto de instituições civis que assegurem o controlo democrático efectivo dos militares, isolando as forças armadas de formas de intromissão menos importantes na vida política. Em vez de assentarem num consenso institucionalizado relativamente à governação e papel das forças armadas, as actuais relações civis-militares reflectem a fragilidade das instituições políticas civis e a fragilidade institucional das próprias forças armadas. Esta perturbação das relações civis-militares contribuiu para distorções da democracia russa. Todavia, as ameaças mais sérias à democratização não são oriundas das forças armadas, mas das heranças institucionais da era Soviética.

1. DISTINÇÕES CONCEPTUAIS

A análise das relações civis-militares na Rússia, num contexto de democratização, implica que se façam algumas distinções importantes. Vamos começar pelo conceito de democratização. Convém distinguir entre democratização eleitoral e democratização liberal. A democratização eleitoral significa a introdução de uma organização política que assegure a selecção dos principais líderes governamentais através de eleições competitivas. A democratização liberal tem mais implicações: a criação de um sistema em que a constituição restrinja efectivamente os poderes do governo eleito e em que o governo cumpra os direitos legais dos cidadãos. Em si mesma, a democracia eleitoral não dá garantias efectivas contra o comportamento arbitrário das autoridades governamentais e a supressão das minorias políticas pela maioria. A democracia eleitoral, por vezes, mas nem sempre, leva à introdução da democracia liberal.

Do mesmo modo que existem diferentes modelos de democracia, também existem diferentes formas de autoritarismo. O conceito de autoritarismo, se bem que proporcione um contraste analítico útil com os fenómenos extremos do moderno totalitarismo, pode obscurecer variações menos flagrantes, embora importantes, entre os sistemas políticos não democráticos¹.

1 H. E. Chehabi and Juan J. Linz, "A Theory of Sultanism 1: A Type of Nondemocratic Rule," in *Sultanistic Regimes*, ed. H. E. Chehabi and Juan J. Linz (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998). 3.

Os esforços para promover a democratização são afectados não só pelas estratégias políticas que os reformadores põem em prática, mas também pela natureza do sistema autoritário que estão a tentar dismantelar. As ditaduras de um homem, as ditaduras de um partido e as ditaduras militares tratam as suas forças armadas de modo diferente e estas diferenças podem afectar o papel da instituição militar durante o processo de democratização². As ditaduras de um só partido normalmente institucionalizam uma rigorosa supervisão civil das forças armadas, enquanto que as ditaduras militares, por definição, não o fazem. Nas ditaduras de um só homem, o líder supremo pode tentar isolar os militares da política, mas a escassez de controlos institucionais faz com que a consecução deste objectivo dependa, em grande medida, das capacidades políticas e da saúde física do líder. Graças a estas variações, os vários tipos de autoritarismo podem conferir a uma política democratizante diversas dinâmicas civis-militares.

Este aspecto está ligado à distinção entre controlo civil e controlo democrático. Embora os dois conceitos se sobreponham, não são equivalentes e equipará-los convida ao equívoco. Alguns sistemas de partido único impõem um rigoroso controlo civil sobre os militares, mas não exercem esse controlo através de mecanismos políticos de cariz democrático. Durante a maior parte da história soviética existiu na URSS um sistema de controlo civil eficaz das forças militares, mas o sistema estava longe de ser democrático³. Impõe-se igualmente um certo cuidado quando se fala de “as forças armadas” ou “os militares”. As instituições militares também podem apresentar níveis de coesão e de dinâmica interna muito diversos – por exemplo, nas relações entre os vários ramos das forças armadas. Na verdade, alguns sistemas políticos podem ter mais do que uma instituição militar, sob a forma de hierarquias militares separadas, responsáveis por missões de segurança interna e de segurança externa distintas. Quando falamos de controlo civil dos militares, devemos espe-

2 Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991), 120. Para um estudo comparativo das relações civis-militares nas últimas fases do regime comunista, ver Bruce D. Porter, *Red Armies in Crisis* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 1991).

3 Neste aspecto, os sistemas de partido único dependem muito daquilo que Huntington denominou de “controlo subjectivo,” por oposição a “controlo objectivo,” e que se baseia essencialmente num consenso civil-militar partilhado relativamente ao âmbito adequado das funções das forças armadas. Ver Samuel Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge: Harvard University Press, 1957).

cificar *que tipo* de controlo civil e *que tipo* de forças militares temos em mente.

O conceito de “política” também requer uma certa cautela. É ilusório adoptar como postulado uma dicotomia simples entre política civil e assuntos militares. Na actualidade, existem muitas esferas de política e de condução da política e, parte delas, combina inevitavelmente assuntos militares com assuntos civis⁴. Não existe uma taxonomia universalmente aceite destas esferas. Com efeito, as relações civis-militares podem ser vistas como um diálogo político sobre o modo como definir estas esferas e o seu conteúdo. Todavia, para o nosso propósito, convém distinguir quatro esferas. A mais circunscrita é a *política militar*, que trata essencialmente dos assuntos internos das forças armadas. Por exemplo, o que ensinar aos jovens oficiais em termos de práticas de infantaria é uma questão que os dirigentes civis costumam deixar ao critério dos comandos superiores. A *política de segurança nacional*, que inclui avaliações das ameaças ao Estado e a determinação das formas mais adequadas de fazer face a essas ameaças, é mais vasta e alarga-se aos assuntos não-militares. As ameaças ao Estado podem resultar tanto das acções militares de outros países como de dificuldades internas, designadamente o bloqueio da tomada de decisões civis, de um grave declínio económico e de violência política generalizada. Como as forças militares efectivas exigem grande volume de recursos a formulação da política de segurança nacional leva, inevitavelmente, os oficiais a negociações e, por vezes, a conflitos políticos com os líderes civis.

Um terceiro domínio da política e da condução da política está centrado na *política sócio-económica*. A economia nacional deve ser planificada a nível central ou basear-se nos mercados capitalistas? Que grupos sociais devem ser favorecidos pelo Estado – trabalhadores, camponeses, industriais ou proprietários rurais? Como deve o sistema educativo ser organizado e que valores culturais devem ser difundidos através dos meios de comunicação social e das artes? Todos estes factores podem colidir com a posição social dos militares e os interesses do corpo de oficiais. Mesmo que a instituição militar seja altamente profissional, estes factores podem afectar a capacidade das forças armadas para realizarem a sua missão central e, consequentemente, tornar-se o alvo da acção política dos seus membros.

4 Estas distinções foram adaptadas de Timothy Colton, *Commissars, Commanders, and Civilian Authority: The Structure of Soviet Military Politics* (Cambridge: Harvard University Press, 1979).

Um quarto domínio da política está focalizado para a *escolha do regime e da liderança política*. Qual irá ser a natureza do sistema político e quem o vai liderar? Os líderes serão civis ou militares? Todos estes factores são aspectos críticos que os observadores normalmente têm em mente quando se pronunciam sobre as relações civis-militares. Contudo, as lutas em torno destas questões de alto nível raramente derivam em absoluto de uma relação civil-militar anteriormente estável. Normalmente surgem de fricções civis-militares de nível mais baixo, que gradualmente subiram de tom até ao nível do confronto político.

Do mesmo modo que existem diferentes esferas de política e de condução da política, também existem diversas formas de participação militar na política. A autoridade sobre certos tipos de política é uma *prerrogativa oficial* dos militares, que lhes é reservada pela lei ou pela Constituição. Normalmente esta forma de participação oficialmente designada centra-se na política de segurança nacional, mas o seu âmbito pode ser muito mais vasto. As ditaduras militares, nos estertores que antecedem a democratização, são especialmente propensas a reservar prerrogativas constitucionais especiais para os militares, como forma de proteger as benesses alcançadas e garantir que a liberalização não leve à perseguição por abusos de poder no passado⁵. Uma forma de influência sobre a política, relacionada mas distinta, é exercida através de *serviços de consultoria técnica*, baseados na especialização profissional dos militares. A eficácia deste tipo de influência depende da sofisticação técnica dos militares, da receptividade dos órgãos civis de tomada de decisão e da disponibilidade de fontes de especialização alternativas. Uma forma de participação mais abertamente política são os *lobbies militares*, baseados não na aplicação dos conhecimentos militares especializados, mas antes nos seus esforços para mobilizar outros actores políticos, com vista ao resultado político que defendem. Quando os lobbies e outras formas de influência não conseguem alcançar os objectivos prioritários dos militares, estes podem prosseguir esses mesmos objectivos através de *ameaças ou do uso efectivo da violência* contra os seus opositores políticos internos.

5 Ver Huntington, *The Third Wave*, esp. 238-40, and Felipe Aguero, "Toward Civilian Supremacy in South America," in *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*, ed. Larry Diamond et al. (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997), 179-187. Estas garantias, como é óbvio, não serão necessariamente honradas por um novo regime, conforme está ilustrado no contributo de David Pion-Berlin para esta colectânea.

Aqui é importante distinguir duas dinâmicas bastante diferentes da intervenção dos militares na política. Fazendo uma analogia com o estudo dos mercados económicos podemos distinguir entre *intervenção induzida pela oferta* e *envolvimento estimulado pela procura*. No primeiro caso, os militares intrometem-se activamente na política não-militar porque têm objectivos políticos altamente prioritários que, segundo eles, os líderes civis não conseguem, ou não querem, alcançar. Em contrapartida, nos casos do envolvimento estimulado pela procura, os políticos civis requisitam para a política não-militar uma instituição militar relutante, como forma de alcançarem objectivos políticos que, de outro modo, não conseguiriam concretizar. De igual modo, a iniciativa da retirada militar da política tanto pode resultar da pressão civil e da manipulação política, como do desejo dos militares de se evadirem à função política, afastando-se dos domínios mais vastos da política.

Por fim, o nível organizacional da participação militar na política também é variável. Nos casos de *envolvimento colectivo*, toda a instituição militar actua (ou parece actuar) no sentido de influenciar a política. O *envolvimento segmentário* consiste na acção por um ou mais elementos das forças armadas, tais como um ramo militar, ou uma facção dentro do corpo de oficiais. Uma outra forma de participação é a *acção individual de oficiais e praças* no sentido de influenciar os resultados políticos. Embora os limites entre estas categorias sejam, por vezes, difusos em casos concretos o nível organizacional da participação militar constitui uma dimensão crítica das relações civis-militares. A participação militar através da acção segmentária ou individual pode facilmente enredar os soldados em conflitos, não só com os políticos civis mas também com outros soldados.

2. A HERANÇA SOVIÉTICA

Para compreender a evolução das relações civis-militares na era pós-comunista, temos de olhar para a história da Rússia. Apesar da existência de diferenças fundamentais entre as ordens políticas do tempo do Czar e da União Soviética, ambos os sistemas revelaram uma certa continuidade no domínio das relações civis-militares. Ao longo dos séculos os czares foram, gradualmente, criando uma instituição militar institucionalmente distinta de outros sectores do governo, a qual evitava intervir na política das elites e obedecia aos ditames do monarca e dos

seus ministros civis. Em termos dos três tipos de autoritarismo acima mencionados, o sistema czarista é o que mais se aproxima da ditadura de um só homem. Baseado nos princípios monárquicos tradicionais da legitimação, o poder político emanava da pessoa do czar e o sistema carecia de partidos políticos desenvolvidos, ou outras instituições políticas, capazes de estruturar a participação em massa na política a nível nacional⁶. Devido, em parte, à sua incapacidade para permitir a participação política em massa, o regime czarista dependia muito das forças armadas para suprimir a agitação popular durante os tempos próximos da revolução de 1905 – com grande desagrado do corpo de oficiais que, cada vez mais, favorecia o moderno papel profissional de defender o país contra inimigos estrangeiros e não gostava de ser usado contra os oponentes internos do czarismo⁷.

Quando os bolcheviques derrubaram a ordem czarista, substituíram-na por uma ditadura de um só partido. Na esfera militar, os bolcheviques apropriaram-se do ethos czarista da obediência militar à autoridade política e escoraram-se em novos mecanismos de controlo civil – ou seja, do Partido Comunista. Antes de tomarem o poder em 1917, os bolcheviques viam todo o poder militar como uma ferramenta de repressão política e trabalharam afincadamente no sentido de acelerar a desintegração do exército do Czar. Contudo, o deflagrar da guerra civil, alguns meses depois, forçou o Partido a reconhecer que a sua sobrevivência dependia da rápida constituição do seu exército, e que isso só podia ser feito com a ajuda dos anteriores Oficiais do Czar para a formação e a Liderança. No entanto, o partido também estava perfeitamente ciente de que muitos desses oficiais não eram politicamente dignos de confiança. A solução adoptada foi criar uma rede intramilitar de comissários do Partido e organizações do Partido, de modo a reforçar a fiabilidade da hierarquia militar e a proteger-se contra abusos de autoridade pelos comandantes ex-czaristas. Foram recrutados para o Partido oficiais promissores, incessantemente doutrinados com o princípio da supremacia do Partido e cuidadosamente controlados para assegurar a sua adesão ao mesmo.

6 A última década do czarismo é uma excepção parcial a esta generalização. A agitação revolucionária generalizada em 1905 obrigou o monarca a criar a Duma, um organismo com poderes legislativos limitados e cujos membros eram eleitos com base num privilégio de classe, a fim de permitir a criação de partidos políticos.

7 William C. Fuller, Jr., *Civil-Military Conflict in Imperial Russia, 1881-1914* (Princeton: Princeton University Press, 1985), caps. 5-9.

Após a guerra civil a maioria dos comandantes ex-czaristas foi gradualmente substituída. Não obstante, o sistema intramilitar de controlo do Partido persistiu ao longo da era soviética.

Esta ênfase no controlo dos militares pelo Partido também se reflectiu no desenvolvimento de um aparelho de segurança interna extremamente poderoso. O aparelho de segurança incluía uma sofisticada rede de secções da polícia secreta no seio da hierarquia militar, cuja tarefa consistia na contra-informação militar e na vigilância política do corpo de oficiais⁸. Igualmente importante foi o facto de o aparelho da segurança interna ter desempenhado um papel fulcral nas comunicações entre unidades militares regulares, e possuir as suas próprias formações de tropas internas fortemente armadas⁹. Comparativamente com a polícia da era czarista o aparelho de segurança interna soviético penetrou mais fundo nas forças armadas, além de que as suas tropas de segurança eram muito mais numerosas e estavam melhor armadas¹⁰. A capacidade destas tropas internas para reprimirem as insurreições populares era muito maior do que a do aparelho policial czarista, especialmente nas regiões rurais. Além disso, em momentos de conflito agudo com a liderança do Partido, estas tropas representavam uma importante fonte potencial de poder para o líder ou líderes que as controlava.

A política do Partido centrou a missão das forças armadas regulares nas ameaças externas para a URSS e restringiu o seu papel na resolução das ameaças internas. Perfeitamente cientes dos perigos militares emergentes, tanto na Europa como na Ásia, os dirigentes rapidamente expandiram as forças armadas soviéticas nos anos 30. O titânico conflito armado com a Alemanha nazi ajudou a imbuir os militares do sentimento de que a sua missão primordial era proteger a URSS das ameaças do exterior, e a prolongada competição da Guerra Fria com os Estados Unidos contribuiu para que este sentido de missão se mantivesse. Nos casos de agitação

8 Amy W. Knight, *The KGB: Police and Politics in the Soviet Union* (Boston: Allen Unwin, 1988), 249-70.

9 Próximo do fim da era soviética, o número total de tropas da fronteira e de tropas dos assuntos internos foi estimado em 350.000-500.000. Ver James Reitz, "The Soviet Security Troops – The Kremlin's Other Armies," in *Soviet Armed Forces Review Annual*, vol. 6, ed. David R. Jones (Gulf Breeze, Fla.: Academic International Press, 1982) 279, 301, 315-16.

10 O Corpo da Guarda, a instituição czarista mais próxima das tropas internas soviéticas, estava mal equipado e nunca contou com mais de 10.000 homens, colocados em algumas cidades centrais. As tropas internas soviéticas estavam fortemente armadas e, na década de 1970, incluíam mais de 20 vezes o número de homens colocados em toda a URSS. William C. Fuller, Jr., *The Internal Troops of the MVD USSR*, The College Station Papers, No. 6, College Station, TX, 1983, 2.

popular, que não fosse possível controlar através das técnicas políticas habituais de Lenine de isolar e coagir o indivíduo, as tropas de segurança interna actuavam como o principal instrumento de repressão do regime¹¹. Por exemplo, Estaline e os seus seguidores recorreram às tropas internas para esmagar os levantamentos dos camponeses desencadeados pela colectivização forçada da agricultura, em finais da década de 1920. Nos casos em que as tropas internas não estavam à altura desta missão, a liderança do Partido reforçava-as com oficiais e soldados das forças armadas regulares¹²; por vezes estes soldados eram seleccionados e comandados por oficiais locais da polícia de segurança. Pelo menos numa ocasião em que os sucessores de Estaline utilizaram as unidades militares regulares para suprimir a agitação, a decisão deparou com a resistência do comando militar directamente responsável¹³. Contudo, o Partido impediu que estes episódios afectassem as atitudes da instituição militar na globalidade. Na era de Gorbachev, quando o abrandamento da censura à imprensa transformou a utilização de forças militares regulares para repressão interna num assunto de grande controvérsia pública, as consequências para as relações civis-militares foram muito mais graves¹⁴. Os líderes do Partido utilizaram as forças de segurança interna para contrabalançar a instituição militar regular e vice versa. O episódio mais dramático deste tipo ocorreu no fim da década de 1930, quando Estaline utilizou a polícia de segurança para fazer uma purga violenta aos altos

11 Fuller, *Internal Troops*; 13-16; Timothy Colton, "Perspectives on Civil-Military Relations in the Soviet Union," in *Soldiers and the Soviet State*, ed. Timothy Colton and Thane Gustafson (Princeton: Princeton University Press, 1990), 20-21; Lynne Viola, *The Best Sons of the Fatherland: Workers in the Vanguard of Soviet Collectivization* (New York: Oxford University Press, 1987). Cf. William Odom, *The Collapse of the Soviet Military* (New Haven: Yale University Press, 1998), 245-46.

12 Roger R. Reese, *Stalin's Reluctant Soldiers: A Social History of the Red Army, 1925-1941* (Lawrence, Kansas: University of Kansas, 1996), 87-92.

13 Em 1962, a liderança do Partido utilizou a força militar para reprimir grandes motins e manifestações contra os preços dos produtos alimentares na cidade de Novocherkassk. Embora muitos pormenores do episódio continuem por esclarecer, o general comandante das unidades militares regulares na região recusou-se a usar a violência contra os manifestantes, argumentando que a única missão das suas unidades era repelir os agressores externos e que a preservação da ordem, a nível nacional, era da responsabilidade das tropas de segurança interna. A decisão final dos líderes do partido de usar a força na cidade pode ter sido da responsabilidade de uma pequena facção dos operacionais dos serviços de informações no seio das unidades militares em cena. Pelo menos 20 manifestantes foram abatidos a tiro. Samuel Baron proferiu na conferência no Instituto de Estudos Avançados Russos, a 13 de Maio de 1999. O Professor Baron está a concluir um livro sobre este incidente. Estou-lhe grato por me ter permitido ler o texto dessa conferência.

14 Odom, *The Collapse of the Soviet Military*, 252-68.

comandos militares, eliminando, segundo algumas estimativas, cerca de sessenta por cento do corpo de oficiais ao nível de comandante de divisão ou superior¹⁵. No início dos anos 50, o idoso ditador fez a jogada inversa. Apostado agora em “depurar” os órgãos de segurança interna, “desmascarou” uma alegada conspiração anti-soviética radicada nos serviços de segurança. As vítimas da alegada conspiração viriam a incluir numerosos oficiais militares superiores, cuja hostilidade natural para com os órgãos de segurança Estaline aparentemente pretendia utilizar na “limpeza” do aparelho policial. Após a morte de Estaline os seus sucessores, no Politburo do Partido, utilizaram uma táctica idêntica, embora para um propósito bastante diferente¹⁶. Talvez incitados pela decisão de Lavrentii Beria, membro do Politburo com uma forte rede de apoios no aparelho de segurança, mobilizaram um elevado número de tropas internas por toda a cidade de Moscovo, por ocasião da morte de Estaline. Em todo o caso, Khrushchev e outros membros do Politburo, pretenderam impedir uma repetição das “limpezas” letais da elite do Partido de Estaline, para o que recrutaram o apoio de comandantes militares-chave na sua luta para impedir Béria de consolidar o controlo dos órgãos de segurança e das tropas internas. A pretexto da ameaça implícita de violência militar, Khrushchev e os seus aliados eliminaram Béria e estabeleceram um forte controlo do Partido sobre os serviços de segurança¹⁷.

Embora não houvesse limites precisos a separar os postos “civis” e “militares” Soviéticos nas mais altas esferas do poder, a confusão desses limites teve apenas consequências políticas modestas. O Ministro da defesa tanto podia ser um oficial profissional como um funcionário civil do Partido com experiência em assuntos militares. O controlo do Partido não significava necessariamente que o Ministro da defesa tivesse de ser civil embora, no fim da década de 60, a opção entre os dois tipos de qualificações se tenha tornado, ao que parece, importante na selecção de um novo Ministro da defesa¹⁸. Após a II Guerra Mundial, os funcionários militares que foram nomeados Ministros da defesa não eram normal-

15 Calculado com base em John Erickson, *The Soviet High Command* (New York: St. Martin's Press, 1962), 505. Cf. Reese, *Stalin's Reluctant Soldiers*, 132-35.

16 O nome do Politburo do Partido Comunista, efectivamente o órgão político supremo na URSS, mudou ao longo dos anos; por uma questão de simplicidade. Utilizei “Politburo” para todo o período soviético.

17 Knight, *The KGB*, 47-52; Amy Knight, *Beria: Stalin's First Lieutenant* (Princeton: Princeton University Press, 1994), cap. 9.

18 Parrott, “Political Change and Civil-Military Relations,” 50-51.

mente inscritos como membros do Politburo do Partido, se bem que esta prática tivesse mudado durante aproximadamente uma década, nos anos 70 e no início dos 80. No Comité Central do Partido a instituição militar era normalmente representada por um pequeno contingente de oficiais superiores, embora o nível de representação militar nestes organismos de tomada de decisão nunca se tivesse aproximado da quase preponderância alcançada, por exemplo, pelos militares chineses na República Popular da China durante a Revolução Cultural¹⁹. Embora a presença do ministro da defesa no Politburo Soviético, após 1973, tenha aumentado o potencial militar para exercer lobbies sobre os políticos civis mais importantes e entrar numa troca de favores políticos, não há dados públicos comprovativos de que os militares tenham tentado influenciar as grandes opções sócio-económicas e políticas do regime. Todavia, a prática Soviética de incluir militares em organismos não militares teve um significativo efeito a longo prazo: fez com que a presença de oficiais profissionais nos órgãos civis de tomada de decisão parecesse uma característica normal da política e não uma aberração preocupante.

Política de Segurança Nacional

Durante a maior parte do período Soviético as orientações da política de segurança nacional reflectiram uma congruência substancial entre os objectivos políticos da liderança civil e os da instituição militar. Em especial, o Partido estava profundamente empenhado em expandir o poderio militar da URSS. Embora uma corrente utópica da ideologia marxista-leninista preconizasse que o Estado e as forças armadas acabariam por se contrair com o comunismo, Estaline rejeitou rotundamente estas ideias quando se tornou ditador incontestado, no fim da década de 1920. Em contrapartida, empenhou-se em construir uma instituição poderosa e um sector de indústria pesada de alta capacidade, para a abastecer

19 Na URSS os militares nunca tiveram mais de um membro com direito de voto no Politburo, ao passo que, em 1969, os oficiais chineses constituíam ligeiramente mais de metade do Politburo chinês. Após a II Guerra Mundial, a percentagem de militares no Comité Central do Partido Comunista da União Soviética era, em média, de 10%, com poucas variações. Em 1969, as autoridades militares chinesas constituíam 45% do Comité Central Partido Comunista Chinês. Jerry Hough e Merle Fainsod, *How the Soviet Union Is Governed* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1979), 456-57; Harry Harding, *China's Second Revolution: Reform after Mao* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1987), 217.

em caso de guerra generalizada. Restabeleceu também as fileiras militares e assegurou que as autoridades militares tivessem um elevado estatuto social e uma remuneração relativamente elevada. Nestes aspectos, as forças armadas foram um grande beneficiário institucional do estalinismo, não obstante o preço devastador das “limpezas” efectuadas no corpo de oficiais. Esta convergência entre os objectivos do Partido e as prioridades militares levou posteriormente alguns observadores do exterior a concluir que a URSS não tinha simplesmente um complexo militar industrial – *era* um complexo militar-industrial. Apesar de exagerada, esta afirmação estava mais perto da realidade do que a asserção contrária de que o Partido e as forças armadas estavam basicamente de costas voltadas um para o outro²⁰.

Durante a era Soviética o papel dos militares na definição da política de segurança nacional tornou-se cada vez mais profissionalizado. A longo prazo, o direito dos altos comandos de discutir e debater questões de doutrina militar adquiriu uma aceitação generalizada, não obstante os ziguezagues ao longo do percurso. Os maiores obstáculos ocorreram, talvez, durante os últimos anos de Estaline. No rescaldo da II Guerra Mundial, Estaline desencorajou a discussão aberta – mesmo em círculos confidenciais – sobre a natureza mutável da estratégia militar, apesar de o regime estar empenhado numa vigorosa tentativa de construir armas nucleares. Parece provável que um dos motivos de Estaline tenha sido o de impedir a discussão das consequências militares de um ataque-surpresa, uma vez que tinha errado rotundamente na avaliação das intenções germânicas na véspera da invasão Nazi. De qualquer modo, imediatamente após a sua morte, as ramificações militares do armamento nuclear e a validade de várias formas de guerra convencional foram objecto de um vigoroso debate entre os teóricos e os executantes militares Soviéticos²¹. Em 1960 Nikita Khrushchev, o sucessor de Estaline na liderança do Partido, injectou as suas próprias ideias neste debate profissional, negando virtualmente o significado das forças militares convencionais a favor de uma maior dependência das armas nucleares. Contudo, a acção de Khrushchev provocou a discussão pública e a resistência de muitos comandantes superiores, especialmente os das

20 Para uma análise do pensamento ocidental sobre estas questões, ver Colton, “Perspectives on Civil-Military Relations in the Soviet Union,” 11-14.

21 Herbert S. Dinerstein, *War and the Soviet Union*, rev. ed. (New York: Praeger, 1962), 5-13. Ver também David Holloway, *Stalin and the Bomb* (New Haven: Yale University Press, 1994), 237-52.

forças terrestres e, após a sua destituição em meados da década de 60, a tendência a longo prazo para a autonomia profissional em matéria de política militar manteve-se²². Leonid Brezhnev e outros sucessores de Khrushchev aceitaram o direito dos altos comandos de desempenharem um papel central nas decisões em matéria de doutrina militar, estrutura de força e aquisição de armamento²³. A influência militar nestas decisões atingiu o apogeu na era Brezhnev.

Todavia, a coordenação na tomada de decisões sobre segurança nacional causou, por vezes, fricção entre o Ministério da Defesa e outros departamentos com responsabilidades nas relações exteriores. No fim das décadas de 60 e de 70 a negociação de uma série de importantes acordos com os Estados Unidos, com vista a restringir a competição entre as superpotências ao nível dos armamentos estratégicos, gerou tensões significativas entre algumas autoridades militares e não-militares²⁴. O mesmo sucedeu com as questões relacionadas com o valor relativo das forças efectivas soviéticas em relação a uma diplomacia hábil, como forma de enfrentar os desafios externos. O acentuado agravamento das relações com os Estados Unidos no início dos anos 80 desencadeou um intenso debate sobre a melhor resposta a dar. A questão central era se a resposta aos Estados Unidos deveria passar pelo abandono das conversações sobre restrições de armamento, por acelerar a corrida ao armamento militar soviético, ou por tirar partido das divisões políticas internas no ocidente e efectuar cortes nas despesas militares soviéticas²⁵. Muitas autoridades militares mostraram-se a favor da primeira medida, enquanto que muitos diplomatas e autoridades civis do Partido preferiram a última. De qualquer modo, este tipo de tensões é comum nos mais variados sistemas políticos, incluindo as democracias consolidadas. Neste caso, tal como noutras esferas da política, o princípio da supremacia do Partido foi firmemente estabelecido, tendo permanecido politicamente irrefutável.

22 Ver Thomas W. Wolfe, *Soviet Strategy at the Crossroads* (Cambridge: Harvard University Press, 1964), cap. 8.

23 Bruce Parrott, "Political Change and Civil-Military Relations," in *The Soldier and the Soviet State*, 44-62.

24 Bruce Parrott, *Politics and Technology in the Soviet Union* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1983), 181-201, 232-64.

25 Bruce Parrott, "The Soviet System, Military Power, and Diplomacy: From Brezhnev to Gorbachev," in *The Dynamics of Soviet Defense Policy*, ed. Bruce Parrott (Washington, DC: The Wilson Center Press, 1990), 7-40.

Política Sócio-Económica

Durante a maior parte da era Soviética os militares tiveram uma participação pouco significativa nos debates das grandes políticas sócio-económicas. A colectivização draconiana da agricultura imposta por Estaline provocou descontentamento entre os soldados soviéticos de origem camponesa, embora os altos comandos pareçam ter abordado esta questão com Estaline, mais em termos das potenciais consequências da mesma para a coesão da instituição militar²⁶. Os porta-vozes militares desempenharam um papel importante nos debates pós-Estaline sobre a atribuição de recursos de investimento entre a produtividade da indústria pesada e os bens de consumo, embora a sua função nestes debates orçamentais tivesse consistido, essencialmente, em apoiar as autoridades civis do Partido que partilhavam as mesmas ideias. No início dos anos 80 os militares ficaram ressentidos quando Brezhnev persistiu em canalizar avultados investimentos para o sector agrícola, altamente ruinoso, não obstante a ruptura da *détente* das superpotências e o declínio da economia em termos globais²⁷. Contudo, os meios militares e os porta-vozes militares limitavam-se geralmente a fazer eco da linha seguida pelo Partido em questões de política económica. Não fizeram qualquer tentativa de arriscar um ponto de vista militar distinto em assuntos económicos.

Uma explicação é a de que os funcionários do Partido a tempo inteiro preservavam ciosamente a primazia deste em matéria de política alargada, confinando todas as outras elites especializadas a domínios de competência relativamente limitados. Uma explicação complementar é a de que a maior parte das políticas sócio-económicas do Partido favorecia a instituição militar. Afinal de contas, Estaline tinha introduzido o sistema centralizado de planificação da economia, a fim de criar os pré-requisitos industriais do poderio militar e, apesar de fricções ocasionais sobre o calendário da expansão da força, este sistema cumpriu adequadamente o objectivo proposto. Do ponto de vista cultural, a visão autoritária do Partido e a sua insistência na obrigação primordial dos cidadãos de servir o Estado serviam a predisposição institucional das forças armadas. Os estilos de liderança civil e militar estiveram provavelmente muito mais

26 Colton, "Perspectives on Civil-Military Relations in the Soviet Union," 20-23; Jonathan Haslam, *Soviet Foreign Policy, 1930-33: The Impact of the Depression* (London: Macmillan, 1983), 121-22.

27 Parrott, "Political Change and Civil-military Relations," 65-66, 70-71.

próximos na União Soviética do que na maior parte das democracias liberais, em que o etos de obediência dos profissionais militares e o cepticismo dos civis comuns em relação à autoridade geraram frequentemente tensões culturais²⁸.

Uma outra fonte de pontos de natureza cultural em comum foi o intenso patriotismo Soviético forjado no cataclísmico choque militar com a Alemanha nazi. A vitória na frente leste foi um feito notável do Estado soviético e das forças armadas soviéticas. Passados anos ainda o regime propalava as memórias heróicas desse conflito, procurando evocar sentimentos patrióticos nos cidadãos. A comemoração do esforço de guerra tornou-se uma forma de legitimação tanto da ordem soviética como das reivindicações militares relativamente aos recursos nacionais²⁹. O Partido subscreveu a publicação de muitos romances e filmes patrióticos exaltando o contributo das forças armadas para a causa soviética. Por seu turno, os comandantes superiores publicaram volumosas memórias da guerra, tendo, de vez em quando, expressado o seu descontentamento, quando um punhado de intelectuais heterodoxos se atreveu a questionar estes valores patrióticos e heróicos³⁰. Embora as elites do partido e das forças armadas manipulassem as descrições da Guerra em seu próprio proveito, não há dúvida de que as memórias da guerra alimentaram um imenso reservatório de patriotismo e apoio popular ao Estado³¹.

Escolha da Liderança e Regime Político

Na era Soviética os militares nunca desafiaram colectivamente o regime político e só em alguns casos influenciaram a selecção do líder político do país. Um dos episódios mais significativos deste tipo ocorreu no tempo de Khrushchev, quando o Marechal Georgii Zhukov foi Ministro da defesa. Em 1957, os opositores civis de Khrushchev no Politburo do Partido tentaram depô-lo, e esta brecha na liderança do Partido convidava ao

28 Huntington, *The Soldier and the State*, ch. 6.

29 Ver Nina Tumarkin, *The Living & the Dead: The Rise and fall of the Cult of World War II in Russia* (New York: Basic Books, 1994). Ao mesmo tempo, o Partido bloqueou, de um modo geral, o debate das desastrosas derrotas iniciais da URSS nos combates com os nazis, em 1941 e no princípio de 1942, dado que a análise objectiva destes acontecimentos teria minado a legitimidade do Partido.

30 Parrott, "Political Change and Civil-Military Relations," 48-49.

31 Demming Brown, "World War II in Soviet Literature," in *The Impact of World War II on the Soviet Union*, ed. Susan J. Linz (Totowa, N.J.: Roman and Allanheld, 1985), 243-52.

envolvimento militar. Cercado politicamente no Politburo, Khrushchev pediu auxílio a Zhukov. O Ministro da defesa utilizou a aviação militar para transportar os membros do Comité Central do Partido de várias regiões do país até Moscovo, tendo o Comité Central votado contra a oposição do Politburo a Khrushchev³². Pouco depois, o ingrato Khrushchev despedia Zhukov sob acusações de “Bonapartismo” – ou seja, a tentativa de utilizar os militares para conquistar o poder político. Tratava-se de uma acusação fabricada, em que o próprio Partido não acreditou verdadeiramente³³. O que Zhukov fizera tinha sido ajudar Khrushchev a obrigar os seus opositores do Politburo a cumprir os Estatutos do próprio Partido. Segundo os estatutos, os membros de Politburo não tinham autoridade para forçar Khrushchev a demitir-se do seu cargo de Primeiro Secretário do Partido; a eleição do líder do Partido era prerrogativa do Comité Central. Por outras palavras, Zhukov não interveio para ditar que uma nova pessoa escolhida pelos militares deveria tornar-se líder do Partido. Em vez disso, pôs-se ao lado de uma facção do Partido contra outra para assegurar o cumprimento dos Estatutos do Partido – que normalmente não eram cumpridos – e a permanência do líder do Partido no seu cargo. A destituição subsequente de Zhukov fez parte das medidas de Khrushchev para consolidar o seu próprio poder – não foi uma resposta a uma tentativa militar para adquirir o controlo.

Em lutas posteriores pela liderança da União Soviética, o papel dos militares foi ainda menos significativo. Em 1964, quando Khrushchev foi destituído pelos seus antigos apoiantes políticos, os militares não fizeram qualquer tentativa de enviar os seus apoiantes no Comité Central a Moscovo como tinham feito anteriormente – talvez porque nos últimos 5 anos Khrushchev tinha actuado contra os interesses de uma boa parte da instituição militar. Mas aqui tratou-se de aquiescência militar e não de intervenção militar. Do mesmo modo, os militares estiveram praticamente ausentes do processo de sucessão multifásico na sequência da morte de Leonid Brezhnev, no fim da década de 80³⁴. Trata-se de um facto

32 Um analista bem informado afirmou que parte da aviação utilizada pelos apoiantes de Khrushchev pertencia ao KGB; se esta informação estiver correcta, isto significa que tanto a polícia secreta como os militares influenciaram o resultado do conflito intra-partido. Ver Jeremy Azrael, *The KGB in Kremlin Politics* (Santa Monica: Rand/UCLA Center for the Study of Soviet International Behavior, 1989).

33 Colton, *Commissars and Commanders*, 175-85.

34 A Brezhnev sucedeu, como Secretário Geral do Partido Comunista da União Soviética, Yuri Andropov, em 1982. A Andropov sucedeu Chernenko, em 1984, e a este, Gorbachev, em 1985.

notável, já que, durante esses anos, tanto os membros da linha de Brezhnev na liderança do Partido, como os membros mais impacientes do alto comando, estavam profundamente em desacordo sobre a política de segurança nacional. Brezhnev e os seus seguidores tinham decidido invadir o Afeganistão contra a opinião de muitos líderes militares superiores, incluindo o Marechal Nikolai Ogarkov, primeiro Vice-Ministro da defesa e Chefe do Estado-Maior. Devido à invasão e a outros factores de irritação, a *détente* com os Estados Unidos tinha sucumbido, precipitando uma nova onda de despesas militares por parte dos Estados Unidos e uma quase-aliança entre este país e a República Popular da China. Na Polónia, as convulsões desencadeadas pelo Solidariedade ameaçavam o controlo da Europa de Leste pela União Soviética; e a economia demasiado fragilizada da URSS tornava-se cada vez mais incapaz de fazer face a estes desafios. Estas circunstâncias abriram uma grave brecha nas relações civis-militares após 1979. Tacitamente encorajado por alguns dos oponentes do Politburo a Brezhnev, o Marechal Ogarkov tornou-se o homem do leme ao articular uma dura crítica à política da segurança nacional de Brezhnev.

Estes sinais de fricção civil-militar levaram alguns observadores exteriores a predizer o surgimento de um equivalente Soviético do Marechal Jaruzelski, o líder militar Polaco que assumiu o poder em 1981, sob pretexto de defender o Comunismo e o Estado polaco. Na URSS, porém, os acontecimentos seguiram um rumo muito diferente. Apesar da saúde frágil dos mais antigos líderes do Partido e da competição intra-partido entre os possíveis sucessores de Brezhnev, a liderança do Partido despromoveu Ogarkov, atribuindo-lhe um posto militar menor, e, após a morte de Dmitry Ustinov, Ministro da defesa de longa data, recusou-se a promover o substituto militar de Ustinov para o posto vago no Politburo. Com toda a probabilidade, este acto de exclusão pretendia reafirmar aos altos comandos a primazia do Partido. De qualquer modo, a instituição militar exerceu pouca ou nenhuma influência sobre a selecção dos líderes políticos da URSS durante a década final do país. Se o corpo de oficiais tivesse tido uma influência significativa na escolha de um novo líder do Partido, certamente que teria impedido Konstantin Chernenko de se tornar Secretário Geral em 1984, já que Chernenko tinha sido o rival que mais abertamente se opusera às preferências políticas das forças armadas³⁵.

35 Parrott, "Political Change and Civil-Military Relations," 70-75.

3. A TRANSFORMAÇÃO DAS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES COM GORBACHEV

Pouco tempo depois de Mikhail Gorbachev se tornar o Secretário-Geral do Partido, em 1985, teve início uma profunda mudança nas relações civis-militares. O programa de democratização de Gorbachev colidia directamente com a posição da instituição militar. As convulsões políticas desencadeadas por Gorbachev diminuíram a influência que os militares tinham anteriormente exercido na política de Segurança Nacional, invocando a sua alegada especialização técnica específica e o consenso civil militar existente quanto à importância central do poder militar. A *glasnost* e a *perestroika* incentivaram os cidadãos a alargar o âmbito do debate político e a votarem em eleições competitivas que geraram organismos legislativos autênticos, embora imperfeitos. O modelo Soviético tradicional de política compartimentada e de tomada de decisões estratificada desintegrou-se, permitindo aos cidadãos discutir publicamente uma grande variedade de questões políticas que até então eram tabu. O resultado foi uma pluralização da vida política que afectou a condução da política externa e desafiou o estatuto de praticamente todas as instituições soviéticas.

Estas novas condições políticas expuseram a instituição militar a formas de pressão política e tipos de crítica pública que lhe eram completamente estranhos. Abrindo uma corrente subterrânea de sentimento anti-militarista, que lentamente se tinha avolumado nos anos 60 e 70, o movimento da reforma desencadeou uma torrente de críticas por parte da imprensa liberal e do cidadão comum. Os críticos reprovavam abertamente o desperdício de recursos humanos e económicos pelos militares e questionavam a racionalidade da política de segurança nacional por eles preconizada. Alguns elementos da imprensa atacaram as forças armadas dizendo que não eram mais do que um grupo de interesse egoísta, sem qualquer preocupação genuína pelo destino do povo soviético. Uma tónica também dominante no discurso dos críticos era a necessidade de reformas militares internas, para pôr termo à corrupção e eliminar a terrível humilhação dos recrutados revelada pela *glasnost* – uma humilhação que muitas vezes causava ferimentos graves e mesmo a morte.

Política de Segurança Nacional

A liberalização política e o encorajamento directo de Gorbachev incentivaram um grupo de intelectuais na área de defesa civil a iniciar uma campanha para reformular a política de segurança nacional. Desde há muito excluídos das deliberações sobre as opções militares em virtude da reivindicação, pelas forças armadas, do monopólio da especialização militar, os especialistas civis em defesa começavam agora a reavaliar a postura tradicional da União Soviética em termos de segurança nacional. Abandonando os princípios do marxismo-leninismo, estes especialistas abraçaram os postulados liberais de que todos os Estados têm interesses legítimos e a maioria dos conflitos entre Estados pode ser resolvida através da negociação, em vez da guerra. Um destes críticos foi ao ponto de argumentar que, se a União Soviética fosse alvo de um ataque nuclear seria imoral para Moscovo retaliar com a mesma moeda. Outros analistas civis derrubaram a ortodoxia herdada, alegando que a NATO era uma organização não agressiva, que não representava qualquer ameaça militar para a URSS e os seus aliados da Europa de Leste. Salientando que o esforço militar soviético impunha uma pesada carga à sociedade, os comentadores civis exigiam que as despesas militares e o recrutamento fossem significativamente restringidos, a fim de fazer face às necessidades sociais e económicas do país. As reivindicações dos “novos pensadores” civis estavam ligadas a uma série de debates mais limitados acerca dos programas e políticas militares específicos. Embora os porta-vozes militares e os membros do alto comando contestassem vigorosamente as afirmações dos críticos, viram-se gradualmente forçados a ceder terreno nestas questões de política³⁶.

Muito na linha do que os especialistas civis em defesa pediam insistentemente, o regime passou a privilegiar a diplomacia e o compromisso político nas suas relações com o mundo exterior. Em apenas alguns anos, Gorbachev e os seus apoiantes na liderança do Partido diminuíram a ênfase tradicional da URSS sobre o poder militar – embora as despesas militares não tivessem sido tão reduzidas como a sua retórica dava a entender – e fez uma série de concessões sem precedentes ao Ocidente, em novos tratados sobre controlo de armamento nuclear e

36 Parrott, “Political Change and Civil-Military Relations,” 1-36.

convencional³⁷. O desvio mais notável de Gorbachev, em relação à tradicional política de segurança nacional soviética, foi a sua decisão de se abster de utilizar o exército soviético para salvar os regimes comunistas em desagregação da Europa de Leste. Deste modo, pôs em risco aquilo que muitos conservadores do Partido e líderes militares consideravam os maiores benefícios estratégicos e ideológicos obtidos pela URSS no meio século anterior. A reacção em cadeia de natureza política que se seguiu na Europa de Leste e Central rapidamente revelou a incoerência crescente do processo de condução da política de segurança nacional soviética³⁸.

Política Sócio-Económica

Embora a transformação da política interna com Gorbachev permitisse aos porta-vozes e às autoridades civis uma intromissão em esferas que os militares anteriormente consideravam sua coutada exclusiva, a mudança também levou as autoridades militares a sentirem-se no direito de se expressarem publicamente em matérias que, até então, não eram autorizados a discutir. Os militares de carreira concorreram às eleições para as legislaturas nacional e regional, tendo alguns deles sido eleitos. Em finais da década de 1980, aproximadamente 1.100 militares no activo eram membros dos conselhos legislativos, ou Sovietes, situados a todos os níveis do sistema federal da URSS³⁹.

A eleição de legisladores militares para os novos conselhos teve efeitos complexos. Teoricamente, pelo menos, teve o efeito de os expor a uma série de novas questões políticas e de lhes permitir formular e expressar as suas opiniões acerca destas questões. Contudo, aprender o suficiente para participar eficazmente nos debates legislativos sobre estas novas questões exigia muito tempo e energia e a maior parte dos deputados militares centrava a sua atenção nas questões de defesa e segurança que lhes eram familiares e que estavam a ser debatidas publicamente, como nunca acontecera antes. As questões não-militares, que os porta-vozes

37 Michael McGwire, *Perestroika and Soviet National Security* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1991).

38 Esta incoerência foi especialmente evidente no processo de tomada de decisões relativo à unificação alemã. Ver Angela Stent, *Russia and Germany Reborn: Unification, the Soviet Collapse, and the New Europe* (Princeton: Princeton University Press, 1999).

39 Robert V. Barylski, *The Soldier in Russian Politics: Duty, Dictatorship and Democracy under Gorbachev and Yeltsin* (New Brunswick: Transaction, 1998), 91.

militares tratavam, estavam geralmente relacionadas com a missão militar – por exemplo, a corrente cada vez mais importante de pacifismo cultural que diminuía a vontade dos recrutados civis de entrarem para as forças armadas e cumprirem o serviço militar.

À primeira vista, a participação dos deputados militares nas deliberações legislativas poderia parecer altamente vantajosa para os interesses da instituição militar mas, na realidade, era uma bênção mista, já que os deputados militares reflectiam uma diversidade crescente de opiniões no seio das forças armadas no seu todo, incluindo opiniões acerca das questões de segurança. Na legislatura nacional alguns dos deputados militares eram conservadores, críticos em relação à política de segurança nacional de Gorbachev e hostis à maneira como ele lidava com os movimentos seccionistas que empurravam a URSS para a desintegração. Estes legisladores militares comentavam a liderança nacional do Partido e a situação do país com uma atitude crítica, que teria sido totalmente inaceitável há alguns anos atrás. Contudo, outros deputados militares defendiam reformas militares tão radicais como as preconizadas pelos especialistas civis em defesa, e a legislatura proporcionou-lhes uma plataforma nacional a partir da qual podiam propor as suas ideias sem grandes receios de represálias políticas por parte do Ministério da Defesa.

Escolha dos Líderes Políticos e do Regime

As convulsões da era Gorbachev colocaram violentas questões acerca do futuro do sistema político da União Soviética e de quem o iria liderar. Por esta razão, este período aumentou as oportunidades da instituição militar Soviética para intervir directamente na política, ao mais alto nível. À medida que o risco de desintegração do Estado crescia, as facções conservadoras do Partido apresentavam-se como defensoras do bem-estar militar. Algumas autoridades do Partido e figuras da cultura apelaram à intervenção militar e os meios de comunicação social veiculavam discussões recorrentes acerca da probabilidade de um golpe militar. Mesmo os líderes políticos que eram a favor da democratização, como Gorbachev e Yeltsin, tentavam ganhar uma maior base de apoio político nas forças armadas, como forma de protecção contra a possibilidade de os conflitos em torno da reforma escalarem até ao nível do confronto violento.

Embora esta intervenção, “estimulada pela procura” dos civis, aumentasse a pressão a favor de uma intervenção militar, não existia pratica-

mente intervenção “promovida pela oferta” do lado militar. Enquanto que alguns agitadores militares se mostravam a favor dessa intervenção, a maior parte dos oficiais de carreira mostravam-se cépticos, sobretudo devido ao comportamento recente dos políticos civis. A era Gorbachev, em termos globais, caracterizou-se por um recuo drástico da coacção política, embora durante este período de manifestações massivas, especialmente nas regiões não-russas da URSS, as autoridades da linha dura do Partido tivessem por vezes utilizado as unidades militares regulares para reprimir estes protestos. Foi o que sucedeu primeiro no Kazaquistão, depois na Geórgia e no Azerbaijão e, por fim, nas Repúblicas do Báltico. Muito mais do que com os dirigentes soviéticos anteriores, estes episódios de repressão afectavam a imagem política da instituição militar. Tendo como pano de fundo o crescente cepticismo público em relação aos militares, a vasta cobertura pelos meios de comunicação social das baixas e ferimentos de civis infligidos pelas tropas Soviéticas destruíram o mito da unidade entre o exército e o povo. Além disso, os líderes do Partido que iniciaram ou permitiram estes actos de repressão militar procuraram fugir às responsabilidades, atirando as culpas para cima das forças armadas⁴⁰. A consequência foi o reforço da aversão, por partes dos militares, a serem utilizados para efeitos de segurança interna. Embora a acção militar repressiva ainda fosse possível, individualmente ao nível das unidades militares e das facções no seio do corpo de oficiais, a probabilidade de uma intervenção política concertada das forças armadas em termos globais diminuía significativamente.

O desejo da maioria dos comandantes de evitar imiscuir-se na política ao mais alto nível ficou demonstrado durante a malograda tentativa de golpe, em Agosto de 1991. Embora a cabala política que tentou destituir Gorbachev incluísse o Ministro da Defesa, os golpistas não conseguiram arrastar atrás de si o grosso da instituição militar. A *glasnost* e a democratização tinham afectado profundamente as atitudes do corpo de oficiais, gerando profundas brechas entre as várias gerações de militares. Em média, os jovens oficiais eram muito mais a favor do programa de liberalização da política de Gorbachev do que os mais velhos⁴¹. Além disso, entre os vários ramos das forças armadas cavaram-se fendas

40 Odom, *The Collapse of the Soviet Military*, 252-68.

41 Deborah Y. Ball and Theodore P. Gerber, “The Political Views of Russian Field Grade Officers,” *Post-Soviet Affairs* 12, no. 2 (April-June 1996), 155-181.

profundas. Durante a crise de Agosto, o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea recusou-se a apoiar a tentativa de golpe, retardando intencionalmente a mobilização das forças no terreno que iriam apoiar o golpe, e ameaçando bombardear o Kremlin, caso os conspiradores do golpe não desistissem. Em vez de executarem escrupulosamente as ordens dos conspiradores, muitos outros líderes militares, que faziam nominalmente parte da conspiração, estavam a ganhar tempo. Durante a tentativa de golpe, o principal jornal militar publicou, não só as declarações oficiais dos conspiradores, como também relatos da resistência interna ao golpe e explicações da reacção negativa a esse mesmo golpe no estrangeiro⁴². Os comandantes das principais unidades militares viram-se, assim, perante a possibilidade de deflagração de uma guerra civil e da divisão das forças armadas, tendo a sua relutância em entrar em acção sido uma das principais causas do fracasso da tentativa de golpe.

O resultado da crise atirou toda a ordem soviética, e com ela as relações civis-militares, para o limbo. Nessa altura, as forças políticas conservadoras, que eram a favor da preservação da URSS, tinham ficado drasticamente enfraquecidas. Yeltsin, que tinha corajosamente organizado a resistência ao golpe, enquanto Gorbachev era mantido aprisionado numa ilha distante, imediatamente eclipsou o líder do Partido Comunista. Utilizou as forças centrífugas do nacionalismo para apertar o controlo sobre a Rússia propriamente dita, dismantelar o Estado Soviético e, desse modo, vencer Gorbachev. A desagregação final da URSS foi acompanhada da divisão das forças armadas Soviéticas entre vários Estados sucessores e da instituição, bastante tardia, de forças armadas próprias da Rússia independente⁴³. Na sua maioria, este processo de desmembramento militar ocorreu sem violência, mas expôs as forças armadas a poderosas contracorrentes e pressões institucionais.

4. AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NA RÚSSIA PÓS-COMUNISTA

Embora cheios de esperança, os novos governantes da Rússia herdaram uma grave situação interna. Em comparação com vários países da Europa

⁴² Barylski, *The Soldier in Russian Politics*, 246.

⁴³ *State Building and Military Power in Russia and the New States of Eurasia*, ed. Bruce Parrott (Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1995); Odom, *The Collapse of the Soviet Military*, chs. 15-16.

de Leste, a Rússia iniciou o processo da reforma económica sem o amplo consenso político que sustentava a economia de mercado em países como a Polónia, e os obstáculos económicos que teve de enfrentar foram enormes⁴⁴. Além disso, a estrutura governamental da Rússia enfermava de contradições institucionais que amplificavam estas dificuldades. Segundo a constituição republicana, herdada da última fase da era Soviética, a autoridade soberana foi investida no parlamento russo. Contudo, como parte da sua luta pelo poder em finais da década de 1980, Yeltsin e os seus aliados tinham enxertado nesta estrutura parlamentar uma presidência eleita por sufrágio universal, com as suas próprias reivindicações de supremacia política. Enquanto a vida política soviética foi dominada pelo Partido Comunista esta discrepância constitucional teve um significado político limitado, mas quando o sistema soviético se desintegrou, os conflitos jurisdicionais entre os diversos ramos do governo russo tornaram-se extremamente importantes, a acrescer aos complexos problemas reais que o governo tinha de enfrentar e geraram profundos conflitos políticos.

A atmosfera de confronto político que envolvia estas questões aumentou o risco de violência e alimentou uma contenda entre os poderes executivo e legislativo pela influência no seio das forças armadas. Um aspecto digno de nota é que esta disputa não protegeu o orçamento militar contra os cortes orçamentais devastadores; a democratização e a crise económica envolvente tornaram tanto o presidente como o parlamento muito mais reactivos às reivindicações dos grandes eleitorados (e dos oligarcas financeiros suficientemente ricos para os mobilizar) do que ao que restava do complexo militar-industrial soviético remanescente. A disputa entre o poder executivo e legislativo para influenciar os militares centrou-se mais no poder para nomear e confirmar comandantes militares superiores. Yeltsin rejeitou as tentativas repetidas que o Parlamento fez para adquirir uma voz legislativa nessas decisões, tendo-lhe a nova constituição, adoptada após a sua

44 Há três obstáculos económicos à reforma que são dignos de nota: (1) A longevidade do regime soviético significava que o planeamento central tinha distorcido a economia durante um período, décadas mais longo do que no Leste da Europa; (2) o complexo militar-industrial, possivelmente o sector mais difícil de colocar numa base comercial, era proporcionalmente mais vasto na Rússia do que na Europa de Leste; (3) A Rússia estava a emergir da desintegração caótica de um Estado federal de maiores dimensões, o que tornava o controlo da política económica especialmente difícil nos primeiros anos da independência.

violenta dissolução do parlamento, conferido autoridade exclusiva sobre as nomeações militares⁴⁵.

Yeltsin e o Parlamento também competiram entre si pela influência sobre os serviços de segurança interna. Estes serviços podiam fornecer avisos antecipados sobre qualquer plano militar ou civil para tomar o poder e as medidas para o bloquear. Um aspecto igualmente importante é que, devido ao seu carácter infiltrante, podiam proporcionar aos líderes civis outras valiosas armas políticas, como informação atempada sobre as actividades de rivais políticos e informações pessoais embaraçosas, que podiam ser utilizadas para exercer chantagem sobre eles ou destruí-los. Nas intrigas nebulosas e sem escrúpulos que faziam parte da política russa de todos os dias, punhais como estes eram mais fáceis de utilizar do que o “martelo de forja” da intervenção militar.

Política de Segurança Nacional

A ruptura soviética e o fim da Guerra Fria diminuíram substancialmente a projecção política das ameaças externas à segurança nacional. Nos primeiros anos da independência, a política externa russa foi muito influenciada por um espírito semi-utópico de optimismo, oriundo dos últimos anos de Gorbachev. Convencidos de que a Rússia se juntaria ao Ocidente e se tornaria rapidamente uma democracia de mercado, muitos observadores acreditavam que a autoridade das forças militares tinha diminuído drasticamente. Esta atitude reflectiu-se na doutrina de segurança nacional russa, aprovada no Outono de 1993, que minimizava a possibilidade de ameaças militares do mundo exterior. A maioria dos militares mantinham-se cépticos em relação a esta ideia, contra a qual se veio a fazer sentir uma reacção pública, um ou dois anos depois⁴⁶. A decepção em relação aos níveis da ajuda económica do Ocidente, traumas não previstos resultantes das tentativas de reforma económica e uma tendência crescente do Ocidente para actuar sem ter em conta as preferências da Rússia em matéria de política externa, foram factores que contribuíram para esta mudança do humor público.

45 Barylski, *The Soldier in Russian Politics*, 228-29.

46 Ver Neil Malcolm, Alex Pravda, Roy Allison, and Margot Light, *Internal Factors in Russian Foreign Policy* (Oxford: Oxford UP for the Royal Institute of International Affairs, 1996), caps. 2-3.

O desafio de conceber uma política de segurança nacional para um novo Estado e a ausência de um processo de tomada de decisões do governo claramente organizado, contribuíram para aprofundar as brechas entre o Ministério da Defesa e o Ministério dos Negócios Estrangeiros. Estes conflitos emergiram, pela primeira vez, na questão das relações da Rússia com o “estrangeiro próximo,” como eram por vezes denominadas as outras partes da ex-União Soviética. Ao princípio, o Ministério dos Negócios Estrangeiros, preocupado em construir relações positivas com o Ocidente, negligenciou as relações com estas regiões e tratou-as como matéria secundária. O Ministro da Defesa, pelo contrário, considerando os mesmos territórios como estrategicamente importantes, procurava energicamente manter o controlo das bases militares aí construídas durante a era Soviética. Estes desacordos acenderam recriminações públicas entre os Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa e, por vezes, os militares pareciam estar a conduzir a sua própria política externa, especialmente no Sul do Cáucaso. Em 1998, parte do alto comando russo ultrapassou, uma vez mais, o Ministério dos Negócios Estrangeiros, ao introduzir um pequeno contingente de tropas russas no Kosovo, em termos que não tinham sido previamente acordados com o Ministério dos Negócios Estrangeiros ou com as potências da NATO. Este episódio demonstrou uma flagrante falta de coordenação política no seio do governo russo – e talvez das próprias forças armadas russas⁴⁷.

Era evidente uma falta de coordenação política também na dimensão rigorosamente militar da política de segurança nacional. No rescaldo do colapso da URSS, a instituição militar recuperou muita da iniciativa intelectual que tinha perdido para os civis na formulação da teoria e doutrina militares⁴⁸. Em meados da década de 1990, os custos da política externa do “novo pensamento político” de Gorbachev tinham-se tornado dolorosamente evidentes e a difusão do poder político dentro da Rússia tinha comprometido a capacidade dos políticos para imporem grandes alterações doutrinárias do tipo das que Gorbachev e os analistas civis em defesa tinham forçado os militares a aceitar⁴⁹. Ao mesmo tempo, contudo,

47 Mikhail Tsypkin, “The Russian Military, Domestic Politics, and Security Policy in the 1990s,” artigo redigido para o Projecto de Alterações de Sistemas e Segurança Internacional na Rússia e nos Novos Estados da Eurásia, The Johns Hopkins University School of Advanced International Studies, Washington, DC, May 2000, 22-24.

48 Tsypkin, “The Russian Military, Domestic Politics, and Security Policy in the 1990s,” 21.

49 Matthew Evangelista, *Unarmed Forces: The Transnational Movement to End The Cold War* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1999).

as ligações entre a teoria e a prática militares tinham-se tornado excessivamente ténues. Os teóricos militares no Estado-Maior davam pouca atenção às restrições de recursos no planeamento militar, enquanto os civis, que eram os autores dos cortes orçamentais, se mostravam ainda menos atentos às implicações militares das suas decisões nos cortes dos orçamentos da defesa. A reforma real, concebida para construir umas forças armadas de menor dimensão, capazes de ganhar a guerra numa nova conjuntura geopolítica e tecnológica, exigia mais dinheiro e não menos, pelo que não se verificou. Como o número de soldados rasos nas forças armadas regulares diminuía constantemente, o corpo de oficiais tornou-se cada vez mais hierarquizado e hipertrofiado e os esforços dos sucessivos Ministros da Defesa para reformular as missões militares depararam com uma resistência firme dos ramos das forças armadas envolvidos⁵⁰.

O lado inverso do menor risco de guerra internacional anunciado como um postulado na doutrina militar de 1993 deslocou a tónica para as ameaças internas à segurança russa e o papel das forças armadas regulares neste contexto. Esta ênfase nas ameaças internas foi provavelmente motivada tanto pela declaração de intenções de Yeltsin ao parlamento, em 1993, como pelas preocupações em preservar a integridade territorial do Estado Russo. Em 1994, operações dissimuladas, dirigidas por Moscovo, falharam na recuperação do controlo da desligada região da Chechénia, tendo Yeltsin optado por invadir a região com as forças militares e de segurança da Rússia. A escolha peremptória, por Yeltsin, de uma data prematura para a invasão impossibilitou a realização de preparativos militares adequados.

A guerra que se seguiu provocou embaraço e um profundo descontentamento nos altos comandos – três Vice-Ministros da Defesa foram transferidos para outros postos porque discordavam da guerra – bem como protestos públicos por parte dos soldados russos que combatiam na região. No entanto, os militares não utilizaram a guerra como pretexto para expandir o seu poder político. Na medida em que a guerra envolveu violações dos procedimentos democráticos, Yeltsin foi culpado, porque fugiu à exigência constitucional de que numa crise deste tipo o presidente devia declarar o estado de emergência e obter aprovação legislativa *post facto* para a declaração⁵¹.

50 Barylski, *The Soldier in Russian Politics*, 278; Tsypkin, "The Russian Military," 13.

51 Barylski, *The Soldier in Russian Politics*, 314-19.

Política Sócio-Económica

O fim do sistema Soviético precipitou a desintegração política do complexo militar-industrial da Rússia. Durante a maior parte da história Soviética, o Partido tinha protegido as reivindicações das forças armadas em relação aos recursos económicos do país. O colapso do Leninismo como ideologia e como um conjunto de instituições despojou-as desta situação de protecção, e os esforços para as reconstruir afundaram-se nas rochas da crise económica russa. Outrora, os primeiros beneficiários institucionais da economia de planeamento central, os militares, tinham-se transformado nos candidatos disponíveis aos recursos económicos em declínio da Rússia. Obrigado a colocar as necessidades básicas do bem-estar dos militares à frente da compra de armas e do treino militar, o Ministério da Defesa tinha-se enredado em lutas com as indústrias de defesa sobre como dividir um orçamento de defesa radicalmente reduzido. Porém, a definição de prioridades do Ministério não poupou a muitos oficiais graves dificuldades económicas; em 1999, os salários mensais dos tenentes representavam apenas 50% do limiar oficial de pobreza para um agregado familiar de três pessoas⁵². Vladimir Putin, o sucessor de Yeltsin como presidente da Rússia, tinha prometido melhorar essa situação, mas estas promessas não têm mais probabilidades de ser cumpridas por Putin do que tinham quando Yeltsin as fez.

Em meados da década de 1990, o Ministério da Defesa fez aquilo que parecia ser uma proposta política para mudar esta dinâmica. Instigados pelo Ministro da Defesa, Grachev, aproximadamente 120 oficiais dos quadros superiores candidataram-se como independentes às eleições parlamentares de 1995. Os resultados, contudo, foram dolorosamente decepcionantes. Apenas dois destes candidatos foram eleitos. Mesmo que estes legisladores militares se juntassem ao punhado de outros oficiais que foram eleitos pelas listas de candidatos do partido, as suas possibilidades de influenciar a política sócio-económica eram extremamente reduzidas. Os esforços legislativos de quase todos os delegados militares parecem ter sido concentrados no principal Comité de Defesa Parlamentar, onde os oficiais dos quadros superiores, no activo e aposentados, constituíam praticamente metade dos membros do comité, incluindo o

52 Tsyarkin, "The Russian Military, Domestic Politics, and Security Policy in the 1990s," 6.

presidente⁵³. Este comité denunciou as dificuldades que afectavam os militares Russos, mas viu-se impotente para colocar os militares nas prioridades orçamentais da legislatura.

Do ponto de vista das relações civis-militares, a característica mais notável do acentuado declínio do complexo militar-industrial é que as forças armadas regulares não fizeram esforços políticos vigorosos para o inverter. Seria de esperar que o desespero económico dos militares os levasse a mergulhar no aceso debate público sobre a política económica e a atacar os méritos de candidatos rivais ao orçamento de Estado. Na sua maioria, porém, não o fizeram. Em 1993, o Ministério da Defesa apresentou um plano para proteger 200 fábricas militares dos efeitos disruptivos da economia de mercado e da livre concorrência, mas o plano, não obstante ter sido aprovado por Yeltsin, teve um efeito pouco significativo. Desde então, os militares como instituição têm tido pouco a dizer acerca de questões como o ritmo da reforma económica, a privatização e a corrupção. A sua relativa imobilidade contrasta com o comportamento de alguns líderes das forças de segurança interna durante a campanha presidencial de 1996. No meio de uma acesa controvérsia de campanha contra o *insider-dealing* e as outras práticas corruptas dos ambiciosos oligarcas económicos da Rússia, o Ministro dos Assuntos Internos, Anatolii Kulikov, mostrou-se a favor do aumento das taxas fiscais, da nacionalização dos maiores bancos e da renacionalização das indústrias do petróleo e do gás⁵⁴. Isto foi certamente uma incursão no reino da economia sócio-económica, mas uma incursão de um chefe da segurança interna e não da instituição militar Russa.

Seleção da Liderança e Escolha do Regime

A oportunidade mais flagrante de um grande impacto militar na escolha da liderança política e do regime político da Rússia pós-comunista ocorreu no Outono de 1993, quando Yeltsin e o Parlamento ficaram politicamente bloqueados relativamente ao ritmo da reforma económica e à distribuição de poderes entre os poderes executivo e legislativo. Por decreto, Yeltsin dissolveu o Parlamento e ordenou novas eleições para adoptar uma nova Constituição e criar uma nova legislatura. Depois,

53 Barylski, *The Soldier in Russian Politics*, 357-9.

54 Ibid., 370-71.

espicaçado em parte pela decisão de alguns dos seus opositores parlamentares de recorrer à violência, ordenou aos militares que bombardeassem os opositores que se tinham barricado no edifício do Parlamento. Também neste caso a participação dos militares resultou mais do desejo dos políticos civis de envolverem as forças armadas nas suas disputas do que do desejo da maioria dos militares de intervir na política civil. Os inimigos parlamentares de Yeltsin deslocaram inadvertidamente a balança militar a favor dele, lançando um assalto à torre emissora central de TV de Moscovo – assalto que foi repellido pelas tropas de segurança interna e não pelas unidades das forças armadas regulares – e nomeando formalmente certos radicais das forças armadas como substitutos do Ministro da Defesa Grachev e dos seus representantes. Evidentemente que estas jogadas convenceram Grachev, e outros membros dos altos comandos, de que a continuação da vacilação entre o presidente e o Parlamento iria despedaçar as forças armadas, em vez de proteger a sua já desgastada integridade institucional. Um aspecto significativo é que, quando Yeltsin ordenou aos altos comandos militares que tomassem o edifício do Parlamento pela força, Grachev exigiu que lhe fossem dadas instruções por escrito. Como muitos outros oficiais, Grachev estava determinado a impedir que os políticos civis fizessem novamente dos militares um bode expiatório.

A relutância das forças armadas em intervir também tinha outras causas. Uma era o facto de a instituição militar não dispor de um programa nacional coerente para aplicar quando tomasse o poder. A situação na Rússia era terrivelmente difícil e não havia respostas claras para as questões de como os dilemas sociais e económicos do país deviam ser resolvidos. Pouco depois da tentativa de golpe de 1991, a linha dura das forças armadas revelou que Dmitri Yazov, o Ministro da Defesa que participara na tentativa de golpe, tinha rejeitado os seus anteriores apelos para organizar um golpe exclusivamente militar. Os militares, disse-lhes Yazov, não saberiam como exercer esse poder político⁵⁵. Se a liberdade de expressão e a imprensa não resolveram os muitos problemas da Rússia, pelo menos esclareceram como esses problemas eram fundamentais e até que ponto sobrecarregariam qualquer pessoa ou instituição que se propusesse resolvê-los.

55 Barylski, *The Soldier in Russian Politics*.

O impulso dos militares para tomar o poder também foi exaurido pelo desenvolvimento de uma espécie de individualismo, centrado no desejo de pôr à frente os seus próprios interesses a qualquer preço. A extensão desta marca de individualismo corrosiva ajudou a explicar o destino do Estado Soviético e a dinâmica política da Rússia pós-soviética. Clarifica, por exemplo, o modo como Yeltsin e os seus tenentes executaram a reforma económica. A transição do planeamento económico central deu ao Partido e às autoridades do governo a oportunidade de obter o acesso preferencial aos recursos do Estado, especialmente através da privatização de uma grande parcela da propriedade estatal. Como resultado, muitos oficiais adquiriram uma avultada participação material no resultado do processo: o controlo de uma determinada empresa ou fábrica tornou-se uma opção muito mais atractiva do que resistir à economia de mercado como política. Isto não significa que os oficiais tenham passado a interessar-se pelo sucesso global da política de liberalização económica; muitas vezes interessavam-se por uma forma de liberalização suspensa que prolongava as suas oportunidades de manobras desonestas e de corrupção,⁵⁶ o que significava que haviam diminuído drasticamente os incentivos pessoais à oposição directa à legislação da reforma económica.

Aos militares que tiveram acesso pessoal ao vasto inventário das armas, petróleo e outras reservas estratégicas da União Soviética deixadas da Guerra Fria, sucedeu algo de semelhante. Quando o poder soviético se desintegrou, muitos destes stocks militares, tal como muitas empresas industriais e outros recursos económicos, ficaram disponíveis para apropriação pessoal por oficiais ambiciosos e sem escrúpulos. A prática disseminou-se ainda mais, quando o governo, carenciado dos recursos fiscais para satisfazer as necessidades orçamentais das forças armadas, deu a sua aprovação para a auto-suficiência militar como objectivo fiscal⁵⁷. Naturalmente, muitos oficiais soviéticos, sobretudo os que se encontravam abaixo da patente de general, ficaram numa situação financeira desesperada. Contudo, para alguns dos principais líderes da instituição militar, enriquecer tornou-se muito mais atractivo e viável do que resistir à economia de mercado e à democratização. Nos escalões médios e inferiores da hierarquia militar a suspeita de corrupção generalizada ao

⁵⁶ Joel C. Hellmann, "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in PostCommunist Transitions," *World Politics* 50 (January 1998), 203-34.

⁵⁷ Barylski, *The Soldier in Russian Politics*, 289-91.

mais alto nível agudizou as divisões institucionais e tornou a acção política concertada dos militares menos concebível.

CONCLUSÃO

A URSS foi uma ditadura militarizada, não uma ditadura militar. Esta diferença tem tido implicações cruciais no processo de democratização pós-comunista. Tanto no sistema czarista como no sistema soviético, a supremacia civil sobre os militares era um princípio fundamental. Apesar da enorme turbulência política no fim da era Soviética, a Rússia pós-comunista herdou uma tradição que pressupõe a subordinação das forças armadas às autoridades civis.

O sistema soviético institucionalizou esta perspectiva, criando um aparelho do Partido no seio das forças armadas, a fim de inculcar a noção de supremacia civil nos oficiais do quadro e bloquear a evolução na carreira àqueles que se desviassem do caminho. A liderança do Partido também criou um aparelho de segurança interna complexo, destinado a descobrir e esmagar eventuais impulsos militares para tomar o poder político. Estes controlos sobrepostos do Partido e da polícia tornaram improvável a intromissão militar autónoma na política da liderança soviética. Quando as discordâncias no seio da liderança do Partido eram decididas pela força, os serviços de segurança interna eram normalmente o instrumento de coacção mais útil. A força e carácter invasivo dos órgãos de segurança parece ser um aspecto distintivo da democratização nos países ex-comunistas. A par de uma tradição de supremacia do Partido ajuda a explicar a relativa tranquilidade da instituição militar na maioria destas transições políticas.

Na Rússia pós-comunista, a condução da política de segurança nacional criou tensões entre civis e militares, mas estas tensões não desestabilizaram o equilíbrio civil-militar global. A URSS tinha um sistema de condução da política de segurança nacional altamente institucionalizado, que atribuía uma grande autonomia profissional à instituição militar. Próximo do fim da era soviética, este sistema de condução da política desintegrou-se e, actualmente, permanece desorganizado na Rússia pós-comunista. Esta situação diminuiu a coerência da política externa russa e originou conflitos abertos entre o Ministério da Defesa e o Ministério dos Negócios Estrangeiros. Porém, a transformação interna da Rússia tem sido política-

mente desgastante e tem ocorrido numa conjuntura internacional relativamente benigna. Como resultado, os desacordos em relação à política externa têm tido pouco significado na política nacional, e os conflitos civis-militares em torno da política de segurança nacional têm tido pouco impacto na evolução política geral do país.

Durante a última década, a política sócio-económica atraiu mais interesse por parte das forças armadas russas. Os oficiais no activo estão actualmente em serviço nas legislaturas nacionais e regionais, com poucos poderes legislativos reais, e têm tomado parte nos debates das questões sócio-económicas organizados pelos partidos políticos a que pertencem. Contudo, estes oficiais ainda têm a propensão para se concentrarem em questões de defesa e segurança nacional. Um aspecto ainda mais importante é que entraram na política eleitoral individualmente e não como agentes da instituição militar. Nenhum dos oficiais de topo do Ministério da Defesa foi eleito para estes organismos. O Ministério não fez qualquer esforço sustentado no sentido de coordenar as posições políticas dos delegados militares eleitos, tendo-se absterido de tentar extorquir legislação favorável sob ameaça de utilização da força. A influência legislativa do Ministério manteve-se a um nível mínimo, como aliás atestam a redução drástica do orçamento militar e a destituição de muitos militares. Embora em desacordo com as opiniões convencionais do papel adequado das forças armadas numa democracia, a presença de oficiais nas legislaturas pode ter, efectivamente, ajudado a dispersar a irritação dos militares e a instruir os oficiais na complexidade dos problemas sócio-económicos do país.

Em dois momentos da crise política ao longo da última década, a instituição militar tomou partido em choques entre os líderes civis litigantes. Contudo, tomou esta medida com grande relutância, quando a sua própria integridade institucional parecia estar directamente em perigo. Estes episódios são casos de intervenção militar “estimulada pela procura” e não pela “oferta”. Além disso, esta participação militar ocorreu ao nível da acção segmentária e individual e não ao nível da acção colectiva unificada. Entre civis e militares, as cisões no seio das forças armadas têm sido um dos factores dissuasores do recurso à força militar para decidir disputas políticas.

Desde o colapso da URSS, as forças de segurança interna têm proliferado. Estes serviços são um controlo, de facto importante, de qualquer tentativa pelas forças armadas regulares de impor as suas políticas preferidas ou

líderes preferidos à sociedade civil. Estas unidades de segurança, porém, também são sintomas de maiores distorções no processo de democratização. Hoje em dia, a qualidade da democracia russa é baixa. A Rússia possui uma democracia eleitoral, mas não uma democracia liberal, em que as leis efectivamente constriam o poder do Estado. Uma ilegalidade invasiva e coacção política generalizada, incluindo a pressão política exercida através de elementos do aparelho de segurança, são os maiores perigos a longo prazo para o futuro político da Rússia. Embora não ameacem de morte súbita o processo de democratização colocam, efectivamente, um risco de doença crónica e talvez mesmo fatal.

Forças Armadas e o Regime Autoritário*

José Medeiros Ferreira
Universidade Nova de Lisboa

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

Após a I Guerra Mundial e o Sidonismo as Forças Armadas estão dispersas geograficamente e divididas politicamente. Só o restabelecimento pleno do regime republicano parlamentar, assim como o regresso de centenas de oficiais do Corpo Expedicionário Português (C.E.P.) provindos de França levaram à reconstituição da “força armada” como corpo de Estado.

Três problemas se colocaram à instituição militar entre o fim da I Guerra e o golpe de Estado de 28 de Maio: o problema das despesas orçamentais; o problema do hipertrofiamento dos quadros de oficiais e o problema das novas orientações para a política militar em Portugal. Se estes problemas levam a um recolhimento dos militares até 1923, enquanto a República se lança nos braços da G.N.R., a partir daí tudo parece resumir-se ao antagonismo entre a “força armada” como se dizia então e o poder político do partido democrático.

O movimento de 28 de Maio foi precedido pelo progresso da disciplina interna das tropas através de cerimónias de prestígio da instituição militar, como a inauguração de monumentos à participação de Portugal na I Guerra Mundial, e pela unidade do corpo promovida pelo general Carmona, Ministro da Guerra em Novembro de 1923, e prosseguida pelo mesmo general no processo dos oficiais implicados no 18 de Abril de 1925.

A revolta militar de 18 de Abril de 1925 é considerada como o ensaio geral do que viria a ser o 28 de Maio um ano mais tarde. Apoiados no exemplo da ditadura de Primo Rivera em Espanha, os revoltosos, entre os quais se destacaram Sinel de Cordes, Raul Esteves e Filomeno da Câmara, pretendiam, segundo o seu programa, quer “A reorganização e saneamento do Exército e da Marinha”, quer “A rigorosa compressão das despesas do Estado pelo afastamento de funcionários em excesso”, numa amálgama de objectivos militares e políticos que mobilizava então a tropa e a opinião pública.

O movimento de 28 de Maio debateu-se com questões propriamente militares como o excessivo número de oficiais ainda decorrente da participação na Grande Guerra e com as derivadas do “modelo miliciano suíço”, que é expressamente condenado pelo Decreto-Lei da Ditadura n.º 1856 de 7 de Junho de 1926.

O excessivo número de quadros será um problema que se arrastará até 1937, muito embora o banimento das Forças Armadas dos oficiais e

sargentos envolvidos nas sucessivas revoltas contra a Ditadura, entre as quais ressaltam a de Fevereiro de 1927 e a de Abril de 1931, se possa enquadrar na dupla preocupação de reduzir os quadros e de criar uma espécie de guarda pretoriana do regime com os militares que reprimiam esses movimentos.

Essa guarda pretoriana será constituída à base dos batalhões de caçadores e de metralhadoras sediados principalmente em Lisboa e nas vias de acesso à capital. Entretanto, ergue-se a Base Naval do Alfeite como modo de retirar a Marinha do coração de Lisboa, já que a Armada continuava a ser encarada como um ramo onde as tradições republicanas se mantinham.

Simultaneamente, o início da década de trinta assiste ao rearmamento naval cujo programa é aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18-633 de 17 de Junho de 1930. Deste modo, entre 1930 e 1935, a Marinha dota-se de cinco novos contratorpedeiros, dois avisos de 1ª classe, quatro avisos de 2ª classe e três submarinos. Possivelmente esse programa de rearmamento naval português terá contado com o apoio do almirantado britânico como forma de compensar algumas dificuldades criadas pelas conferências de desarmamento naval promovidas por Washington e que limitavam a hegemonia britânica. Como Portugal era um seguro aliado marítimo de Londres o reforço do seu poder naval convinha àquela potência.

Em 1937, quando Salazar já acumula também a pasta da Guerra, tem lugar a grande reforma militar operada no regime do Estado Novo e consagrada através das leis n.º 1960 e 1961 e dos decretos-lei n.º 27.627, n.º 28.401 e n.º 28.404.

No relatório que antecede a proposta de lei da reforma, e onde são detestáveis as influências do general Aníbal Passos e Sousa e do capitão Santos Costa, o governo opta pelo chamado sistema da “Nação armada” preterindo teoricamente o sistema do Exército profissional: “No sistema da *Nação armada* o princípio da preponderância das reservas é lei suprema da organização militar: não mais distinção entre exército activo e exército de reserva ou de segunda linha. No momento do perigo é toda a Nação em armas que corre às fronteiras. Como consequência deste princípio instrução militar em todas as idades e em todas as circunstâncias”.

O governo de Salazar pretendeu também instaurar um sistema de ensino militar que promovesse uma casta separada de oficiais do quadro permanente: “O governo julga essencial à existência e valor da força armada o meticuloso cuidado na preparação dos oficiais. Eis porque entende orien-

tar desde a infância o escol que há-de constituir os futuros chefes do Exército, adaptando a esta finalidade o Colégio Militar e a Escola do Exército”.

A reforma de 1937 é a maior de todas as operadas pelo regime do Estado Novo no respeitante às forças armadas e só cerca de vinte anos depois será promulgada nova legislação da mesma natureza com a aprovação da Lei de Bases n.º 2.084 de 16 de Agosto de 1956.

Promulgadas as leis da organização geral do Exército, do recrutamento e serviço militar, lançadas as bases do desenvolvimento da aviação, o governo de Salazar aprova, no decorrer do ano de 1937, quatro decretos-lei (n.º 28.401, n.º 28.402, n.º 28.403 e n.º 28.404) que completam a reforma militar sobre quadros e efectivos do Exército em tempo de paz, a situação e a promoção de oficiais, a remodelação de vencimentos e as disposições sobre o estatuto da aposentação. É a mão administrativa de Salazar que se abate sobre a instituição militar.

Um dos aspectos mais relevantes dessas reformas é o da redução imposta nos quadros de oficiais subalternos das diversas armas e serviços. Menos oficiais subalternos do quadro permanente, porém presença cada vez mais acentuada de milicianos como oficiais subalternos, cuja importância aumentará ainda mais com as mobilizações durante a II Guerra Mundial e, depois, com a guerra colonial.

Outra característica marcante da reforma de 1937 foi a criação do Corpo de Oficiais do Estado-Maior, extinto depois de 25 de Abril de 1974.

A reforma de 1937 disse especialmente respeito ao Exército e acessoriamente à Força Aérea e à Armada.

Essa reforma foi acompanhada de um esforço de rearmamento do Exército ditado pela existência da guerra civil espanhola e pela tensão internacional crescente que levaria à eclosão da II Guerra Mundial. O “germanofilismo” e o “anglofilismo” dos adeptos do regime salazarista encontram no rearmamento das Forças Armadas, na véspera da guerra, um terreno prático de confronto, dividindo-se a hierarquia do Exército sobre os melhores tipos de equipamento militar e a sua proveniência. Nada mais favorável para as relações entre o poder político e a instituição militar do que um estado de crises em que não haja guerra mas exista a ameaça verosímil dela. Daí que entre a guerra civil espanhola e o fim da II Guerra Mundial se situe um período de efectiva subordinação das Forças Armadas perante o governo de Salazar.

As características de neutralidade durante o conflito mundial cimentaram a cumplicidade existente entre o Estado Novo e as Forças Armadas. Não é de excluir que entre os vários factores que podem explicar a explicitação da posição de neutralidade por Salazar, logo a 1 de Setembro de 1939, esteja a própria capacidade militar da altura. Com efeito, um relatório apresentado ainda nesse ano pelo major general do Exército Júlio Moraes Sarmiento, concluía pela debilidade do dispositivo de defesa português “sem cabeça e sem membros”.

Pela mesma altura os observadores diplomáticos e militares das principais potências acreditados em Portugal concorrem na afirmação feita de umas Forças Armadas mais do que preparadas para manter a ordem interna e para defender o regime ditatorial, enquanto o seu valor é considerado manifestamente deficiente perante qualquer eventual ataque militar externo.

O período da II Guerra Mundial fixa, na sua máxima intensidade, o entendimento entre o regime do Estado Novo e a instituição militar. Um país formalmente neutro, que sofreu beliscões na integridade da sua soberania em variadas partes do território – como as invasões de australianos, holandeses e japoneses em Timor, a débil situação em Macau, as «facilidades» nos Açores que se estenderam de ingleses para norte-americanos – que sofreu pressões derivadas da venda de volfrâmio à Alemanha por parte dos Aliados a partir de 1943, sem que a opinião pública tivesse conhecimento de toda a extensão desses acontecimentos, precisou de um biombo de sombras sobre a nudez dessas realidades, biombo que estreitou a cumplicidade entre Salazar e os chefes militares. O que se passou nos Açores durante a II Guerra Mundial foi uma ilustração permanente dessa cumplicidade e da duplicidade da estratégia portuguesa na guerra.

Centraram-se nos Açores os principais esforços de mobilização efectuados pelo Governo português e no arquipélago chegaram a estacionar cerca de 25.000 homens. No entanto, a indeterminação sobre a qual seria a mais séria ameaça à soberania imprime à concentração de forças um carácter mais político do que militar.

O general Sousa Meneses no seu estudo *A Defesa dos Açores no Período da Segunda Guerra Mundial* afirma:

«É de facto a partir de meados de 1942 que vale a pena focalizar o conceito militar da defesa dos Açores por ele aparecer claro nos

documentos emanados pelo Comandante Militar dos Açores. Até então, ou seja, desde fins de 1940 e durante todo o ano de 1941, à medida que cada vez chegavam mais unidades de reforço, as coisas não aparecem muito claras...»

A clarificação só se operou depois do desembarque de tropas aliadas no norte de África em Novembro de 1942.

E uma série de documentos britânicos e norte-americanos revelam que os Aliados não consideravam provável um ataque das forças do Eixo a Portugal por causa da concessão de facilidades nos Açores a partir de Outubro de 1943.

Como se sabe, data de 1943 um novo plano de rearmamento das Forças Armadas baseado na eventualidade de um ataque germânico e que decorria dos termos do compromisso britânico para a utilização da base das Lajes.

Com efeito, só depois da vitória aliada na campanha do Norte de África são concedidas as facilidades nos Açores, o que diminuiu significativamente as probabilidades de invasão da Península Ibérica pela Alemanha ou pela Itália. A abertura de duas frentes aliadas para além dos Pirinéus, na Sicília primeiro e na Normandia mais tarde, torna a Península Ibérica um teatro estratégico demasiado excêntrico e sem interesse para a decisão militar da guerra.

Mesmo a rendição japonesa em Timor, a 22 de Setembro de 1945, far-se-á na ausência de qualquer força militar portuguesa que só chegará cerca de uma semana depois a bordo dos navios *Bartolomeu Dias*, *Gonçalves Zarco* e no transporte de tropas *Angola*.

Por tudo isto, a diplomacia britânica considerou a neutralidade portuguesa apenas como “continental” europeia e a dos E.U.A. pretendeu que o Estado português não foi tecnicamente neutral, mas apenas não-beli-gerante.

Deste modo, as características híbridas da neutralidade durante a guerra mundial cimentaram a subordinação das Forças Armadas ao regime salazarista e cultivaram uma maior teia de compromissos e cumplicidades que ajudará a manter o Estado Novo depois da derrota das potências do Eixo. Aqui merece referência especial o papel de Santos Costa entre 1944 e 1958.

Com o aproximar do fim da guerra e com a vitória dos Aliados volta a agitação aos quartéis.

As movimentações militares para derrotar Salazar, no ciclo compreendido entre 1944 e 1947, tiveram variados motivos. Desde as conspirações urdidas para o pressionar a tomar certas decisões (proibição de exportação de volfrâmio em Junho de 1944; aumento dos vencimentos dos oficiais em Fevereiro de 1945), até às insurreições destinadas a derrubar o regime (Outubro de 1946: Abril de 1947), todas elas pretendiam reforçar o papel do Presidente da República, General Carmona, na evolução do regime político. Era ainda o reflexo da influência militar no sistema político.

O desfasamento das Forças Armadas em relação às modernas técnicas e táticas de guerra cresceu com a neutralidade e prolongou-se até à formação da O.T.A.N.

A entrada de Portugal na Aliança Atlântica teve grandes consequências nas estruturas das Forças Armadas.

Por causa da Aliança Atlântica opera-se durante a década de cinquenta uma série de reformas militares que abrangem quer o escalão político, com a criação de um Ministério da Defesa Nacional em 1950, quer o escalão militar com o reforço de coordenação inter-ramos atribuída ao Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas (C.E.M.G.F.A.).

Os compromissos militares de Portugal para com a O.T.A.N. foram periodizados até à eclosão da guerra em África em quatro fases:

- Fixação dos Compromissos (1951-1953)
- Definição dos Compromissos (1954-1956)
- Consolidação dos Compromissos (1957-1959)
- Alteração dos Compromissos (1960-1961)

Esses compromissos consubstanciaram-se na criação de uma Divisão Independente do Exército, enquanto à Marinha eram atribuídas missões de patrulhamento no Atlântico. A guerra colonial levou ao abandono prático do ramo Exército das chamadas «missões NATO». Mesmo assim, a participação dos oficiais dos três ramos em cursos de instrução no âmbito da Aliança Atlântica permitiu uma modernização nas doutrinas e nos métodos de acção.

A influência do «Military Aid Advisory Group» (M.A.A.G.) na modernização do Exército e na reorganização da Força Aérea, no início dos anos cinquenta, encontra-se suficientemente documentada em relatórios desses peritos militares norte-americanos e até dos adidos britânicos em Lisboa.

Nesses relatórios, os oficiais portugueses são descritos como demasiado escolares, praticamente sem experiência operacional e sem espírito inovador. Sobretudo o corpo de generais é apontado como sendo demasiado velho e sem os conhecimentos necessários para transmitir aos oficiais mais novos. Ou, como referia analiticamente o adido militar britânico em Lisboa em 1952, «Considera-se que, com a falta de oficiais superiores com experiência operacional e com carência geral de formação e o equipamento obsoleto, o Exército só poderá ser útil para a segurança interna de Portugal».

Uma das críticas mais frequentes dos militares do M.A.A.G. no início da cooperação com o Exército português referia-se à existência do *Corpo de Estado-Maior* fechado e ultrapassado nas questões operacionais. Assim, em Abril de 1954, o general Napier White, membro do Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (S.H.A.P.E.), na sua visita a Portugal, manifesta discordâncias em relação ao Corpo de Estado-Maior do Exército pois «este sistema mantém os oficiais do Estado-Maior afastados dos outros militares, e leva à criação de uma casta superior dentro do Exército», pelo que propõe uma rotação obrigatória entre as funções de Estado-Maior e as funções de comando de tropas, assim como alerta para a necessidade de se formar um maior número de oficiais nas tarefas de planificação de operações. Esta crítica é integrada pelos responsáveis portugueses através da publicação do Decreto-Lei n.º 39.941 de 25 de Novembro de 1954 que abriu um pouco mais a frequência dos cursos de Estado-Maior dada a conveniência de ser assegurada uma mais rápida preparação de oficiais de Estado-Maior para os escalões divisionários e das pequenas unidades de campanha. Ainda em 1961 apenas 144 oficiais pertenciam ao Corpo de Estado-Maior do Exército quando o quadro orgânico era de 2.631 oficiais.

A participação de Portugal na O.T.A.N. teve profundas repercussões na organização, equipamento, métodos e programas de instrução, processos de trabalho e técnicas de Estado-Maior, para além dos contactos pessoais entre oficiais portugueses e outros de países democráticos da Aliança Atlântica.

A Lei n.º 2084, de 16 de Agosto de 1956, veio compendiar as novas bases da «Organização da Nação para a Guerra», que haviam de reger praticamente as Forças Armadas até ao 25 de Abril de 1974. A base XIX da referida Lei reforça o papel do C.E.M.G.F.A. que respondia simultanea-

mente «perante o Presidente do Conselho e o Ministro da Defesa Nacional pela preparação e conduta militar do conjunto das operações». Também a base IV merece uma referência especial por ter proposto que «A estrutura orgânica da defesa nacional é uma para todo o território nacional: e as Forças Armadas de terra, mar e ar estacionadas em qualquer ponto podem ser empregadas dentro ou fora das fronteiras, onde quer que as conveniências nacionais ou os compromissos internacionais o exijam». Essa concepção de umas Forças Armadas cuja orgânica era uma para todo o território nacional teve consequências maiores durante a guerra colonial.

A Lei n.º 2084 de 16 de Agosto de 1956 está na origem da criação de um organismo, o Conselho Superior Militar, que terá um papel de relevo na crise de relação entre o regime salazarista e as Forças Armadas ocorrida em Março-Abril de 1961. Esse Conselho Superior Militar era constituído pelo Ministro da Defesa Nacional, que presidia, e pelos titulares das pastas do Exército e da Marinha, pelo subsecretário de Estado da Aeronáutica, pelo Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas e pelos Chefes do Estado-Maior dos três Ramos. Paralelamente, as Forças Armadas dotaram-se de órgãos próprios especializados na recolha e tratamento de informação militar e estratégica. Deste modo, as Forças Armadas adquiriram instrumentos que permitiam aos seus quadros superiores ter uma capacidade de informação e avaliação dos objectivos propostos pelo Governo.

Até à candidatura do General Humberto Delgado às presidenciais de 1958 pode ser inserida na tendência de alguns oficiais, mais atlantistas, para “provocar um forte reformismo no regime”, embora a hierarquia militar obediente a Santos Costa ainda aceite participar na repressão às manifestações de rua desencadeadas pela candidatura de Humberto Delgado.

Tudo se modifica depois da remodelação governamental operada por Salazar a 14 de Agosto de 1958 quando o general Júlio Botelho Moniz, que era o Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas, substituiu Santos Costa na pasta da Defesa.

Entre 1959 e 1961 situa-se um período de progressiva autonomia da instituição militar face ao regime político salazarista, e os oficiais que assumem responsabilidades demonstram estar na vanguarda das elites dirigentes portuguesas, com notável conhecimento da evolução da política internacional e preocupando-se com a desproporção entre os objecti-

vos proclamados pelo Estado Novo e as capacidades efectivas do poder nacional.

Desde 1954 que o Governo britânico declarara ao Governo português ser impossível ao Reino Unido apoiar a posição de Salazar sobre Goa, Damão e Diu. De certa maneira terminou aí aquela parte da Aliança luso-britânica que correspondia às garantias de Londres sobre a manutenção das possessões ultramarinas portuguesas. Os militares entenderam isso muito bem e passaram a criticar a dispersão de forças face ao desamparo internacional que a questão colonial suscitou nos aliados.

Os chefes militares, no seguimento dos acontecimentos nas Nações Unidas na sessão da Assembleia Geral em 1960 e em Angola entre Fevereiro e Março de 1961, prepararam um golpe de Estado comandado pessoalmente pelo Ministro da Defesa, Júlio Botelho Moniz.

A insubordinação de Botelho Moniz tem a característica de ter sido accionada através do pleno funcionamento dos órgãos político-militares criados pela já referida Lei n.º 2084 de 16 de Agosto de 1956. Todo o processo de decisão dos chefes militares no sentido de se alterar a política do regime decorre em reuniões do Conselho Superior Militar. Esse Conselho Superior Militar, na sua sessão de Fevereiro de 1961, ocupa-se abundantemente da situação no Ultramar e da questão do regime político. Através dos trechos da acta dessa sessão que foi transmitida ao Presidente do Conselho pode verificar-se a importância dada à falta de apoio das nações aliadas à política ultramarina do governo português assim como a crítica a alguns aspectos do regime do Estado Novo.

O Ministro da Defesa em carta dirigida a Salazar em fins de Março transmite-lhe essas posições.

As peripécias do golpe de Estado falhado de Botelho Moniz, e do contragolpe, ocorridas entre 10 e 13 de Abril de 1961, são suficientemente conhecidas, assim como o discurso de Salazar quando assumiu a pasta da Defesa nesse último dia e nomeou Manuel Gomes de Araújo como Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas. Derrotados Botelho Moniz e a hierarquia militar estabelecida entre 1959 e 1961, que se propunham reformar o regime e fazer evoluir a política ultramarina no sentido da autodeterminação, ficou a instituição militar entregue aos defensores da guerra como resposta à situação criada e ao problema da possível independência dos territórios não-autónomos.

A primeira geração de chefes militares que se propunha resolver pela guerra a questão ultramarina teve, alguns meses depois, uma prova da

inadequação entre os objectivos e os meios com a invasão de Goa por tropas da União Indiana em 18 de Dezembro de 1961.

O conceito estratégico do Governo de Salazar para a defesa do Estado Português da Índia baseava-se numa resistência militar de, pelo menos, oito dias para que fossem accionados os mecanismos do Conselho de Segurança da O.N.U. e o recurso à Aliança Luso-Britânica. A 14 de Dezembro de 1961, Salazar envia uma mensagem ao Governador Vassalo e Silva em que afirma “Não prevejo possibilidade de tréguas nem de prisioneiros portugueses, como não haverá navios rendidos, pois sinto que apenas pode haver soldados e marinheiros vitoriosos ou mortos”.

Os factos demonstraram a falência de todos estes pressupostos estratégicos e criaram um enorme mal-estar entre o regime salazarista e um número apreciável de oficiais das Forças Armadas.

Porém, a guerra em África funcionou, entre Abril de 1961 e Setembro de 1968, como factor de subordinação das Forças Armadas ao regime salazarista e esse período corresponde ao longo exercício de comando por parte do general Gomes de Araújo, primeiro como Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas (de Abril de 1961 a Dezembro de 1962) e, depois, como Ministro da Defesa (entre Dezembro de 1962 e Setembro de 1968).

É provável que o tipo de manobra preconizado por Gomes de Araújo para as operações militares em África, assente na quadrícula dos territórios, ou seja, numa postura mais defensiva do que ofensiva, tivesse suscitado uma maior disponibilidade dos oficiais superiores para aguentarem o esforço da guerra durante mais tempo.

Essa concepção seria do agrado de Salazar que, na perspectiva de uma guerra longa, afirmou em 1962 que esta teria de ser “económica em baixas, em efectivos e em despesas”.

Em 1967, Kaúlza de Arriaga organizou, no Instituto de Altos Estudos Militares, um colóquio sobre *A Conjuntura Estratégica* em que as críticas à conduta da guerra por Gomes de Araújo surgem à luz do dia. Mas as discordâncias sobre a política colonial parecem confinar-se apenas a questões de doutrina, concepção de manobra, coordenação de comandos e sistemas de forças. Muitas dessas críticas tinham por corolário a exigência de mais meios humanos e materiais para o esforço de guerra.

Segundo dados do Estado-Maior General das Forças Armadas divulgados em 1990, o número médio anual de militares que, entre 1961 e 1974, esteve mobilizado em África foi de 117.000 efectivos. Porém, essa média

foi subindo nos últimos quatro anos de guerra. Na Guiné verificou-se um aumento de efectivos da ordem dos 26.765 militares em 1970 para 32.035 em 1973; em Moçambique essa evolução foi de 38.712 homens para 51.463 nos referidos anos; e nem em Angola o dispositivo abrandou, pois aí havia 55.233 efectivos em 1970 e 65.592 no ano de 1973.

Quanto ao número de baixas, o maior número de mortos pertenceu ao Exército (8.290), seguindo-se a Força Aérea (346) e a Marinha (195). Relativamente ao número de feridos, as estimativas apontam para cerca de 30.000, sendo o Exército o ramo mais atingido com cerca de 25.000. Em 1973 o número de mortos foi o maior para os três ramos (o Exército com 856, a Marinha com 40 e a Força Aérea com 27). A pressão e o desgaste de uma guerra longa eram patentes.

Quanto à evolução do quadro orgânico de oficiais, o do Exército mantém-se durante dez anos estabilizado à volta dos 2.600 para se cifrar em 3.162 no ano de 1973. Os oficiais combatentes em serviço activo do quadro permanente foi em todo esse período de 1.777. Os oficiais da Armada aumentam dos 930 existentes em 1960 para 1.281 em 1965 e 1.601 em princípios de 1974, embora nem todas as vagas estivessem preenchidas. Também a Força Aérea passa dos 392 oficiais provenientes da Aeronáutica Militar e da Aviação Militar em 1955 para 936 em 1965 e para 1.421 oficiais em 1974. No conjunto dos três ramos das Forças Armadas regista-se durante a guerra colonial um crescimento do corpo de oficiais do quadro permanente de 4.850 elementos para 6.884 (Carrilho, 1985, p. 439).

Após a reacção inicial da hierarquia militar reunida à volta do general Júlio Botelho Moniz, a guerra em África funcionou como factor de reforço mútuo entre o regime salazarista e as Forças Armadas. Os principais factores que terão actuado sobre o comportamento dos militares em relação à guerra em África foram as características defensivas do conceito de manobra entre 1961 e 1968; a sucessão de Salazar e a questão da influência institucional das Forças Armadas no bloco de poder entre 1968 e 1972; e depois desta data a evolução do tipo de operações militares e a aquisição de equipamento e armamento pelas forças armadas adversas, nomeadamente, artilharia anti-aérea e o aumento das baixas já assinaladas. As sucessoras mobilizações de oficiais do Quadro Permanente acabaram por despertar os espíritos para a necessidade de o esforço de guerra ter objectivos de curto prazo a atingir.

Mesmo vários oficiais-generais manifestam, a partir de 1972, a necessidade de a guerra deixar de ser um fim em si mesmo e pressionam o poder

político para procurar soluções que permitam uma trégua no esforço militar, ou até, se necessário, a retirada de África.

Com efeito, a génese do movimento de capitães é caracterizada, na sua fase conspirativa, por uma certa indiferença face à, questão do tipo de regime político desde que algum, ou alguém, estivesse em condições de pôr termo à guerra.

Não foi, no entanto, automática a relação entre o fim da guerra e o fim do regime ditatorial.

Se muitos generais se deram conta do beco sem saída em que a instituição militar estava metida, só a organização do movimento dos capitães colocou, a partir do fim do ano de 1973, a hipótese do derrube do regime para terminar com a guerra colonial.

Há uma distinção a fazer entre o “movimento dos capitães” e o Movimento das Forças Armadas. De uma forma simples situa-se essa distinção entre a fase conspirativa para o derrube do governo de Marcelo Caetano (Verão de 1973 – Abril de 1974) e a formação da Junta de Salvação Nacional com base no Programa do M.F.A., na noite de 25 para 26 de Abril de 1974.

Neste contexto, o primeiro documento assinado colectivamente por oficiais do quadro permanente destinou-se a protestar contra a realização do denominado “Congresso dos Combatentes do Ultramar” que se realizou na cidade do Porto de 1 a 3 de Junho de 1973. Este protesto de cerca de quatrocentos oficiais do Quadro Permanente também foi uma reacção contra a entrada de oficiais milicianos para o meio de uma carreira para a qual não tinham concorrido da mesma forma.

Com efeito, esse protesto dos quatrocentos militares de carreira contra o referido “Congresso dos Combatentes do Ultramar” que era animado, sobretudo, por ex-oficiais milicianos, permitiu uma resposta rápida e colectiva por parte dos oficiais do Quadro Permanente, quando da publicação do Decreto-Lei n.º 353/73 de 13 de Julho, segundo o qual o *Quadro Permanente* seria aberto aos oficiais do *Quadro Complementar* desde que estes frequentassem durante um ano lectivo a Academia Militar e fizessem um estágio de seis meses na respectiva Arma de Serviço.

Porém, a génese do movimento dos capitães não pode ser entendida apenas nesta perspectiva corporativa, tanto mais que a contestação militar ao Governo de Marcelo Caetano, não abrandou quando o Ministro da Defesa, general Sá Viana Rebelo, substituiu o anatemizado Decreto-Lei n.º 353/73 pelo Decreto-Lei n.º 409/73 de 20 de Agosto, que já represen-

tava um nítido recuo nas facilidades dadas aos milicianos, ou quando o Governo suspendeu a aplicação dos decretos de 12 de Outubro de 1973 e nomeou uma comissão para estudar o futuro estatuto das carreiras no Exército. Não só as reuniões de capitães não pararam como adquiriram uma natureza cada vez mais política e de afrontamento à ditadura.

É possível periodizar a génese do movimento das forças armadas, que envolveu cerca de trezentos oficiais do Quadro Permanente, em três fases: a primeira fase ocupa os meses de Junho a Setembro de 1973 e é caracterizadamente corporativa; a segunda fase situa-se entre Setembro de 1973 e Fevereiro de 1974 e assiste à tomada de consciência da necessidade de se encontrar uma solução política para a guerra em África; a terceira fase abrange o tempo da tomada de decisão de derrubar o Governo de Marcelo Caetano e o regime político ditatorial, assim como a organização efectiva do golpe militar, e dura dois meses, de Fevereiro a Abril de 1974.

Depois do êxito da operação “Fim-Regime”, a 25 de Abril de 1974, assiste-se à passagem do “movimento dos capitães” que corresponde ao estádio conspiratório para a organização do Movimento das Forças Armadas (M.F.A.) autêntica metamorfose da instituição militar para operar politicamente durante o período de transição previsto até às eleições para a Assembleia Nacional Constituinte.

Em todo o período aqui sintetizado as Forças Armadas mantiveram uma assinalável influência na sociedade portuguesa e reproduziram uma elite de oficiais preparada para tomar opções estratégicas.

BIBLIOGRAFIA

- Arriaga, Kaúlza, *A Defesa Nacional Portuguesa nos últimos 40 Anos e no Futuro*, Lisboa, Cadernos Celebrar o Passado Construir o Futuro, 1996.
- Carrilho, Maria, *Forças Armadas e Mudança Política em Portugal no Séc. XX – Para uma explicação sociológica do papel dos militares*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1985.
- Cervelló, Josep Sanchez, *A revolução portuguesa e a sua influência na transição espanhola (1961-1976)*, Lisboa, Assírio e Alvim, 1993.
- Estado-Maior do Exército, *Resenha Histórico-Militar das Campanhas de África (1961-1974)*, Lisboa, 4 volumes, 1988-1989.

- Ferreira, José Medeiros, *O Comportamento Político dos Militares – Forças Armadas e Regimes Políticos em Portugal no Século XX*, Lisboa, Ed. Estampa, 1992.
- Ferreira, José Medeiros, “As Relações entre as Forças Armadas e o Regime (1933-1960)” in *Portugal e o Estado Novo*, coordenação de Fernando Rosas, *Nova História de Portugal*, Direcção de Joel Serrão e Oliveira Marques, Vol. XII, 1992, pp. 144-200.
- Lemos, Viana de, *Duas Crise*, Lisboa, Ed. Nova Gente, 1977.
- Matos, Luís Salgado de, Serra, João B., “Intervenções militares na vida política”, in revista *Análise Social* XVIII (72-73-74), Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, pp. 1165-1195.
- Macedo, Ernesto Ferreira de, *Subsídios para o Estudo do Esforço Militar Português na Década de Cinquenta. Os Compromissos com a O.T.A.N.*, Lisboa, Estado-Maior do Exército, 2 vols., 1988.
- Menezes, Manuel Amorim Sousa, *A Defesa dos Açores durante a II Guerra Mundial*, Lisboa, Estado-Maior do Exército, 1988.
- Telo, A. José, *Portugal na Segunda Guerra (1941-1945)*, Lisboa, Ed. Vega, 2 vols., 1991-1992.
- Telo, A. José, *Portugal e a NATO – O reencontro da tradição atlântica*, Lisboa, Edições Cosmos, 1996.

As Forças Armadas e a Democracia Portuguesa, 1974-1982*

Vasco Rato

Instituto da Defesa Nacional

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

Quarenta e oito anos de autoritarismo português chegaram ao seu fim durante as primeiras horas de 25 de Abril de 1974, quando um pequeno grupo de oficiais, adoptando a designação *Movimento das Forças Armadas* (MFA), derrubou o *Estado Novo*. O golpe, por sua vez, desencadeou uma espiral de transformação revolucionária que se prolongaria até 25 de Novembro de 1975, data em que um sector das Forças Armadas (FAP), em estreita aliança com os partidos políticos democráticos, pôs termo ao “Processo Revolucionário Em Curso”. Abria-se assim caminho às tréguas constitucionais que levariam, com a promulgação da Constituição de 1976, ao estabelecimento de uma democracia tutelar¹.

O golpe de 1974 iniciou, na conhecida caracterização de Samuel Huntington, a “terceira vaga de democratização”, que posteriormente se alargaria à Grécia, à Espanha, à América Latina e, finalmente, à Europa de Leste². Contudo, na década anterior à revolução democrática europeia de 1989, a transição através de *ruptura* verificada em Portugal era considerada anómala, eclipsada pela via da *reforma pactada/ruptura pactada* seguida nos restantes Estados da Europa do Sul e, também, na maioria dos países latino-americanos³. Porém, a experiência portuguesa com os processos de transição e de consolidação democráticas, não obstante as suas singularidades, antecipou muitas das dificuldades e desafios que, mais tarde, surgiriam na América Latina e na Europa pós-comunista. Relações civis-militares foram reestruturadas, instituições democráticas erguidas e solidificadas, enquanto poderes tutelares e “domínios de reserva” constitucionalmente consagrados eram desmantelados. Mais surpreendentemente, estas mudanças eram alcançadas num país relativamente subde-

1 Sobre o conceito “democracia tutelar”, cf., Adam Przeworski, “Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts”, in Jon Elster e Rune Slagstad (eds). *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988, pp. 60-61. Sobre a aplicação deste conceito ao caso português, cf., Maria Carrilho. *Democracia e Defesa: sociedade, política e Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1994 e Maria Carrilho, “Democracy and the Armed Forces in Portugal: From Revolution to Routine” in Richard Herr (ed.). *The New Portugal: Democracy and Europe*. Berkeley: International and Area Studies, 1992.

2 Samuel P. Huntington. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

3 Estudos comparados sobre as duas transições incluem Juan J. Linz, “Spain and Portugal: Critical Choices”, in David S. Landes (ed.). *Western Europe: The Trials of Partnership*. Lexington: D. C. Heath, 1977, pp. 237-96; Juan J. Linz, “Some Comparative Thoughts on the Transition to Democracy in Portugal and Spain”, in Jorge Braga de Macedo e Simon Serfaty (eds.). *Portugal Since the Revolution: Economic and Political Perspectives*. Boulder: Westview Press, 1981, pp. 25-45; Howard J. Wiarda. *The Transition to Democracy in Spain and Portugal*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Research, 1989.

envolvido, a braços com adversidades económicas, que provocaram a implementação de medidas de austeridade e reajustamentos estruturais. A experiência das últimas décadas demonstra que os militares raramente surgem como agentes promotores de mudanças socio-políticas profundas⁴. Bem pelo contrário, a evidência empírica aponta para uma clara preferência pela defesa do *status quo* após a intervenção militar na esfera política⁵. Nessa medida, as intervenções militares podem ser caracterizadas como “correctivas”, normalmente efectuadas para evitar transformações socio-económicas ou para travar a desagregação da ordem vigente⁶. Todavia, na experiência portuguesa, o MFA, comprometido com um vasto programa de “democratização, descolonização e desenvolvimento”, rapidamente se metamorfoseou numa vanguarda revolucionária determinada a instituir um regime socializante/socialista.

Apesar da ameaça à democracia representada pelas correntes vanguardistas do MFA durante algumas fases da transição, o caso português revela que militares politicamente empenhados nem sempre constituem obstáculos inultrapassáveis à democratização plena⁷. Numa perspectiva comparativa, o interesse da experiência portuguesa reside, justamente, na avaliação das condições em que as forças armadas de um país podem inibir ou promover a transição e a subsequente consolidação da democracia.

4 Exposições clássicas sobre a intervenção militar na política incluem, *inter alia*: S. E. Finer. *The Man on Horseback* (2nd enlarged edition). Boulder: Westview Press, 1988; Samuel P. Huntington. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968; Amos Perlmutter. *Political Roles and Military Rulers*. Totowa: Frank Cass, 1981; Eric A. Nordlinger. *Soldiers and Politics: Military Coups and Governments*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1977; Morris Janowitz. *The Military in the Political Development of New Nations: An Essay in Comparative Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1964; Morris Janowitz. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. Nova Iorque: The Free Press, 1971; Brian Loveman. *For la Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America*. Wilmington: SR Books, 1999.

5 Robert W. Jackman, “Politicians in Uniform: Military Governments and Social Change in the Third World”, *American Political Science Review*, Vol. 70, No. 4, December 1976, pp. 1078-97.

6 Guillermo O'Donnell. *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*. Berkeley: University of California Press, 1973; Robert Pinkney, “The Theory and Practice of Military Government”, *Political Studies*, Vol. 21, No. 2, June 1973, pp. 152-66.

7 Seguindo Robert Dahl, democracia significa que “o controlo sobre as decisões políticas está constitucionalmente investido em entidades eleitas” escolhidas em “eleições justas e frequentes”. Por isso mesmo, nenhuma política sectorial pode estar fora do alcance do legislador. Robert Dahl. *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press, 1971, pp. 1-3. Na medida em que a política militar esteve constitucionalmente vedada ao legislador entre 1976 e 1982, não existia uma democracia plena em Portugal. Neste mesmo sentido, Terry Lynn Karl. “Dilemmas of Democratization in Latin America” in Dankwart A. Rustow e Kenneth Paul Erickson (eds.). *Comparative Political Dynamics: Global Research Perspectives*. Nova Iorque: HarperCollins Publishers, 1991, p. 165.

O INSUCESSO DA RENOVAÇÃO AUTORITÁRIA

A Ciência Política comparada demonstra que uma análise sistemática de dinâmicas de transição requer uma compreensão das potencialidades, debilidades e contradições do regime anterior⁸. Convém, por isso, registar que o *Estado Novo* derrubado pelo MFA não era fascista nem genuinamente corporativo⁹, mas antes um regime conservador-burocrático, personalista, adverso à modernização socio-económica e dedicado à preservação do império ultramarino. Fundado por António de Oliveira Salazar, sustentou-se, durante as suas fases distintas, em pilares tão diversos como monárquicos incondicionais, republicanos dissidentes, integralistas revolucionários, uma parte significativa das classes médias, a Igreja Católica e as Forças Armadas. Ao longo de quatro décadas, esta coligação, social e politicamente heterogénea, seria preservada pela autoridade de Salazar, e pelo engenho mostrado por este ao federar interesses dispersos e até, por vezes, antagónicos.

No últimos anos da década de 60, perante instituições autoritárias crescentemente incapazes de responder às novas e complexas transformações sociais, a coligação salazarista começou a desmembrar-se. Agravada pelo carácter arcaico e personalista da ideologia autoritária, a crise institucional era indissociável da erosão de uma legitimidade radicada no poder e autoridade pessoais de Salazar. Por último, a interminável guerra colonial que, inicialmente, proporciona ao regime um novo fôlego, au-

8 Ver, por exemplo, Juan J. Linz e Alfred Stepan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 55; Terry Lynn Karl, "Dilemmas of Democratization in Latin America", p. 172.

9 Manuel de Lucena define o autoritarismo português como "fascismo sem um movimento fascista". Baseado numa análise comparativa com o fascismo italiano, Manuel de Lucena sugere que, mesmo na ausência de um partido de massas revolucionário, muitas das funções e objectivos políticos típicos de partidos dessa natureza também se verificaram em Portugal. Ver Manuel de Lucena, "The Evolution of Portuguese Corporatism under Salazar and Caetano", in Lawrence S. Graham e Harry M. Makler (eds). *Contemporary Portugal: The Revolution and its Antecedents*. Austin: Texas University Press, 1979, pp. 47-88 e Manuel de Lucena. *A Evolução do Sistema Corporativo Português: O Marcelismo*. Lisboa: Perspectivas e Realidades, 1976. Em contrapartida, Stanley G. Payne afirma que nunca houve "fascismo genuíno em Portugal. O *Estado Novo* do Dr. António de Oliveira Salazar foi um regime corporativo, conservador que se afastou de qualquer espécie de radicalismo, incluindo o fascismo. Carecia de um partido ou movimento genuinamente mobilizador, já que a União Nacional era uma mera frente oficial e não um movimento autónomo de mobilização de massas". Stanley G. Payne, "Fascism in Western Europe", in Walter Laqueur (ed.). *Fascism: A Reader's Guide: Analyses, Interpretations, Bibliography*. Berkeley: University of California Press, 1976, p. 303. O estudo definitivo que insere o salazarismo no contexto do fascismo europeu é António Costa Pinto. *O Salazarismo e o Fascismo Europeu: problemas de interpretação nas ciências sociais*. Lisboa: Editorial Estampa, 1992.

menta o isolamento internacional do país, agravando as dificuldades internas enfrentadas pela ditadura. Neste contexto, e à medida que importantes sectores da coligação autoritária começam a distanciar-se do regime, a sucessão desencadeada em Agosto de 1968 pelo acidente que deixa Salazar fisicamente incapacitado leva as elites autoritárias a adotar, embora com numerosas hesitações e ambiguidades, uma estratégia de sobrevivência.

Depois de efectuar consultas com os representantes das várias facções da elite dominante, o presidente Américo Thomaz, em 27 de Setembro de 1968, nomeia Marcello Caetano para substituir Salazar na chefia do governo¹⁰. Ditada pela necessidade de “regenerar” e “descomprimir” o *Estado Novo* sem, contudo, provocar alterações às suas regras definidoras e estruturas político-constitucionais, a decisão de confiar a Presidência do Conselho a um “reformador” não seria pacífica. Às dificuldades inerentes à renovação do regime acrescentavam-se limitações estruturais rígidas, tanto a nível externo como interno, a mais importante das quais era o posicionamento das Forças Armadas¹¹. Tirando partido do poder negocial adquirido em consequência do seu papel na condução das guerras africanas, a hierarquia militar aceitou a nomeação de Caetano, mas na condição de este não vir a alterar a política de defesa existente, nem impor uma “solução federalista” para o problema colonial¹². Vergando-se a estas condições, Caetano permitiu que a instituição mais resistente à mudança

10 Estudos interpretativos sobre o “marcelismo” incluem Vasco Pulido Valente, “Marcello Caetano: as desventuras da razão”, *K*, No. 2, Novembro de 1990, pp. 40-45 e 162-184; Vasco Rato, “Marcelismo” in António Barreto e Maria Filomena Mónica (eds.), *Dicionário de História de Portugal – Vol. 8 Suplemento F/O*. Porto: Figueirinhas, 1999, pp. 421-427; Josep Sánchez Cervelló, “El caetanismo”, in Hipólito de la Torre (coord.), *Portugal y España en el cambio político (1958-1978)*. Mérida: UNED, 1989, pp. 101-117. Fernando Rosas, “O Marcelismo ou a falência da política de transição no Estado Novo”, in J.M. Brandão de Brito (ccord.), *Revolução e Democracia: Do Marcelismo ao Fim do Império*. Lisboa: Editorial Notícias, 1999.

11 Sobre as consequências para a transição de regimes autoritários militarizados versus regimes autoritários de domínio civil, Felipe Aguero, “The Military and the Limits of Democratization”, in Scott Mainwaring, Guillermo O’Donnell e J. Samuel Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992, pp. 153-198.

12 Quando Caetano sugeriu que estava preparado para alterar o rumo da política colonial – caso os eleitores assim o desejassem – Américo Thomaz respondeu que, a verificar-se essa mudança, as “Forças Armadas interviriam”. Marcello Caetano. *Depoimento*. Rio de Janeiro: Distribuidora Record, 1974, p. 14. Kenneth Maxwell, “Regime Overthrow and the Prospects for Democratic Transition in Portugal”, in Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter e Laurence Whitehead, (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 112.

delineasse os parâmetros da *abertura*; ou seja, ao excluírem eventuais alterações à política de defesa, os militares *ipso facto* impediam Caetano de ultrapassar o “calcanhar de Aquiles” do regime – as guerras coloniais. Oscilando entre a liberalização socio-política e a continuação da defesa da “ordem pública” e da “integridade” do *Ultramamar*, a *abertura* de Caetano é, desde o início, altamente contraditória. Esta tensão, balizada entre a “descompressão” e um possível regresso à repressão caso a liberalização acelerasse para além dos limites aceitáveis à elite autoritária, emerge como um constrangimento permanente à actuação e às opções dos apoiantes, e também dos oponentes, do regime. Com o intuito de forjar uma coligação anti-reformista, os *duros* (a hierarquia militar e a elite ministerial que transitara do gabinete de Salazar) congregaram-se em torno de Américo Thomaz. Reunindo o apoio dos reformadores da *União Nacional*, dos grupos económicos favoráveis a uma “abertura” à Europa e dos tecnocratas modernizadores que ocupavam posições estratégicas no aparelho de Estado, Caetano contava também com o apoio condicional dos deputados da *ala liberal*, que insistiam em testar os limites da *abertura*. O insucesso da *abertura* residiu, justamente, na incapacidade de Caetano de ultrapassar os objectivos irreconciliáveis que separavam estas duas coligações. Durante os primeiros meses do seu mandato, o Presidente do Conselho adopta uma série de medidas inesperadas, embora largamente simbólicas¹³, destinadas a convencer as forças da oposição a contribuírem activamente para a reforma do regime, nomeadamente através da sua participação nas eleições de 1969¹⁴. Entre 1968 e 1972, empenhava-se em renovar o regime sem alterar os seus pilares fundamentais, enquanto a *ala liberal* procura acelerar a *abertura*, exigindo “o cumprimento da lei”, o reconhecimento e expansão de direitos colectivos e individuais e, por fim, a democratização política plena.

O confronto que opõe *duros* e *liberais* atinge o seu zénite durante o processo de revisão constitucional de 1971-72¹⁵, quando, para surpresa

13 Por exemplo, Mário Soares, líder da *Acção Socialista Portuguesa*, e D. António Ferreira Gomes, o Bispo do Porto, foram autorizados a regressar do exílio. Sobre esta decisão, ver Marcello Caetano, *Depoimento*, pp. 53-54.

14 Philippe C. Schmitter, “Portée et signification des élections dans le Portugal autoritaire, 1933-1974”, *Revue Française de Science Politique*, 27, Fevereiro de 1977, pp. 92-122.

15 Marcello Caetano, *Depoimento*, p. 66. Sá Carneiro concluiu que a maioria *dura* da Assembleia Nacional “pôs fim às expectativas introduzidas pelas eleições e reforçadas pelos desenvolvimentos durante a primeira sessão” da Assembleia Nacional. Francisco Sá Carneiro, “O fim da Assembleia Renovada”, *Expresso*, 28 de Abril, 1973, p. 8.

dos reformistas, o Presidente do Conselho apoia as propostas apresentadas pelos *duros* da Assembleia Nacional. Este alinhamento objectivo de Caetano com os *duros* derivava da sua convicção de que os *liberais* procuravam pressioná-lo a adoptar políticas que, invariavelmente, conduziriam a confrontos directos com a facção mais recalcitrante do regime¹⁶. Na óptica de Caetano, permitir aos *liberais* determinar o ritmo e o conteúdo das reformas teria como consequência a radicalização da renovação e, subseqüentemente, o isolamento de sectores estratégicos da coligação salazarista, cépticos quanto à *abertura* e dispostos a recorrer a medidas extremas para a inviabilizar. É, todavia, a aquiescência de Caetano às manobras de Thomaz, com vista à sua reeleição presidencial, que inviabiliza a liberalização. Cientes da vulnerabilidade política de Caetano, e à medida que o número e poder dos apoiantes do Presidente do Conselho diminuía depois de assegurada a eleição de Thomaz, os *duros* exigiram ainda maiores concessões políticas. Por ocasião das eleições para a Assembleia Nacional, em Outubro de 1973, no seguimento da ruptura política entre Caetano e a *ala liberal*, torna-se evidente que a *abertura* fracassara.

Dada a impossibilidade de alterar as políticas colonial e de defesa, e compreendendo que a legitimidade do regime não podia ser regenerada através de reformas políticas, Caetano passa a adoptar critérios da eficácia e da *performance* económica para relegitimar o regime. Intensifica-se o planeamento estatal, aumentam-se os recursos públicos disponibilizados para fomentar o crescimento económico e implementam-se novos programas sociais para aumentar a lealdade para com o regime. Porém, o incremento do investimento estrangeiro desde o início dos anos 60, aliado aos devastadores custos financeiros das guerras coloniais, tornaram a economia portuguesa deveras vulnerável às vicissitudes da economia internacional. Após a crise petrolífera de 1973 e as pressões inflacionistas que esta gerou, a vulnerabilidade da estratégia desenvolvimentista de Caetano é cada vez mais evidente. À medida que as classes médias começavam a desertar do regime, tornava-se claro que a tentativa de o relegitimar através do critério da eficácia e da *performance* económica fracassara. Restava ao regime a defesa do império ultramarino do “Minho a Timor”.

16 Marcello Caetano, *Depoimento*, pp. 65-66. Dois anos antes do golpe de Abril, Sá Carneiro confirmou esta perspectiva ao declarar que aceitara ser candidato pela *União Nacional* porque acreditava que a democratização ocorreria a curto prazo. Ver, Entrevista a Francisco Sá Carneiro, *República*, 11 de Janeiro de 1972.

A REVOLTA DOS CAPITÃES

Escassos meses após ter sido deposto, Marcello Caetano admitia que “toda a minha actuação de governante foi condicionada pela questão ultramarina”¹⁷. Se atendermos a que as guerras haviam provocado profundas clivagens no seio das elites, a afirmação é tudo menos surpreendente. Por um lado, os *duros* consideravam o estatuto dos territórios africanos não negociável; por outro, a oposição defendia o direito das colónias à autodeterminação e à independência. Rejeitando o que considerava serem soluções extremistas, Caetano advogava “uma autonomia progressiva e participada” para as colónias. Todavia, em 1973, esta estratégia gradualista já não era viável¹⁸.

A primeira indicação pública das profundas diferenças existentes no interior das Forças Armadas relativamente à política de defesa do regime surgiu em Junho de 1973, quando oficiais do Quadro Permanente, a prestar serviço na Guiné, contestam a realização de um Congresso de Antigos Combatentes, que se salda por uma série de críticas à actuação das FAP nos teatros de guerra africanos¹⁹. Estes oficiais a combater na Guiné temiam que o governo se preparasse para responsabilizar as Forças Armadas pelos eventuais fracassos militares em África. Tratava-se de uma apreensão legítima na medida em que, uma década antes, depois da queda de Goa, Damão e Diu, o general Vassalo e Silva, e alguns dos seus oficiais, foram responsabilizados pelo fiasco indiano. No início da década de 70, “a Índia” era, na memória institucional das FAP, sinónimo de traição e da humilhação infligida à instituição militar pelos “políticos”. A

17 Marcello Caetano, *Depoimento*, p. 17.

18 Ao assumir o cargo em 1968, Caetano considerava que “os bandos guerrilheiros eram relativamente pouco numerosos e sem representatividade. Contê-los, era uma questão de segurança interna”. Marcello Caetano, *Depoimento*, p. 30. Em 1973, as tropas portuguesas tinham estabilizado a situação militar em Angola. Todavia, em Moçambique a situação militar estava a tornar-se cada vez mais difícil e, na Guiné, a guerra estava efectivamente perdida. Nesse ano, Caetano era confrontado com a proposta de Spínola de declarar um cessar-fogo e negociar com o PAIGC. Rejeitou as negociações na Guiné, convencido de que estas estabeleceriam um precedente que enfraqueceria a posição de Portugal em Angola e Moçambique e levaria à legitimação dos “movimentos rebeldes”. Marcello Caetano, *Depoimento*, pp. 190-191.

19 Dado que o Regimento de Disciplina Militar proibia actos de protesto colectivos, o telegrama era apenas assinado por Alberto Rebordão de Brito e Marcelino da Mata, detentores das mais altas condecorações militares portuguesas. Também Vasco Lourenço, um dos primeiros activistas do MFA, sugeriu que a origem do movimento remontara ao Congresso dos Antigos Combatentes. Vasco Lourenço, “Ainda o 16 de Março”, *Revista Expresso*, 24 de Maio de 1997, p. 71.

determinação de evitar “novas Índias” passou a ser um factor crítico para mobilizar sectores importantes das forças armadas contra o governo. Em 13 de Julho de 1973, um mês após o encerramento do Congresso dos Antigos Combatentes, o governo promulgou o Decreto-Lei 353/73²⁰. As reacções a esta legislação, fundamentalmente de âmbito corporativo, e largamente restringidas ao Exército, foram genericamente motivadas por um conjunto de queixas comuns aos oficiais de baixa e média patentes. Doze anos após a deflagração das guerras coloniais, saturados com múltiplas e prolongadas comissões no Ultramar e susceptíveis à desmoralização, muitos destes jovens oficiais interpretaram o Decreto-Lei 353/73 como uma ameaça ao seu *status* profissional. Particularmente polémicas eram as alterações ao sistema de promoções contempladas pelo decreto, possibilitando aos *ex-milicianos* “saltar patentes” e, em alguns casos, ultrapassar em antiguidade oficiais do Quadro Permanente. Foi, portanto, a defesa dos interesses e valores profissionais – e não objectivos e intenções de carácter revolucionário – que motivou os organizadores e aderentes ao movimento de Capitães nesta fase inicial de contestação. A segunda fase do movimento iniciou-se em 9 de Setembro de 1973, data em que aproximadamente 150 oficiais reuniram nos arredores de Évora para redigirem uma petição exigindo ao governo a reparação das injustiças geradas pelo Decreto-Lei 353/73²¹. Ao mesmo tempo, alguns generais, incluindo António de Spínola, Francisco Costa Gomes e Kaúlza de Arriaga, personalizando tendências militares distintas, conspirava activamente contra a *situação*. Kaúlza de Arriaga e os seus seguidores tentavam impedir a *abertura*, preconizando maior empenho militar contra os movimentos nacionalistas, recusando eventuais negociações tendentes a alte-

20 O Decreto-Lei 353/73 permitia a integração de *ex-milicianos* no Quadro Permanente, após a realização de um curso intensivo ministrado na Academia Militar e complementado por seis meses de instrução numa das Escolas Práticas. Como o governo acreditava que a experiência militar dos *milicianos* era valiosa, e dado que estes oficiais possuíam formação universitária, o curso normal de quatro anos na Academia Militar podia ser transformado num plano de estudo intensivo, cuja duração seria reduzida a dois semestres, continuando a ser equivalente ao programa normal de quatro anos ministrado aos cadetes regulares na Academia Militar.

21 Sobre as origens do MFA, cf., Maria Carrilho, *Forças Armadas e Mudança Política em Portugal do Séc. XX: Para uma explicação sociológica do papel dos militares*. Lisboa: Casa da Moeda, 1985; Diniz de Almeida, *Origens e Evolução do Movimento de Capitães*. Lisboa: Edições Sociais, 1977; Otelo Saraiva de Carvalho, *Alvorada em Abril*. Lisboa: Ulmeiro, 1984; George W. Grayson, “Portugal and the Armed Forces Movement”, *Orbis*, Vol. 19, No. 2, Verão de 1975, pp. 335-78; António Rangel Bandeira, “The Portuguese Armed Forces Movement: Historical Antecedents, Professional Demands, and Class Conflict”, *Politics and Society*, Vol. 6, No. 1, 1976, pp. 1-56.

rar o estatuto dos territórios africanos. Em contrapartida, António de Spínola advogava uma federação entre Portugal e as colónias africanas, enquanto Francisco Costa Gomes, Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas, se mostrava equidistante em relação a estas posições e moderadamente crítico relativamente ao regime, limitando-se a propor uma nebulosa “solução política” para o problema ultramarino. Não obstante as diferenças que os separavam, os três generais coincidem quanto à rejeição do *status quo*, considerado como uma resposta insatisfatória às guerras, apesar de ter sido esta a condição colocada pelas chefias militares para viabilizar a nomeação de Marcello Caetano como Presidente do Conselho.

No início de Janeiro de 1974, o General António de Spínola é nomeado Vice-Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas – o número dois da hierarquia militar. A decisão de conceder a Spínola um forum institucional a partir do qual ele podia agitar a reforma política e militar veio a revelar-se um grave erro de cálculo, confirmando-se pouco mais de um mês depois, com a publicação de *Portugal e o Futuro* ²². O livro veiculava a defesa de uma federação entre Portugal e os territórios ultramarinos, mas, mais importante ainda, neutralizou as inquietações de vários quadrantes do Quadro Permanente relativamente às intenções do *Movimento* no tocante à questão ultramarina. Embora não fosse susceptível de ser entendido como um “manifesto dos Capitães”, *Portugal e o Futuro*, privilegiando uma “solução política” para as guerras, apontava uma via política alternativa à que estava a ser seguida pelo governo de Caetano, incluindo uma profunda alteração da política de defesa. Confrontados com um desafio político desta dimensão, o presidente Thomaz e os *duros* exigiram a imediata demissão dos generais Spínola e Costa Gomes, este último por ter autorizado a publicação do livro.

À medida que estes acontecimentos se desenrolavam, em 5 de Março, abandonando a sua estratégia legalista, fundamentalmente consubstanciada na apresentação de petições e na veiculação de queixas através dos canais hierárquicos existentes, 200 oficiais encontraram-se em Cascais para aprovar uma declaração política. A posição dos capitães do Quadro Permanente será reforçada quando um grupo de *ex-milicianos*, a esmagadora maioria dos quais são leais a Spínola, se juntam ao movimento. O documento saído desta reunião, intitulado “O Movimento, as

22 António de Spínola. *Portugal e o Futuro*. Lisboa: Arcádia, 1974.

Forças Armadas e a Nação”, é explícito em ligar a resolução da questão colonial à democratização do país e, também, ao desenvolvimento económico. Representa, portanto, a maturação da contestação, agora assumidamente marcada por desígnios políticos identificáveis, embora nem sempre inequívocos. Sem dúvida um documento chave para enquadrar politicamente o MFA, “O Movimento, as Forças Armadas e a Nação” não avança uma solução clara para a questão colonial. Também não o poderia fazer sob pena de destruir o consenso mínimo entre as facções que nessa altura se juntavam debaixo do chapéu do movimento. Daí que os oficiais reunidos em Cascais tenham optado, uma vez mais, por uma vaga “solução política”, sem identificarem a natureza específica dessa mesma solução.

A fim de responder à deterioração da situação político-militar, em 14 de Março, Marcello Caetano convocou os oficiais-generais dos três ramos ao Palácio de São Bento para uma demonstração de fidelidade ao governo. Os capitães interpretaram esta submissão dos seus generais às autoridades políticas como mais uma humilhação das Forças Armadas, concluindo que os seus superiores hierárquicos careciam de coragem para salvaguardar os interesses da instituição. Aproveitando o pretexto dado pela demonstração de lealdade da hierarquia, Caetano demitiu Spínola e Costa Gomes e, no dia seguinte, nomeou Joaquim da Luz Cunha, um *duro* hostil aos capitães, como novo CEMGFA. A demissão de Spínola desencadeou a tentativa de golpe fracassada de 16 de Março, mas, em 25 de Abril, o mais antigo regime autoritário europeu sucumbia perante a investida do Movimento das Forças Armadas.

A TRANSIÇÃO SOB HEGEMONIA MILITAR

Embora várias periodizações sejam consistentes com os acontecimentos ocorridos entre Abril de 1974 e Novembro de 1975, este artigo enfatiza as disputas intra-militares e as inovações institucionais que estas provocaram. Assim, a primeira e mais importante das três fases da transição baliza-se entre o golpe de Abril e o abandono da presidência pelo general António de Spínola, em 30 de Setembro de 1974. O eclipse político de Spínola, e a concomitante ascensão da Comissão Coordenadora do Programa (CCP) do MFA, marcam o início da segunda fase, que terminou como o triunfo dos *gonçalvistas* sobre as restantes facções do *Movimento*

em 11 de Março de 1975. A terceira e última fase, marcada por lutas fratricidas entre as facções emergentes da CCP, convulsões revolucionárias, disputas institucionais e a ameaça de guerra civil, terminou em 25 de Novembro com a vitória da coligação reunindo oficiais profissionais, pretorianos moderados e partidos políticos democráticos²³.

As disputas entre as facções do MFA que tiveram lugar entre Abril de 1974 e Novembro de 1975 estavam enraizadas nas clivagens que permeavam o *Movimento* antes de 25 de Abril. De facto, o Movimento das Forças Armadas que executa o golpe é uma coligação de grupos, sensibilidades e projectos heterogéneos que convergem para derrubar um regime que todos consideravam ser incapaz de resolver o impasse gerado pelas guerras coloniais²⁴. Esse carácter abrangente do *Movimento* explica a virtual ausência de apoio militar em defesa do regime no dia do golpe, assim como a sua vulnerabilidade à politização que alastrou para o interior do MFA e das FAP nos meses posteriores ao golpe.

Na noite em que o regime autoritário implodiu, a coligação MFAista desmembrou-se, opondo uma recém-constituída Comissão Coordenadora do Programa (CCP), agregando os militares-não-hierárquicos, a Spínola e à hierarquia militar, representada pela Junta da Salvação Nacional. A fonte imediata deste conflito entre os dois principais componentes da coligação que executou o *golpe* era a redacção do Programa do MFA e a sua interpretação. Sendo, na sua essência, um documento reformista defendendo processos e garantias democráticas formais, o Programa do MFA definia o período desde o *golpe* até à conclusão dos trabalhos da Assembleia Constituinte, democraticamente eleita, como um “período de excepção” pré-constitucional. Após a promulgação da nova Constituição, as instituições transitórias previstas pelo Programa seriam abolidas. Concomitantemente, as Forças Armadas “restringir-se-iam à

23 Análises do período 1974-75 incluem os trabalhos jornalísticos da equipa de analistas do Sunday Times. *Insight on Portugal. The Year of the Captains*. Londres: Andre Deutsch, 1975 e Robert Harvey. *Portugal: Birth of a Democracy*. Nova Iorque: St. Martin's Press, 1978. As melhores análises académicas da transição são Kenneth Maxwell. *The Making of Portuguese Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995 e José Medeiros Ferreira. *Ensaio Histórico Sobre a Revolução do 25 de Abril: o período pré-constitucional*. Lisboa: INCM, 1983.

24 Ramiro Correia, um destacado *gonçalvista*, caracterizou o MFA como “um movimento complexo, muito heterogéneo, resultado de uma aliança de forças altamente contraditórias, que se concretizou numa plataforma política, o Programa do MFA, e na acção militar, o Golpe de Estado do 25 de Abril...As contradições surgem logo no dia 25 de Abril sobre o texto do Programa a apresentar ao País”. Ramiro Correia, Pedro Soldado e João Marujo. *MFA e luta de classes: Subsídios para a compreensão do processo histórico português*. Amadora: ed. José Fortunato, s.d., p. 55.

sua missão específica de defender a soberania da Nação”. Dado que a realização das eleições para a Constituinte estava prevista para, no máximo, doze meses após o golpe e que, previsivelmente, seria necessário mais um ano para edificar as novas instituições constitucionais, o regresso dos militares aos quartéis dar-se-ia no início de 1976. O Programa era, pois, bastante explícito quanto à delineação dos tempos da transição, incluindo o afastamento voluntário dos militares da política.

Como fonte de legitimação política, o Programa do MFA estruturava as preferências, opções e estratégias políticas de todos os concorrentes ao poder. Mas, concebido como uma plataforma para a construção de um amplo consenso entre as várias tendências do MFA, o Programa dificilmente podia ser um guia inequívoco para a *praxis* política. Não surpreende pois que o Programa se torne numa fonte de fricção à medida que os seus auto-nomeados intérpretes – primeiro Spínola e a CCP e, depois, as várias facções emergentes da CCP – divergem quanto ao significado das propostas contidas no texto. Para Spínola, o Programa é entendido como um instrumento para viabilizar a construção da democracia pluralista e a “regeneração nacional”. Em contrapartida, e especialmente após o abandono da presidência por Spínola, em Setembro de 1974, a CCP passa a entendê-lo como um projecto vanguardista para efectuar profundíssimas transformações políticas e socio-económicas. Ambas as leituras poderiam ser fundamentadas pelo texto; era simplesmente uma questão de colocar a tónica numa ou noutra das suas vertentes. Por isso mesmo, a tensão inerente ao documento – e à transição – centrava-se em torno da possibilidade de se proceder a profundas mudanças socio-económicas sem se comprometerem as instituições políticas representativas.

O modelo institucional traçado pelo Programa do MFA para o “período de excepção”, assentando no Presidente da República, na Junta de Salvação Nacional (JSN), no Conselho de Estado e no Governo Provisório, garantia, tanto pela sua desarticulação como pela sua composição, que nenhuma “linha” do MFA conseguiria impor a sua hegemonia. Se a Junta era basicamente um veículo através do qual a hierarquia militar poderia exercer poder, os militares não-hierárquicos que continuavam a dominar as mais importantes unidades operacionais, não poderiam ser excluídos das novas instituições²⁵. Dado que a CCP era a única entidade “represen-

25 Sobre a distinção entre os militares hierárquicos e militares não-hierárquicos, e a sua importância para processos de transição democrática, ver Juan J. Linz e Alfred Stepan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, pp. 66-68.

tativa” dos capitães do MFA, Spínola sugeriu que os seus sete membros – três do Exército, dois da Marinha e dois da Força Aérea – fossem integrados no Conselho de Estado²⁶. Esperava que a inclusão da CCP na arquitectura institucional emergente condicionasse as opções e a margem de manobra dos militares não-hierárquicos; mas na realidade, acabou por proporcionar aos capitães a base institucional a partir da qual poderiam alargar o seu poder a outros centros de decisão.

Ao contrário das demais estruturas do Estado, o Governo Provisório era composto por “representantes civis das tendências políticas”, tornando-se, por isso mesmo, o principal veículo institucional para a implementação dos partidos na sociedade²⁷. Nas eleições de Abril de 1975, a legitimidade política e a notoriedade pública asseguradas pela presença de alguns dos representantes dos partidos no governo, que não era estendida às organizações que não eram contempladas com lugares governamentais, converteram-se em votos. Todavia, a inclusão dos partidos no Governo Provisório, essencial para a obtenção de legitimidade eleitoral subsequente, exigia que estes aderissem ao Programa do MFA²⁸. O problema era que a “verdadeira interpretação” do texto não era pacífica, dependendo mais da correlação de forças dentro do MFA do que de qualquer leitura objectiva dos seus pressupostos e propostas.

Nos meses subsequentes ao golpe, marcados pela agudização do conflito entre a CCP e Spínola, o Primeiro Ministro Palma Carlos é substituído pelo Coronel Vasco Gonçalves, o oficial mais antigo da CCP, que é acompanhado na entrada para o Segundo Governo Provisório por um

26 Kenneth Maxwell considera a integração da CCP no Conselho de Estado como “a primeira forma de institucionalização do MFA”. Kenneth Maxwell, *The Making of Portuguese Democracy*, p. 63.

27 A ausência de militares no Primeiro Governo Provisório – o Tenente-Coronel Firmino Miguel, Ministro da Defesa, era a única excepção – demonstra até que ponto se tratava de uma coligação de forças civis emergentes. Contudo, o Primeiro Governo Provisório não era, *stricto sensu*, representativo dos partidos políticos, mas sim, e tal como o Programa sugeria, constituído por correntes e personalidades políticas, “possíveis embriões” de futuros partidos. Sobre a importância dos Governos Provisórios na experiência portuguesa, ver Thomas Bruneau, “From revolution to democracy in Portugal: The roles and stages of the provisional governments”, in Yossi Shain e Juan J. Linz (eds.), *Between States: Interim Governments in Democratic Transitions*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1995.

28 Mário Soares, em finais de Julho de 1975, fez a seguinte avaliação dos Governos Provisórios: “o Partido Socialista estava num governo que efectivamente não governava, em que as resoluções políticas e os debates fundamentais tinham lugar fora do Conselho de Ministros... As decisões políticas eram tomadas à margem do Conselho de Ministros e sem consulta aos partidos da coligação”. Entrevista de Mário Soares, *Expresso*, 26 de Julho de 1975, p. 5. Declarações semelhantes podem ser encontradas na Entrevista a Mário Soares, *O Jornal*, 18 de Julho de 1975, pp. 2-3.

contingente de oficiais do MFA. Ao assumir um papel estratégico no governo, num momento em que o controlo das unidades era avidamente disputado entre os oficiais tradicionalistas que apoiavam Spínola e os capitães do MFA que continuavam a dispor de uma cadeia de comando paralela estabelecida para realizar o golpe, mas nunca dissolvida, os militares não-hierárquicos desafiavam abertamente a exigência de Spínola no sentido do regresso aos quartéis e da reimposição das estruturas de comando tradicionais. Ironicamente, este assalto dos capitães à cadeia de comando foi muito facilitado pelo saneamento dos generais e almirantes levado a efeito com a benção de Spínola nas semanas subsequentes ao golpe. Neste quadro, o Comando Operacional do Continente (COPCON), apesar de formalmente estar sob as ordens do CEMGFA, respondia *de facto* à liderança do Movimento. Seria um instrumento fulcral para a estratégia do MFA de criar um braço armado dentro da própria instituição militar.

Subjacente à deterioração da relação Spínola-CCP estava a questão das guerras ultramarinas. No Programa do MFA invoca-se como principal razão para o golpe a incapacidade do regime autoritário para definir uma política *ultramarina* “conducente à paz”, acrescentando-se que o “saneamento” das instituições do *Estado Novo* – incluindo as Forças Armadas – era um pré-requisito para que “a Nação” pudesse definir uma nova política ultramarina consentânea com o princípio de que “a solução para as guerras é política e não militar”. Todavia, a ambiguidade desta formulação indicava o precário compromisso forjado entre o general Spínola – preparado apenas para conceder a autodeterminação – e os capitães, determinados a procederem com uma descolonização rápida²⁹. Capitulando perante a CCP, em 27 de Julho, Spínola reconhece o direito das colónias à independência e, dois meses depois, a mesma CCP conseguia, finalmente, obrigar Spínola a demitir-se da presidência.

Enquanto a descolonização constituiu a principal clivagem entre Spínola e a Comissão Coordenadora do Programa, as várias sensibilidades do

29 Ao mesmo tempo que procurava estabilizar a situação militar no terreno, o General Spínola promovia relações privilegiadas com actores estrangeiros estratégicos, nomeadamente com Richard Nixon e Mobutu Sese Seko. cf., Tad Szulc, “Lisbon and Washington: Behind the Portuguese Revolution”, *Foreign Policy*, 21, Inverno de 1975-6, pp. 3-62. Os esforços de Spínola acabariam por ser bloqueados pelas estruturas do MFA estabelecidas nas colónias. Em alguns destes territórios, os oficiais do MFA incentivaram a fundação de movimentos nacionalistas. Cf., Josep Sánchez Cervelló. *El Último Imperio Occidental: La Descolonización Portuguesa (1974-1975)*. Mérida: UNED, Centro Regional de Extremadura, 1998.

MFA mantiveram-se unidas contra este adversário comum. Porém, em consequência da demissão de Spínola, a coligação MFAista desagrega-se em cinco facções – *spinolistas*, *tecnocratas*, *gonçalvistas*, moderados e populistas. Enfraquecidos pelo abandono da presidência pelo general Spínola, os *spinolistas*, excluídos da coligação do MFA após o 11 de Março de 1975, uniram-se aos *tecnocratas*, militares apolíticos profissionais, na tentativa de preservar o espírito e as intenções originais do Programa do MFA, que consideravam estar a ser subvertidos pelas facções emergentes da CCP. O comportamento dos oficiais *spinolistas* e *tecnocratas* era, em grande medida, animado pela convicção de que “as Forças Armadas não deviam assumir um papel político, mas antes actuar como garantes de um sistema democrático segundo o modelo ocidental”³⁰.

Vasco Gonçalves liderava um grupo heterogéneo de oficiais concentrado na Marinha e em alguns sectores do Exército, cuja força advinha de uma estreita colaboração com o Partido Comunista Português (PCP) e o Movimento Democrático Português (MDP/CDE), partidos que dominavam o Ministério do Trabalho, as autarquias, os sindicatos e uma parte considerável dos meios de comunicação social³¹. À medida que a transição se polarizava, os *gonçalvistas* alargavam a sua autoridade, hegemонizando as novas instituições político-militares, como o Conselho da Revolução, a Assembleia do MFA e Assembleias de Unidade (ADUs). Este predomínio *gonçalvista*, resultante da conquista de centros de decisão militares estratégicos e de posições no Estado, aumentou substancialmente no rescaldo de 11 de Março de 1975.

Do mesmo modo que a luta contra Spínola unira os capitães em torno da CCP, o assalto da facção *gonçalvista* ao Estado e à sociedade civil após o 11 de Março estimulou a coesão dos militares moderados – ou *meloantunistas*, como viriam a ser conhecidos durante o “Verão Quente” de 1975. Defensores de uma “terceira via” socialista, resultante da fusão de componentes de radicalismo terceiro-mundista, do pluralismo democrático e da intervenção selectiva do Estado, mantinham que os *gonçalvistas* e os seus aliados civis eram incapazes de constituir a ampla base social de apoio necessária para avançar rumo ao socialismo. A colaboração com os partidos políticos democráticos, sobretudo com o PS de Mário Soares era,

30 Kenneth Maxwell, *The Making of Portuguese Democracy*, p.87.

31 Ben Pimlott e Jean Seaton, “Political power and the Portuguese Media”, in Lawrence S. Graham e Douglas Wheeler (eds.). *In Search of Modern Portugal: The Revolution and Its Consequences*. Madison: University of Wisconsin Press, 1983. Madison: University of Wisconsin Press, 1983, pp. 43-60.

consequentemente, tida como indispensável para assegurar uma via pacífica para um socialismo pluralista, uma convicção reforçada após as eleições para a Assembleia Constituinte terem revelado o apoio esmagador obtido pelos partidos democráticos.

Reunida em torno de Otelo Saraiva de Carvalho, do COPCON e de uma série de unidades politizadas onde predominavam várias organizações minúsculas mas vociferantes de extrema-esquerda, a facção populista era a mais heterogénea. Propondo um “poder popular” basista e umas Forças Armadas ao “serviço do povo”, esta facção recorria frequentemente ao COPCON para dar cobertura a ocupações e outras acções destinadas a acelerar a transição para o socialismo³². A falta de coerência político-ideológica deste grupo era compensada pela lealdade e apoio das unidades mais politizadas na área de Lisboa, incluindo o RALIS e a Polícia Militar.

Após o afastamento de Spínola da chefia do Estado, o Conselho de Estado, a Presidência e a Junta de Salvação Nacional tornam-se mais susceptíveis à influência da CCP e, do mesmo modo, a eleição de novos Chefes de Estado Maior do Exército e da Força Aérea permite à CCP estender o seu domínio sobre a hierarquia³³. Reforçado por estes desenvolvimentos, durante o Outono de 1974, o MFA empenha-se na definição do seu papel político, promovendo uma série de debates sobre as condições específicas da “institucionalização do MFA”, conceito que se tornou sinónimo de uma participação permanente do Movimento na política nacional para além do “período de excepção” delimitado pelo seu Programa. Previsivelmente, o MDP e o PCP encorajaram a institucionalização, interpretando-a como uma forma de consolidar o poder do MFA. Em contrapartida, para o PS e o PPD, esta ambição afigura-se como um obstáculo considerável à edificação de instituições democráticas, sobretudo ante a eventualidade de o MFA adiar as eleições ou de se transformar numa força que disputasse as eleições para a Assembleia Constituinte.

32 O melhor trabalho sobre os movimentos populares é John L. Hammond. *Building Popular Power: Workers' and Neighborhood Movements in the Portuguese Revolution*. Nova Iorque: Monthly Review Press, 1988.

33 Carlos Fabião e Mendes Dias foram eleitos Chefes do Estado Maior pelas respectivas Assembleias de Delegados do MFA. Tendo apoiado a CCP contra Spínola, Pinheiro de Azevedo, o Chefe do Estado Maior da Marinha, manteve a sua posição. Estas eleições constituíram um passo importante na destruição da hierarquia militar tradicional e, nesse sentido, facilitaram a subseqüente indisciplina militar. Foi justamente a introdução da eleição de chefes que originou a derrapagem da instituição no sentido da sua politização e ineficácia.

Nos meses anteriores ao seu abandono da presidência, o General Spínola tinha vindo a apoiar-se nos partidos não-marxistas representados no Governo Provisório, enquanto Álvaro Cunhal apelava à formação de uma “Aliança Povo-MFA” para acelerar o ritmo da mudança socio-económica preconizada pela CCP³⁴. Esta “unidade” dos partidos civis em que a Aliança Povo-MFA se firmava começa, porém, a desmoronar-se quando socialistas e comunistas divergiram quanto a uma série de questões estratégicas, particularmente o estatuto do MDP/CDE nas eleições para a Constituinte. O PCP defendia a transformação do MDP numa ampla “frente unitária antifascista”, que congregasse os partidos e movimentos apoiantes da leitura maximalista do Programa do MFA defendida pela CCP. Em oposição a esta perspectiva encontravam-se o PS e o PPD, determinados a medir, através do sufrágio competitivo, a influência social das várias forças políticas em campo. E dada a superioridade organizacional do PCP, aceitar a transformação do MDP numa frente unitária teria sido equivalente a conceder-lhe a liderança directa da transição. Carecendo de outra opção credível compatível com a salvaguarda do pluralismo político, o Partido Socialista, seguido pelo PPD, abandonou o MDP em Novembro de 1974.

Ao rejeitarem diluir-se numa frente antifascista unitária, Mário Soares e os restantes líderes democráticos tornam as eleições irreversíveis. Para todos os efeitos, o insucesso do PCP e de alguns sectores militares determinados a erguer uma organização unitária que servisse de base de apoio civil ao vanguardismo do MFA significava que também as facções militares seriam obrigadas a actuar num contexto estruturado pela competição entre os partidos políticos. Deixando de poder apoiar-se exclusivamente na autoridade revolucionária como fonte do seu poder político, e face ao fracasso do unitarismo, o MFA teria de disputar o poder com os partidos legitimados pelo voto popular.

As suspeitas dos partidos democráticos relativamente às intenções do MFA aumentaram durante Janeiro de 1975, quando o PCP, através da *Intersindical*, promoveu manifestações de rua exigindo a aprovação da *unicidade*. Dado que as posições relativamente a esta reivindicação eram

³⁴ Ao longo do período de transição, o Governo Provisório foi o principal veículo institucional para a implementação dos partidos. O único partido significativo não representado no Governo Provisório foi o CD5. Contudo, o seu líder, Diogo Freitas do Amaral, fez parte do Conselho de Estado até à extinção deste órgão em 11 de Março de 1975. Sobre este período, cf., Diogo Freitas do Amaral. *O Antigo Regime e a Revolução*. Lisboa: Bertrand Editora, 1995.

virtualmente coincidentes com posicionamentos relativos às “liberdades democráticas formais”, a *unicidade* foi de imediato transformada numa clivagem entre os principais actores civis e militares. Na linha da frente da oposição à *unicidade* encontrava-se o Partido Socialista, secundado pelo PPD, o CDS e a Igreja Católica³⁵. Apesar desta ampla oposição, o Terceiro Governo Provisório aprovou a *unicidade*³⁶, embora a decisão tivesse confirmado que se um sector do MFA estava empenhado na prossecução do socialismo através do pluralismo, outro estava disposto a recorrer a uma estratégia vanguardista. De qualquer forma, a disputa em volta da *unicidade* acentuou a fragmentação do MFA.

À medida que a situação política e económica se deteriorava, em 11 de Março de 1975, o General Spínola envolve-se num assalto ao quartel do RALIS. Aproveitando este “golpe reaccionário”, os *gonçalvistas* convocaram uma “Assembleia selvagem” do MFA para essa mesma noite, aprovando as nacionalizações e novos saneamentos do aparelho de Estado e das FAP. Criou-se também um Conselho da Revolução que centralizava os poderes anteriormente distribuídos pela JSN, o Conselho de Estado e o Conselho de Chefes do Estado Maior das Forças Armadas, consumando assim a institucionalização do MFA³⁷. Todavia, ao eliminar os pólos alternativos de poder até então existentes, a vulnerabilidade do MFA ao faccionalismo aumentou exponencialmente. E, uma vez que a força política das facções do MFA residia no apoio militar que conseguiam obter nas unidades, a ameaça de violência e a contagem de espingardas tornaram-se parte do cálculo da contestação política. Em suma, à medida que a acção institucional passa a ser cada vez mais um domínio de reserva dos *gonçalvistas* após o 11 de Março, o conflito político militarizou-se.

Uma semana após os acontecimentos de 11 de Março, o presidente Costa Gomes anunciou o adiamento das eleições para a Assembleia Constituinte, aumentando as suspeitas dos partidos políticos de que a maioria *gonçalvista* no Conselho da Revolução pretendia adiar indefinidamente o voto. Contudo, sujeitos a uma intensa pressão dos “moderados” e cons-

35 A condenação mais influente da proposta foi feita por Salgado Zenha, “número dois” do Partido Socialista, num artigo publicado no *Diário de Notícias*, em 7 de Janeiro de 1975.

36 A votação não foi surpreendente, dado obedecer à lógica das alianças civis-militares já estabelecida. Assim, Vasco Gonçalves e Costa Martins votaram com o PCP, enquanto Melo Antunes e Vítor Alves se colocaram ao lado dos ministros do PS e PPD.

37 O Conselho da Revolução era definido como o supremo órgão legislativo, não estando as suas decisões sujeitas a fiscalização. Sobre a organização e as competências do CR, ver Lei nº5/75, *Diário do Governo, Suplemento*, 14 de Março de 1975, I Série, Número 62, p. 394 (1).

trangidos pela promessa do Programa de realizar eleições no prazo de um ano após o golpe, os *gonçalvistas* e *populistas* aceitaram, com hesitações, a realização do sufrágio. Assim, no que se refere às eleições, o Programa do MFA foi cumprido, mas, e mais importante, foi também violado num aspecto crítico. Embora o Programa não contivesse qualquer indicação da intenção do *Movimento* de restringir opções políticas fundamentais, em 11 de Abril de 1975, o Conselho da Revolução impõe aos partidos uma plataforma de acordo constitucional (Pacto MFA-Partidos) que restringia substancialmente a liberdade dos deputados à Constituinte³⁸. Em troca da promessa dos militares de realizarem eleições, os civis concordaram em atribuir ao Conselho da Revolução o papel de garante do “espírito político do MFA” na futura Constituição. O MFA manteria, assim, um papel tutelar no sistema político durante três anos, o direito de participar na selecção do futuro presidente e a independência do “poder militar” relativamente ao “poder político”.

No dia do sufrágio, com uma afluência às urnas na ordem dos 91,7%, o PS, o PPD e o CDS asseguraram 72% dos votos, revelando-se assim a fraqueza eleitoral do PCP e do seu satélite, o MDP³⁹. Não menos importante, o apelo dos sectores vanguardistas do MFA a uma demonstração inequívoca de apoio ao *Movimento* através de “votos em branco” foi respondido por apenas 6,9% do eleitorado. Embora o MFA continuasse a reclamar legitimidade revolucionária em virtude de ter derrubado a ditadura, e apesar dos sectores revolucionários do MFA insistirem que a construção do socialismo não seria travada pelos resultados eleitorais, surgia uma nova e inegável realidade: as urnas eram a nova fonte de legitimidade dos partidos democráticos em rota de colisão com os *gonçalvistas* ⁴⁰.

38 Esta situação também foi reconhecida por Luís Costa Correia, um dos primeiros oficiais de Marinha a aderir ao *Movimento*, o qual declarou que o pacto fora “assinado numa situação de grave coerção”. Luís Costa Correia, “A dinamização cultural foi além da intervenção revolucionária correcta”, *O Jornal*, 9 de Julho de 1976, p. 14

39 Para análises destas eleições, ver, entre outros, Ben Pimlott, “Parties and Voters in the Portuguese Revolution. The Elections of 1975 and 1976”, *Parliamentary Affairs*, Vol. 30, Inverno de 1977, pp. 35-58 e Nancy Gina Bermeo, “Redemocratization and Transition Elections: A Comparison of Spain and Portugal”, *Comparative Politics*, Vol. 19, N° 2, Janeiro de 1987, pp. 213-231.

40 O *gonçalvista* Rosa Coutinho sugeriu que qualquer opção relativamente ao socialismo Português era necessariamente “artificial”, dado que nem a Democracia-Cristã nem a Social-Democracia eram aceitáveis. Por outras palavras, as forças partidárias à direita do Partido Socialista não estavam sincronizados com o processo revolucionário. Entrevista a Rosa Coutinho, *O Jornal*, 2 de Maio de 1975, p. 2.

Nas semanas posteriores às eleições, face ao assalto ao Estado e às Forças Armadas conduzido pela coligação PCP-*gonçalvista*, a preservação do pluralismo nos sindicatos, na Assembleia Constituinte e nos meios de comunicação social unificou as forças democráticas. Entre Maio e Junho, o Partido Socialista liderou a resistência do bloco democrático, acusando o MFA de dar cobertura ao projecto totalitário do PCP. Reforçados pela mobilização popular conduzida pelos partidos democráticos, Melo Antunes e os moderados intensificam a sua oposição aos *gonçalvistas* dentro das FAP em geral e dentro do CR em particular. Imperturbável, Vasco Gonçalves retorquia que as revoluções não eram condicionadas por resultados eleitorais, acrescentando que a única escolha viável era entre a “revolução” e a “ reacção ”⁴¹.

Tentando forçar um compromisso entre facções militares crescentemente polarizadas, a Assembleia do MFA aprovou, no início de Junho, um Programa de Acção Política (PAP)⁴². Apesar de atribuir um papel de “vanguarda” ao MFA, ao mesmo tempo que expressamente rejeitava vias violentas e ditatoriais para o socialismo, o PAP concedia aos partidos políticos um papel primordial na edificação de uma sociedade pluralista, enquanto, paradoxalmente, exaltava as “organizações de base” como os principais pilares da revolução. Estas contradições inerentes ao PAP surgiram durante a Assembleia do MFA de 8 de Junho de 1975, que se saldou pela aprovação do “Documento-Guia da Aliança Povo-MFA”⁴³. Se o PAP visava preservar a unidade do MFA, o texto Povo-MFA, resultado de um entendimento táctico *gonçalvista*-populista, procurava acelerar o processo revolucionário. Esta aliança Povo-MFA confronta-se de imediato com a oposição dos *meloantunistas*, argumentando que, em violação do entendimento consubstanciado no PAP, o novo documento não reconhecia os partidos como agentes representativos e omitia garantias de pluralismo consagradas nesse acordo. Na frente civil, se Álvaro Cunhal se mostrava favorável à Aliança Povo-MFA, Mário Soares argumentava que o Documento-Guia implicitamente renunciava às garantias de pluralismo

41 Avelino Rodrigues, Cesário Borga e Mário Cardoso. *Abril nos Quartéis de Novembro*. Lisboa: Livraria Bertrand, 1979, p. 110.

42 O texto integral do PAP foi publicado no *Jornal Novo*, 21 de Junho de 1975.

43 *Diário de Notícias*, 9 de Julho de 1975, pp. 1 e 3. A Assembleia do Exército emitiu, em 3 de Julho, um comunicado caracterizando o PAP como um “plano realista que aponta o caminho a seguir na direcção do desenvolvimento do processo revolucionário”. *Diário de Notícias*, 4 de Julho de 1975, p. 1.

inscritas no Pacto MFA-Partidos. Expressando dúvidas relativamente à institucionalização do MFA, Soares afirmou taxativamente: “Gostaria de saber como foram eleitas estas pessoas que constituem a Assembleia do MFA”⁴⁴. Questionando assim a legitimidade do órgão deliberativo do *Movimento*, Soares pôs em causa a legitimidade do MFA e, por extensão, o papel político dos militares, tal como fora definido pelo Pacto.

De qualquer modo, a aprovação do Documento Povo-MFA convenceu *meloantunistas* e tecnocratas que um confronto final, clarificador, com os *gonçalvistas* era inevitável. Durante o “Verão Quente” de 1975 aperta-se o cerco ao PCP e à facção liderada por Vasco Gonçalves. Em 6 de Agosto, Melo Antunes e os “moderados” publicaram o Documento dos Nove, um desafio frontal ao modelo socialista *gonçalvista* e à sua concepção do MFA como vanguarda revolucionária⁴⁵. Em resposta, dado que o poder político derivava da ocupação das instituições político-militares criadas pelo MFA, os *gonçalvistas* julgaram poder isolar, política e militarmente, os *meloantunistas* privando-os dos seus lugares no Conselho da Revolução. Mas, durante a primeira semana de Setembro, em Tancos, os moderados, aliados aos populistas, conseguem sanear do CR praticamente todos os seus elementos *gonçalvistas*. Comandando sectores estratégicos do Estado e das Forças Armadas, estes deslocam as suas actividades dos órgãos superiores do MFA para os quartéis, incentivando a criação dos Soldados Unidos Vencerão (SUV) e de outras organizações militares clandestinas. Cientes de que nem o Chefe do Estado Maior do Exército, Carlos Fabião, nem Otelo Saraiva de Carvalho conseguiam travar a anarquia que alastrava para os quartéis, os “Nove”, tendo forjado uma aliança com os *spinoлистов* e os *tecnocratas* do Grupo Militar, avançaram no sentido de impedir o colapso das Forças Armadas⁴⁶. Em 25 de Novembro de 1975, os “Nove” e os *operacionais* põem termo à hegemonia *gonçalvista* e populista, encerrando assim o “Processo Revolucionário Em Curso”. O 25 de Novembro é, portanto, uma resposta à crise do Estado e à ameaça do colapso iminente das Forças Armadas como instituição.

44 Esta acusação é feita numa carta aberta ao Presidente Costa Gomes. Ver “Carta de M. Soares a Costa Gomes”, *Expresso*, 12 de Julho de 1975, p. 16.

45 O Documento dos Nove foi publicado no *Jornal Novo*, em 8 de Agosto de 1975.

46 Um relato elaborado por alguém que esteve por dentro do planeamento dos moderados no período anterior aos acontecimentos de 25 de Novembro é: José Gomes Mota. *A Resistência*. Lisboa: Edições Jornal O Expresso, 1976.

TRÉGUAS CIVIS-MILITARES PÓS-REVOLUCIONÁRIAS

Configurações institucionais reflectem os principais compromissos políticos assumidos pelos actores estratégicos no momento da fundação do regime⁴⁷. No caso português, o primeiro passo no sentido da criação de umas tréguas pós-revolucionárias deu-se em 26 de Novembro de 1975, quando o Major Ernesto Melo Antunes declarou que “a participação do Partido Comunista Português é indispensável” para o sucesso da construção do socialismo⁴⁸. A insistência na inclusão dos comunistas num renovado consenso político liderado pelo *Movimento* era inseparável da concepção expressa por Melo Antunes quanto ao futuro papel do MFA na edificação do regime democrático. Embora não entendesse o vanguardismo do MFA no mesmo sentido em que os *gonçalvistas* e os populistas o definiram, Melo Antunes continuava a considerar que o MFA era o motor de “um projecto alternativo de esquerda, que seja um verdadeiro projecto nacional – o de fundir, naquilo que poderíamos chamar, utilizando uma expressão de Gramsci, um bloco histórico de edificação de uma verdadeira sociedade socialista”⁴⁹. Se a vulnerabilidade dos partidos democráticos e dos militares tecnocratas os levava a congregar-se em torno do Grupo dos Nove, aqueles, depois do 25 de Novembro rejeitavam a ideia de que o MFA,

47 Os modelos constitucionais não são politicamente neutros, uma vez que os efeitos produzidos pelas instituições nas estratégias e opções dos actores são enquadradas pela correlação de forças existente aquando da formulação das constituições. Esta ideia é aprofundada por Linz e Velenzuela nos seguintes termos: “Entre reformadores, existe o pressuposto de que todas e regras e procedimentos democráticos são idênticos na sua concepção, de que as dimensões institucionais do governo representativo são constantes. Parte-se do princípio de que as instituições democráticas afectam diferentes sociedades, de forma similar, dependendo apenas das condições sociais e económicas específicas. Estes pressupostos não são totalmente sustentáveis”. Juan J. Linz e Arturo Velenzuela (eds.). *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Vol. I. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994, p. ix.

48 Estas declarações, proferidas por Melo Antunes à Televisão Portuguesa, estão reproduzidas no *Expresso* de 1 de Dezembro de 1975, p. 12. A convicção de que um PCP “forte”, embora não hegemónico, era um elemento essencial para o sucesso da revolução, tinha sido defendida pelo Grupo dos Nove nos meses anteriores aos acontecimentos do 25 de Novembro. Ver, por exemplo, “Vasco Lourenço: A revolução precisa de um PCP forte”, *Expresso*, 13 de Setembro de 1975, p. 12.

49 M. Manuela de S. Rama e Carlos Plantier. *Melo Antunes: tempo de ser firme*. Lisboa: Liber, 1976, p. 51. Populistas e *gonçalvistas* conceptualizavam o MFA como uma “vanguarda de classe”, enquanto Melo Antunes se referia a uma “vanguarda nacional”. Uma das consequências destas perspectivas foi o surgimento de alianças políticas díspares. Assim, enquanto os *gonçalvistas* se apoiavam no PCP, e os populistas reuniam o apoio da esquerda radical, o Grupo dos Nove procurava o apoio do Partido Socialista.

encabeçado pelo Conselho da Revolução, deveria ser o motor de um “projecto nacional”⁵⁰.

De imediato, os partidos democráticos expressaram a sua oposição ao vanguardismo preconizado por Melo Antunes e ao papel que este reservava ao PCP. Sá Carneiro, por exemplo, declarou que as posições assumidas por Melo Antunes constituíam uma “tentativa para salvar o PCP, obviamente comprometido com o golpe” de 25 de Novembro⁵¹. Expressando uma perspectiva semelhante, em 27 de Novembro, o CDS atribuía aos comunistas a responsabilidade moral pelo *putsch* fracassado e, quanto ao papel político preponderante do MFA, afirmava que “o CDS reconhece a viabilidade de um só projecto nacional: o estabelecimento, tão cedo quanto possível, de uma democracia política totalmente civil”⁵². Mário Soares, federador das alas direita e esquerda do PS, declarou que o PCP era o “autor moral do golpe”, mas atenuou a alegação quando acrescentou que a facção comunista no interior das Forças Armadas o empurrara para o *putsch*⁵³.

Neste contexto, o Tenente-Coronel António Ramalho Eanes, nomeado Chefe do Estado Maior do Exército após ter exercido o comando operacional das forças que saíram vitoriosas do 25 de Novembro, declarou que o seu principal objectivo era a transformação do Exército numa instituição apartidária⁵⁴. Esta intenção não era, porém, sinónimo do

50 Em nome do PCP, Octávio Pato declarou que a perpetuação do *Movimento* como actor político era uma “necessidade absoluta para a implantação de uma verdadeira democracia em Portugal. Nesse sentido, consideramos que a reconstituição do MFA continua a ser absolutamente indispensável”. Entrevista a Octávio Pato, *O Jornal*, 12 de Dezembro, 1975, p. 17.

51 *Expresso*, 3 de Dezembro de 1975, p. 16.

52 *Idem*.

53 “Dirigentes Políticos “de todas as cores políticas deslocam-se a Belém”, *Expresso*, 1 de Dezembro de 1975, p. 1; “Mário Soares condena anti-comunismo do PPD”, *O Jornal*, 5 de Dezembro de 1975, p. 6. Outras figuras socialistas mostraram-se menos conciliadores. Jorge Campinos, por exemplo, declarou que “contrariamente à opinião de Melo Antunes, o PS considera que chegou o momento de o PCP fazer uma opção em termos da sua linha política: persistir no seu aventureirismo e *golpismo*”, ou enverdar por uma via liberalizante de tipo eurocomunista. Campinos rejeitou igualmente um novo vanguardismo do MFA. As declarações de Campinos são reproduzidas no *Jornal Novo*, 2 de Dezembro de 1975.

54 Retrospectivamente, Eanes deu a seguinte explicação para o facto de ter aceite a nomeação de Chefe do Estado Maior do Exército: “após o 25 de Novembro, aceitei a nomeação para o cargo de Chefe do Estado Maior do Exército porque estava convencido de que, nesse momento, podia constituir uma ponte entre os oficiais mais antigos e os mais jovens e, num sentido geral, entre os vários grupos que tinham tentado dividir artificialmente os militares”. Entrevista com Ramalho Eanes, *Revista Expresso*, 19 de Junho de 1976, p. 15. A expressão “artificialmente” sugere que estas divisões não eram naturais às FAP e não que elas não existiam.

afastamento *tout court* das FAP da cena política. Antes pelo contrário, as Forças Armadas preservariam um papel político nuclear a fim de garantir a sua autonomia relativamente aos partidos políticos. Esta presença na esfera política, e as prerrogativas institucionais dela decorrentes, era, portanto, concebida como uma medida defensiva para salvaguardar a instituição da indesejada “instrumentalização” partidária. Por isso mesmo, as FAP-como-instituição, e não o MFA, garantiriam a nova arquitetura constitucional e a profissionalização da instituição militar em que essa ordem assentava.

Pouco depois, em 11 de Dezembro, o Conselho da Revolução adoptou as “Bases Fundamentais para a Reorganização das Forças Armadas”, uma iniciativa apresentada por Ramalho Eanes e secundada pelos chefes de Estado Maior da Marinha e da Força Aérea⁵⁵. Atribuindo a responsabilidade pela construção da democracia e do socialismo aos partidos políticos, o texto, embora preservando importantes prerrogativas para as FAP, consagrava a profissionalização como objectivo imediato e o princípio genérico da subordinação militar à autoridade civil. E enquanto as Forças Armadas eram definidas como instrumento para garantir a transição para a democracia e o socialismo, o MFA era mencionado apenas para concluir que o “espírito do 25 de Abril” estava consolidado no interior das Forças Armadas. Ao declarar que o espírito do MFA se generalizara no interior da instituição, as “Bases” postulavam que a existência autónoma do *Movimento* se tornara tão redundante quanto injustificada.

Dado que a “politização” era identificada como a principal causa da crise que assolara as FAP nos meses antecedentes ao 25 de Novembro, a “despolitização” era apontada como o primeiro passo no sentido da criação de “forças armadas constitucionais”. Para concretizar este objectivo, um número significativo de oficiais que haviam ocupado cargos de responsabilidade nas estruturas do MFA durante o PREC seriam objecto de sanções. Por exemplo, Vasco Gonçalves foi demitido do Instituto de Altos Estudos Militares por ordem do CR e, depois, compulsivamente reformado. Afastado do cargo de Chefe do Estado Maior do Exército, Carlos Fabião era relegado para desempenhar tarefas burocráticas. A par destas mudanças, alguns coronéis e tenentes-coronéis eram “graduados” para

55 As “Bases” foram publicadas sob a forma da Lei nº17/75, de 26 de Dezembro, no *Diário do Governo*, I Série, Número 296, 26 de Dezembro de 1975, pp. 2137-2138. Sobre a importância desta lei, ver Maria Carrilho, *Democracia e Defesa: sociedade, política e Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1994.

exercer o comando de unidades estratégicas e das regiões militares⁵⁶. Embora sempre contestadas no interior da instituição, as graduações afiguravam-se necessárias na medida em que permitiam colocar elementos leais a Eanes no pináculo da hierarquia das FAP.

A reestruturação das Forças Armadas não se limitaria a mudanças de pessoal. Bem pelo contrário, eram abolidos os órgãos de poder político-militar criados durante o processo revolucionário, incluindo a Assembleia do MFA, as Assembleias de Delegados, as comissões de soldados e outras expressões de umas Forças Armadas “democráticas”. Não menos importante, o braço armado do MFA – o COPCON – era sumariamente dissolvido ao mesmo tempo que se constituía uma comissão para investigar as acusações de tortura praticada por algumas unidades durante o processo revolucionário⁵⁷. Eanes justificava esta “normalização” da instituição alegando que, nos meses anteriores ao 25 de Novembro, “as forças armadas estavam em vias de se transformar em grupos armados ao serviço dos interesses dos partidos”⁵⁸.

É neste quadro que o papel reservado ao MFA em geral, e ao Conselho da Revolução em particular, emerge como a questão central com que as Forças Armadas passaram a debater-se. É também este assunto que, dentro do CR, exacerba as tensões entre os dois componentes da coligação vencedora do 25 de Novembro: o Grupo dos Nove (*políticos*) e os tecnocratas (*operacionais*)⁵⁹. Não motivados pela recuperação do “projecto socialista nacional” liderado pelo MFA tal como este era definido por Melo Antunes, os *tecnocratas* salientavam a necessidade de restabelecer a disciplina, a hierarquia e o prestígio institucional. A fluidez da situação pós-revolu-

56 A importância das Regiões Militares é reconhecida por Pedro Pezarat Correia, membro do CR e comandante da Região Militar Sul até Agosto de 1976. Declara que foram os comandos operacionais que deram ao Conselho da Revolução a sua força política e institucional. Acrescentou ainda que o facto de os comandantes operacionais se identificarem com o MFA impedia o retrocesso das medidas sociais e económicas asseguradas durante o processo revolucionário. Pedro Pezarat Correia. *Questionar Abril*. Lisboa: Editorial Caminho, 1994, pp. 158-160.

57 A comissão foi nomeada pelo Conselho da Revolução em 19 de Janeiro de 1976 e os resultados obtidos foram publicados como o “Relatório das Sevícias” em 2 Dezembro de 1976. O relatório completo foi publicado no *Diário de Notícias* de 4 de Dezembro de 1976, pp. 29-34.

58 “Cerimónias do 25 de Novembro”, *Baluarte*, Dezembro de 1976, p. 6.

59 Pezarat Correia reconheceu explicitamente esta clivagem nos seguintes termos: “No Conselho da Revolução, cedo se começaram a desenhar novas clivagens, agora com os elementos do “grupo dos nove” a serem contestados por continuarem fiéis à letra e ao espírito do Programa do MFA, no seu sentido mais progressista, mas despedido do tom voluntarista”. Pedro Pezarat Correia. *Questionar Abril*, p. 157.

cionária impedia os *tecnocratas* de excluir os militares da esfera do poder político, mas defendiam que esta função deveria ser atribuída à instituição, e não ao MFA. Até porque a restauração da hierarquia não era compatível com a continuação do domínio do MFA sobre as FAP.

Após dois meses de intensas negociações, o Conselho da Revolução e os maiores partidos com assento na Assembleia Constituinte assinam, em 26 de Fevereiro de 1976, o Segundo Pacto MFA-Partidos. Definindo um período de transição com a duração mínima de quatro anos, o novo texto, contrariando o Pacto de Abril de 1975 que previa a eleição do Chefe de Estado por uma sessão conjunta da Assembleia do MFA e da Assembleia Legislativa, optava pelo sufrágio directo e universal do presidente. Conferindo o exercício do poder político aos partidos, o novo Pacto caracterizava o CR como um “órgão político e legislativo em questões militares” e “garante” da Constituição e das instituições democráticas.

Com os seus 312 artigos, a Constituição visava definir a margem de manobra estratégica de todos os actores num contexto de grande fluidez gerado pela inovação institucional. Sendo a Lei Fundamental entendida como um compromisso entre coligações civis-militares rivais, todos os partidos com assento na Constituinte podiam identificar-se, pelo menos parcialmente, com o seu conteúdo⁶⁰. Transposto praticamente *verbatim* para a Constituição, o pacto estabelecia uma série de “domínios de reserva” militar não susceptíveis de alterações durante a primeira legislatura⁶¹. Restringindo a actuação dos actores, estes “domínios de reserva” reduziam a probabilidade de extravasamento de conflitos susceptíveis de provocarem profundas clivagens políticas para novas áreas. Durante o período pré-constitucional, os partidos reclamavam uma legitimidade eleitoral resultante das eleições de Abril de 1975; enquanto o MFA situava as origens da sua legitimidade no derrube da ditadura. Esta tensão permanente e irresolúvel entre a “legitimidade democrática” e a “legitimidade revolucionária” levaria Kenneth Maxwell a caracterizar a Lei Fundamental como uma “trégua” entre grupos rivais que haviam

60 Marcello Rebelo de Sousa, “Falando de partidos em semana sem ‘secousses’”, *Expresso*, 24 de Março de 1978, p. 2. Como parte do acordo constitucional, os partidos políticos decidiram preservar a lei eleitoral, consagrando o método de Hondt de representação proporcional adoptado durante as eleições para a Assembleia Constituinte, de Abril de 1975.

61 Alfred Stepan refere que a existência de prerrogativas proporciona aos actores militares e civis a oportunidade de transformarem “issues” em “non-issues”. Alfred Stepan. *Rethinking Military Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

disputado o poder durante a transição⁶². Promulgada em 2 de Abril de 1976, a Constituição era tudo menos consensual. Se o CDS votava contra a sua aprovação, o PPD, bem como sectores minoritários do Partido Socialista, manifestavam reservas sobre algumas disposições adoptadas⁶³. Em contrapartida, o PCP, tendo visto uma parte significativa dos seus objectivos programáticos inscrita na Constituição, insistia que o texto consagrava as “conquistas revolucionárias de Abril” e, consequentemente, constituía um obstáculo à recuperação do poder pela direita⁶⁴. Atendendo a este objectivo defensivo, o PCP torna-se num fundador da ordem pós-revolucionária, mantendo-se assim leal ao novo regime⁶⁵.

A nova correlação de forças saída do 25 de Novembro também se manifesta através de um semi-presidencialismo que instituiu numerosos centros de poder destinados a impedir a concentração de recursos num único pólo institucional⁶⁶. Os arquitectos do novo sistema político, ao esvaziarem as instituições de autoridade inequívoca, criaram um sistema de dependências mútuas. Mas uma vez que o equilíbrio institucional fixado na Constituição seria necessariamente perturbado pelo conflito político quotidiano, o resultado seria a incapacidade de gerir e preservar coligações parlamentares e governamentais entre 1976 e 1979. Ora é justamente esta instabilidade crónica que obriga o presidente a intervir

62 Kenneth Maxwell, “Regime Overthrow and the Prospects for Democratic Transition in Portugal”, p. 135. Em sentido contrário, Jorge Miranda caracteriza o texto como o resultado de “um compromisso, apesar de todas as vicissitudes, baseado no princípio democrático”. Jorge Miranda. *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 329.

63 Mais de vinte anos decorridos, Mário Soares avaliou o texto constitucional de 1976 nos seguintes termos: “A Constituição aprovada foi a possível naquele contexto e constituiu, sobretudo, um virar de página. Possuía algumas marcas ideológicas dispensáveis, que expressavam, porém, a correlação de forças da época. A partir daí, a legitimidade revolucionária ficou ainda consagrada no texto constitucional, através do Conselho da Revolução, mas tratava-se de um compromisso táctico. A Constituição representou um grande passo na consolidação da democracia pluralista tal como a vivemos hoje”. Ver Maria João Avelaz. *Soares: Democracia*. Lisboa: Círculo de Leitores, 1996, p. 16.

64 Sobre a posição do PCP, Entrevista a Vital Moreira, *Diário de Lisboa*, 23 de Fevereiro de 1976, pp. 10-11.

65 Sobre a estratégia do PCP depois de 1976, Carlos Gaspar e Vasco Rato. *Rumo à memória: crónicas da crise comunista*. Lisboa: Quetzal Editora, 1992.

66 Sobre a teorização do semipresidencialismo, Maurice Duverger. *Échec au Roi*, Paris: Albin Michel, 1978; Maurice Duverger, “A New Political System Model: Semipresidential Government”, *European Journal of Political Research*, 8, 1980, pp. 165-187; Maurice Duverger (ed). *Les régimes semi-présidentiels*. Paris: Presses Universitaires de France, 1986. Sobre o caso português, Luís Salgado de Matos, “L’expérience portugaise”, in Maurice Duverger (ed). *Les régimes semi-présidentiels*. Paris: Presses Universitaires de France, 1986, pp. 63-64 e André Gonçalves Pereira. *O semipresidencialismo em Portugal*. Lisboa: Ática, 1984.

politicamente a fim de reequilibrar o sistema. Por outras palavras, a configuração constitucional acarretava uma lógica intervencionista.

A presidência era a instituição nuclear do novo regime, sendo atribuído ao presidente poderes para nomear o Primeiro-Ministro após consulta ao Conselho da Revolução e aos partidos políticos⁶⁷. Considerando que os governos eram “politicamente responsáveis” perante o Presidente e a Assembleia da República, a evolução do sistema político dependeria, em grande medida, do modo como o Chefe de Estado viesse a exercer os seus poderes constitucionais. A centralidade da presidência era reforçada por uma lei eleitoral que exigia que o candidato presidencial obtivesse a maioria absoluta dos votos. Como resultado, a coligação necessária para eleger o presidente – a maioria presidencial – estender-se-ia para além das formações partidárias apoiantes da candidatura. Deste modo, a lei eleitoral gerava uma representatividade transversal, “suprapartidária”, permitindo ao presidente afirma-se como portador do interesse nacional e não dos interesses estritamente seccionais representados pelos partidos.

GUARDIÕES DA CONSTITUIÇÃO

Derrotadas as facções revolucionárias do MFA, o Grupo dos Nove passa a defender a transformação do CR num instrumento para salvaguardar a influência político-constitucional do *Movimento*⁶⁸. Em contrapartida, os *tecnocratas* e os chefes do Estado Maior com assento no CR tentam restringir a capacidade de actuação política deste órgão. Presidido pelo Presidente da República, o CR co-optava o CEMGFA, o Vice-CEMGFA, os chefes dos ramos e o primeiro-ministro (apenas se este fosse um militar). Para além destas inerências, seriam nomeados catorze conselheiros – oito do Exército, três da Força Aérea e três da Marinha – pelos respectivos ramos⁶⁹. Uma vez que a Constituição não explicitava os mecanismos a

67 Artigo 190.1 da Constituição de 1976.

68 Sobre as FAP no período pós-revolucionário, Cf., Maria Carrilho. *Democracia e Defesa: sociedade política e Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1994; José Medeiros Ferreira, “Um corpo perante o Estado: militares e instituições políticas”, in Mário Baptista Coelho (coord.). *Portugal: o sistema político e constitucional, 1974-1987*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 1989, pp. 427-451; Carlos Gaspar, “O processo constitucional e a estabilidade do regime”, *Análise Social*, Vol. 25 (105-106), 1990, pp. 9-29.

69 Artigo 143.1 da Constituição de 1976.

utilizar para seleccionar estes catorze oficiais, os elementos do MFA com assento no CR antes da promulgação da Constituição simplesmente preservaram os seus lugares sem se submeterem a qualquer apreciação pelos seus pares⁷⁰. Como consequência desta auto-selecção e temendo um CR dominado por “capitães” politizados e não representativos das FAP, tanto os partidos democráticos como os sectores mais conservadores da hierarquia militar aumentariam a contestação aos poderes tutelares dos conselheiros. A clivagem entre militares hierárquicos e militares não-hierárquicos em evidência durante a transição foi, deste modo, institucionalizada no interior do CR.

Subjacente às competências constitucionais atribuídas ao CR estava a premissa de que o presidente deste órgão – o chefe de Estado – seria recrutado de entre as fileiras da nova hierarquia militar. Nenhum preceito constitucional obrigava o CR a nomear o Presidente como CEMGFA, mas, dado que apenas um oficial superior possuía autoridade suficiente para presidir a um órgão de tutela militar, era evidente que essa acumulação de funções atenuaria conflitos intra-militares e, concomitantemente, aceleraria a reprofissionalização da instituição. Sendo que as divisões no interior do CR entre *políticos* e *operacionais* se haviam agudizado entre 25 de Novembro e as eleições presidenciais, Eanes era o único oficial capaz de reunir a ampla aceitação exigida para ocupar o lugar de CEMGFA. Assim, em 14 de Julho de 1976, no próprio dia em que Eanes assumiu a presidência, o CR nomeou-o Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas. Reunindo duas fontes de legitimidade – eleitoral e hierárquica –, Ramalho Eanes consegue impor-se ao Conselho da Revolução e, assim, esvaziar a sua autoridade política e militar.

O primeiro choque público entre as duas facções representadas no CR ocorreu no início de Março de 1976, quando, dirigindo-se às suas tropas na Base da Ota, o Chefe do Estado Maior da Força Aérea, José Morais da Silva, expressou a oposição daquele ramo ao reconhecimento, pelo Conselho da Revolução, do governo angolano do MPLA⁷¹. Confrontos adicionais entre *políticos* e *operacionais* surgiriam durante o primeiro semestre de 1976, mas seria a oposição de António Pires Veloso, comandante da

70 Cf. “Sousa e Castro e Martins Guerreiro: não haverá eleições para novo CR”, *Expresso*, 5 de Junho, 1976, p.12.

71 O texto integral do Discurso da Ota foi reproduzido em *O Dia*, 3 de Março de 1976. As declarações de Morais da Silva seriam analisadas durante a reunião do CR de 8 de Março, ver “Assegurar a coesão das FA é tarefa prioritária”. *Diário de Notícias*, 10 de Março de 1976, p. 2.

Região Militar Norte, e Moraes da Silva à acumulação de cargos políticos e militares pelos conselheiros que gerou os mais graves conflitos. Finalmente, em 11 de Agosto, o CR adoptou um pacote de reformas destinado a esclarecer os seus poderes e funções; a mais importante das quais foi, justamente, a proibição da acumulação de funções⁷².

Uma vez que a autonomia dos *políticos* era, em grande parte, derivada do potencial de chantagem inerente ao comando dos efectivos militares às ordens de alguns elementos desta facção, a reestruturação do CR traduziu-se numa clara inversão do poder dos militares-não-hierárquicos⁷³. Na medida em que a referida separação de funções políticas e militares reforçava a hierarquia tradicional, a alteração também serviu para que Eanes (na sua qualidade de CEMGFA) consolidasse e estendesse a sua autoridade militar “de cima para baixo”. Eanes apoiou os esforços dos *chefes* para disciplinar e reprofissionalizar os ramos, mesmo quando, recorrendo a *portarias* para efectuar alterações substanciais nos seus ramos, os chefes se sobrepunham aos esforços do Conselho para exercer a sua competência legislativa em questões militares⁷⁴. Ao invocar a sua legitimidade como comandantes militares e chefes, os oficiais tradicionalistas, tanto dentro como fora do CR, afirmaram-se gradualmente como os únicos representantes da instituição militar.

Em finais de 1976, em resultado destas práticas, Eanes relegava o CR para um papel secundário, tanto em questões de carácter político como em matérias de natureza estritamente militar. A “normalização” das FAP, iniciada por Eanes e pelos chefes da Marinha e da Força Aérea na sequência imediata do 25 de Novembro, acentuou-se em Dezembro de 1976, quando Moraes da Silva se demitiu do cargo de Chefe do Estado Maior da Força Aérea, sendo substituído por Lemos Ferreira, um general que não necessitava de ser “graduado” para assumir o cargo. Esta sucessão, representando o culminar do restabelecimento da hierarquia tradicional na Força Aérea, aumentou a pressão junto do Exército, o único ramo ainda a dispor de generais graduados, e, muito em particular, sobre Vasco Lourenço para abandonar as suas responsabilidades em

72 O texto integral do comunicado de 11 de Agosto de 1976, anunciando estas alterações, está publicado em “Reunidas as condições formais para funcionamento da democracia”, *Diário de Notícias*, 13 de Agosto de 1976, p. 2.

73 Pedro Pizarat Correia, *Questionar Abril*, p. 159.

74 Pedro Pizarat Correia, *Questionar Abril*, p. 158 e José Medeiros Ferreira. *O comportamento político dos militares: forças armadas e regimes políticos no Século XX*. Lisboa: Editorial Estampa, 1992, p. 316.

Lisboa⁷⁵. Estas exigências seriam temporariamente moderadas quando Eanes defende as graduações, caracterizando-as como um mecanismo necessário à reposição da hierarquia e da disciplina. Porém, no início de 1978, menos de dois anos após assumir a chefia do Exército, Vasco Rocha Vieira é obrigado a abandonar o cargo, ao mesmo tempo que Eanes exonera Vasco Lourenço como Governador Militar de Lisboa⁷⁶. A demissão deste último representou o “fim da hierarquia de Abril”, constituindo um passo determinante para reestruturar a hierarquia tradicional iniciada com a decisão do CR, em Agosto de 1976, de separar as funções políticas e operacionais exercidas pelos conselheiros.

Pouco depois de ter assumido o cargo de Chefe de Estado Maior do Exército, Ramalho Eanes anunciou, em Janeiro de 1976, a diminuição de efectivos para 26.000⁷⁷. Esta iniciativa, a primeira de uma série visando a reestruturação do Exército, embora se saldasse pelo fracasso, teve o mérito inegável de avançar um número de princípios orientadores. Primeiro, reforçava a ideia de que a hierarquia do Exército estava empenhada em erguer uma instituição profissionalizada e não uma força golpista. Segundo, a reorganização de Eanes pressupunha a estabilidade das alianças internacionais, especialmente a continuação de Portugal na comunidade de segurança da NATO e o cumprimento das obrigações inerentes à participação nessa organização. Terceiro, pretendia-se incutir uma “disciplina consciente” (distinta da disciplina “tradicional”, “imposta” ou “revolucionária”) a fim de assegurar a abertura de canais entre os escalões hierárquicos, ao mesmo tempo que se garantia a unidade e coesão de comando. Ao conceptualizar as FAP deste modo, privilegiavam-se os seus atributos institucionais, reduzindo assim a probabilidade da instituição vir a degenerar numa força pretoriana disponível para intervir politicamente em períodos de crise.

75 “A substituição de Moraes da Silva é pressão sobre o Exército”, *Expresso*, 30 de Dezembro de 1976, p. 1.

76 Rocha Vieira informou Eanes que se demitiria caso Vasco Lourenço não fosse afastado. Na sua qualidade de CEMGFA, Eanes não podia admitir que a sua autoridade fosse posta em causa sob a forma de um ultimato do Chefe do Estado Maior do Exército. Também não teria sido possível manter Lourenço no seu comando ao mesmo tempo que exonerava o CEME. Sobre estes acontecimentos, Avelino Rodrigues, Cesário Borge e Mário Cardoso. *Abril nos Quartéis de Novembro*, pp. 212-217, “Vasco contra Vasco: segundo teste para Eanes no campo político-militar”, *Expresso*, 1 de Abril de 1978, pp. 1 and 12 e *O Jornal*, 23 de Março de 1978, p. 2.

77 Sobre estas propostas, “Exército: coesão e disciplina conscientes”, *Diário de Notícias*, 24 de Janeiro de 1976, p. 7 e Augusto de Carvalho, “A reestruturação do exército (com base na soberania popular) estará concluída em 1980”, *Expresso Revista*, 27 de Março de 1976, p. 17.

A proposta de Eanes constituía também uma ruptura com a missão atribuída aos militares portugueses durante o período autoritário. Desde o início dos anos 60, o Exército fora estruturado de acordo com as exigências de uma guerra não-convencional, conduzida em três frentes. A perda do império significava que uma nova grande estratégia teria de ser formulada e, como corolário, definida uma nova missão para as FAP. A adesão à Comunidade Europeia, com o intuito de amarrar Portugal às instituições democráticas europeias, era um passo crítico na definição dessa missão pós-colonial⁷⁸. E, a complementar esta “viragem europeia”, o País “regressava” à Aliança Atlântica, depois de ter desempenhado um papel marginal nesta organização desde o final dos anos 50.

Privado das suas possessões coloniais africanas, as preocupações estratégicas de Portugal orientavam-se doravante para o “Triângulo Estratégico”, um conceito que visava alterar profundamente a relevância estratégica de Portugal para os seus parceiros da NATO, ao mesmo tempo que apontava para a necessidade de reequipar as Forças Armadas de acordo com as missões resultantes do novo enquadramento estratégico. No contexto pós-colonial e pós-revolucionário, o redimensionar de forças para garantir a defesa territorial e os compromissos no teatro europeu da NATO, principalmente através da Brigada Mista Independente (BMI), seriam os principais desafios colocados às novas autoridades militares⁷⁹. Enquanto se tomavam estes passos decisivos para reprofissionalizar as FAP, o papel dos militares na esfera política tornava-se virtualmente sinónimo do desempenho do cargo de presidente da República por Ramalho Eanes. Anunciando a sua candidatura presidencial, Eanes afirmara que “não sou um candidato das forças armadas, nem um candidato dos partidos”. Reclamava pois uma relação directa com os votantes, ultrapassando os partidos como agentes de intermediação política. Esta conceptualização da autoridade presidencial teria profundas repercus-

78 Entrevista a Mário Soares, *Flama*, 16 de Abril de 1976, p. 21. Como seria de esperar, o único grande partido a rejeitar a opção europeia foi o PCP, considerando que a integração levaria à restauração do capitalismo e ao colapso da “democracia avançada”, criada através das conquistas revolucionárias de Abril. Sobre a posição do PCP em relação ao processo de integração europeia desde os anos de 1960, ver Vasco Rato, “A negação da realidade: os comunistas e a Europa”, *Política Internacional*, Vol. 1. No 1, Janeiro de 1990, pp. 81-105.

79 Numa entrevista concedida ao *Die Welt* em Fevereiro de 1976, Eanes declarou que Portugal era “leal aos seus compromissos para com a Aliança Atlântica”, mas acrescentou que o Exército português ainda não estava preparado para cumprir esses compromissos. Citado em *Diário de Lisboa*, 9 de Fevereiro de 1976, p. 5.

sões na definição do relacionamento entre o presidente e os partidos e, mais importante, na evolução do sistema político na sua globalidade. Carecendo de uma maioria parlamentar, o Primeiro Governo Constitucional de Soares sobreviveria enquanto os partidos da oposição não se unissem para o derrotar na Assembleia da República e Eanes lhe concedesse a sua “confiança política”. Mas à medida que os ataques ao governo socialista se agudizavam, Eanes exprime a sua preocupação relativamente à crise socio-económica enfrentada pelo país. Em Dezembro de 1977, após a derrota do Governo numa moção de confiança parlamentar, o presidente empenhou-se na obtenção do acordo PS-CDS que viabilizava o Segundo Governo Constitucional. Alguns meses depois, quando esta solução fracassa, Eanes exonera Soares e nomeia o seu primeiro governo de “inspiração presidencial”, constituído por “personalidades independentes”. A decisão de avançar com esta fórmula intensificou a hostilidade dos partidos, que acusaram o presidente de intervencionismo político e de “presidencializar” o regime.

Ao mesmo tempo, os partidos adoptaram uma postura crescentemente crítica relativamente ao Conselho da Revolução. Considerando-o um órgão dominado por Eanes, acusaram-no de cumplicidade na estratégia “eanista” de militarizar o regime. A concentração de múltiplos papéis institucionais na pessoa de Eanes facilitava a reprofissionalização em curso nas Forças Armadas, mas na medida em que os papéis de presidente da República, CEMGFA e presidente do Conselho da Revolução careciam de uma diferenciação inequívoca, a autoridade e os poderes presidenciais confundiam-se com as funções militares do CEMGFA. Como resultado, e porque as críticas dos partidos à actuação presidencial de Eanes podiam ser facilmente interpretadas como ataques às Forças Armadas em geral, a competição política estava efectivamente militarizada. Por isso mesmo, não deve surpreender que o Conselho da Revolução se tornasse o principal adversário de partidos crescentemente determinados a afirmarem a sua preponderância política.

Após o colapso do governo de iniciativa presidencial de Mota Pinto, em Junho de 1979, Eanes nomeou um novo governo provisório chefiado por Maria de Lurdes Pintasilgo e convocou eleições intercalares para o fim do ano. Esta última crise política surgia durante o zénite de um confronto prolongado entre o presidente e os partidos políticos. Pouco antes, no seu tradicional discurso do 25 de Abril, Eanes desencadeara um ataque aos partidos, ameaçando uma maior intervenção presidencial. Sá Carneiro e

Mário Soares reagiram violentamente aos termos desse discurso: o líder socialista declarou que as palavras de Eanes revelavam um “militarismo presidencial confesso em fase avançada”. Em virtude da deterioração das relações entre Eanes e a liderança dos partidos democráticos, o PSD e o CDS aceleraram a construção de uma aliança concebida como um bloco alternativo ao poder e influência presidenciais.

O documento de 12 pontos institucionalizando a Aliança Democrática (AD), assinado pelos líderes do PSD, do CDS e do PPM em 5 de Julho de 1979, exigia um governo “capaz de gerar um amplo consenso nacional” para pôr fim à instabilidade e desorientação políticas evidenciadas desde 11 de Março de 1975⁸⁰. A coligação definia-se como uma “nova maioria” oposta à colectivização e ao estatismo consagrados no texto constitucional. Também propunha “defender a sociedade civil” – em oposição à sociedade militar – e, como corolário, reivindicava um governo composto por partidos políticos e não um executivo “acima dos partidos”, apoiado por Eanes. Mais importante, os parceiros da aliança também se comprometiam a definir uma estratégia comum para rever a Constituição, entendida como o “guia e fundamento de um projecto de renovação nacional”.

A vitória da Aliança Democrática nas eleições intercalares de 1979 colocava a questão de saber se as instituições estavam suficientemente consolidadas para suportar uma transferência ordeira de poder para um governo maioritário determinado a consumir uma ruptura constitucional. As Forças Armadas em geral e o Conselho da Revolução em particular, encontravam-se perante um dilema: a AD, actuando de acordo com as regras do jogo democrático, acabara de obter um mandato eleitoral para levar a cabo uma profundíssima transformação constitucional. Comprometidos com a defesa da Constituição, os militares estavam impedidos de recorrer à força das armas para travar a assunção do poder por uma coligação democraticamente eleita para, *inter alia*, alterar essa mesma configuração constitucional.

Mas também a AD estava constrangida na sua margem de manobra, tornando a implementação da sua agenda eleitoral uma proposta incerta. Primeiro, embora a coligação tivesse assegurado uma maioria parlamentar, não detinha o apoio da maioria do eleitorado. Segundo, o mandato era limitado a um ano, já que novas eleições legislativas estavam marcadas

80 O texto integral do (Acordo de Cooperação) encontra-se em *Povo Livre*, 11 de Julho de 1979, p. 2.

para o fim de 1980. Por último, e mais importante, a agenda legislativa e as capacidades de decisão do novo governo poderiam ser inviabilizadas pela Presidência e pelo Conselho de Revolução. Embora sujeita a todos estes condicionalismos, uma nova abordagem às relações civis-militares foi evidente desde o primeiro dia em que a AD assumiu o poder. Pela primeira vez desde o golpe de 1974, um civil, Adelino Amaro da Costa, era nomeado Ministro da Defesa, incumbido de preparar a passagem das Forças Armadas para a tutela civil, o que equivalia a substituir a relação horizontal existente por uma relação vertical entre o “poder civil” e o “poder militar”. Obviamente, esta transformação seria impossível de concretizar caso o CR não fosse abolido.

Após um prolongado e tumultuoso debate interno, a Aliança Democrática escolheu o general António Soares Carneiro como seu candidato presidencial. Embora tivesse conseguido obter uma nova maioria nas eleições legislativas de 1980, a AD simplesmente não dispunha de condições para pôr fim à tutela militar através de uma estratégia de confronto aberto com as Forças Armadas. Antes pelo contrário, as FAP necessitavam de garantias de que o seu abandono da política não levaria a represálias nem à secundarização da instituição. A candidatura de Soares Carneiro destinava-se pois a dar um sinal de que a revisão da Constituição não poria em risco os interesses institucionais das FAP⁸¹.

A escolha do candidato presidencial era crítica para a estratégia de revisão constitucional da AD. Sendo impossível forjar um consenso com os partidos de esquerda que permitisse a revisão da “Constituição económica”, a AD decidiu que a única estratégia viável era a realização de um referendo sobre a Lei Fundamental. Mas sendo que um processo deste tipo era de constitucionalidade dúbia, a aliança tinha de certificar a eleição de um presidente *compagnon de route* que viabilizasse a realização do referendo. Mas seria justamente esta ameaça hegemónica que leva PS a apoiar a reeleição de Eanes e a comprometer-se a não alterar os poderes presidenciais numa futura revisão constitucional. Em troca, Eanes deixaria de acumular a presidência com o cargo de Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas.

Em 4 de Dezembro, três dias antes das eleições presidenciais, Sá Carneiro e Adelino Amaro da Costa morriam em Camarate. Privada de uma

81 Sobre este processo, ver “AD selecciona candidato militar a Belém: 5+1 nomes na mira política”, *Expresso Revista*, 4 de Abril de 1980, pp. 1R-3R.

liderança coesa carismática, e na sequência da derrota de Soares Carneiro, a AD reconhece que a revisão da Constituição requeria um “pacto de regime” com o PS que garantisse a maioria parlamentar de dois terços necessária à sua efectivação.

Os defensores da revisão constitucional mantinham que os poderes tutelares do CR e a tendência presidencialista do sistema político impediam a democratização plena e fomentavam a instabilidade política. Por isso mesmo, a revisão não poderia deixar de reconfigurar o relacionamento entre as instituições civis e militares, pondo fim à independência funcional das Forças Armadas relativamente às autoridades políticas. Nesse sentido, as competências legislativas do Conselho da Revolução relativamente à organização, disciplina e funcionamento das Forças Armadas foram transferidas para a Assembleia da República. Juntamente com o presidente, o executivo passou a ter competência para nomear o Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas e os Chefes do Estado Maior dos três ramos, assim como para aprovar decretos-lei relativos ao funcionamento, disciplina e organização das Forças Armadas. Para o bloco parlamentar democrático, a revisão representava uma mudança histórica permitindo a democratização plena; para o presidente da República, o Conselho da Revolução e o Partido Comunista constituía, ao invés, um assalto frontal às conquistas de Abril⁸².

Extinto o Conselho da Revolução, a eliminação das prerrogativas militares tornou-se a preocupação central dos partidos democráticos. Na verdade, o resultado da revisão pressupunha que uma série de questões que se inscreviam especificamente no âmbito de funções e competências das forças armadas teriam de ser definidas através de uma Lei de Defesa Nacional (LDN)⁸³. Apresentada ao parlamento pelo ministro da Defesa da AD, Diogo Freitas do Amaral, a LDN, na avaliação de Kenneth Maxwell,

82 Álvaro Cunhal, numa declaração emblemática da postura do PCP, caracterizava o processo de revisão constitucional como “um verdadeiro insulto não só ao Conselho da Revolução, ao Presidente da República e às forças armadas, mas também ao 25 de Abril e uma clara definição das propostas dos *golpistas* da AD”. Álvaro Cunhal. *Discursos políticos 18: A luta popular e a derrota da “AD”*. 1981-82. Vol. II. Lisboa: Edições Avante, 1985, p. 224.

83 Sobre a elaboração da LDN, ver, Diogo Freitas do Amaral, “A Elaboração da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas”, in Jorge Miranda e Marcelo Rebelo de Sousa (coord.) *A Feitura das Leis, I Volume*. Lisboa: Instituto Nacional de Administração, 1986, pp. 115-138. Os projectos anteriores com vista à passagem de uma LDN estão reproduzidos em Diogo Freitas do Amaral. *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (Textos, discursos e trabalhos preparatórios)*. Coimbra: Coimbra Editora, 1983, pp. 397-482.

“estabelecia um mecanismo institucional para garantir o controlo civil através do Ministério da Defesa”, “mas as reformas institucionais continuavam a ser, em grande medida, apenas de cosmética, e só foi possível começar a exercer o controlo civil efectivo no princípio da década de 90”⁸⁴. Maxwell está fundamentalmente correcto na sua avaliação das limitações impostas ao Ministério da Defesa; mas, apesar das suas ambiguidades e contradições, a LDN delineava os parâmetros institucionais propícios à supremacia civil. Lembrando que, no Programa do MFA, os militares se comprometeram a abandonar a esfera política uma vez concluído o período pré-constitucional, Freitas do Amaral declarava que a intenção da LDN era “manter as promessas do 25 de Abril, transformando Portugal numa democracia plena, não sujeita à tutela político-militar”⁸⁵. Nesse sentido, a Lei deve ser entendida como um passo crítico para a consolidação da democracia portuguesa.

Tendo recusado participar na definição de uma proposta que considerava danosa para a presidência e a instituição militar, Eanes vetou a Lei de Defesa Nacional e devolveu-a à Assembleia da República em Novembro de 1982, alegando que ela concedia excessivos poderes ao Ministro da Defesa, aumentando assim a possibilidade da “instrumentalização” das Forças Armadas. Sete anos após os acontecimentos de 25 de Novembro, Eanes continuava a entender a abolição de tutelas e prerrogativas militares como sinónimo de “politização” das FAP. Ainda assim, o parlamento optou por ignorar o veto presidencial e aprovou a LDN sem introduzir uma única alteração à proposta de Freitas do Amaral. Com a promulgação da LDN, e apesar das suas incongruências e deficiências posteriormente verificadas, abriu-se o caminho para um relacionamento civil-militar normal em democracia.

CONCLUSÃO

A experiência portuguesa com a intervenção e a retirada das Forças Armadas da esfera política demonstra que uma estratégia gradualista,

84 Kenneth Maxwell, “Portuguese Foreign and Defense Policy: A Global Analysis”, in Kenneth Maxwell (ed.). *Portuguese Defense and Foreign Policy Since Democratization*. Nova Iorque: Camões Center Special Report N.º. 3, n. d., p. 3.

85 *Diário da Assembleia da República*, 2ª Legislatura, 2ª Sessão Legislativa, 1ª Série, n. 134, 8 de Outubro de 1982.

suficientemente sensível às preocupações e interesses específicos da instituição militar, permite a consolidação de democracias recém-constituídas. Ao invés, estratégias de ruptura, que visam a “civilização” do regime democrático através de confrontos directos com as forças armadas, podem ser contraproducentes, levando os militares a reintervir politicamente para preservar os seus interesses institucionais. Nessa medida, a eleição de um presidente da República que era simultaneamente Chefe do Estado Maior das Forças Armadas e presidente do Conselho da Revolução seria uma escolha decisiva, permitindo subordinar as FAP aos órgãos políticos delineados pela Constituição. Na sua qualidade de presidente e de CEMGFA, Ramalho Eanes, particularmente durante o seu primeiro mandato, foi, portanto, fundamental para preparar as condições que posteriormente permitiram a retirada das FAP da política activa.

O período transitório que vigorou entre 1976 e a primeira revisão constitucional, apesar das suas limitações, ambiguidades e contradições mostrou-se suficientemente flexível para estruturar a desmilitarização da política portuguesa. Por um lado, permitiu que fosse a própria instituição militar a efectuar a sua reprofissionalização e apartidarismo; por outro, concedeu aos partidos políticos tempo suficiente para se institucionalizarem e assumirem as responsabilidades que o fim do período de transição acarretaria. A passagem da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, removendo as prerrogativas militares até aí em vigor, pôs fim à democracia tutelada estabelecida através da Constituição de 1976, concluindo assim o processo de consolidação da democracia portuguesa.

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 menorizado 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 percepcionado 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 desgosto, 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.

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 Republica, 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, esteve 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 atribuissem 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”.

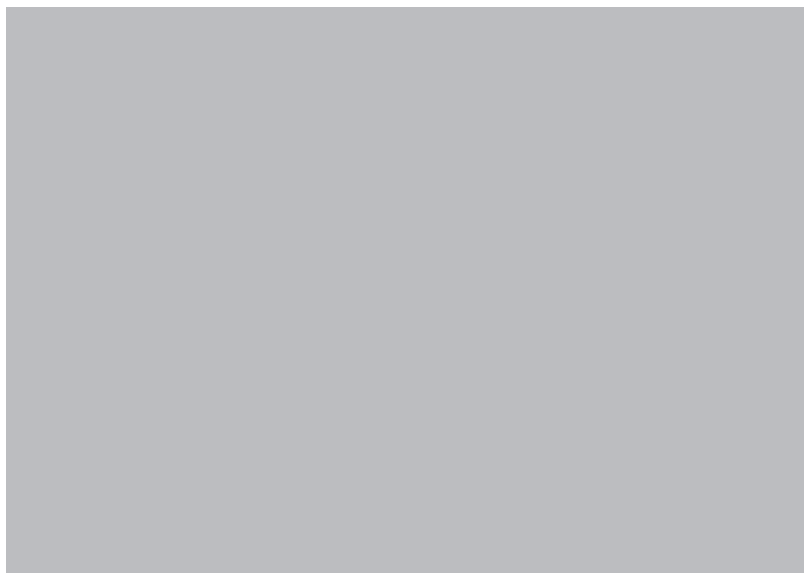
É certo que o nosso modelo básico está correcto, mas muitas coisas estão a ser postas em causa. Em primeiro lugar, o financiamento das Forças Armadas tem vindo a reduzir-se. As Forças Armadas vivem hoje abaixo do limite mínimo das suas necessidades – e aqui todos os partidos são responsáveis, ou por 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.



Através das leituras

Obras existentes no acervo do IDN

MONOGRAFIAS

BANON, Rafael comp., *La Institucion Militar en el Estado Contemporâneo*, Alianza Editorial, S.A., 1985, Cota 7170 – 16 G

BAQUER, Alonso, *El Militar en la Sociedad Democrática*, Eudema Actualidad, 1988, Cota 7708 – 7 F

BRUSSTAR, James H., *The Russian Military's Role in Politics*, Institute for National Strategic Studies, 1995, Cota 8937 – 18 E

CARREIRAS, Helena, *Mulheres nas Forças Armadas Portuguesas*, Lisboa, Edições Cosmos, 1997, Cota 9534 – 34 C

FERREIRA, José Medeiros, *Ensaio Histórico sobre a Revolução do 25 de Abril: O Período Pré-Constitucional*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1983, Cota 3115 – 20 C

FERREIRA, José Medeiros, *O Comportamento Político dos Militares: Forças Armadas e Regimes Políticos em Portugal no Século XX*, Lisboa, Editorial Estampa, 1992, Cota 8495 – 17 F

GRAHAM, Lawrence S., MAKLER, Harry, ed. lit., *Contemporary Portugal: The Revolution and its Antecedents*, Austin, London, University of Texas Press, 1979, Cota 2294 – 16 C

HERRIES-JENKINS, Gwyn, *Las Fuerzas Armadas y la Sociedad*, Alianza Editorial, S.A., 1984, Cota 7188 – 16 G

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *Fuerzas Armadas y Sociedad Civil*, Ministério de Defensa, 1997, Cota 9688 – 34 E

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS, *Las Fuerzas Armadas en los Procesos Iberoamericanos de Cambio Democrático (1980-1990)*, Ministério de Defensa, 1992, Cota 8205 – 20 G

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *Las Nuevas Españas del 98*, Ministério de Defensa, 1998, Cota 9867 – 33 B

MAXWELL, Kenneth edit., *Portugal in the 1980's: Dilemmas of Democratic Consolidation*, Greenwood Press, 1986, Cota 7075 – 16 D

MAXWELL, Kenneth, *The Making of Portuguese Democracy*, Cambridge University Press, 1995, Cota 9465 – 33 G

MONTECH, Alain, *Le Poids des Militaires dans l'Agencement Politique et Institutionnel de 1974 a 1982*, Centre d'Etudes et de Recherches sur l'Armée de l'Institut d'Etude, 1982, Cota 2823 – 19 E

PINTO, António Costa edit., *Modern Portugal*, The Society for the Promotion of Science and Scholarship, 1998, Cota 9812 – 34 F

PORCH, Douglas, *The Portuguese Armed Forces and the Revolution*, Croom Helm, 1977, Cota 1319 – 7 D

RAEVSKY, Andrei, *Development of Russian National Security Policies: Military Reform*, United Nations, 1993, Cota 8555 – 10 F

SANTOS, José Alberto Loureiro dos, *Forças Armadas, Defesa Nacional e Poder Político*, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1980, , Cota 2173 – 153

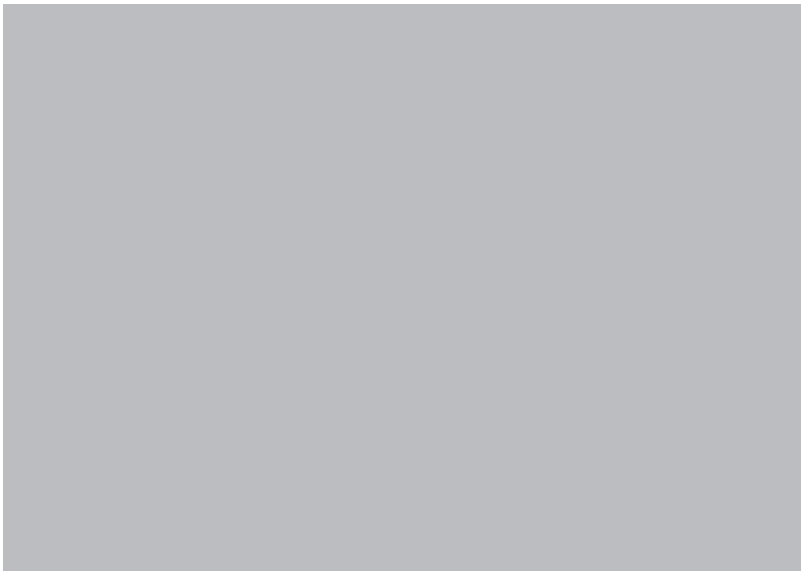
TORRE GÓMEZ, Hipólito de la, *Portugal en el siglo XX*, Madrid, Ediciones Istomo, 1992, Cota 8330 – 13 E

PERIÓDICOS

BISPO, António de Jesus, “Instituição militar e poder político: o conflito político e a intervenção militar”, in: *Mais Alto*: Lisboa, Estado Maior da Força Aérea, Ano XXX, n° 277 (Maio/Junho 1992), pp. 11-15

TAIBO, Carlos, “Las singularidades de la “transición” rusa”, in: *Politica Exterior*, Madrid, Estudios de Politica Exterior, vol, 10, n° 52, pp. 59-76

TIRASPOLSKY, Anita dir., “La Russie en quête d’équilibres”, in: *Politique Étrangère*, Paris, Institut Français des Relations Internationales, 61eme Année, n° 4 (Hiver 1996/1997), pp. 755-833



Abstracts

The Post-Transition Civil-Military Relationship in Argentina, David Pion-Berlin, pp. 17-47

This article is focused on three different periods of Argentine domestic policy: the period between 1930 and 1976 when successive military *coup d'état* overthrow political power. The period between 1976 and 1983 during which the last dictatorship, known as the *Proceso*, took place and finally the period that covers the transition to democracy from 1983 till president Menen's government.

During the period of the *Proceso* the difficult economical situation of the country, the violation of human rights and the Malvina's war broke down the unity of the armed forces and accelerated the transition to democracy. After the *Proceso* the influence of the military over domestic politics decreased and gradually it was possible to establish a situation of civil-military balance during the post-transition period as a consequence of jurisdictional and institutional reforms.

Democratic Transition and the Military in Spain: a Comparative Analysis, Felipe Aguero, pp. 49-69

The present article first compares Portugal and Spain in their transition processes to democracy. Its author considers the several phases of the transition period to democracy from 1976 with the reform undertaken by Suarez and the Constitution of 1978 till the events after the transition, with the *coup d'état* attempt in 1981. The military which trusted the politicians were taken by surprise by the way Franco's regime was ruled out: the legalisation of trade unions and the communist party; the attempt to reintegrate the UMD members in the Armed Forces and the secret elaboration of a project of Constitution were some of the events that prevented the military from a more committed participation on the transition period to democracy. After the fail attempt of *coup d'état* in 1981, the last one taken by the hard line military, the transition to a civil democratic supremacy was possible.

Democratisation and the Soviet Military, Bruce Parrott, pp. 71-106

The civil military relationship in Russia is characterised by a specificity quite different from the Argentinean and Spanish experiences concerning transition to democracy. During the soviet era the tight control exercised by internal security forces diminished the possibilities for the military to intervene in the country's political affairs, for which the armed forces were not a core of resistance to the democratic process. Russia in the post communist era inherited a tradition of subordination of the armed forces to civil authorities. Nowadays the presence of internal dissidences, budget constraints and the reduction of conscript have been affecting seriously a more committed participation of the military in internal political affairs of Russia.

Armed Forces and the Authoritarian Regime, José Medeiros Ferreira, pp. 107-122

The article deals with the relationship between society and Armed Forces in the period between I World War and the revolution of April 25th. The author divides his analysis in three phases: the first which goes till the May 28th Movement; the second between the II World War and the creation of NATO; the last is related with the colonial war. The first period is characterised by the budget constraints, the decrease of officers and by the new orientation in military policy which was on the origin of the antagonism between the armed forces and the government. The second period is characterised by an increase of prestige of the Armed Forces due to their role during the Spanish Civil War and the Second World War. During this period the armed forces benefited from a new system of reorganisation and rearmament. The last period is characterised by a new time of unrest in the barracks due to the attempt to keep some degree of military influence over the government. NATO had a decisive influence over the organisation, equipment, methods, instruction programmes besides promoting closer relationship between Portuguese officers and those of other countries of the Alliance. Between 1959 and 1967 one can witness a progressive autonomy of the military from Salazar's regime. With Marcelo Caetano in power there was an increasing pressure to find a political solution to the war in Africa, which ended with the Revolution of April 1974.

Armed Forces and Portuguese Democracy, 1974-1982, Vasco Rato, pp. 123-162

This article considers the period of military intervention in politics extending from the April 1975 coup to the military's withdrawal from the political arena in the aftermath of the passage of the 1982 National Defense Law.

The purpose of this work is to analyze the reasons that led the non-hierarchical MFA to overthrow the authoritarian regime and, secondly, to evaluate the dynamics and processes responsible for the collapse of the MFA as an autonomous political actor after November 25, 1975. Additionally, the study provides an overview of civil-military relations established through the 1976 constitution and the conflicts generated by that particular institutional arrangement.

Armed Forces and Political Power in Democracy. The Democratic Transition in Portugal, José Alberto Loureiro dos Santos, pp. 163-174

From the statement of Maquiavel, "if right laws demand good arms, then good arms demand right laws", we will describe the Armed Forces situation in democracy, stressing the participation of his members in society, accordingly with the rights of the average citizen and for the case of those who need to be restricted, due to the specific nature of their role, being so, just to the limit of necessity.

We will describe the essential role of Portuguese Armed Forces during the transition period to democracy and the unjustifiable, hardly explainable, behaviour of the politic power, enhancing the military personal uneasiness, specially during the later ten years, precisely when the importance of their role increases on State affairs, specially on the domain of foreign policy support.

Armed Forces in Democratic Regime, Diogo Freitas do Amaral, pp. 175-185

The present article is focused on the National Defence Law starting with a detailed description of the so called "period of self-ruled Armed Forces"

between 1974 and 1982 partially due to a permanent subordination of the military to the political forces during the old regime. Right after the *coup d'état*, on April 25th, one can notice a predominance of the military component over the civilian. Between 1980 and 1982 there was an increasing effort to subordinate the Armed Forces to civil power which was achieved with the revision of the Constitution and the elaboration of the National Defence and Armed Forces Law.



Av. das Descobertas, n.º 17
Restelo • 1400-091 LISBOA
Tel.: 21 302 07 73 • Fax: 21 302 10 22

EUROpress

Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Rua João Saraiva, 10-A • 1700-249 Lisboa
Tel.: 21 844 43 40 • Fax: 21 849 20 61
europress@mail.telepac.pt



NAÇÃO E DEFESA

Revista trimestral

Boletim de Assinatura

Nome _____

Morada _____

Nº de Assinante _____

Código Postal _____

Localidade _____

Indicativo _____

Telefone (horas expediente) _____

Desejo adquirir a revista Nação e Defesa, na seguinte modalidade:

☐

ASSINATURA ANUAL

☐

AVULSO

☐

Instituições 5.000\$00

☐

Individuais 4.000\$00

☐

Estudantes 3.500\$00

É necessária fotocópia do comprovativo de estudante referente ao ano em curso.

Cada número 1.500\$00

Números a assinar:

| | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|
| | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|

Números a comprar:

| | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|
| | | | | | |
| | | | | | |

Assinatura _____

Data _____

O pagamento deve ser efectuado por vale postal ou cheque à ordem do Instituto da Defesa Nacional, e anexado a este Boletim

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 LISBOA

<http://www.idn.pt> - idsn@mail.idn.pt

Tel. 21 392 46 00 - Fax 21 392 46 58

