

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.

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 um 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 etos 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 tática 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 MccGwire, *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 Tsyarkin, “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 Tsyarkin, “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 constroem 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.