
ASPECTOS A CONSIDERAR NAS RELAÇÕES
DAS FORÇAS ARMADAS COM O PODER POLÍTICO

ASPECTOS A CONSIDERAR NAS RELAÇÕES DAS FORÇAS ARMADAS COM O PODER POLÍTICO (1)

1. O problema das relações entre o Poder político e a força militar, como um instrumento que o Poder utiliza para atingir objectivos por si definidos, não é a única questão que diz respeito à liberdade de acção do poder político. Ela levanta-se porque os elementos gestores, cuja tarefa se deveria limitar à utilização técnica e rendosa das armas a fim de alcançar os objectivos determinados, têm ultrapassado esses limites, influenciando eles próprios (por razões não puramente militares) a indicação dos objectivos ou até — em muitos casos — substituem-se, aberta ou veladamente (usando a força de que dispõem) ao Poder, transformando-se eles próprios em poder.

Sempre que instrumentos de força — portanto susceptíveis de gerarem poder — actuam à revelia do aparelho do Estado — coloca-se a necessidade da sua apropriação (primeiro) e do seu controlo efectivo, depois.

Foi o caso da «nacionalização» dos regimentos privados durante o século XVIII e do estabelecimento de normas rígidas que permitissem o seu controlo. Foi o caso da eliminação, por vários processos, de organizações com grande força económica (ordens militares-religiosas, famílias judaicas, bancos) em certos períodos históricos.

É, hoje em dia, o caso das disputas à volta da nacionalização de empresas, bancos e comunicação social, e controlo dos respectivos gestores, face à necessidade de evitar o estado concentracionista onde as liberdades desaparecem. Logo, a questão é vasta e resulta do perigo de se desenvolverem poderes paralelos que ponham em cheque o poder legítimo e ainda da possibilidade de os gestores do instrumento força considerado se voltarem contra quem tem o direito de mandar (a revolta dos funcionários ou dos burocratas).

(1) Conferência proferida no IDN ao Curso de Defesa Nacional, em 3 de Março de 1980.

Em democracia, esta questão assume uma gravidade especial, porquanto a tendência normal do Poder será colocar sob a sua alçada directa todos os instrumentos de força (mesmo os menos importantes), «domesticar» os gestores desses instrumentos e totalizar-se, o que representará o fim da democracia.

É que, em boa verdade, em termos pragmáticos, só tem liberdades quem dispõe de força para as exercer. É por isso que, no fundo, o regime democrático se pode talvez definir como aquele em que existe no Poder político a concentração de força bastante à independência nacional, bem-estar e justiça social possíveis para a comunidade, e a dispersão necessária à garantia das liberdades individuais, acesso ao conhecimento plural, criatividade, crítica e geração de riqueza. A democracia é pois uma situação de equilíbrio, que parece instável por dentro, mas é o mais estável, tendo em vista o bem dos indivíduos numa comunidade, se observado no seu conjunto.

O problema das relações das Forças Armadas com o Poder destaca-se dos restantes, na medida em que, por um lado ainda somos muito influenciados por épocas passadas durante as quais o vector militar assumia com frequência o papel preponderante no jogo de forças; por outro lado porque uma forma de melhor controlar os restantes instrumentos de força (pelas mais diversas maneiras) é criar grande arruído à volta da questão militar, focalizar nela as atenções e, entretanto discretamente, «domesticar» os outros vectores; finalmente porque, em boa verdade, definindo-se o Poder como a capacidade de fazer cumprir, são as armas quem, em última instância, o podem fazer.

2. Antes de abordarmos os dois pontos que consideramos centrais a respeito das Forças Armadas *versus* Poder (a legitimidade do Poder e os problemas fulcrais das FA em democracia), é oportuno mostrar, ainda que muito rapidamente, que o problema em foco não é nem só do nosso tempo, nem só do nosso país, nem só da democracia.

a) O escritor chinês Sun Tzu, no seu livro, «A Arte da Guerra» escrito no século V a. C. afirma:

«Fazer nomeações é a incumbência do soberano; decidir na batalha, é do general». «O general é o protector do Estado...» «O soberano que consiga a pessoa adequada prospera. Aquele que erra na escolha ficará arruinado.»

«Há três caminhos pelos quais um soberano pode trazer o infortúnio ao seu exército: 1) Quando, desconhecendo que o exército não deveria avançar, ordenar um avanço ou, desconhecendo que não deveria retirar, ordenar a retirada... Nada há mais nocivo do que ordens do soberano dadas da corte... 2) Quando ignorante de assuntos militares, participar na sua administração: o que faz com que os oficiais fiquem perplexos... No respeitante à conduta, às leis e aos decretos, o exército tem um código próprio que é normalmente seguido. Se se agir conforme as regras empregadas para governar um estado, os oficiais ficarão desorientados... 3) Quando ignorante dos problemas de comando partilhar da responsabilidade. Isto engendra dúvidas no espírito dos oficiais... Por esta razão é que Pei Tu (Comandante-chefe de um Exército) apresentou uma petição ao trono para retirar o supervisor do exército (comissário político); só depois é que foi capaz de pacificar Tsao Chu.»

Estas transcrições de «A Arte da Guerra» mostram a importância do relacionamento das Forças Armadas com o Poder, chamando especialmente a atenção para a necessidade da separação das funções políticas das funções militares — o Poder político escolhe o chefe militar, este conduz as FA segundo um código próprio — e para a sensibilizar da escolha dos principais chefes militares que podem «arruinar o soberano».

- b) Roma resolveu o problema da relação políticos/militares fazendo com que o chefe político fosse também o chefe militar. Verifica-se no período republicano, durante o qual o chefe político (cônsul) comandava, por períodos reduzidos alternando com outro cônsul, o exército (com excepção de períodos de crise em que era nomeado um «dictator» que comandava o exército até cumprir a missão). Verifica-se, embora em sentido contrário, durante a maior parte do período não republicano: o general, comandante do ou de um exército, assumia, com base na força das suas legiões, o Poder político.
- c) Maquiavel, à sua maneira, também apresenta solução para a relação do soberano com o instrumento militar. Assim, em «O Príncipe», afirma:

«O Príncipe deve comandar em pessoa, e desempenhar ele o papel de capitão; a república deve escolher, para tanto, qualquer dos seus

cidadãos: e quando escolher um que não se mostre homem valoroso deve substituí-lo; e, *quando o seja, deve limitá-lo com as leis, de modo que não passe das fronteiras em que se deve manter...*» (sublinhado nosso).

...«Porque entre os inconvenientes que resultam de se encontrar o príncipe desarmado está o de que o desprezem: o que é uma das infâmias de que o príncipe mais se deve guardar, como abaixo se dirá. Porque entre um homem armado e um homem desarmado não há qualquer proporção; e não é razoável que quem está armado obedeça a quem está desarmado, e que o senhor desarmado esteja seguro entre servidores armados. Porque, estando num o desdém e noutro a suspeição, não é possível que actuem bem em conjunto.»

Nota-se, portanto, a preocupação de resolver a questão do controlo das armas pela junção na mesma cabeça da autoridade política com a autoridade militar. Mas, quando isso não for possível, o que, segundo Maquiavel, é de evitar, atentos os inconvenientes apontados — no final da citação — então, Maquiavel («o mais antimilitarista dos autores militares, dados os perigos políticos engendrados pela força») aconselha uma atitude radical: «O capitão cuja acção proporcionou ao soberano vitórias e sucessos goza necessariamente de um tal prestígio junto dos seus soldados, do povo e do inimigo, que já não lhe chega unicamente a amizade do soberano. Este deve cuidar-se relativamente ao seu capitão. *Ou elimina-o ou retira-lhe o prestígio*».

d) No princípio do século XIX, consolidados os resultados da Revolução Francesa e à luz da experiência dos conflitos que se lhe tinham seguido, Clausewitz indica pistas notáveis para a solução do problema do posicionamento das Forças Armadas face ao Poder político.

No seu famoso livro «Da Guerra», afirma: «Se não se pode, por conseguinte, admitir que um plano de guerra seja elaborado de dois ou três pontos de vista a partir dos quais se poderiam considerar as coisas, do olho do soldado, em seguida do administrador, do homem político, etc., a questão que se põe então é a de saber se a política deve necessariamente prevalecer, subordinando-se tudo o resto».

Mais à frente, interroga: «Consequentemente, a única questão que se põe é a seguinte: quando da elaboração dos planos de uma guerra, deverá o ponto de vista político apagar-se perante o ponto de vista puramente militar (se é possível conceber um tal ponto de vista), isto é, deverá ele simultaneamente desaparecer ou subordinar-se-lhe, ou deverá efectivamente o ponto de vista político prevalecer, subordinando-se o ponto de vista militar?».

Ao que responde: «... A subordinação do ponto de vista político ao da guerra seria absurdo, visto que foi a política que preparou a guerra; a política é a faculdade intelectual, a guerra só é o instrumento e não o inverso. Subordinar o ponto de vista militar ao ponto de vista político é, portanto, a única coisa que se pode fazer».

«A experiência geral ensina-nos, além disso, que não obstante a grande diversidade e desenvolvimento do sistema de guerra actual, as grandes linhas de uma guerra foram sempre fixadas pelo Gabinete, ou seja, para falar tecnicamente, por um organismo puramente político e não militar.»

Clausewitz debruça-se, em seguida, sobre as relações e conhecimento mútuo das matérias da responsabilidade dos políticos e dos militares: «Não se pode elaborar nenhum dos planos gerais necessários à guerra sem um conhecimento íntimo da situação política. ... Isso mostra que um certo conhecimento dos problemas militares não deveria ser dissociado da direcção das questões políticas... Não queremos dizer que este conhecimento das questões militares seja a principal qualidade de um ministro de Estado».

Termina por esboçar um sistema de organização do poder político, definindo o posicionamento correcto das Forças Armadas: «Se a guerra deve corresponder inteiramente às intenções políticas e se a política se deve adaptar aos meios da guerra disponíveis, só existe uma alternativa satisfatória, dado o caso de o homem de Estado e o soldado não se unirem na mesma pessoa: é a de fazer entrar o general chefe no Gabinete, para que este participe nas decisões importantes...» Mas alerta: «A influência de um homem de guerra sobre o Gabinete é muito perigosa quando este homem não é o general chefe...»

Clausewitz, no seguimento do seu raciocínio, condena ainda as situações de inversão do sistema por si preconizado:

«... a guerra tomaria o lugar da política, a partir do instante em que fosse provocada por esta, eliminá-la-ia e seguiria as suas próprias leis como coisa inteiramente independente, tal como um projectil que, uma vez lançado, já não pode ser orientado numa direcção diferente daquela que lhe foi imprimida por uma pontaria prévia.»

Apesar desta condenação, e do consenso generalizado nos sistemas europeus herdeiros das concepções que estiveram na base da Revolução Francesa, nem sempre estas linhas de subordinação das Forças Armadas ao Poder político foram seguidas. Já no nosso século foram defendidos e praticados conceitos pelos quais «a razão militar» impunha ao poder político as suas leis. Foi o caso célebre da adopção do Plano Schlifffen para a invasão da França — fazendo o esforço principal através da Bélgica, país neutral, o que implicaria a entrada da Grã-Bretanha na Primeira Guerra Mundial — que o Estado-Maior alemão impôs ao Kaiser (e este aceitou) por necessidade militar. Aliás esta prática foi repetida no momento em que a Alemanha põe em execução os seus planos de mobilização orientados para França, quando, perante a hipótese de adiar a invasão deste país e acelerar o da Rússia, Moltke (sobrinho) informa o Kaiser que por «razões militares» tal seria impossível.

É a materialização da doutrina do general von Bernhardt expressa no livro «A Alemanha e a Próxima Guerra» onde, numa confusão de Clausewitz e Darwin, se defendia a guerra como «uma necessidade biológica», que mais tarde será confirmada por Ludendorf quando afirma «sendo a guerra a expressão suprema da vontade da sobrevivência da raça, a política deve servir a guerra».

Apesar destas distorções, e de outras, com os efeitos catastróficos bem conhecidos, os pensadores e activistas políticos dos mais diversos matizes preconizam, na nossa época a subordinação das Forças Armadas ao Poder político. Assim o declara Lenine: «a política é o motivo e a guerra é só o instrumento, e não o contrário. Consequentemente, só resta subordinar o ponto de vista militar ao

político». Mais próximo de nós, Mao-Tsé-Tung não tem opinião divergente: «... O nosso princípio é o seguinte: o Partido comanda o fuzil e jamais permitiremos que o fuzil comande o Partido».

- e) A partir da segunda metade do século XIX, quando a segunda fase da revolução industrial produz inovações técnicas que têm impacte directo muito sensível na condução militar da guerra, seus quadros organizativos e doutrinas tácticas, estratégicas e logísticas de emprego, e indirecto também extremamente vincado, na organização de uma Nação para fazer face a conflitos, reforça-se a necessidade da subordinação da Força Militar ao Poder político — tornando necessário aquilo que as concepções políticas emergentes da Revolução Francesa (a «vontade geral» de Rousseau aplicada de acordo com o «equilíbrio de poderes» de Montesquieu) diziam ser desejável.

Isto verifica-se: quer no aumento brutal das necessidades logísticas em munições, combustíveis e manutenção, o que implica a necessidade de toda a Nação se empenhar no esforço de produção para a guerra, transformando-se numa enorme fábrica, salientando a forma de coacção económica; quer na possibilidade de emprego e deslocação de grandes efectivos, o que exige a motivação psicológica das populações, tornada viável pelo emprego dos meios de comunicação de pessoas, de bens e de ideias, entretanto postos em uso, dando portanto especial relevo à força de coacção psicológica; quer na vulnerabilidade acrescentada dos Estados considerados individualmente, na interdependência económica e militar dos países, no alargamento das áreas de operações militares, económicas e psicológicas, o que salienta a forma de coacção diplomática; quer nas fracturas sociais das nações industrializadas, assim como nas de origem rática ou religiosa por aquelas acentuadas, o que chama a atenção para os problemas de segurança interna e das quintas colunas, logo para o emprego da forma de coacção política interna.

Então surge claramente a Nação em Guerra, onde todos os meios à disposição do Estado (económicos, financeiros, diplomáticos, psicológicos e militares) são utilizados pelo Poder político com a finalidade de fazer face e impor a sua vontade a potenciais ou reais adversários.

f) Já nos nossos dias, quando o próprio desenvolvimento da tecnologia militar inibe — em certas condições — o seu emprego, tornando mais rendoso e, por isso, mais frequentemente utilizados os meios de coacção não militares, embora sempre tendo como pano de fundo a possibilidade do «disparo dos canhões» (dissuasão), quando se generaliza o uso dos mass-média como principais meios de actuação e são frequentes os conflitos localizados e internos apoiados por quem tem os «grandes canhões», vivendo-se uma situação híbrida, nem de paz nem de guerra, mas de paz-guerra, mais delicada se torna a relação entre os instrumentos de força e quem os deve orientar, não sendo excepção a relação Forças Armadas-Poder político, conforme adiante veremos.

Nem os países onde a democracia há muito se encontra estabilizada e que disfrutam de boa situação económica escapam à regra.

No início da década de 70, Westmoreland, Chefe do Estado-Maior do Exército dos EUA, declarava: «Um Exército sem disciplina, moral e orgulho, é uma ameaça para o país que jurou defender. O Exército dos EUA está ainda bastante longe de tal ameaça. Mas, pela primeira vez na história americana, o perigo de que isto possa acontecer não está mais remoto».

Em 1971, Adam Yarmolinsky escrevia: «Os cadetes de West Point aplaudiram o seu comandante, o General de divisão Koster, quando este anunciou que se demitia da academia, citando as acusações contra ele como comandante da divisão que se envolveu em My Lai. Muitos, sem dúvida, aplaudiram afirmando a sua lealdade a West Point, numa época em que ela parecia estar a ser atacada, mas aqueles que leram ou ouviram falar do acontecimento poderiam legitimamente levantar dúvidas a respeito da descriminação moral de jovens escolhidos para a liderança militar, e a escolha que poderiam fazer mais tarde como oficiais, se fossem chamados a fazê-lo, entre a sua lealdade para com a instituição militar e a sua obrigação de manter essa instituição responsável perante o país». São curiosos, a este respeito, os elementos apresentados por Samuel E. Finer no livro «The Man on Horseback» relacionando o número de intervenções militares na política pela força (golpes militares) entre

1958 e 1973 com o rendimento «per capita» dos países em que elas se verificaram:

R P C em dólares (1953-63)	Estados onde houve golpes	Estados onde não houve golpes	Total dos Estados	% dos Estados com golpes relativamente ao total
< 250	41	32	73	57%
250-499	7	17	24	29%
500-999	2	10	12	16%
> 999	1	16	17	6%
	51	75	126	40%

Descriminando:

R P C em dólares (1953-63)	Estados onde houve golpes	Total dos Estados	% dos Estados com golpes relativamente ao total
< 100	27	43	63%
100-200	13	26	50%
200-500	9	29	31%
> 500	2	25	4%
	51	123	40%

g) Ao longo da história de Portugal, nomeadamente nos dois últimos séculos, são bem patentes as questões respeitantes ao posicionamento de quem gere a força militar face a quem detém o Poder político. Embora durante a maior parte da monarquia tradicional, a solução do problema tivesse sido juntar nas mãos do rei a autoridade militar, nem sempre as coisas correram sem sobressaltos. Foi o caso, em actos concretos, das relações do Condestável Nuno Álvares com Álvaro Pais primeiro e com João I depois (estando ainda por esclarecer as razões que levaram à recolha do primeiro à vida monástica); são os problemas existentes com a regência do infante D. Pedro e sua morte; verificam-se ainda durante o período da Restauração

— durante o qual muitos actos políticos influenciaram negativamente acções militares bem como chefes militares criaram perturbações de natureza política.

Mas é a partir dos finais do século XVIII, quando em toda a Europa se faz sentir o impacto da Revolução Francesa, que mais evidente se mostra a delicadeza das relações militares-Poder político, das quais Maria I se dá conta quando, para sossegar os militares, decreta certas regalias incluindo um substancial aumento de soldo. O século XIX caracteriza-se, a este respeito, por uma vincada confusão entre os militares e o Poder. Se bem que, formalmente, nunca seja colocada em causa a figura do rei, cuja legitimidade só começa a ser posta em dúvida no último quarto do século, a questão do exercício do poder é permanentemente discutida por quem comanda forças militares.

Quase pode afirmar-se que a cada partido correspondia uma figura militar com prestígio, cujo peso político é proporcional ao número de regimentos que consegue directamente mover a seu favor. O exemplo de Saldanha que durante cerca de 50 anos desequilibrava o Poder quase a seu bel-prazer é significativo: João VII era o nome pelo qual muitos a ele se referiam; o seu peso político desaparece quando deixa de poder levantar regimentos. Mesmo durante a regeneração e rotativismo, quando as tropas já não saem para a rua com a frequência anterior, o jogo político-militar mantém, de certo modo, as mesmas características, transferindo-se para as cadeiras do parlamento e os assentos ministeriais, onde é significativo, por abundância, o o número de militares.

Pode dizer-se que esta situação se mantém, embora com cambiantes, até à nossa época.

Aliás não há nenhuma grande modificação na estrutura do Poder Político em Portugal que não tenha por detrás, aberta ou veladamente, por acção ou omissão, a mão do instrumento militar. Em 1817 avulta a figura de Gomes Freire de Andrade, o general mais prestigiado do exército; o golpe de 24 de Agosto de 1820 só é desencadeado quando Fernandes Tomaz assegura a participação dos comandantes das principais unidades do Porto; por detrás da acatção da Carta Constitucional outorgada por D. Pedro encontra-se a força do

ultimato do General Saldanha, comandante da Zona Militar do Porto; a vitória do 5 de Outubro, a despeito da actividade de uma organização clandestina (a Carbonária), só resulta pela passividade da maior parte da organização militar contra os revoltosos militares; o 28 de Maio de 1926 e o 25 de Abril de 1974 foram desencadeados por militares que contaram com o apoio das Forças Armadas por acção ou por omissão.

Verifica-se assim a influência directa que os gestores do instrumento militar têm exercido sobre o Poder político.

Umaz vezes eles são — por razões sociais e económicas — simultaneamente militares e políticos (políticos porque são militares e militares porque são políticos); é o que se verifica especialmente (sem considerar o período de tipo medieval) durante o século XIX e, de forma mais atenuada, durante a Primeira República; *seria interessante fazer uma estatística de todos os políticos que ocuparam lugares no Poder fazendo preceder o nome da profissão, para destacar o número de militares que entre eles se contam.*

Outras vezes constituindo movimentos internos, congraçando vontades principalmente por razões corporativas, mas que evoluem com maior ou menor clareza para movimentos políticos, aproveitados ou não por políticos civis; será mais o caso do 28 de Maio e do 25 de Abril. Outras vezes ainda directamente manipulados por políticos civis através de uma cuidadosa escolha, baseada quase exclusivamente em motivos de confiança política, dos principais responsáveis pela gestão do instrumento militar, e de um controlo de natureza policial; esta situação tem lugar normalmente quando as liberdades se encontram cerceadas (caso da Segunda República), embora o 24 de Agosto e o pequeno período que se lhe segue mostre que tal condição não será indispensável.

É interessante notar que a experiência histórica de Portugal nos últimos 50 anos mostra também serem irrisórios os resultados da acção clandestina civil contra o Poder político (embora os seus autores pretendam demonstrar o contrário). O Regime político só se perturba ou cai, quando as Forças Armadas o ameaçam: o regime do 28 de Maio, depois de consolidado, experimentou calafrios significativos

apenas com o General Delgado, a «Abrilada» de 1961, e o 25 de Abril de 74.

Para finalizar estes breves apontamentos relativamente às relações força militar — poder político em Portugal, permito-me salientar dois aspectos:

O primeiro diz respeito à única experiência histórica de separação da força militar do poder político: verificou-se durante o consulado de Beresford que, de facto, exercia na prática o poder (era directamente responsável perante o rei, então no Brasil, assim como o eram os Governadores); quando as relações de força se alteram (para o que contribuiu a ausência de Beresford no Brasil), deu-se o golpe de 24 de Agosto de 1820.

O segundo relaciona-se com a tendência para os militares admirarem e acatarem a chefia pessoal, tendência porventura resultante de uma característica do povo português que uma longa vivência histórica de poder pessoal enraizou, reforçada pelo comportamento adequado à função militar, onde a unidade de comando é essencial; esta tendência entronca-se com a questão da legitimidade que responde, em última instância, à angustiosa pergunta que os militares muitas vezes colocam a si mesmos: a quem obedecer?

O período típico da história portuguesa que realça esta questão da legitimidade pode situar-se nos catorze anos posteriores a 1820. Até 1826, a resposta à pergunta não oferecia dúvidas — mandava D. João VI; de 1826 até 1834, o problema do chefe legítimo e do chefe usurpador divide os Portugueses e, nestes, os militares.

3. O relacionamento das Forças Armadas com o Poder político pode ser decisivamente influenciado pelo grau de legitimidade que os gestores do instrumento militar, aos vários níveis, atribuem ao Poder político para como tal se assumir.

Muitas vezes a questão da legitimidade do Poder nem sequer é colocada pela generalidade dos componentes de uma unidade política, consequentemente pela maioria dos gestores do instrumento militar que, embora inconscientemente (nessa situação) são o seu principal sustentáculo. Isto ocorre nos regimes totalitários, onde é impossível questionar-se o Poder, dada a ausência das liberdades fundamentais caracterizadoras de uma democracia,

dentre as quais se deve destacar a liberdade de expressão. Quando a situação se modifica, e os cidadãos se interrogam sobre a legitimidade do Poder — normalmente a propósito de uma realização concreta com que a generalidade dos cidadãos não concorda mas que o Poder determinou que fosse efectuada — o Poder político vigente passa a uma posição de risco máximo, bastando muitas vezes um pequeno solavanco na área militar para que se desmorone, com o aplauso da maioria dos cidadãos. Só não ocorrerá uma fácil «débacle» se o instrumento militar se encontrar distante da população, e não for uma sua amostra significativa, o que terá mais probabilidade de acontecer com um instrumento militar inteiramente profissional. Cenários deste tipo conduzem, frequentemente, a difíceis operações de transferência do regime donde não estão ausentes custos assinaláveis em vidas humanas.

Numa democracia, quando o Poder está permanentemente exposto à crítica, a questão da legitimidade é, ciclicamente, o critério fundamental da sua apreciação pelos cidadãos, e as transferências do Poder tendem a dar-se por processos pacíficos de avaliação e teste dessa legitimidade.

a) São três os tipos básicos de legitimidade:

A legitimidade directa resulta de processos através dos quais os componentes de uma unidade política expressam a sua vontade livremente (tanto quanto ela o pode ser) sobre quem deve ser o detentor do Poder e este surge como representante da maioria. Hoje em dia a concretização deste tipo de legitimidade materializa-se pelo sufrágio universal e secreto.

A legitimidade indirecta baseia-se na legitimidade directa, da qual se pode afastar mais ou menos, assumindo por vezes formas tão degeneradas que pouco com ela têm a ver, assentando em esquemas jurídicos construídos para justificar o Poder, indo sempre buscar a sua origem a um dos outros dois tipos de legitimidade (directa e pela força). As formas de legitimidade indirecta mais afastadas da origem alicerçam-se frequentemente em teorias religiosas ou com elas aparentadas, apresentando o Poder por direito divino, ou como representante da divindade perante os elementos da comunidade.

A legitimidade pela força (também chamada muitas vezes legitimidade revolucionária) fundamenta-se na capacidade física de coagir, independentemente de qualquer outro critério.

Normalmente, num dado período histórico, o consenso universal aceita preferencialmente um dado tipo de legitimidade. No nosso século, a legitimidade com base na força não tem grande aceitação; isso explica a necessidade do desencadeamento de operações psicológicas que visem convencer a opinião pública externa das «razões» justificativas da acção de força, e o recurso, na ordem interna, à prática eleitoral — imediatamente anunciada depois do golpe de força — a fim de transferir para o critério de legitimidade directa a base do Poder.

A este respeito é interessante notar a instabilidade política que se verifica quando, no aparelho do Poder, existem dois ou mais pólos de semelhante legitimidade. Tal facto, patente nos primeiros tempos da alteração do regime, quando se vão sucessivamente eliminando — muitas vezes pela força — fontes de poder de igual legitimidade, sente-se mais em períodos de transição, em especial quando a vivência histórica dos cidadãos alvo do Poder é dissonante do tipo de legitimidade que se pretende pôr em vigor.

Estas complexas relações, de acentuada natureza psicológica, decorrem entre o Poder e a generalidade dos cidadãos, afectando portanto os gestores do instrumento militar — possivelmente de forma mais vincada — e colocam em foco a questão da liderança institucional que nada mais é do que o prevalecer de um dos pólos do Poder sobre os restantes, através da conjugação nesse pólo de vários critérios de legitimidade ou pela concentração no órgão que o representa da capacidade de certo comandamento sobre os restantes. *Como a base material do critério da legitimidade pela força repousa nas Forças Armadas, a forma como se processam as relações dos vários órgãos do Poder com o instrumento militar é um indicador muito concreto sobre quem detém a liderança institucional e, especialmente em períodos de transição, sobre a estabilidade do regime.*

- b) Por formação resultante da actividade que gerem — a violência — do seu código de comportamento e da sua prática quotidiana, *os militares tendem a não pôr em questão «quem manda».* Este facto produz

perturbações e angústias, provocando instabilidade, quando não é clara a legitimidade da fonte de autoridade.

Exigências das próprias Forças Armadas, tendo em atenção problemas individuais que se colocam aos seus componentes em combate, onde é ténue a fronteira entre a vida e a morte, implica que nelas se desenvolva em elevado grau a disciplina, o que se traduz num acentuado espírito de obediência; as Forças Armadas tendem a não pôr em causa o Poder que servem. Esta característica é mais vincada nas Forças Armadas onde é elevada a percentagem de elementos profissionais que, embora reflectam os sentimentos e anseios da sociedade civil, ganham qualidades próprias que atenuam a influência do que nessa sociedade se passa. Com Forças Armadas baseadas no serviço geral e obrigatório, há uma maior harmonia entre o que pensam e aspiram as sociedades civil e militar.

Num estado totalitário e ditatorial, onde a ausência de liberdades coloca os militares — como os restantes cidadãos — numa autêntica «caverna» onde as realidades são desconhecidas, os mecanismos psicológicos no qual o Poder (a autoridade) se fundamenta caem, mais cedo ou mais tarde, em esquemas de tipo religioso onde a própria força, sempre presente, se justifica. Nestas situações, o conjunto dos gestores militares — com poucas excepções — mantêm-se longo tempo psicologicamente sossegados, dado que aos espíritos poucas dúvidas ocorrem sobre «quem manda». Desta engrenagem só se sai quando contactos com o exterior (com as realidades fora da «caverna»), falência na concretização de objectivos que o Poder pretende alcançar, lassidão moral, e outros factores, despertados ou associados a razões de interesse corporativo, impelem o instrumento militar para a substituição «daquele que manda porque não tem legitimidade para mandar».

Nos regimes democráticos emergentes de situações totalitárias enraizadas, em comunidades cuja vivência histórica teve uma reduzida prática de democracia, o instrumento militar tende a desequilibrar-se mais facilmente face à questão da legitimidade. Isso pode ocorrer com poderes que emergem de uma vontade maioritária tangencial ou de mecanismos — embora legítimos — que permitam o governo de minorias. Nestes regimes é factor de estabilidade democrática a relação

mais directa das FA com um Poder (Chefe de Estado) designado por sufrágio directo, legitimado portanto na maioria da população.

Nas democracias estabilizadas, onde existe um consenso enraizado na mente dos cidadãos acerca do valor e significado das regras democráticas, a sociedade civil e, em concordância, as Forças Armadas, compreendem perfeitamente o «jogo» das instituições e obedecem pronta e naturalmente ao Poder que se estabelece resultante da vontade maioritária mesmo que tangencial dos cidadãos eleitores, não se perturbando com a existência de mecanismos institucionais que admitam a formação de governos minoritários.

- c) *Mas, dentre os gestores militares, há que distinguir o herói, o administrador e o caudilho (ou falso herói). A importância do facto justifica a sua abordagem, mesmo que com certa ligeireza.*

O profissional militar completo, em todas as épocas, resulta de uma conjugação equilibrada, conforme o escalão de actuação, do amor do risco com a competência para utilizar os meios à sua disposição com o maior rendimento. De certa maneira, tendo em vista que o que conduz o militar é a conquista do objectivo e que o objectivo se opõe pela violência, estas duas características são indispensáveis. Assim todo o profissional é simultaneamente herói e administrador: herói na medida em que assume riscos; administrador na medida em que utiliza racionalmente meios para atingir um objectivo, cumprir uma missão.

Se, a níveis inferiores, a componente «herói» prevalece sobre a componente «administrador», aos mais elevados níveis de gestão do aparelho militar, é cada vez mais importante hoje em dia — dada a complexidade e avanço tecnológico dos meios militares — ser administrador. Isto não significa que o profissional da violência, a estes níveis, deixe de ser herói; ele terá que possuir um elevado grau de coragem moral para assumir riscos, não de natureza física — típicos dos escalões inferiores — mas sim de índole psicológica (morais e de prestígio). No entanto esta característica de «herói» dos mais altos escalões faz parte da própria noção de administrador, e não se confunde com o conceito atribuído normalmente ao termo herói, como aquele que é capaz de se expor ao perigo físico, conceito que adoptamos.

Ou seja: o herói é o profissional com maior aptidão tática, mais propenso à resposta imediata, à resolução dos problemas de curto prazo; enquanto o administrador vê os assuntos a maior prazo, com larga profundidade, apreciando as situações com um raciocínio frio, à luz dos mais variados factores, destacando os factores decisivos e actuando em função da sua previsível evolução, isto é, mais propenso à visão estratégica do que à resolução dos problemas táticos.

Nos nossos dias, conforme já dissemos, as Forças Armadas têm mais necessidade de, ao mais alto nível, possuírem administradores. Numa democracia essa necessidade acentua-se, não só porque o emprego racional dos meios militares com menores custos preserva meios a utilizar noutras áreas de governação (bem-estar e justiça social), mas ainda porque o administrador, por índole, é menos perigoso para a democracia do que o herói, na medida em que, naturalmente, tende a aceitar a subordinação ao Poder político mais facilmente do que o herói.

O herói, prestigiado perante aqueles que comanda, na população e nas hostes do inimigo, afectado pela conjuntura mais do que pelo essencial, deslumbrado pela glória da vitória tática, pode criar problemas difíceis ao Poder legítimo.

No entanto as Forças Armadas, pelo código próprio de uma organização que gere a violência contra violência — o que implica riscos e aventura — necessitam sempre de heróis. Eles são o caro exemplo, o modelo a seguir no campo da honra onde tudo se põe em jogo, até o bem máximo que é a vida.

Esta questão — necessidade de heróis para as Forças Armadas e perigos potenciais da sua existência, aos mais altos níveis, para a democracia — é um dos problemas mais delicados no complexo das relações do instrumento militar com o Poder político.

Mas a questão assume uma gravidade bem maior quando, em vez de heróis, surgem nas Forças Armadas falsos-heróis (ou caudilhos militares).

Enquanto o herói (necessário e potencialmente perigoso) emerge por razões de pura natureza profissional, relacionadas com a maneira como encara o risco apenas no âmbito do emprego do instrumento militar, o falso herói surge por razões que, embora muitas vezes entron-

quem na área da actividade profissional, têm mais a ver com o aproveitamento oportunista e demagógico de factores exteriores às Forças Armadas (muitas vezes de natureza política no mau sentido do termo) com os quais consegue popularidade. Enquanto o herói corre riscos, pratica temeridades (e comete erros) por pura consciência profissional militar, romantismo e idealismo, o caudilho é oportunista e demagogo. *Se o herói é um perigo potencial para a democracia (no contexto das relações do instrumento militar com o Poder político), mas é essencial para as próprias Forças Armadas, o caudilho é prejudicial às Forças Armadas (na medida em que as pode dividir, manipular e/ou partidizar) e constitui um perigo real para as instituições democráticas.* Quando no instrumento militar se processa o escoamento de tensões através de métodos que contradizem a própria natureza das suas regras básicas (quantas vezes com a melhor das intenções), como é o caso da criação e manutenção de mecanismos eleitorais para a constituição de certos órgãos, está-se a favorecer o aparecimento de caudilhos, ou falsos heróis, com todas as consequências que desse facto podem advir.

- d) *A forma como os exércitos são constituídos em pessoal é um elemento muito importante — quantas vezes decisivo — a ter em consideração para as relações entre o instrumento militar e o Poder político.*

Muitas vezes os responsáveis políticos são tentados a articular o tipo de recrutamento apenas em função daquilo que a tecnologia do equipamento utilizado aconselha, esquecendo-se das implicações que podem resultar para o regime em vigor. Este esquecimento é susceptível de fazer alterar o esquema correcto em que deve inserir-se o instrumento militar face ao Poder em democracia — o povo elege o Poder; o Poder faz a guerra e usa as Forças Armadas — para uma situação bem diferente — as Forças Armadas ditam o Poder; o Poder faz a guerra e usa o povo.

Este facto, ainda hoje de grande acuidade, foi realçado por Clausewitz quando analisa o instrumento militar face ao Poder na transição do século XVIII para o século XIX (antes e depois da Revolução Francesa): «O povo, que era tudo na guerra na época das

invasões bárbaras, que desempenhou um grande papel nas Repúblicas da antiguidade e na Idade Média (se o limitarmos como convém àqueles que possuíam efectivamente os direitos de cidadãos), já não era absolutamente nada, directamente, no século XVIII; ele só conservava uma influência indirecta sobre a guerra em consequência das suas virtudes e das suas fraquezas gerais. Assim, à medida que o Governo se separava do povo e se considerava ele próprio como Estado, a guerra tornou-se uma pura questão de Governo, conduzido com o dinheiro dos seus cofres e com os vagabundos ociosos que recolhia no seu país e em países vizinhos». Clausewitz, analisando os efeitos políticos de um exército permanente com base em profissionais, adianta: «A guerra restringiu-se portanto cada vez mais, quanto aos meios e ao *seu fim* (sublinhado nosso) ao próprio exército. O exército... constituía um Estado no Estado...».

A situação modifica-se radicalmente com a Revolução Francesa:

«... A Áustria e a Prússia puseram à prova a sua arte diplomática de guerra, que bem depressa se mostrou insuficiente. Enquanto se colocavam todas as esperanças, segundo a visão tradicional, numa força militar muito limitada, uma força que ninguém imaginava fez a sua aparição em 1793. A guerra tornou-se subitamente de novo uma questão do povo e de um povo de 30 milhões de habitantes que se consideravam todos como cidadãos do Estado...

A participação do povo na guerra, em lugar de um gabinete ou de um exército, fazia entrar no jogo uma nação inteira com o seu peso natural.»

E Clausewitz interroga-se sobre o que pode vir a acontecer apontando, no fundo, a questão do posicionamento do instrumento militar face ao Poder político: «... que todas as futuras guerras na Europa tenham de ser conduzidas por todo o poderio dos Estados, e *por consequência só tenham lugar quando grandes interesses afectarem de perto o povo, ou que um divórcio entre o Governo e o povo se produza de novo a pouco e pouco...*» (sublinhado nosso). Aliás, e ainda a este respeito, *quase poderá afirmar-se: Diz-me que tipo de instrumento militar tens (em termos de pessoal que o garante) e dir-te-ei o regime político em que vives...*

Não será estranho concluir este parágrafo recordando que, ao longo da História, o ideal das democracias foi dispor de exércitos constituídos por todos aqueles que exercem os direitos de cidadania, portanto baseados no serviço geral, pessoal e obrigatório, enquanto o ideal das autocracias foi contar com Forças Armadas profissionais e ignorantes.

4. De tudo o que já referimos pode deduzir-se que as palavras de Michael Howard (em «Soldiers and Governments») reflectem a questão fulcral numa sociedade democrática, tendo em atenção o seu instrumento militar:

«As sociedades são estáveis e pacíficas somente na medida em que resolveram o duplo problema da subordinação da força militar ao Poder político e do controlo de um Poder que dispõe de uma força de tal natureza pelo império da lei e pela vontade popular...»

«... Como não há memória de que tenha existido uma comunidade de qualquer tipo sem a presença da força, a maneira como nela a força é aplicada e controlada determinará em larga medida a estrutura política do Estado.»

Esta questão poderá ser sintetizada pela afirmação de Eliot A. Cohen (em «Elite Military Units in Modern Democracies-Commands and Politicians»):

«A angústia fundamental das relações dos militares com os políticos é o medo de que os guardiões da «cidade» se rebelem contra ela.»

E é dissecada por Samuel Huntington (em «The Soldier and the State») da seguinte forma (sublinhados nossos):

«As instituições militares de qualquer sociedade são modeladas por duas forças: *um imperativo funcional* para resistir às ameaças à segurança da sociedade e *um imperativo social* emergente das forças sociais, ideologias e instituições dominantes na sociedade. *As instituições militares que reflectem apenas os valores sociais serão incapazes de desenvolver efectivamente a sua função militar. Pelo outro lado, será impossível conter na sociedade instituições militares modeladas somente por imperativos militares. A interacção destas duas forças é o nó do problema das relações do instrumento militar com o poder político.»*

Ou seja, *a questão central da democracia reside na solução do problema seguinte: como garantir a subordinação das Forças Armadas ao Poder político legitimado no sufrágio, e como assegurar que este Poder não utilize as Forças Armadas para se transformar em poder não democrático deixando de submeter-se à lei e à vontade popular.*

Mas este problema encerra em si um outro: sujeitam-se as Forças Armadas, elas próprias, ao Poder político? Em que medida as próprias Forças Armadas podem cooperar para evitar que um Poder democrático na origem se transforme em antidemocrático?

Isto é: qual o tipo de Forças Armadas mais adequado a um regime democrático? Estritamente profissionais, exércitos de contingente ou um tipo misto e equilibrado em função das características da sociedade que servem?

Qual a influência da tecnologia dos equipamentos militares na resolução deste problema?

Nestas condições, *a questão «Forças Armadas em democracia» poderá colocar-se nestes termos: Qual o ponto síntese que, assegurando a operacionalidade das Forças Armadas para usar a violência, consiga mantê-las amostra significativa da população que servem, em sintonia com os seus anseios e motivações, sem que, portanto, seja posta em causa a característica hierárquico-disciplinar que lhes é essencial?*

Os dois aspectos da questão devem ser abordados separada e conjuntamente. A solução de cada um deles reflectir-se-á positiva ou negativamente nas possibilidades de resolver o seu parceiro.

As linhas de actuação mais realistas para alcançar tal finalidade somente poderão ser encontradas se forem tidas em conta as condições prevalecentes no país, as suas motivações profundas, a vivência histórica do seu povo e das suas principais instituições, incluindo a das Forças Armadas.

- a) Com base em Samuel E. Finer (em «The Man on Horseback»), é possível discernir, entre outros, os seguintes motivos que inibem a intervenção dos militares junto do Poder político:

O profissionalismo militar; na esteira de Huntington que afirma ser o «profissional completo» o meio mais seguro de isolar os militares da política. A dificuldade de saber exactamente o que é o «profissionalismo completo», e a constatação histórica da existência de

muitos corpos de oficiais altamente profissionalizados (na Alemanha e no Japão, entre outros exemplos) que intervieram declaradamente na política, fazem-no duvidar desta tese aproximando-se de Abrahamsson (em «Military Professionalization and Political Power») que advoga o *profissionalismo militar* «temperado» pela *associação de tropas do contingente*.

O princípio da supremacia civil, presente nas sociedades de «cultura política» mais avançada, muito relacionado com o estágio de desenvolvimento cultural de um povo, com o tipo de ensino praticado (na população em geral e na Forças Armadas) e com a existência de liberdade de expressão. O profissional completo, de acordo com Huntington, é aquele cuja formação o leva a reconhecer, sem o questionar, o princípio da supremacia civil.

A não participação de militares nos quadros políticos organizados para a disputa do Poder, em democracia, os partidos políticos.

O receio de uma guerra civil, e o medo de camaradas combaterem contra camaradas, ou seja «*a camaradagem militar*».

Por outro lado, *a intervenção militar* pode ser provocada por razões originadas na agudização, extremismo e distorção de certas virtudes militares que modelam o tão necessário «espírito de corpo» das Forças Armadas. Trata-se daquilo que Finer designa por «*Manifesto destino dos soldados*» quando refere:

«O efeito combinado de todos estes sentimentos — reconhecimento da sua missão única na sociedade, complacência com as suas virtudes de auto-sacrifício e consciência da força à sua disposição — está na base da crença da sua "missão sagrada"... O dever do exército intervir para salvar a nação.»

A razão do interesse nacional, na medida em que as Forças Armadas, não estando ligadas a partidos, mas devendo ser uma amostra significativa da Nação, podem ter uma percepção mais clara, menos comprometida sectorialmente, e mais real dos interesses da comunidade que servem (embora com o risco de ser falsa).

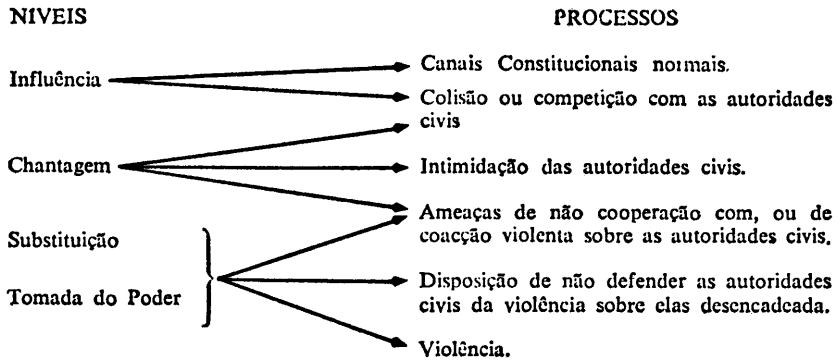
Interesses de ordem sectorial podem também conduzir à intervenção das Forças Armadas. É o caso daquilo que por vezes se designa por

«*Sindicalismo militar face ao Estado*» e leva a que «leaders» militares, como especialistas no seu âmbito, pensem ser os únicos com competência para julgar em matérias como efectivos, organização, recrutamento e equipamento das forças. São ainda os casos, entre outros, da «*defesa de interesses de grupo ou classe social*», que chama a atenção para a importância do leque de recrutamento dos gestores militares; da «*defesa de interesses regionais*», quando «o corpo de oficiais é oriundo predominantemente de uma dada região»; da «*defesa dos interesses corporativos*» das Forças Armadas «que, nas palavras de Finer, resulta dos militares serem ciosos dos seus privilégios e «status» como corporação. A ânsia de preservar a sua autonomia é o mais poderoso e frequente motivo de intervenção. Na sua forma defensiva pode limitar-se a uma espécie de sindicalismo militar — uma resistência para que os militares e somente os militares sejam quem determina em assuntos como recrutamento, instrução, efectivos e equipamento. Na sua forma mais agressiva pode levar à exigência para que os militares sejam os últimos juízes em todos os outros assuntos que afectam as Forças Armadas. Como isto abrange certamente a política externa, e invariavelmente inclui política económica interna e alarga-se a todos os factores relacionados com o moral, por exemplo a educação e meios de comunicação de massa, são inevitáveis conflitos dos militares com o governo civil que tradicionalmente se ocupa destes assuntos».

As oportunidades de intervenção das Forças Armadas na política surgem com o aumento da dependência dos civis face aos militares, a existência de crises sociais e/ou políticas abertas ou latentes, o aparecimento de um vácuo de poder e a existência de militares com grande popularidade.

Os níveis de intervenção vão desde a *influência* do instrumento militar no Poder político através dos canais constitucionais normais pela persuasão e discussão, passa pela *chantagem* e *substituição* de um Governo civil por outro, e vai até à *tomada do poder* pelas Forças Armadas. É sugestivo o esquema que Finer apresenta, no qual são

relacionados os níveis de intervenção com os processos utilizados, transparecendo a sua progressiva gradação:



b) Para que as Forças Armadas não perturbem ou ponham em causa uma sociedade democrática, haverá que assegurar o efectivo comando e controlo do Poder político sobre o instrumento militar, utilizando processos adequados às motivações profundas presentes na comunidade — enraizadas pela sua vivência histórica e, portanto, pela das Forças Armadas — sem colocar em questão o código ético-profissional específico da instituição militar.

O comando das Forças Armadas pelo Poder político traduz-se, basicamente, na definição e condução da componente «política militar» da política de defesa nacional. Isso significa, em conformidade com as linhas de política de defesa nacional, determinar os objectivos a atingir pelas Forças Armadas, os meios à sua disposição para alcançar tais objectivos, e normas gerais de organização do sistema militar e de emprego dos meios.

Quanto aos objectivos a prosseguir, eles inserem-se na problemática, já por mim tratada em outras oportunidades, da definição da política de defesa nacional e da organização para a defesa nacional.

Relativamente aos meios (atribuídos em íntima conexão com os objectivos), deverá ser o Poder político a indicar os meios financeiros, materiais e humanos que guarnecem as Forças Armadas.

Nesta área, merecem destaque: os problemas do tipo de Forças Armadas quanto ao recrutamento e forma de vinculação dos efectivos ao serviço militar; e o problema do ensino. Conhecidos os perigos já

indicados dos exércitos profissionais, haverá que procurar compatibilizar a necessidade de profissionalização e especialização resultantes da evolução tecnológica dos materiais utilizados, com a necessidade de alargar ao máximo a participação nas fileiras dos cidadãos (homens e mulheres) a fim de manter abertos largos canais de comunicação entre a sociedade como um todo e o seu instrumento militar, ao mesmo passo que se garantem suficientes efectivos mobilizáveis em caso de emergência.

A despeito da crescente sofisticação e complexidade do material de guerra ser pouco compatível com exércitos de contingente, em especial com diminutos períodos de serviço militar obrigatório (estabelecidos com o fim de aumentar o número de cidadãos que passam pelas fileiras e, ao mesmo tempo, evitar o mínimo de perturbações na sociedade civil), as condições actuais permitem *soluções mistas que garantem o essencial das vantagens a não descurar — para a sociedade e para as Forças Armadas.*

Quadros predominantemente profissionais, na sua totalidade a partir de certos níveis; o recurso à semiprofissionalização, pelo regime de readmissão e contratação, por períodos renováveis, de determinados elementos mais especializados (o que é indispensável para algumas funções) que serão associados de forma equilibrada com pessoal conscrito; um tempo de serviço militar obrigatório de duração mínima compatível com a sua preparação civil (o que depende do nível do ensino geral ministrado, decorrente do grau de desenvolvimento social), são princípios gerais que podem e devem ser seguidos.

Enquanto em sociedades altamente desenvolvidas o militar já possui grande parte da preparação teórica e física que lhe é essencial no momento em que é alistado, o que permite reduzir o tempo de prestação do serviço obrigatório, tal não se verifica em sociedades subdesenvolvidas ou em vias de desenvolvimento, tornando indispensável períodos de prestação de serviço obrigatório mais longos que tornam possível colmatar as lacunas de formação geral.

Sistemas militares tipo misto, conforme o que indicamos, são adequados a políticas militares modernas, assentes num corpo de batalha altamente operacional que confere espaço e tempo para uma mobilização geral destinada à defesa territorial, utilizando todos os elementos de

uma comunidade para serem capazes de levar a efeito uma guerra em superfície — tipo pequena guerra — apoiada num forte sentimento nacional, contra um possível invasor, podendo ser a forma de dissuadir um potencial adversário a concretizar as suas ameaças e, se o fizer, tornar-lhe extremamente custosa a ocupação.

O ensino, como já dissemos, é outro aspecto de relevante importância. Ao comando político deve competir a orientação geral do ensino militar, em especial na área das ciências humanas, mantendo-o em consonância com o ensino geral praticado, sem no entanto ignorar que o perfil do militar — pelo seu imperativo funcional — exige a acentuação de valores éticos e o culto das virtudes que são o cimento dos grandes exércitos e a base fundamental da sua disponibilidade de sacrifício permanente — mesmo total — pela Pátria.

O ensino relacionado com a defesa nacional assume especial relevo no contexto do correcto posicionamento das Forças Armadas face ao Poder político. O facto de as pessoas que contactam estreitamente na área de sobreposição da política com a estratégia falarem a mesma linguagem, conhecerem os problemas e comungarem dos mesmos conceitos, é essencial. Hoje em dia, quando é universalmente reconhecido e praticado um conceito de defesa nacional alargado (onde as Forças Armadas constituem um dos vectores) cuja política (formulação e condução) pertence ao Poder político (civil), *é impensável que os responsáveis políticos ignorem os problemas de defesa nacional*. Aliás, em coerência com o princípio da subordinação do instrumento militar, deverão ser os civis a desenvolver e discutir nas universidades as complexas questões da defesa nacional, e é importante a existência de contactos de formação, a partir, no mínimo, de cursos comuns a civis e militares de elevada responsabilidade.

A ausência de uma linha de actuação como a que vimos formulando é um perigo potencial para a democracia, e pode levar à tentação da intervenção dos militares, se estes sentirem que os responsáveis civis não possuem os conhecimentos necessários à condução global de defesa nacional (que é da sua responsabilidade), a considerarem um assunto militar e, simultânea e paradoxalmente, acusarem os militares de se meterem em áreas que lhes não dizem respeito.

Quanto às *normas gerais de organização do sistema militar e de linhas de emprego dos meios*, convém, antes de mais, referir a delicadeza que envolve o *problema da estruturação racional das Forças Armadas, em termos de custo e eficácia*. A tendência deverá ser a integração funcional dos vários Ramos, o que não significa o seu fim, (como muitos, dominados por preconceitos, temem). Mas este caminho, a ser determinadamente seguido, deve ser trilhado com os cuidados resultantes do peso das tradições acumuladas — cuja existência é vantajosa para as Forças Armadas — das situações adquiridas, da instabilidade que provocam as mudanças bruscas. Nem sempre o que custa menos é o mais barato...

As linhas gerais de emprego dos meios que o comando das Forças Armadas pelo Poder político deve privilegiar relacionam-se com a nomeação e promoção dos principais comandos militares, a ressalva dos direitos e garantias dos militares, a sua participação em actividades políticas e estabelecimento de sistemas de escoamento de tensões no interior das Forças Armadas.

Parece evidente que *a designação dos responsáveis militares para funções de maior importância deve pertencer ao Poder político*, embora sem que sejam ignoradas as opiniões e conselhos dos próprios militares; só assim há a garantia pessoal de confiança indispensável ao correcto relacionamento do instrumento militar com o Poder. Já não é tão clara a solução a adoptar para o *sistema de promoções*. *O princípio a adoptar deverá basear-se na competência para o exercício da função militar inerente ao posto*, logo as promoções serão domínio do próprio instrumento militar. A necessidade de preservar a capacidade de intervenção do Poder legítimo sobre o mais decisivo instrumento de força à sua disposição, apenas por razões de natureza política a tornar evidentes perante os responsáveis militares, aconselha a que o Poder político mantenha a capacidade de intervenção por excepção para os mais elevados postos da hierarquia, quer no sentido positivo — promovendo — quer no sentido negativo — não permitindo a promoção. Esta actuação por excepção, sempre melindrosa mas quantas vezes indispensável, não deve ser feita à revelia dos responsáveis militares, mas em estreita cooperação, normalmente em organismos de nível estratégico, onde estes têm assento.

A ressalva dos direitos e garantias dos militares enquanto cidadãos também é assunto que o Poder político, definindo normas, deve tomar a seu cargo. Não pode contudo esquecer-se, sob perigo de inutilizar o instrumento militar como tal e dele não dispor quando necessitar, que há certos direitos e garantias cuja concretização nas Forças Armadas é diferente da sociedade civil. O sentido de eficácia, o objectivo a alcançar que reage pela violência, a pronta obediência ao Poder legítimo através dos canais hierárquicos, o risco máximo, são factores que tornam o cidadão militar diferente, em obrigações, do cidadão civil. Só assim, aliás, o cidadão militar defende a comunidade e garante a segurança do cidadão civil. As convenções internacionais sobre os Direitos do Homem não esquecem esta problemática e as Constituições Políticas a ela se referem na maior parte das vezes.

O grau de participação dos militares em actividades políticas é outra área de extrema importância que o comando político é obrigado a considerar, sob pena de desagregação do instrumento militar e, em consequência, do regime democrático. O princípio a adoptar será: é vedado o exercício de actividades políticas aos militares como tal, enquanto na efectividade do serviço. Isto engloba não só a proibição de assumir funções públicas de natureza política, mas ainda a não participação activa em quaisquer reuniões desse tipo, a impossibilidade de inscrição em grupos partidários, e a proibição de se pronunciar publicamente (na área militar ou fora dela) abordando questões políticas. A partir do momento em que o militar profissional deixa o serviço efectivo, é um cidadão como outro qualquer, que pode ser tão útil à República como um civil; mas, mesmo nestas condições, será aconselhável, caso exerça actividades políticas, que lhe não seja permitido apresentar-se com a sua designação militar. Somente restrições do género das que apresentamos serão susceptíveis de garantir que as armas não sejam, em quaisquer circunstâncias, a base de apoio de qualquer «leader» político.

O estabelecimento de um sistema de escoamento de tensões, que em maior ou menor grau se podem gerar no interior das Forças Armadas, deve ser também alvo das preocupações do Poder político. Já atrás dissemos que o método eleitoral na instituição militar, se é capaz de

servir estes fins, encerra em si perigos bem maiores, já que, sendo um elemento propiciador do aparecimento de caudilhos — mesmo que se trate de caudilhos de pequena estatura — é, potencialmente, e quantas vezes efectivamente, um esquema que, em vez de escoar tensões, gera tensões.

O sistema atenuador de tensões deverá fundamentar-se na generalização, aos mais diversos níveis — dos mais baixos aos mais elevados — de canais de informação recíproca (ascendentes e descendentes), de órgãos de consulta, de métodos de comando abertos e modernos onde o prestígio e a autoridade tenham, pelo menos, a ver tanto com a insígnia ostentada como com a competência.

O comando político sobre as Forças Armadas é indissociável do seu adequado controlo. Este controlo, mais ou menos directo, mais ou menos difuso, *deverá ter como pressuposto a natureza específica da instituição militar*, do seu código de procedimentos, da individualidade da sua área de actividade — a violência. Se tal não acontecer, a função controlo será um permanente factor de perturbação das Forças Armadas e, em vez de constituir mais um processo que contribui para a existência de um instrumento militar eficiente e adequado à sociedade democrática, poderá pôr em risco o instrumento e a sociedade. *A possibilidade da fiscalização de actividades das Forças Armadas por órgãos do Poder político é método em uso em todas as democracias.* Comissões parlamentares podem realizar investigações e, perante elas, elementos das Forças Armadas podem ser chamados a fazer depoimentos. O âmbito e profundidade de umas e de outras deverão ter em atenção, obviamente, o grau de estabilização democrática atingido e o estado de consolidação do instrumento militar em termos próprios de uma democracia.

A inspecção às Forças Armadas e a possibilidade de apresentação de recurso pelos seus elementos ao Poder político também são aspectos da função controlo passíveis de serem considerados. Se numa democracia estabilizada e consolidada com Forças Armadas conscientes e habituadas a mecanismos de controlo, pode recorrer-se à figura do provedor de justiça para as Forças Armadas — cuja designação, mesmo no cenário exposto, deve ser objecto dos maiores cuidados —, em situações ainda não totalmente consolidadas nem estabilizadas,

a designação, pelo Poder político, por proposta dos responsáveis militares, de um oficial general inspector para as Forças Armadas poderá, em condições definidas, contribuir para a melhoria do rendimento do instrumento militar, para a sua progressiva adequação a modelos mais modernos e eficazes e, simultaneamente, constituir um elemento atenuador de tensões. Não será demais chamar a atenção para o melindre de uma função deste tipo, e para os cuidados a ter na designação da inspecção e na forma como exerce a sua actividade, a fim de evitar que seja, ela própria, uma máquina geradora de tensões em vez de as amortecer. Nestes casos, como noutros de idêntica natureza, o óptimo é inimigo do bom...

Finalmente, em sociedades democráticas, a função controlo das Forças Armadas também é exercida, como parte do conjunto da sua acção, pelos *meios de comunicação social*. Também aqui a preservação dos valores éticos e profissionais específicos dos militares individualmente e da instituição como um todo, e a não revelação de segredos militares, devem ser firmemente salvaguardados, para o que o Poder político deverá prever legislação compatível e mecanismos rápidos e eficazes de actuação face a infracções.

5. Encontra-se o nosso país num período crucial da sua História, no qual pretendemos erradicar definitivamente o autocratismo como sistema político. Desejamos defender a capacidade de, colectivamente, definirmos o nosso destino. Somos adultos. Queremos consolidar a democracia.

A história de Portugal mostra com evidência quanto é importante a instituição militar — ela própria e a forma como se posiciona face ao Poder político — para alcançarmos o que os Portugueses pretendem.

É certo que uma sociedade gera as Forças Armadas de que dispõe à sua imagem e semelhança, mas também é certo que pequenos grupos ou indivíduos, assim como grupos não tão pequenos, procuram usar o instrumento militar a favor das suas teses; conforme vimos, não há apenas o processo directo e violento de intervenção das Forças Armadas na política...

Julgo que a sociedade portuguesa se encontra já num estádio tal que as Forças Armadas por si geradas podem actuar em moldes semelhantes às das restantes democracias. Aliás elas têm mostrado nos últimos anos uma maturidade, uma sabedoria e um patriotismo que vêm sendo destacados

por observadores dos mais diversos quadrantes, portugueses e estrangeiros, já que um analista sério não confunde as Forças Armadas com um ou outro dos seus elementos. Um dos aspectos indicador dessa maturidade — sendo-o também do estádio já avançado da consolidação da democracia em Portugal — é a possibilidade da designação, concretizada, de um civil como ministro da defesa nacional; outro é a iniciativa, em concretização desde 1979, da instituição militar quanto ao ensino de matérias relativas à defesa nacional, a civis e a militares.

Mas ainda há muitas amarras com o que fomos; fomos grandes e fomos pequenos. Carregamos todos uma vivência histórica — da qual nos devemos orgulhar — que não deve ser ignorada.

Saibam os responsáveis políticos ter isso em consideração e consigam eles actuar com a determinação do herói e a calma do administrador, mas sem a ligeireza oportunista e demagógica do caudilho, que a democracia, por via das Forças Armadas, nunca correrá o mínimo perigo: elas a fizeram, elas a querem manter.

Não confundir o acessório com o essencial, a conjuntura com as linhas de força definidoras de orientações, o sectário com o nacional, vai ser certamente a regra. Que não ouçamos dizer novamente: «O tudo querer trouxe o tudo perder».

Se este modesto trabalho ajudar algo, por pouco que seja, para o correcto enquadramento do fenómeno militar no fenómeno político, sinto-me recompensado.

Lisboa, Fevereiro de 1980

José Alberto Loureiro dos Santos

Coronel

BIBLIOGRAFIA PRINCIPAL

- Sun Tzu — *A Arte da Guerra*.
Maquiavel — *O Príncipe e A Arte Militar*.
Clausewitz — *Da Guerra*.
Von Bernhardi — *A Alemanha e a Próxima Guerra*.
Ludendorf — *A Guerra Total*.
Mao-Tsé-Tung — *Escritos Militares*.
Raymond Aron — *Paix et Guerre entre les Nations e Penser la Guerre, Clausewitz*.
Thiebant Schneider — *L'Armée Face au Pouvoir*.
Michael Howard — *Soldiers and Governments*.
Samuel Huntington — *The Soldier and the State*.
Barbara W. Tuchman — *The Guns of August*.
Eliot A. Cohen — *Commandos and Politicians-Elite Military Units in Modern Democracies*.
Morris Janowitz — *O Soldado Profissional*.
Samuel E. Finer — *The Man on Horseback — The Role of the Military in Politics*.
Andrew Goodpastor e Samuel Huntington — *Civil-Military Relations*.
John Downey — *Management in the Armed Forces — An Anatomy of the Military Profession*.
Bengt Abrahamsson — *Military Professionalization and Political Power*.
Kurt Lang — *Military Institutions and the Sociology of War e Histórias de Portugal — vários*.
Loureiro dos Santos — *Apontamentos de História para Militares*.