
A INSTITUIÇÃO MILITAR E AS SUAS RELAÇÕES COM A SOCIEDADE E O PODER POLÍTICO

Estudo apresentado pelo autor na qualidade de Conferencista do Instituto da Defesa Nacional e de Colaborador da revista «Nação e Defesa», seleccionado pelo Conselho Redactorial para publicação.

Belchior Vieira

A INSTITUIÇÃO MILITAR E AS SUAS RELAÇÕES COM A SOCIEDADE E O PODER POLÍTICO

«Se a guerra sempre foi demasiado importante para ser entregue aos generais, hoje é demasiado importante para ser entregue aos ignorantes — quer usem ou não uniformes. O mesmo se aplica, com mais forte razão, à antiguerria.»

(Alvin e Heidi Toffler em *War and Anti-War* (1993) (1).)

INTRODUÇÃO

A Instituição Militar, a Sociedade e o Poder Político correspondem à trindade clausewitziana integradora das tendências dominantes sempre presentes no fenómeno total que a guerra constitui: o Comandante e o seu Exército, o Povo e o Governo, segundo as expressões registadas na obra *Da Guerra* (2).

Para Clausewitz, estas três tendências são como diferentes códigos de leis enraizados profundamente nos seus respectivos domínios e, contudo, variáveis no seu mútuo relacionamento. A teoria que ignore qualquer delas ou que pretenda fixar um arbitrário relacionamento entre elas entrará em conflito com a realidade, em tal extensão que por esta só razão se tornaria totalmente inútil.

Ainda hoje, nos sistemas políticos democráticos vigentes e também em tempo de paz, as relações civis-militares (e não relações cívico-militares na designação de alguns sociólogos, dado que os militares são em primeira instância cidadãos) revestem-se de grande sensibilidade, originando com

(1) Obra traduzida em português, *Guerra e Antiguerria*, Livros do Brasil, Coleção Vida e Cultura, Lisboa (1994).

(2) Livro I, Capítulo 1.

frequência desencontros e mal-entendidos. Para que assim não seja requere-se vontade política, apoio da opinião pública, determinação da liderança militar, educação cívica, uma prática democrática, bem-estar económico e justiça social na sociedade.

Daqui o interesse que a reflexão conjunta sobre este tema tem merecido por parte do Instituto da Defesa Nacional, nomeadamente nos Cursos de Defesa Nacional.

A Instituição Militar, tal como outras instituições sociais (o Estado, a Família, a Igreja, a Escola e a Universidade), vê-se hoje confrontada com um conjunto diversificado de desafios próprios de uma crise impossível de ignorar e grave se subestimada. Mas não se trata, infelizmente, como muitos o pretendem fazer crer, do prenúncio do «funeral dos exércitos».

O fim da «guerra fria» não trouxe a ansiada paz mundial e, no que à Europa se refere, a guerra, «em poução» desde 1945, ressurgiu no seu próprio «coração» geoestratégico.

A época que vivemos exige, sobretudo, uma permanente transparência: na política de defesa nacional, no orçamento de defesa e na actividade das Forças Armadas.

No prosseguimento da minha intervenção no Curso de Defesa Nacional de 1994/95, pareceu-me útil sintetizar algumas ideias surgidas no decurso do debate suscitado por aquela intervenção, relacionadas com os seguintes pontos:

- A distinção entre os políticos e os militares profissionais;
- O diálogo político-militar;
- O controlo político sobre os militares;
- A utilidade das Forças Armadas.

OS POLITICOS E OS MILITARES PROFISSIONAIS: O QUE OS DISTINGUE

Segundo os sociólogos, tudo distingue os políticos dos militares profissionais, desde a sua formação aos seus gostos, às suas preferências e aos seus modos de vida. Estas diferenças não podem deixar de se manifestar nas suas concepções, nos seus métodos e nas suas análises.

Com razão ou sem ela, segundo o General Jean Callet (que foi Director do Instituto de Altos Estudos de Defesa Nacional de França) ⁽³⁾, o militar tende a ver no político o «homem do compromisso», habituado às subtilezas do ambiente parlamentar, mais hábil no «jogo das palavras» do que no «fogo da acção». Acusa-o de pretender agradar para se impor, de seduzir para convencer, de sugerir em vez de liderar. Inversamente, o chefe militar é o homem dos problemas simples, das situações claras, mesmo quando dramáticas, das soluções sem rodeios; desconfia das meias-tintas; homem do ar livre, franco, directo, por vezes demasiado ingénuo na sua generosidade, sente-se mais à vontade «no terreno» do que nas antecâmaras dos gabinetes; aprecia a autocaridade do comando, procura as responsabilidades, mas não admite com facilidade a partilha do exercício das suas prerrogativas; por vezes a experiência refreia-o mais do que o estimula. É na acção, sobretudo no combate, que o militar terá, por definição, oportunidade de demonstrar toda a sua capacidade de liderança.

Se prosseguíssemos nesta análise, conclui o General Callet, depararíamos, por certo, com um sem-número de exemplos demonstrativos de que os políticos e os militares se encontram, de preferência, quando o dever a isso os conduz; que, por vezes, até se estimam — sem, contudo, verdadeiramente se compreenderem — e que, em suma, são mais propensos a se afrontarem do que a se compreenderem.

O DIÁLOGO POLÍTICO-MILITAR: UM DIÁLOGO VITAL

Num estudo de excepcional importância para o «tempo de paz quente» em que, ao que tudo indicia, estaremos condenados a viver no futuro possível de divisar, Alvin e Heidi Toffler concluem que «se a guerra sempre foi demasiado importante para ser entregue aos generais, hoje ela é demasiado importante para ser entregue aos ignorantes — quer usem ou não uniformes». E acrescentam: «O mesmo se aplica, com mais forte razão, à antiguerra.» A meu ver, sempre assim deveria ter acontecido. Mas, para que assim tivesse acontecido, para além da competência, imaginação e criatividade, tanto de políticos como de militares, teria sido indispensável que entre eles tivesse

⁽³⁾ *Légitime défense*, Lavanzelle, Paris (1976).

sido estabelecido um relacionamento permanente mutuamente esclarecedor. A defesa, tanto na sua concepção como na sua execução, exige um conjunto coerente e sistematizado de decisões parcelares, empenhando intimamente o poder político e a hierarquia militar. Para evitar a surpresa, e a consequente improvisação, todo o projecto político tem que prever a execução de uma estratégia global, cuidadosamente elaborada sob a autoridade e responsabilidade do executivo, sem nunca dispensar o concurso ou parecer estratégico e técnico especificamente militares.

Na época em que vivemos, de «microgeopolítica», na expressão de Pierre Dabiezies (*), a inversão é compreensível: as disponibilidades financeiras, depois de atendidos os «dividendos da paz», ditam as estratégias de defesa. Entretanto, para a opinião pública mundial certos graus de opressão ou de violência já não são aceitáveis e o direito de ingerência (casos recentes da Somália e do Haiti), embora contrário ao direito internacional, é admitido.

Todos estes factores implicam, necessariamente, uma mutação na importância prioritária das tarefas das Forças Armadas sem, contudo, alterarem a sua missão fundamental: combater.

O diálogo de defesa exige, tanto do político como do militar, carácter, vontade esclarecida e informação actualizada e pormenorizada das principais questões do nosso tempo, de âmbito nacional, regional e planetário.

Os cursos de Defesa Nacional, hoje instituídos em todos os países democráticos, têm como finalidade última incentivarem o diálogo político-militar.

Criados entre nós por um General do Exército, que foi também Presidente da Academia das Ciências de Lisboa, Luís da Câmara Pina, recriados no pós-25 de Abril sob a direcção de um Vice-Almirante, Leonel Cardoso, os nossos cursos, a meu ver, não tiveram, até hoje, o reconhecimento da importância que lhes é devida.

Em apoio desta minha afirmação bastará constatar que dos 567 auditores que por ali passaram apenas um foi Secretário de Estado da Defesa Nacional e, depois, Ministro da Administração Interna; que o vasto elenco governamental actual apenas integra três auditores: os Ministros das Obras Públicas e da Saúde e o Secretário de Estado do Tesouro; que é extremamente reduzido o efectivo de auditores entre os deputados da Assembleia da República, e

(*) Presidente da Fundação para os Estudos de Defesa Nacional, Colóquio sobre *Le Fil de l'Épée*, de Charles de Gaulle, da revista *Défense Nationale* (1983).

entre os 26 membros da Comissão Parlamentar de Defesa contam-se apenas dois auditores; que nenhum dos quatro Chefes de Estado-Maior foi auditor; que dos seis Directores que o IDN teve, desde 1979, um único foi auditor; que dos Generais do Estado-Maior do Exército (seis) e dos Generais Comandantes das Regiões e Zonas Militares (cinco) nenhum foi auditor.

Entenda-se, o currículo do curso não é indispensável ao exercício de qualquer dos cargos referidos, mas o tempo e o espaço de diálogo, tendo como referência temas tão diversificados e tão instantes, aliado ao convívio que ele proporciona, constitui um «capital» de experiência cultural de indiscutível utilidade para aquele exercício.

Por seu turno, no âmbito universitário, a realização de actividades conjuntas de alunos e cadetes sobre a problemática de defesa nacional tem sido praticamente inexistente.

O CONTROLO DO PODER POLÍTICO SOBRE OS MILITARES

O lugar das Forças Armadas e a sua função na Sociedade são factores determinantes da estabilidade dos Estados, e de tal modo assim acontece que, para serem consideradas organizadas, das sociedades se exige a satisfação de dois requisitos fundamentais: a subordinação das Forças Armadas ao poder político democraticamente instituído e o consequente controlo das Forças Armadas pelo poder político.

Em todas as sociedades pluralistas aquela subordinação constitui hoje uma realidade adquirida, com ela se pretendendo garantir o equilíbrio ponderado entre as esferas política e militar, o reconhecimento indiscutível da supremacia da primeira sobre a segunda e uma fraca ou nula influência dos militares na esfera política. Não se trata aqui, como tenho insistido, de uma subordinação personalizada, mas sim de uma subordinação no interior do relacionamento institucional.

Entre nós, depois da revisão constitucional de 1982, as Forças Armadas passaram a estar dependentes dos órgãos de soberania competentes, não apenas nos termos da Constituição, como anteriormente sucedida, mas também nos termos da lei (Lei n.º 29/82, Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas), o que veio permitir moldar em legislação posterior, da competência da Assembleia da República e do Governo, o equilíbrio de poderes em

relação à componente militar da Defesa Nacional. A Lei de Defesa inseriu as Forças Armadas na administração directa do Estado através do Ministério da Defesa Nacional, segundo os parâmetros normais de um Estado de Direito.

A neutralização política dos militares pela promulgação de um estatuto jurídico constrangedor e restritivo é uma das formas de que dispõe, num quadro democrático, o Estado e o Poder Político para assegurar a efectiva subordinação das Forças Armadas. Relacionada com esta neutralização surge, com frequência, invocada a postura apolítica dos militares como uma garantia da sua fidelidade às instituições. Na realidade, a assunção de uma tal postura constitui factor de despersonalização e resulta necessariamente anacrónica numa sociedade que se pretende pluralista.

Imune às querelas partidárias, a classe dirigente militar não pode ser apolítica, isto é, divorciada dos problemas político-sociais envolventes, tanto internos como externos, dado que se assim suceder ver-se-á impedida de avaliar as implicações políticas das suas próprias decisões técnicas e administrativas.

Por outro lado, o alheamento político dos militares conduzirá, inexoravelmente, a Instituição Militar à marginalização na sua própria Sociedade.

A formação e o esclarecimento político conferem aos militares a consciência cívica da responsabilidade da sua função, sem contrariar a sua isenção política, tal como a define a nossa Constituição (Art.º 275.º, n.º 4.º).

Ainda no que ao controlo do Poder Político sobre a Instituição Militar se refere, convirá não ignorar, entre outros, os seguintes aspectos:

1.º *A dotação orçamental das Forças Armadas.*

Eis aqui um poderoso instrumento de controlo das Forças Armadas. Recentemente, o prestigiado historiador militar e analista político britânico John Keegan escrevia na revista *Time* que «politicamente a área mais fácil para cortar verbas é a defesa» dado que, esclarecia, «há reduzido proveito político em pugnar pelos orçamentos militares». Na realidade constata-se, cada vez mais, a influência decisiva dos orçamentos possíveis na definição das estratégias, conferindo-se, assim, uma importância acrescida ao diálogo político-militar.

- 2.º *A anunciada revisão da intervenção do Governo na designação de certas chefias militares.*

A proposta de lei sobre esta matéria já se encontra na Assembleia da República. Sobre esta forma de controlo, a minha posição tem sido de denúncia dos efeitos perversos que esta revisão pode originar face à situação de «clientelismo partidário» que se tem desenvolvido na nossa Sociedade.

- 3.º *O acompanhamento da conduta operacional que a tecnologia de comunicações mais avançada já hoje possibilita ao Poder Político a milhares de quilómetros dos teatros de operações.*

O que se passou no Golfo Pérsico e na Somália é, neste aspecto, elucidativo.

- 4.º *A intervenção das Forças Armadas por requisição civil visando assegurar o regular funcionamento de certas actividades fundamentais.*

Compreendendo a requisição civil (Decreto-Lei n.º 637/74) o conjunto de medidas determinadas pelo Governo necessárias para, em circunstâncias particularmente graves, se assegurar o regular funcionamento de serviços essenciais de interesse público ou de sectores vitais da economia nacional.

A SOCIEDADE E A UTILIDADE ACTUAL DAS FORÇAS ARMADAS

Não é a *missão* das Forças Armadas (pese a ambiguidade da «defesa militar da República» prescrita na Lei de Defesa Nacional: porque não «defesa militar da Pátria»?) que hoje a nossa opinião pública questiona, mas sim a *utilidade* da função militar numa época de «irrupção da paz» em que, escreve-se, as democracias jamais voltarão a combater entre si e «a guerra poderá, em breve, juntar-se à escravatura (...) no museu das irracionalidades» (5). Mas se durante 40 anos a fórmula de Raymond Aron «paz impossível, guerra improvável» manteve-se válida, hoje pode dizer-se que a paz é menos im-

(5) Obra citada em (1).

possível (com o desaparecimento do totalitarismo comunista e do conseqüente afrontamento ideológico) e a guerra um pouco menos improvável (com uma anarquia crescente um pouco por todo lado, com a desvalorização, para uns, e a proliferação, para outros, das armas nucleares). No entanto, a «guerra fria» dissipou-se e a distensão não podia deixar de se instalar, paradoxalmente, num ambiente de massacres das guerras civis nas ex-Jugoslávia e União Soviética.

Se a utilidade da componente militar não for reconhecida para a conduta da política de defesa nacional, o cidadão contribuinte considerará injustificados os sacrifícios pessoais e financeiros que a manutenção de umas Forças Armadas creíveis lhe impõe, em particular quando as carências nas áreas do emprego e assistenciais permanecem em níveis incompatíveis com o nosso estatuto comunitário europeu.

Foi para que este reconhecimento (reconhecimento da globalidade permanente, não improvisada, da defesa nacional) se tornasse consciente ou mais esclarecido que surgiram, na maioria dos países, cursos e estágios de defesa nacional, que foram criados centros de polemologia, autónomos ou integrados em Universidades de prestígio, que se fizeram publicar Livros Brancos de Defesa Nacional.

As próprias Forças Armadas têm colaborado neste programa de informação através, por exemplo, das chamadas «operações de portões abertos» (em particular quando de comemorações de efemérides histórico-militares) e da intervenção informativa nos estabelecimentos de ensino civil, de todos os níveis, no âmbito dos seus próprios programas e quando por eles solicitadas. No Brasil deparei com uma associação original: a Associação dos Amigos dos Quartéis, congregando todos aqueles que, como voluntários ou como conscritos, serviram nos diferentes corpos militares.

No desenvolvimento destas actividades, de preferência civis-militares, deve ser difundida a ideia de empresa ou obra que constitui o fundamento institucional das Forças Armadas e que significa, na sua essência, pronta disponibilidade para o combate, tendo sempre em mente que é a paz que importa preservar ou restabelecer.

O actual empenhamento (exagerado, para uns, insuficiente, para outros) de contingentes militares, sob a égide da ONU ou da UE, em «missões de paz» de índole diversa, para o desempenho das quais a instrução de combate se revela de primordial importância, tem conduzido, por vezes, a uma pre-

tensão de atribuir a forças militares tarefas susceptíveis de prejudicar a sua prontidão para o combate, procurando-se, desta maneira, diz-se, «rentabilizar» os pesados encargos nelas realizados. Assim, a par das tarefas circunstanciais e de curta duração que a própria lei consagra como de interesse público ou colectivo, tais como trabalhos de engenharia, transportes de emergência e apoio aos serviços de protecção civil em situações de catástrofe ou calamidade, alvitra-se, com frequência, o empenhamento das Forças Armadas em tarefas habituais e prolongadas de assistência social, de segurança (policia) urbana e rural e de patrulhamento de florestas, para o desempenho das quais as Forças Armadas não se encontram nem treinadas nem equipadas e que são atribuição de agentes de serviços públicos específicos.

É, sem dúvida, indispensável que a Instituição Militar conte com o estímulo e o alento da Nação. A legitimidade e a consideração social (a chamada «remuneração simbólica») suscitadas pelas Forças Armadas no seio da Sociedade, donde provêm os seus membros e onde eles se inserem, devem depender essencialmente da eficiência e eficácia reveladas pelos militares, não «para todo o serviço» mas para a razão da sua institucionalização: a defesa militar.

Para poderem apreciar e compreender o papel das Forças Armadas nas sociedades democráticas contemporâneas haverá que proporcionar a todos os cidadãos, civis e militares, nas famílias, nos sistemas de ensino, nos quartéis, um ambiente favorável ao desenvolvimento de um espírito de cidadania baseado numa História e cultura próprias, num estatuto cívico de vida comunitária, num anseio de evoluir preservando a base dessa evolução.

Belchior Vieira