
**FORÇAS ARMADAS, SOCIEDADE E PODER:
A SUBORDINAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS
AO PODER POLÍTICO**

FORÇAS ARMADAS, SOCIEDADE E PODER:
A SUBORDINAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS
AO PODER POLÍTICO *

O facto de serem as Forças Armadas depositárias nacionais e, de facto, detentoras de meios de coacção directos — o armamento — confere uma importância especial ao relacionamento da instituição militar com a sociedade em que se encontra inserida.

No nosso país habituámo-nos, nos últimos anos, a ouvir numerosas opiniões e a presenciar polémicas sobre o papel dos militares na política nacional, sobre o controlo das Forças Armadas, sobre a libertação da sociedade civil da tutela militar, etc. Porque a questão «Forças Armadas» é particularmente melindrosa, e acreditando no princípio optimista segundo o qual metade das controvérsias em que se digladiam os indivíduos não existiriam se os termos das discussões fossem previamente definidos, é conveniente, em primeiro lugar, chamar a atenção para algumas expressões de uso corrente.

Limitar-nos-emos ao âmbito do tão falado princípio da «subordinação do poder militar ao poder civil». As expressões justapostas «poder militar» e «poder civil» parecem-me incorrectas porquanto implicam já uma ideia de separação, se não de oposição entre duas zonas do Poder. Por outro lado, em muitas sociedades governadas por civis o poder político não é expressão da sociedade civil, o que torna mais confusa a utilização daqueles termos numa análise com um mínimo de pretensões científicas. Parece-nos assim vantajoso adoptar a terminologia sociológica, falando de *relações civil-militares* no âmbito do Poder.

É de notar, no entanto, que alguns autores, como é o caso de Kurt Lang, consideram que o conceito de relações civil-militares só tem significado quando o sector institucional identificado como o militar se autodiferencia do contexto social circundante. Esta concepção é algo restritiva da compreensão e extensão do conceito, retirando-lhe parte da sua utilidade, que consiste precisamente em não implicar qualquer oposição mútua entre

* Exposição efectuada no âmbito do Curso de Defesa Nacional, sob este tema, na sessão de 28 de Janeiro de 1981.

os factores «civil» e «militar». Usaremos portanto a expressão *relações civil-militares* na acepção que lhe atribuem autores como Janowitz, Moskos e outros.

Convém sublinhar que os especialistas têm apresentado um largo leque de modelos conceptuais de relações civil-militares. Por exemplo Janowitz identifica 4 principais modelos históricos das relações civil-militares na Europa e América: aristocrático-feudal; democrático; totalitário; estado-guarnição. Alfred Stepan apresenta também 4 modelos, a que dá designações diferentes: aristocrático, comunista, liberal e profissional — para além de outro, que propõe, e que intitula de «padrão moderador», e que seria o vigente no Brasil entre 1945 e 1964, altura em que findou.

As formas de relacionamento civil-militar são portanto complexas e variadas, segundo os contextos e as épocas históricas, não se reduzindo à subordinação de um sector pelo outro.

Para designar, concretamente, a interferência dos sectores militares sobre a política interna do próprio país, é usada (Huntington, Kourvetaris e outros) a expressão «intervenção militar», que tem vários graus até ao golpe militar.

Não nos debruçaremos, porém, sobre a questão da intervenção militar e das várias modalidades de relações civil-militares. À maneira de tema para meditação lembro uma pertinente observação de Finer: o autor da obra *The Man on Horseback* diz que os estudiosos se preocupam muito com as causas das intervenções militares, quando seria talvez mais importante ocuparem-se em estudar as suas consequências.

Pelo que respeita à problemática da subordinação da força armada às autoridades civis, não podemos deixar de notar uma certa superficialidade no tratamento de que tem sido objecto entre nós, de tal modo que é frequente a confusão entre controlo civil e controlo dos Governos sobre as Forças Armadas, em nome da estabilidade política. Como é do conhecimento de qualquer observador atento, é nos países em que se tem verificado maior dependência da instituição militar em relação aos vários governantes e respectivos Governos — África e América Latina — que constatamos os mais altos níveis de instabilidade político-social. Com isto não pretendemos estabelecer um nexo de causalidade, mas apenas sublinhar o facto significativo da existência de uma correlação positiva entre dois fenómenos: dependência das Forças Armadas em relação aos governantes sejam eles civis ou militares; instabilidade político-social.

Em Portugal temos assistido nos últimos anos ao ressurgir anacrónico de uma tendência que atribuía uma série de males da sociedade à importância assumida pelos militares.

Eram os pensadores iluministas burgueses como Montesquieu, que no século de Setecentos falavam da «epidemia» dos exércitos permanentes, na altura em que este tipo de organização começava a sobrepor-se à dos exércitos profissionais, constituídos principalmente por homens que não conseguiam inserir-se socialmente e que vendiam os seus serviços em troca da subsistência e da possibilidade do saque.

De acordo com a mesma ideia utópica de acabar com as guerras acabando com os exércitos, encontravam-se também as primeiras associações operárias. A National Union of The Working Class and Others reivindicou, desde a sua fundação, em 1831, o «despedimento do exército, máquina de despotismo», acusada também de devoradora de dinheiro.

Mas já o materialismo histórico, com Frederich Engels, colocava a questão em termos realistas: o aparecimento de uma força armada está relacionado com o desenvolvimento das sociedades humanas e a sua divisão em classes. Este fenómeno torna impossível a organização autónoma armada da população, polarizada, por vezes, por interesses antagónicos. A existência de uma força armada é portanto vista como um dos pressupostos do próprio Estado e não tem cabimento considerar este facto em termos morais.

É evidente que hoje, à excepção dos anarquistas, ninguém pensa em reivindicar o «despedimento» das Forças Armadas como remédio para sanar a economia nacional. No entanto no nosso país parece esperar-se muito da completa subordinação das Forças Armadas às autoridades civis, esquecendo por vezes os requisitos a que devem, democraticamente, obedecer, por sua vez, as autoridades civis às quais também é legítimo exigir a subordinação às regras legais adoptadas a nível nacional, às promessas eleitorais que determinam os votos dos cidadãos, etc.

Todos nós conhecemos exemplos de regimes antidemocráticos, dirigidos seja por militares seja por civis. Aliás, mesmo nas intervenções militares declaradas, como já frisou S. Huntington na sua obra «Political Order in Changing Societies», as «explicações não são de tipo militar. A razão deste fenómeno é simplesmente que as intervenções militares são apenas uma manifestação particular de um fenómeno muito mais amplo no seio das sociedades subdesenvolvidas. Nestas sociedades, a política enquanto tal carece de autonomia, de complexidade, de capacidade de adaptação».

Não é o controlo formal do sector civil sobre as Forças Armadas que pode garantir contra golpes militares e ditaduras. No caso do Chile, por exemplo, já muito antes do governo de Unidade Popular, existia uma comissão de defesa no Senado encarregada de supervisionar as promoções ao posto de general. Era uma comissão formada por representantes dos vários partidos, todos defensores da democracia parlamentar. Foi esta comissão que conferiu o posto de general a Pinochet, o homem que dirigiu o sangrento golpe de Setembro de 1973.

Por outro lado, temos um exemplo politicamente oposto — o das Forças Armadas portuguesas que em 25 de Abril de 1974, com um golpe militar, abriram a porta à democracia parlamentar, pondo fim a um regime ditatorial de direcção civil.

O facto de serem as Forças Armadas detentoras de meios de destruição e os militares, no dizer de Lasswell, «administradores da violência» torna certamente mais complexa a questão da sua influência na vida política, mas também é certo que muitas vezes são as autoridades civis a promoverem e a servirem-se dessa influência.

Em relação à importância das Forças Armadas e dos militares na política interna dos vários países é lícito interrogar-se: será maior a influência das Forças Armadas portuguesas na política nacional, ou a influência das Forças Armadas da URSS ou dos EUA na política dos seus países? Será que o complexo militar-industrial, para cujos perigos foi Eisenhower quem primeiro chamou a atenção, não condiciona mais decisões políticas do que, em Portugal, a participação de um ou outro militar em assuntos políticos?

Como faz notar Eric Nordlinger na sua recente obra «Soldiers in Politics» «muitas vezes os militares usufruem de um poder notável em regimes em que civis presidem ao Governo, e os civis por vezes beneficiam de elevado grau de influência quando os oficiais desempenham o papel de governantes». De resto, a interpenetração entre as esferas política, militar e económico-industrial é uma realidade, e torna-se por vezes difícil estabelecer delimitações.

Ao abordar a questão da subordinação do sector militar ao sector civil, convém meditar sobre o facto de que a influência dos militares na esfera política é problemática que se põe de há pouco mais de um século a esta parte.

Anteriormente, como já notava o sociólogo elitista Gaetano Mosca, existia uma coincidência de elites, ou seja, a elite militar era recrutada entre a elite político-económica. Os oficiais eram representativos apenas da classe dominante, pois só os indivíduos de «sangue azul» tinham acesso ao oficialato. Os postos de oficial eram comprados e só os nobres em boa situação económica dispunham do dinheiro necessário para adquirir certos lugares em zonas importantes. Na França pré-revolucionária, um lugar de capitão custava de 6000 a 14 000 libras, e um lugar de coronel custava um mínimo de 25 000, com direito a comando em regimentos de Infantaria, podendo atingir 120 000 no caso de alguns regimentos de cavalaria particularmente bem situados. Em Inglaterra, até 1871 vigorou o sistema das compras de postos militares que, depois de alguns abatimentos, em meados do século passado ainda custavam 2400 libras para um capitão e 7000 para um tenente-coronel.

Era o controlo absoluto da classe dirigente civil sobre a instituição militar.

Mas o grande desenvolvimento técnico-científico, em grande expansão no século de Oitocentos, a industrialização nascente, com os seus corolários demográficos, urbanísticos e organizacionais, a crescente competitividade entre os Estados europeus, são factores que se reflectem desde logo nas instituições militares dos vários países europeus.

Os exércitos em geral, sob o impulso de novas necessidades impostas pelo armamento cada vez mais aperfeiçoado, tornam-se mais complexos, requerendo indivíduos aptos e competentes no desempenho de funções específicas, para as quais são necessários cada vez mais conhecimentos e preparação. A vida militar torna-se, para os que têm responsabilidades de comando, uma ocupação a tempo inteiro e uma carreira: o corpo de oficiais profissionaliza-se, no sentido sociológico do termo. Paralelamente, o terreno ideológico também se torna favorável aos pressupostos que facilitam o desenvolvimento profissional nas Forças Armadas. A expansão dos ideais burgueses e democráticos corresponde uma nova tendência nos critérios de valoração dos indivíduos: pretende-se que o mérito pessoal substitua o determinismo social imposto pela origem de classe.

Segundo Samuel Huntington, se houvesse que datar historicamente o início da profissão militar, o ano seria o de 1808, altura em que o Governo prussiano publica um decreto em que se estabelece: «o único título para uma

comissão de oficial será, em tempo de paz, educação e conhecimentos profissionais; em tempo de guerra, pronunciada coragem e capacidade. De toda a nação, doravante, todos os indivíduos que possuem estas qualidades são elegíveis para os mais altos postos militares. Toda a preferência de classe até agora existente na instituição militar é abolida».

No entanto, o processo que leva a instituição militar de instrumento da classe política e dos governantes a garante armado da independência nacional é longo e conflituoso. As correntes absolutistas não viam com bons olhos o aparecimento de uma elite, tecnicamente preparada, que começava a ascender a uma legitimação mais elevada, em termos nacionais.

Um exemplo próximo de nós demonstra bem esta atitude. Fernando VII, chegado ao Poder em Espanha, resolve dissolver o Corpo de Estado-Maior, criado em 1810. O mesmo monarca, por considerar perigoso aumentar o nível intelectual do Exército, ordena, em 1823, o encerramento de todas as academias militares. Mas ainda: poucos dias depois decide dissolver o Exército, considerando-o pouco afecto à sua pessoa, e cria em substituição uma milícia rural intitulada «voluntários reais». Só em 1825 se reorganizou a Infantaria.

Também em Portugal o processo de dignificação do papel das Forças Armadas no conjunto da sociedade foi laborioso.

No século passado, e até à República, o exército encarregava-se de serviços de policiamento nas feiras, arraiais e procissões, fazia escoltas de honra a autoridades e andores, e outros serviços do género, requisitados pelas autoridades civis ou pagos pelas comissões promotoras das festividades. Estas actividades eram frequentes durante boa parte do ano, no período compreendido entre Março e meados de Outubro, prejudicando, entre outros aspectos, o da instrução dos soldados.

É a necessidade de qualificação crescente dos militares e principalmente do corpo de oficiais que permite a diferenciação entre a esfera política e a militar, assim como a separação de competências e atribuições. Em Portugal, como nos outros países europeus, a especificidade das Forças Armadas faz com que estas se depurem das funções de manutenção da ordem interna, que se torna tarefa dos corpos policiais, e se proponham para uma legitimação mais vasta, idealmente acima dos interesses de um ou de outro grupo social.

Só a partir da altura em que, historicamente, as Forças Armadas são formalmente reconhecidas como instituição ao serviço dos interesses nacionais e não da corrente política que detém o Governo, faz sentido falar da

sua influência na área do Poder. E para perspectivar a questão do controlo sobre as Forças Armadas é importante, do ponto de vista sociológico-político, conseguir estabelecer formas de avaliação desta influência. Para tal são usados determinados métodos, que vão desde o uso de variáveis facilmente quantificáveis (número de oficiais que ocupam cargos políticos e respectiva importância real destes cargos; dimensão das Forças Armadas e suas variações ao longo dos anos; percentagens do Orçamento do Estado que são absorvidas pelas Forças Armadas em comparação com as percentagens destinadas a outros fins, etc.) até à análise de alguns processos de decisão em que esteja envolvida matéria de interesse para os militares.

O emprego dos métodos citados é de grande utilidade para estabelecer parâmetros e para efectuar comparações entre as situações existentes nos vários países, ou num mesmo país, em sentido diacrónico. Em relação a Portugal, ideias apresentadas até por estudiosos estrangeiros de nomeada como Ernst Nolte ou Nicos Poulantzas, que classificam o regime vigente em Portugal nos 48 anos que precederam o 25 de Abril como uma ditadura militar, revelam-se completamente incorrectas se efectuarmos uma análise que respeite um mínimo dos requisitos metodológicos referidos.

Querendo concluir também de maneira optimista, ou seja, que no nosso país, quando se invoca a necessidade de total subordinação das Forças Armadas ao poder político se quer significar a subordinação das Forças Armadas e dos militares ao Estado e o respeito pelas suas instituições democráticas. resta ainda a questão da modalidade de controlo.

Segundo duas correntes principais a nível internacional, uns defendem o controlo de tipo objectivo sobre a instituição militar, outros o controlo de tipo subjectivo.

Samuel Huntington, que propõe a primeira modalidade, crê que a supervisão por parte dos civis, através de legislação apropriada e de outros mecanismos, assim como o desenvolvimento de um profissionalismo neutral, que mantenha os militares isolados da sociedade e da política, dá maiores garantias de efectiva subordinação e de eficiência.

Morris Janowitz, por outro lado, propõe um tipo de profissionalismo militar integrado na sociedade, de modo que a adesão dos militares ao controlo civil se processe a nível das ideias do próprio indivíduo. Este tipo de controlo, designado de subjectivo, segundo os seus defensores, é mais adequado às sociedades democráticas.

E enquanto uns chamam a atenção para os perigos do «participacionismo» militar, outros sublinham que um corpo profissional fechado tem tendência para defender interesses e posições próprias e não hesitará em exercer o seu peso para tal fim.

Qual a forma de relacionamento civil-militar que convém às necessidades do nosso país, quais os mecanismos mais adequados de subordinação das Forças Armadas a um poder político democrático, são questões mais importantes do que o debate existente sobre elas pode fazer supor. A próxima revisão constitucional deverá considerá-las como questões de conteúdo e não como problemas formais reguláveis apenas através de artigos e parágrafos a inserir na nova legislação.

Maria Carrilho

Docente do Instituto Superior de Ciências
do Trabalho e da Empresa
Bolsista do INIC