
AS FORÇAS ARMADAS E A CONSTITUIÇÃO

AS FORÇAS ARMADAS E A CONSTITUIÇÃO

1 — INTEGRAÇÃO CONSTITUCIONAL DAS FORÇAS ARMADAS: SIGNIFICADO HISTÓRICO E JURÍDICO

Tradicionalmente as Forças Armadas eram do ponto de vista constitucional quase sempre ignoradas. De maneira implícita eram pois tratadas como forças *supraconstitucionais*, *a-constitucionais* ou *infraconstitucionais*. As Forças Armadas eram *supraconstitucionais* na medida em que sendo garantes do valor da soberania, este é ele próprio constituinte, absoluto e apolítico (ou suprapolítico). Nesse sentido é que se considerava condição da sua própria funcionalidade o serem admitidas como *pura força*, estando, pois, no máximo da sua coincidência com o *puro Direito*, para lá da possibilidade de enquadramento jurídico prévio, superior e de integração pelos valores constitucionais da democracia e da liberdade que repassam toda a ideologia e toda a organização constitucionais modernas. As Forças Armadas eram *a-constitucionais* porque sendo as Forças Armadas organizações de crise e para a crise — cuja vocação seria, mesmo, a guerra — elas escapariam a toda a fisiologia constitucional e à normalidade e estabilidade das condições sociopolíticas que essa fisiologia supõe. Numa variante óptica diferente as Forças Armadas apareceriam, ainda, como *infraconstitucionais*, na medida em que, para lá das situações de desequilíbrio orgânico-político geral em que nelas se concentra todo o poder, elas seriam apenas uma parte subordinada do Executivo, uma forma de administração paralela à administração civil e colocada sob a dependência do Governo — a administração militar — porventura até só uma superpolícia, indispensável numa «sociedade» internacional onde a autodefesa era a técnica usual da relação litigiosa.

Não está excluído, ainda, que com estas possíveis justificações teóricas convergisse o «sentimento» de um pacifismo racionalista, para quem a instituição militar era um subsistente resíduo de imperfeição democrática que era preciso não imiscuir no conjunto constitucional, para evitar contaminações — «complexo» de esquerda, afinal, aliado, do seu reverso da «direita» para o qual o Exército e a guerra eram praticamente entidades teológicas. De resto, o Estado aparecia ainda, em grande parte, como uma instituição *a se*, uma «pessoa» autónoma que não poderia ser dominada totalmente em termos democráticos, sendo as Forças Armadas justamente a expressão desse último Cabo das Tormentas da Democracia. As exigências de *organização* da democracia — que têm a ver com o avanço do Estado actual, e têm nele, porven-

tura, crescido mais que as da outra exigência democrática que é a da *representação* — não eram então tantas que forçassem uma disciplina e regulação organizatórias globais de todas as instituições parapolíticas que, aliás, poderiam viver salteadas, sem relações permanentes entre si, mantendo-se, pois, fora do campo magnético da «política» e das suas estruturas de convergência e oposição, assim como dos seus móveis de diferenciação e totalização!

A constitucionalização das Forças Armadas marca, pois, o fim da conceituação destas como instituição — «ghetto», alheia a todas as restantes e portanto implicitamente tão suspeita quanto temida. Neste contexto, por exemplo, a sujeição ao princípio da legalidade que é um esteio fundamental da armação constitucional, deve considerar-se também, mesmo quando não formulada expressamente e adrede, como um dos vínculos lógico-normativos maiores da acção e da organização das Forças Armadas.

O que se ganhou de imediato — por automática inferência lógica — com a integração constitucional das Forças Armadas foi a aplicação constitucional a estas de todos os princípios gerais que dominam a Constituição e que não tenham sido afastados em concreto e expressamente no próprio capítulo da Constituição referente às mesmas FFAA ou não relevem da «natureza das coisas».

Por outro lado, de um ponto de vista que se poderia chamar sociológico-político, fechou-se grande parte do fosso que separava a cidadela militar da cidade civil — como por exemplo, na conhecida ironia que dividia todo o Direito em dois equivalentes hemisféricos: o civil e o militar... As Forças Armadas deixaram de ser um minimundo auto-suficiente e escondido, e estão agora imersas, embora com posição específica e coordenada no conjunto, no próprio sistema normalizado das relações políticas e sociais mais fundamentais da colectividade. Embora seja curioso que, do ponto de vista da aparência política, sejam as Forças Armadas que se inserem na Constituição e não a Constituição democrática que vem integrar as FFAA...

II — A CONSTITUIÇÃO RECONHECE UM PODER (POLÍTICO) MILITAR PRÓPRIO DAS FFAA.

Qualquer das consequências descritas não têm ainda a ver com o *conteúdo* da Constituição! Reportam-se apenas à inserção *formal* nela de um problema novo, até então constitucionalmente desconhecido.

Em termos de conteúdo, a conceituação determinante do problema parece ser a que consiste em ver as FFAA, não só ou não tanto como uma instituição constitucional, mas também, ou até fundamentalmente, como o suporte de um *poder constitucional* próprio e distinto — o poder (político) militar.

Tal perspectiva inverte ou inflecte, afinal, em parte, o sentido que a integração constitucional-formal do problema das FFAA parecia prenunciar! De facto, a disciplina concreta de tal integração tem em parte, por resultado,

positivar e normalizar o que na teoria constitucional clássica do Estado era, como atrás vimos, pressuposto mas não expresso: a ideia de uma (certa) autonomia do poder político das FFAA... O problema de uma eventual colisão entre estas duas linhas de força, na aparência contraditórias, foi, porém, como que implicitamente advertido tanto pela Constituição como pela sua prática posterior. De facto, por um lado, o poder político das FFAA está concebido na Constituição como poder especializado e diferenciado, sendo mesmo de natureza diferente de todo o restante poder político — como poder de controlo e de equilíbrio, com carácter negativo pois e, em princípio, subsidiário e superveniente — e, por outro lado, pôde afirmar-se na prática constitucional, sem contestação por nenhuma força política representativa nem por qualquer órgão intérprete da Constituição, a intenção de uma subordinação a longo prazo do poder militar ao civil (Programa do I Governo Constitucional). Além disso o próprio poder político do Governo inclui não apenas um Ministério da Defesa como é, em consequência, política de Defesa, o que revela também a intenção de onde não poderão deixar de resultar a subordinação e a coordenação do poder político militar com as outras expressões do poder político mais geral. Qualquer destes dois últimos aspectos autoriza, implicitamente, um controlo parlamentar da política de Defesa, embora seja sintomático que durante a discussão do programa do Governo em S. Bento tal sector tenha sido objecto apenas de referências incidentais — enxertadas na apreciação de outras rubricas — e, de resto, muito escassas. O que é curioso, pois, é que, enquanto os aspectos puramente militares ou mais militares do exercício do poder político-militar das FFAA — as questões de Defesa — tendem a ser integrados e subordinados, através do Ministro da Defesa, no âmbito da política geral da competência do Governo, são sim, ao contrário, os aspectos especificamente políticos e político-jurisdicionais desse poder, nomeadamente os de defesa da Constituição através do Conselho da Revolução que, por definição, não só não podem ser subsumidos a qualquer plano político mais geral de outro órgão de Estado, como são até a última e mais decisiva forma de vontade do Estado, quando se trate de apurar exactas significações da Constituição. É aí, pois — num terreno exclusivamente político e, num certo sentido, o mais político, por que é o mais geral e quase co-constituente — que a expressão da autonomia ou propriedade específica do poder (político) militar da Constituição melhor se afirma e destaca...

III — CONTEÚDO DO ESTATUTO POLITICO-CONSTITUCIONAL DAS FFAA.

De resto, evidentemente, quando se fala de *poder* em termos constitucionais, vai imediatamente dito, por suposto, que não se trata apenas de *poder* sobre o próprio órgão seu agente, de poder com eficácia interna, equivalente do poder pessoal sobre si próprio. É sim poder político, poder

que tem, pois, a propriedade de agir sobre todo o restante conjunto das relações político-sociais.

No caso concreto da Constituição política de 1976 a função política (e extramilitar) das FFAA pode caracterizar-se genericamente como um poder de *garantia*, portanto, essencialmente negativo, como já foi dito. Para dizer tudo precisamos, porém, de responder a estas duas perguntas: *garantia de quê?*, por um lado, e, por outro lado, *que garantia?*

Quanto ao primeiro ponto — garantia de quê? — pode dizer-se que a competência das FFAA é mais do que a de pura garantia da *soberania* e menos que a defesa precisa de uma *ordem social* já completamente estabelecida ou programada. A função das FFAA é defesa da Constituição, entendida esta como o sistema das normas e instituições de grau mais superior e mais geral. Esta noção da Constituição como um conjunto em sentido gestaltista, que, sobretudo, numa situação de crise, se cede em parte cede imediatamente em geral e, pode ser agredida como um todo pela via da agressão por partículas, transpõe notoriamente em resposta dada em tempo pelo presidente da República ao «Nouvel Observateur». Não se trata tanto da defesa pontual das normas da Constituição, norma-a-norma, mas sim de defesa da própria *unidade da Constituição*.

A função das FFAA não é de mera defesa da soberania do Estado, como era função dos Exércitos clássicos, os quais, por isso, se limitavam a ser órgãos da integridade (fonteiriça) do território, ou, no máximo, da unidade do poder dentro do mesmo território. A própria soberania, aliás, vem mais entendida como «independência nacional» — só não está esclarecido se, no sentido «degaulista» ou no sentido «terceiro mundista», ou num outro qualquer sentido possível de expressão — do que como simples superioridade e exclusividade formais de «um» Estado em abstracto, apenas *de jure* conceituável.

A própria Constituição resente um vezo de luta constante por certos objectivos — aliás até repisados na formulação e a soberania é, pois, mais que um dado jurídico fixo, uma vitória permanente a garantir. As FFAA são, aliás, convocadas a garantir o *fundamento* da soberania — a Democracia — e o seu *objectivo* — a liberdade, como entes que estarão sempre para lá da letra constitucional, e isto de modo institucional permanente.

As FFAA não quiseram também transformar-se em *garantes* de uma *ordem social* em toda a sua extensão e dinamismo, quer perfeita, quer *in fieri*. Essa seria a concepção da *polícia* e o Exército concebido como polícia só o pode ser como polícia total. De facto o Exército dada a quantidade da sua força e a qualidade da sua aptidão para assumir, em situação de crise, a defesa e mesmo o Governo de todo o Estado, nunca poderia, como *polícia*, ter uma condição de interveniente (policial) apenas parcial e subordinado. Daí que, como entre nós se esteve a ponto de confirmar, a intervenção policial militar arraste sempre a uma escalada até à polícia total. O Exército não quer, pois, constitucionalmente, transformar-se em polícia da ordem social, isto é, em órgão de intervenção ou protecção sobre situações concretas da vida social, não directamente política, isto apesar de

não desconhecer a noção de inimigo interno e de se prevenir contra a sua acção por meios não militares.

Não sendo só braço armado da soberania ou do poder em abstracto nem polícia de toda a vida social, a função de garantia política do poder militar vai conluir para duas direcções principais:

- a) a garantia do equilíbrio político do sistema constitucional;
- b) a força da «dinamização política» em eventuais situações de crise ou impasse.

As duas direcções aludidas não têm de modo nenhum o mesmo grau de importância e não funcionam no mesmo plano, nem da mesma maneira, nem, em princípio, ao mesmo tempo. A primeira — «garantia do equilíbrio político do sistema constitucional» — é a mais fluida mas, simultaneamente, a mais permanente.

Enquanto a função de equilíbrio se exerce de modo *passivo e regular* — pois resulta da simples «existência» de um estatuto político das FFAA — a função de dinamização política exerce-se de modo *activo e excepcional*, em momentos de *panne* do sistema político. Há aqui, de facto, uma inversão clara das posições relativas que estas duas funções exerciam no período gonçalvista da Revolução. Então a função de «dinamização» era a função primacial e estava concebida como função motriz permanente, e não apenas como função crítica e de impulso.

A situação correspondia ao carácter mais fogoso e violento do ritmo revolucionário!

Provisória era, nessa altura, a função de equilíbrio! A alteração da fase revolucionária é bem configurada pela passagem do Conselho da Revolução de órgão superior e com competência genérica e autoconstituente, a órgão paralelo com competência especializada e constituída.

Ao conceber, hoje, a função das FFAA como sendo, sobretudo, a de garantia de equilíbrio, isto é como árbitro constitucional no terreno jurídico e como mediador no terreno político (o caso da nomeação de militares como Ministros da República é sintomático deste último aspecto), está-se a querer, por um lado, criar um contrapeso ou um mecanismo de retroacção sobre o sistema de partidos e contra uma eventual partidarização excessiva das relações políticas, e, por outro lado, a «criar» uma espécie de *classe média formal* cuja institucionalização servirá por si mesma de dissuasor e amortizador à agudização das lutas sociais de qualquer tipo! O factor «unitário» que tantas vezes, durante a Revolução, serviu para aglutinar certas iniciativas, comissões e projectos tem nas FFAA o ponto rigoroso e autêntico da sua bissectriz.

As FFAA detêm, assim, uma espécie de poder moderador dissimulado, capaz de defender a Constituição da excessiva abertura ou confiança nos destinatários de certas das suas normas, não correspondendo, por isso, o seu poder, como acontece com os restantes poderes constitucionais, a um órgão único e específico de suporte.

Com dizer isto, assim, fica, aliás, respondida de maneira tácita a segunda questão colocada: *que garantia?* O tipo de garantia oferecida pelas FFAA é o de chamada «*garantia institucional*». Trata-se de um tipo de garantia tão orgânica quanto normativa, pois consubstancia-se, sobretudo, na estrutura, funcionamento e ideia — força dominante de uma certa organização social — neste caso as FFAA. «*Garantia institucional*» que no exercício da sua sobressaliente função de equilíbrio político tem, aliás, um carácter sobretudo preventivo.

IV — REFLEXO SOBRE O ESTATUTO CONSTITUCIONAL MILITAR DAS FFAA

A própria citação constitucional das FFAA exclusivamente como tais, sem atenção às suas várias especificações, o facto de serem tratadas como unidade em título próprio pela Constituição (Título X da Parte III), e o definitivo estabelecimento dessa noção na prática política, poderão concitar uma visão unitária do conjunto dos vários corpos militares (Exército, Marinha e Aviação).

A ideia de umas Forças Armadas que se relacionam, orgânica e directamente, com os outros poderes do Estado e são do mesmo modo responsáveis perante o Povo detentor da soberania, tudo em termos constitucionalmente determinados, corresponderia, a ideia de uma unificação da organização militar, eventualmente com órgãos políticos do tipo do Conselho da Revolução, mas para lá disso constando mais de secções — de Terra, Mar e Ar, — do que de suas unidades autónomas. Por outras palavras: a coordenação e integração constitucional externa das FFAA com todo o restante sistema político — para o que o Presidente da República é constitucionalmente o Comandante Supremo das mesmas forças —, supõe a coordenação e integração interna de todos os corpos e órgãos militares e políticos, componentes do campo conceitual abrangido pela noção de FFAA. Parece que o Conselho da Revolução aí deverá pois caber, também, nesta segunda (ou prévia?) fase — a da integração interna — pressuposta pela integração democrática ulterior e mais ampla. Assim, quando se pergunta, *quis custodiat custodes ipsos* (quem guarda os próprios guardas?) é nessa dupla integração, aliás, «*duplamente*» dupla, de tais guardas — integração externa e interna, integração organizatória e ética — que reside a resposta a tal interrogação.

Neste contexto a unidade e integração interna das FFAA têm de ser concebidas, também, mais como valor político, com uma dimensão viva e prática, a procurar em movimento, do que como simples valor técnico-militar, ou dogmático-cultural, de disciplina «*tout court*». É claro que esta diferença de significação pode levar a uma alteração de conteúdo mais do que da forma da disciplina, mas dela se devem tirar ilações importantes, nomeadamente quanto à maior exigência cultural da preparação dos quadros militares. Exige-se, agora, uma noção de superioridade militar que corresponda a uma certa superioridade cultural — respeitando à maior capacidade funcional

e maior actualização técnico-científica e doutrinária das estruturas de defesa, respeitando ao maior conhecimento dos problemas nacionais, respeitando à maior coerência do direito militar, até agora concebido apenas como uma série de regulamentos avulsos, tornando-o mais próximo de uma unidade de concepção ética, cultural e económica da vida militar, baseadas sobre a responsabilidade e a eficácia.

A unidade interna das FFAA passará, ainda, na esfera puramente militar, por uma correcta delimitação e coordenação das funções de comando supremo, que, na área militar, cabem ao Presidente da República, das funções de definição estratégica e tática (e de preparação de tropas?) que podem competir ao Ministério da Defesa, e das funções de comando operacional que competirão às chefias dos vários corpos das FFAA e, por último, de todas estas competências com a função de definição político-legislativo em matéria militar que incumbe ao Conselho da Revolução. Provavelmente, porém, o acerto de todas estas posições relativas só terá a ganhar com o paciente, embora atento, desenrolar da experiência que se vier a fazer nos próximos tempos.

Francisco Lucas Pires

Investigador

Deputado pelo Centro
Democrático Social

Este texto destina-se a ser utilizado na redacção de um comentário colectivo à Constituição, ainda em preparação.