

## O “Estado” das Relações Civil – Militares em Democracia

Maria da Saudade Baltazar \*

### Estrutura

1. Nota introdutória -----	3
2. O novo contexto internacional e as relações civil-militares em democracia ----	7
3. Uma breve alusão ao caso específico de Portugal -----	17
4. Considerações finais -----	20
5. Principais referências bibliográficas -----	21

### 1 - Nota Introdutória

O controlo das Forças Armadas pelo poder político é um pressuposto do Estado Moderno. Postulado que é adoptado de modo consensual, dada a contextualização que se pode traçar acerca do mesmo.

Actualmente, ninguém escapa à autoridade de um poder capaz de o obrigar a adoptar uma determinada conduta; poder esse que é exercido com autoridade sobre o território onde vive uma determinada população, e encontra na ideia do Estado o seu verdadeiro suporte político. As sociedades encontram-se politicamente organizadas, e o poder político é exercido mediante um conjunto de órgãos, pelo que se assiste a uma definição de condutas e padrões sociais de comportamento e de imposição de respeito a todos os membros da sociedade.

O Estado não existe sem território, sem população e sem autoridade, porém estes três elementos tomados isoladamente sem que se especifique as suas possíveis ligações, não permitem uma compreensão plena do significado inerente a este conceito.

Pelo que é de todo o interesse ampliar esta concepção e definir o “Estado como uma sociedade organizada na qual existe um sistema de canais de influência que nascem em cada um dos cidadãos e que, através dos meios de comunicação, das associações e dos partidos, confluem em unidades cada vez maiores até desembocarem nos órgãos superiores do Estado. (...) O Estado aparece-nos, assim, como uma sociedade política integrada, caracterizada por uma interacção permanente entre a base social (população) e o aparelho do Estado (Direcção e Corpo do Estado) ( Fernandes, 1995:73).

Tratando-se de uma instituição detentora de um poder de integração superior a qualquer outra, o Estado é tido, segundo Maurice Hauriou (1929), como a *instituição das instituições*; ou seja, surge como uma instituição complexa, que engloba todas as instituições, sem que nenhuma delas o inclua.

Não obstante a falta de consenso em torno dos aspectos mais precisos da formação do Estado, verifica-se uma unanimidade no que concerne à ideia de que a designação de Estado Moderno só passou a constar da terminologia política a partir do séc. XVI, simbolizando as sociedades políticas organizadas que fixadas num território, são detentoras de um poder institucionalizado, com vista à satisfação dos interesses gerais dos seus membros; trata-se da evocação da ideia de poder eficaz, protegido e organizado e cuja institucionalização constitui-se como garante da sua própria segurança face a perigos internos e externos. Para Fernandes (1995), o Estado Moderno apresenta-se como uma instituição social dotada de um poder racional separado da pessoa dos governantes e consentido pelos governados, e a institucionalização do poder

\* Universidade de Évora

revela que não é o chefe de família ou o sacerdote, nem o suserano, quem assegura a conduta do grupo, mas o Estado – uma instituição despersonalizada.

É com frequência que se identificam como elementos do Estado a população, o território e o aparelho do poder. Com a consolidação do Estado Moderno, o poder deixou de ser exclusivo da Coroa, e passa a ser tributário de um conjunto de órgãos que formam o aparelho de Estado. “Assim, o chefe de Estado, as assembleias parlamentares, o governo, a administração, os tribunais, as forças armadas e a polícia, e os órgãos do poder regional são as instituições do aparelho do poder, e a sua interligação e interacção define o sistema político do Estado, ou melhor, o sistema de governo” (Fernandes, 1995:88).

Os Estados como instituições comunitárias apresentam como finalidades a segurança das pessoas e dos valores, a manutenção da justiça e a promoção do bem-estar social.

Para a sua autoconservação, isto é com vista à manutenção da segurança interna e externa dos seus cidadãos e preservar as suas fronteiras físicas, os Estados estão conscientes da necessidade de criação, estruturação e conservação do seu aparelho militar. E em que a complexidade do mesmo é maior ou menor em conformidade com as circunstâncias conjunturais, a situação geoestratégica do país e os compromissos à escala internacional formalmente assumido ou que a comunidade internacional dele espera.

À excepção dos anarquistas, ninguém defende a «inutilidade» das Forças Armadas; como afirma Maria Carrilho (1980), o materialismo histórico, com Frederich Engels, abordara esta questão de forma muito realista, ao argumentar que a criação de uma força armada liga-se ao desenvolvimento das sociedades humanas e a sua divisão em classes. Facto que impossibilita a organização autónoma armada da população, frequentemente polarizada por interesses não coincidentes. Pelo que a existência das Forças Armadas é entendida como um dos pressupostos do próprio Estado.

Nesta perspectiva, o aparelho militar surge indubitavelmente associado ao interesse nacional, porém não obstante a falta de consenso relativo à intervenção militar no processo de governação, o modo de intervenção directo ou indirecto das Forças Armadas verifica-se em qualquer Estado ou sistema de governo, e são casos excepcionais aqueles que revelam uma actuação militar, em particular a nível das altas patentes militares, que se limite à defesa nacional.

Todavia convém frisar que a influência dos militares na esfera política é uma problemática que se coloca há pouco mais de um século. Até aí a elite militar era recrutada entre a elite político-económica, e esta coincidência de elites traduzia-se no controlo absoluto da classe dirigente civil sobre a instituição militar. A profissionalização militar, no sentido sociológico do termo, como consequência do desenvolvimento técnico-científico, a industrialização, a crescente competitividade entre Estados, pressupõe a necessidade de qualificação crescente dos militares e em particular do corpo de oficiais, permitindo então a diferenciação entre a esfera política e a militar, bem como a separação de competências e atribuições; as Forças Armadas passam a ser formalmente reconhecidas como instituição ao serviço de interesses nacionais e não da posição política que detém o Governo, situação que permite falar da sua influência na área do poder.

Como a profissão militar se distingue de todas as outras pela natureza da sua missão – a administração organizada da violência armada – “coloca ao poder político um conjunto de questões cruciais, como sejam a de se assegurar que os objectivos das Forças Armadas são congruentes com os objectivos globais do Estado, que as suas actividades obedecem a um rigoroso normativo específico e que os seus orçamentos não excedem o estritamente necessário ao funcionamento dum aparelho dissuasor de ameaças mínimas, sem pôr em risco a imagem tutelar do Estado Providência”(Vaz, 1987:116). Pelo que se começa a colocar a questão da subordinação do sector militar ao sector civil.

Controlo civil esse que, na sua tentativa de implementação, se depara com uma realidade geradora de interesses controversos, ou seja a separação desejada entre autoridades civis e militares não se verifica essencialmente por duas ordens de ideias: os militares, enquanto especialistas exclusivos e em particular os altos escalões da hierarquia militar, influenciam necessariamente a área de decisão política nos aspectos relevantes da estratégia de defesa; a esfera governamental está de igual modo pressionada pela opinião pública e meios de comunicação social, face ao seu reduzido interesse pelas questões de defesa comparativamente à sua acentuada crítica perante as despesas correspondentes a este sector.

Logo, esta complexa teia de aspirações e de interesses dá origem a um consenso face à necessidade de subordinação militar ao poder civil. Nas sociedades modernas, e segundo Vaz (1987), este controlo obtém-se mediante diversas formas, tais como nomeação e promoção dos altos comandos, afectação de recursos, restrição de direitos individuais, delimitação da área de actuação, subordinação hierárquica ao Ministro da Defesa.

E é nas sociedades democratizadas<sup>1</sup> onde “a apetência pela intervenção directa dos militares no poder é mais reduzida, que a subordinação das Forças Armadas ao controlo civil se manifesta de uma forma mais evidente. Isto é, a convivência entre Forças Armadas e Poder Político se determina na base de um respeito mútuo, e principalmente na base de uma estruturação sólida das instituições caracterizadoras da democracia que possibilitam quadros de intervenção próprios e separados, embora, condicionados pelo pressuposto da subordinação do poder militar ao poder político. Mesmo nestes, quando as instituições não funcionam e o poder político deixa de poder cumprir as suas promessas de realização social e política, o poder militar tende a fazer sentir a sua voz e a intervir de forma directa no exercício da governação” (Caeiro, 1997:39).

Nos últimos anos tem-se assistido a uma verdadeira afirmação da democracia, facto que revela a importância deste momento para o futuro da mesma, visto que o sistema democrático de governação se tem vindo a alargar a um número cada vez maior de países e em simultâneo tem permitido colocar à prova, de modo mais globalizante, as capacidades gerais e as virtualidades da própria democracia, quer a nível interno dos vários Estados quer a nível das relações internacionais.

---

<sup>1</sup> O conceito de democracia, que a partir do séc. XIX, se tem vindo progressivamente a impor reporta-se às relações entre Estado e sociedade e não aos deveres em relação à comunidade; revela uma forma de governo em que o poder político do Estado pertence por direito a toda a população, o mesmo será dizer, ao «povo» considerado como o conjunto universal de cidadãos sem qualquer excepção, quer por razões de classe ou sexo, e não meramente um grupo específico e restrito de pessoas. Em democracia, a finalidade última traduz-se no controlo, intervenção e definição de objectivos por parte dos cidadãos em relação ao poder político cuja titularidade, supostamente corresponderá a partes iguais, de acordo com o princípio de que o governo deve reflectir e expressar a vontade do povo. A soberania popular, em qualquer sistema de governo democrático, será sempre uma soberania delegada nas instituições governamentais, que exercem a autoridade em nome daqueles que as delegam (Gonzalo, 1996).

Se até há relativamente poucos anos, a noção de democracia era enquadrada, de acordo com as opções ideológicas, em dois modelos manifestamente divergentes – democracias parlamentares e democracias populares - no momento actual assiste-se à defesa de uma postura mais esclarecida e unificada, a qual corresponde genericamente, à noção proposta por Robert Dahl (1956, 1989) de democracia poliárquica. O processo político é entendido como constante negociação e conflito entre diferentes grupos representantes de interesses contraditórios (tais como sindicatos, partidos políticos, grupos étnicos ou religiosos, estudantes, organizações empresariais, etc); estes actores públicos e privados, que por vezes incluem os próprios departamentos da administração do Estado, não dispõem do mesmo grau de influência e até os menos poderosos apresentam possibilidades de participar no processo de tomada de decisões, facto que impede que um dado grupo seja em todos os momentos, o mais influente.

Obviamente que a existência de experiência acumulada e em paralelo a possibilidade de apoios externos, têm possibilitado um percurso mais seguro e estável a todos os países que nas últimas décadas enveredaram pelo caminho da democracia, ainda que esta situação de vantagem não signifique total ausência de problemas.

As sociedades que adoptaram o processo de democratização apresentam vincadas expectativas, com especial destaque, para aquelas que se reportam à esfera político-económico, porém a aspiração à paz está também presente ao defenderem a ideia de uma convivência internacional pacífica. “No entanto, a presença, na cena internacional, de interesses conflitantes de natureza política, económica, religiosa, étnica, traduzidos muitas vezes em clivagens nacionalistas, constitui um enorme desafio à capacidade das actuais democracias no sentido de promover a conjugação de esforços para obter soluções concertadas e menos dolorosas para as populações envolvidas (Carrilho, 1994:19).

A subordinação do poder militar ao poder político surge pois como um pressuposto tido como incontestável em qualquer Estado democrático, porém o modelo de relacionamento que se estabelece entre as Forças Armadas e a sociedade, e em particular com as autoridades políticas, encontra-se longe de se constituir como referência consensual e estável. Situação que denota seguramente uma multiplicidade de factores explicativos dada a natureza complexa das relações civil-militares, todavia tomando como ponto de partida uma abordagem mais generalizante, poder-se-à afirmar que o contexto de mudança que tem vindo a marcar profundamente a sociedade contemporânea em muito tem contribuído para evidenciar manifestas alterações, aos mais diversos níveis, na instituição militar.

## 2 - O Novo Contexto Internacional e as Relações Civil – Militares em Democracia

O final do século XX esteve marcado por desenvolvimentos históricos que alteraram de forma profunda o mundo político, e que comumente são identificados em número de três: expansão da democracia, o colapso do comunismo soviético e o fim da Guerra Fria. Fenómenos estes que provocaram a destruição do padrão de relações internacionais vigente até então, e de igual modo contribuíram para modificar de forma profunda a *política doméstica* dos diversos países, ou seja as relações civil –militares começam a assumir, paulatinamente, contornos de um renovado modelo.

Com o desaparecimento da União Soviética, a velha divisão conceptual do globo em primeiro, segundo e terceiros mundos revela-se obsoleta, dado que a extinção da União Soviética arrastou consigo o desaparecimento de uma das super potências e do designado segundo mundo. Os países que formavam o terceiro mundo agora encontram-se sob a rubrica de *novas ou emergentes democracias*, categoria que também inclui os países pós- comunistas.

Por seu turno, o fim da Guerra Fria provocou a necessidade de repensar, à escala mundial, os papéis e missões das Forças Armadas. Reorganizam-se exércitos cuja formação se baseou, de modo privilegiado, no conflito Leste- Oeste para actuarem num fluído ambiente internacional, mas também incerto onde é difícil identificar as ameaças externas mais significativas. Verificou-se uma tendência mundial para a redução de pessoal militar e de despesas, o que pode originar um clima de intranquilidade na instituição militar, uma vez que este decréscimo de recursos pode ocasionar uma intensificação do controlo civil sobre os militares e paralelamente tornar a tarefa de adaptação à nova conjuntura mundial mais difícil.

Se a problemática das relações civil-militares se transformou por acção destes factores de índole genérica, isto não quer significar que os impactos que

originaram não se tenham manifestado de forma substancialmente diferente de país para país.

Douglas Bland (1995) considera que em democracia o relacionamento entre civis e militares apresenta três facetas, são elas: controlo da política de defesa e das Forças Armadas através do parlamento, clivagem entre esferas políticas e militares e restrição do uso partidário das Forças Armadas.

A teoria ocidental acerca das relações civil-militares remete-nos frequentemente para as formas conflituais que eclodem entre governos e elites militares sobre o controle da política de defesa e forças armadas nacionais. Porém as democracias ocidentais resolveram em grande parte esta disputa; assim e na prática, os problemas que emergem entre eles são de natureza organizacional e envolvem diferendos acerca da distribuição de orçamentos e dimensão dos estabelecimentos militares e seus recursos humanos, e não sobre a legitimidade do poder civil decidir objectivos nacionais ou dirigir as Forças Armadas. Nas designadas *democracias maduras*, o uso da força militar para propósitos político – partidários é totalmente inesperado, situação que se justifica pela compreensão dos limites da acção da subordinação militar ao poder civil, que se tem vindo a consolidar ao longo dos tempos quer nos políticos quer nos militares; ou seja cada Estado possui o seu regime de normas, princípios, e regras que orientam os líderes políticos e militares para políticas razoáveis e executáveis.

Uma característica destes Estados democráticos é, e segundo D. Bland, a responsabilidade partilhada da defesa nacional: os governos estabelecem os objectivos de defesa e proporcionam os recursos necessários à sua concretização, enquanto os líderes militares desenvolvem e orientam as Forças Armadas para que tais objectivos sejam alcançados. Obviamente que a aplicação prática deste conceito é mais subtil e revela algumas dificuldades, como sejam por exemplo nos Estados com uma forte tradição de controlo civil das Forças Armadas ainda existem diversas áreas onde as responsabilidades de políticos e de militares se sobrepõem. A fim de ilustrar esta ideia, poder-se-à enunciar que especialmente em situações hostis, o comando das Forças Armadas no terreno é claramente uma responsabilidade militar, mesmo assim tais operações apresentam sempre uma contextualização de natureza política, e assegurarem que essas operações militares se desenvolvem em conformidade com os objectivos nacionais. A cooperação entre estes dois sectores aparenta-se-nos necessária e real, dada a complexidade de assuntos como o da Defesa Nacional e conflitos bélicos, e consequentemente tal complexidade é alargada à subordinação militar face ao controlo civil.

Responsabilidade partilhada é um conceito que revela autoridade política para dirigir os aspectos de defesa nacional e a execução de operações que são obviamente uma função militar. A aceitação deste tipo de responsabilidade em Estados democráticos encoraja o desenvolvimento de uma postura consensual face às orientações políticas, uma análise de parceria entre os líderes políticos e os chefes militares relativa à estratégia nacional e à distribuição de recursos de defesa. E é facilitada por mecanismos institucionais e processos de natureza política, na maioria dos países ocidentais existem os designados comités de defesa, que constituem um fórum para debate das questões de defesa e da coordenação de políticas e operações. Porém ao se falar de responsabilidade partilhada isto não significa responsabilidade igual, ainda que em muito se afaste do postulado defendido por Huntington e que ele identificou por controlo objectivo das Forças Armadas, uma vez que em matéria de relações civil – militares se reconhece a interacção legítima entre civis e militares, embora tal controlo subjectivo civil, na prática, possa manifestar-se precário nalgumas circunstâncias.

Interacção essa que se processa sob a autoridade dos representantes democraticamente eleitos e requer, com vista a relações civil – militares estáveis, a existência de linhas claras de autoridade entre as Forças Armadas e o poder civil, a fim de evitar o uso das forças militares para a própria vantagem partidária

dos político – situação inegavelmente perigosa para a democracia. “A maioria das democracias maduras desenvolve providências para separar o governo eleito e a lealdade das Forças Armadas. Geralmente, os soldados juram submissão a ideais que figuram, por exemplo na Constituição Nacional. Este acto legal ou habitual é mais do que uma cerimónia porque significa que as Forças Armadas têm uma lealdade acima e além do governo” (D. Bland, 1995: 115 in Gilman e Herold, 1995).

A administração política da defesa nacional e a supervisão de chefes militares constituem-se como actividades complexas dada a efectividade do controlo civil das Forças Armadas, logo a actuação ministerial requer uma maquinaria administrativa proporcional à multiplicidade dos seus deveres. A partir da Segunda Guerra Mundial tem-se assistido à implementação, nos Estados democráticos ocidentais, do chamado *Ministério Integrado de Defesa*; estrutura que reúne sob a autoridade de um ministro civil, serviço político e civil assim como chefes militares e *staffs*, o que permite unir responsabilidades para uma decisão combinada. Os Ministérios Integrados reforçam o direito de acesso a toda a informação e participação nas decisões de defesa nacional por parte do ministro, permitindo-lhe dirigir as operações de natureza militar em nome do parlamento.

O comando unificado das Forças Armadas é tido como um componente estrutural de evidente importância para auxiliar o ministério na definição de uma política de defesa unificada, bem como no estabelecimento de confiança entre militares e políticos, postulado que se constitui como garante do processo democrático; paralelamente este tipo de comando também serve um propósito internacional, e ao se tratar de uma instituição que evoluiu das experiências da comunidade atlântica em matéria de guerra e paz, provê uma importante conexão entre os comandos militares de cada Estado e os sistemas militares internacionais.

Como se sabe, nas últimas décadas ocorreu uma verdadeira revolução política, traduzida num número bastante expressivo de transições de regimes autoritários para democracia, e é compreensível que nestas novas e emergentes democracias se verifiquem certos aspectos que foram herdados dos regimes anteriores, que dificultam a transição do controlo civil das Forças Armadas baseado em princípios, regras e normas democráticas. O que impede a adopção imediata do modelo de relações civil-militares dos Estados democráticos ocidentais.

Porém as novas democracias enfrentam inevitavelmente um desafio, que se pode considerar assustador pelas alterações que comporta, pela necessidade de reformar as suas relações civil-militares. Mas o balanço possível deste processo transitório revela uma tendência positiva, e ainda que se manifestem diferenças fundamentais de país para país, é difícil identificar uma nova democracia onde as relações civil-militares e a subordinação dos militares ao poder civil se encontre numa situação menos clarividente e facilitada, comparativamente à que viviam sob regimes autoritários. A veracidade de tais proposições é evidente na Europa Oriental.

Antes do colapso do comunismo, a então União Soviética e os países da Europa Oriental apresentavam um modelo de relações civil-militares, no qual as Forças Armadas permaneciam estritamente subordinadas às autoridades do partido comunista, todavia a partir de 1989 tais relações alteraram-se de forma significativa. A. Bebler, observador muito atento e perspicaz do relacionamento entre civis e militares no Leste da Europa, identificou como principais componentes desta mudança os seguintes: aumento da transparência nas políticas de defesa aliado com frequência a uma maior supervisão por parte do parlamento e opinião pública; tendência para um maior *civilizacionismo* dos ministérios de defesa; líderes com posições mais radicais deixam de ocupar os escalões superiores das Forças Armadas; a emancipação nacional de Moscovo e conseqüentemente a emergência de novas doutrinas de segurança; alteração do

perfil da instituição militar; relativa neutralização política das Forças Armadas; o papel das Forças Armadas no que respeita à segurança interna perde a sua posição privilegiada; pluralização ideológica; abolição da discriminação contra crentes religiosos e objectores de consciência;

Mudanças comparáveis ocorreram nas outras novas democracias da Europa Meridional, América Latina, Ásia Oriental, assim como em outras localizações geográficas onde nos últimos anos tenham emergido regimes democráticos.

Assim sendo, poder-se-à afirmar que na maioria dos países recentemente democráticos houve esforços para reestruturar e redireccionar as Forças Armadas, quer a nível das missões que lhe estão cometidas quer a nível da dimensão da organização militar - o que inevitavelmente revela uma certa indicação de controlo civil.

Porém, só um relacionamento estável e equilibrado entre poder civil e poder militar poderá induzir a uma maior interacção entre eles, mesmo que ela não seja compreendida, de forma explícita, pela maioria dos indivíduos, e paralelamente permitir a formação de Forças Armadas modernas que retenham o apoio geral da opinião pública. M. Nuciari (1996) defende que o termo controlo civil em democracia remete-nos para um significado mais abrangente do que com frequência lhe é atribuído, não se limitando ao designado controlo governativo e político-administrativo através de mecanismos institucionais específicos mas levamos a considerar a opinião pública e as atitudes individuais como um factor de evidente importância na problemática das relações civil-militares.

É certo que o tipo de relacionamento entre civis e militares proposto por Huntington tem sido com frequência criticado, em especial pelo modo extremado como aborda a questão da profissionalização militar, todavia considera-se útil reportarmo-nos aos principais elementos que formam a sistematização da sua proposta conceptual, para identificar as principais dificuldades que emergem nas novas democracias no que concerne a esta problemática. Para este teórico, os atributos das “relações civil-militares nas democracias industriais envolvem:

- 1-um alto nível de profissionalismo militar e reconhecimento pelos chefes militares dos limites da sua competência profissional;
- 2-a subordinação efectiva do exército pelos líderes políticos civis, que tomam as decisões básicas em política militar, quer no plano nacional quer no internacional;
- 3-o reconhecimento e aceitação por aquela liderança de uma área de competência profissional e autónoma para as Forças Armadas;
- 4-como resultado, a minimização da intervenção militar na política e da intervenção política nas Forças Armadas “ (Huntington, 1996: 3-4 in Diamond e Plattner, 1996)

Para este estudioso, existem problemas de índole geral que afectam o relacionamento entre civis e militares nas várias democracias recentemente criadas, como sejam: intervenção militar em política (vários têm sido os golpes súbitos contra governos recentemente democráticos); a continuação dos privilégios militares (onde governos militares deixaram de exercer o poder, este grupo mantém uma significativa influência na sociedade mesmo depois da sua retirada do poder); definição de papéis e missões militares (emerge em quase todas as Forças Armadas do mundo pós-guerra fria, todavia o envolvimento militar em novas alianças e o estabelecimento de relações de colaboração entre países coloca questões mais sérias nas novas democracias); finalmente o desenvolvimento e difusão da nova tecnologia militar e a menor probabilidade de ocorrência de um conflito bélico generalizado que requeira uma mobilização nacional provoca manifestas alterações entre a instituição militar e a sociedade onde se integra em qualquer país (o período da conscrição, que se iniciara na

Revolução francesa, revela fortes indícios do seu enfraquecimento histórico, e conseqüentemente a identificação íntima entre cidadão e soldado, as pessoas e as Forças Armadas caminha no mesmo sentido).

Deste modo, a natureza das relações civil-militares nas sociedades democráticas requer ser repensada. E para Huntington, é provável que os futuros problemas que se colocam a este relacionamento não tenham origem na instituição militar mas na sociedade civil. Tais problemas virão dos fracassos dos governos democráticos em promover o desenvolvimento, na sua plena aceção do termo e em manter a lei e a ordem. Poderão também ter origem em instituições políticas fracas e líderes políticos ambiciosos que ao transformarem as Forças Armadas em seus cúmplices minam ou destroem a democracia.

Diversos estudos sobre esta temática, e como já se tivera oportunidade de referir, têm vindo a desenvolver a ideia, e na linha de pensamento de Harold Lasswell, de que a influência das Forças Armadas é mais elevada num desafiador ambiente de ameaça internacional, e menor em circunstâncias inversas. Mas uma abordagem mais precisa sobre a actualidade, não permitirá a confirmação indubitável deste postulado, ilação que é ilustrada com o terminus da Guerra Fria a coincidir paradoxalmente com a deterioração das relações civil-militares nos EUA e na Rússia. Desde 1991 e com o colapso da União Soviética foram diversas as preocupações reincidentes sobre o controlo civil das Forças Armadas Russas, paralelamente têm vindo a eclodir questões acerca da potencial "situação de crise" das relações civil-militares norte americanas. Qualquer uma destas Forças Armadas, até ao início da década de 90, encontravam-se inevitavelmente subordinadas ao poder civil e enquadradas em padrões de relações civil-militares de evidente estabilidade, situação que de momento revela instabilidade e alguma apreensão face às suas principais tendências futuras.

Os dois casos apontados constituem meras referências ilustrativas, uma vez que a situação vivida nestes países verifica-se de igual modo em outros, porque a sua principal causa é que nenhum país se ajustou integralmente ao novo ambiente de segurança internacional, menos desafiador. E em simultâneo, ainda nenhum Estado articulou uma nova missão para as suas Forças Armadas com eram as anteriores missões de Guerra Fria.

Como sublinha D. Avant (1998), da mesma forma que uma grande força militar no final de uma guerra mundial é motivo de forte preocupação, ainda que por razões diferentes, a ambiguidade que o período pós Guerra Fria está provocando encontra-se na origem de profundas reflexões e perplexidades. Conseqüentemente, e com frequência, as pessoas têm tendência a olhar as relações civil-militares como estando em situação de crise, quando há grandes mudanças a nível internacional; tais mudanças podem causar discordância acerca das finalidades que o país deve prosseguir, dúvidas se as tarefas desempenhadas antes continuarão a ser desenvolvidas, e no que concerne às mudanças no modelo de relações civil-militares elas podem minar o controlo civil. Para uma análise sistematizada do clima vivido entre o sector militar e o civil, diversos estudiosos identificaram como indicadores privilegiados de pesquisa a influência militar na política, o grau pelo qual a instituição militar é representativa da sociedade e ainda as tensões quotidianas civil-militares.

Perante o exposto, diferentes combinações de ambientes de ameaça externos e internos moldam a missão das Forças Armadas e conseqüentemente o padrão das relações civil-militares. E a distinção entre missões pode ser efectuada, segundo Michael Desch (1996) de acordo com as tarefas chave internas ou externas de determinada organização militar e se ela se limita a missões de defesa da soberania nacional contra agressões externas ou incluem as designadas missões não militares, como sejam as que se reportam à segurança interna, apoio humanitário e à promoção do bem-estar social. A principal missão que é atribuída às Forças Armadas em cada país evidencia um impacto fundamental nas relações civil-militares, dado que a tarefa primária da organização militar revela-nos a natureza da ameaça (militar ou não-militar) e

com quem tem de negociar assim como a localização daquela ameaça (interna ou externa).

Se a preposição primária de qualquer força militar é a segurança externa de um país, com o fim da Guerra Fria intensificou-se a discussão acerca da actuação das Forças Armadas em benefício das missões de paz, uma vez que o ambiente de segurança à escala internacional sofreu alterações irreversíveis. Como sustenta L. Goodman (1996), no mundo Pós-Guerra Fria a rivalidade ideológica internacional foi substituída por uma cooperação e competição nos planos económicos, sociais e ambientais. Face à aceitação difusa da democracia a nível mundial, estas pressões provocam, em cada país, a necessidade de uma redefinição dos papéis e das missões militares, contudo a necessidade de prontidão das Forças Armadas em situação de combate não deixou de se constituir como a tarefa central.

Esta nova conjuntura internacional, cujos parâmetros fundamentais foram estabelecidos após o fim da Guerra Fria, tem levado à reavaliação da natureza do ambiente de segurança externa aos diferentes países. E embora não negando a importância da principal missão de defesa externa, as autoridades do poder político foram diminuindo progressivamente o volume de despesas militares e pessoal nas suas Forças Armadas. E paralelamente, a instituição militar na maioria dos países tem vindo a assumir as denominadas tarefas não militares, ainda que em número francamente mais expressivo do que no passado.

O incremento de tais papéis militares tem provocado alguma reflexão acerca dos impactes da aceitação de missões não tradicionais pelas Forças Armadas no incremento ou diminuição das condições para a consolidação da democracia.

Os diversos estudiosos, na sua maioria defendem a ideia de que o perigo real deste envolvimento militar radica no facto de as Forças Armadas começarem a negligenciar a sua principal missão não apresentando prontidão de combate nas forças militares. Pelo que as designadas missões transitórias a desempenhar pelos militares exigem um planeamento preciso das autoridades civis, com vista a que não sejam assumidas pelas Forças Armadas funções não militares desnecessárias. A definição das missões não tradicionais passará então por uma reflexão que se enquadrará necessariamente em dois parâmetros: por um lado, se o bem-estar nacional depender de uma tarefa específica, e nenhuma outra instituição apresentar condições para a empreender, o seu desempenho sob a responsabilidade dos militares é apropriado; por outro lado, se uma dada tarefa não se apresenta como de vital importância para o interesse nacional, ou poder ser desempenhada de forma mais vantajosa por outra instituição ou organismo, o envolvimento militar na mesma pode ser desprezível ou ainda revelar impactes negativos.

Assim, o interesse público e a confiança na instituição militar surgem como duas dimensões de fulcral interesse na abordagem desta problemática; e em que o apoio público é uma condição prévia para a existência de relações civil-militares estáveis em sociedades democráticas, dado que este apoio requer a compreensão das Forças Armadas e das suas necessidades profissionais e sociais. Porém a formação do público, na maioria dos países processa-se de forma deficitária mediante a actuação de uma multiplicidade de grupos e/ou organismos quer privados quer públicos.

Situação que assume particular interesse, pela preocupação que acarreta, quando é manifesta a alteração de ideias no público em geral acerca do modelo de relacionamento que se deve estabelecer entre civis e militares, no actual contexto internacional. Os próprios líderes civis não apresentam uma visão de futuro em convergência com a posição defendida pelos chefes militares.

A falta de ideais e actuações que tendam para uma articulação entre os sectores civil e militar, ilustram o carácter de certa debilidade nas relações civil-militares dos Estados democráticos no actual contexto de mudança, se comparadas com o modelo que persistia à uma década atrás. A subordinação

dos militares ao sector civil continua a evidenciar-se como o postulado base desta problemática em democracia, contudo este controlo civil faz-se sentir com determinadas variantes peculiares, inevitavelmente associadas à necessidade de redefinição da doutrina e missões militares, que se adaptem à conjuntura internacional.

A significativa transição nas relações civil-militares, emergente no período pós Guerra Fria, impele-as para uma interacção mais ténue, sem que expressem o equilíbrio existente até então. Don Snider (1996) sublinha que ainda não é conhecido quanto tempo a transição levará e se o novo relacionamento entre civis e militares incluirá um novo equilíbrio semelhante ao anterior.

A formulação de diversos modelos teóricos e que traduzem o crescente interesse pelas relações civil-militares assim como pelas formas de controlo dos governos sobre as Forças Armadas, ainda não são reveladores de consistentes parâmetros explicativos acerca da nova envolvência desta problemática, pelo que se defende o desenvolvimento de um esforço renovado de concepção de uma teoria compreensiva do relacionamento entre civis e militares, que possa servir de base para entender as principais questões em torno da actuação política administração das Forças Armadas no futuro. A teoria da responsabilidade partilhada proposta por Douglas Bland (1995 /1999) surge como uma tentativa de elaboração de uma teoria geral e unificadora das relações civil-militares, com vista à supressão das limitações inerentes à conceptualização proposta até ao momento, e para que possa responder adequadamente às necessidades dos líderes políticos e militares e restante sociedade.

O interface entre responsabilidades civis e militares embora reconhecido amplamente por outros teóricos, é com D. Bland que assume uma condição especial ao ser identificado como uma partilha que “ocorre a várias dimensões e o seu grau de variabilidade depende do assunto e dos hábitos da cada Estado. E existem quatro matrizes de decisão central na administração da defesa: estratégica, jogos de decisões sobre os fins e meios de defesa; organizacional, decisões sobre os recursos de defesa e responsabilidades internas; social, decisões sobre Forças e Sociedade; e operacional, decisões sobre o emprego de forças. Líderes políticos e militares são responsáveis por tais decisões e consequentes resultados em todos estes campos ”(Bland,1999: 11). Assim e paradoxalmente, a subordinação militar às autoridades civis depende em grande parte da liderança *sénior* das Forças Armadas.

As relações civil-militares são aqui concebidas como trocas entre “adversários amigáveis”, onde cada parte envolvida confia na reacção da outra, pelo que o controlo civil pode ser definido como apontando e orientando as Forças Armadas para metas socialmente aceitáveis.

Ora estamos de facto perante uma problemática de inegável complexidade dada a diversidade de mutações que a instituição militar tem vindo a sofrer nos últimos anos. Isto é, a necessidade de redefinição das Forças Armadas, a níveis tão diversificados, não será possível num curto espaço de tempo, mas e contrariamente só de forma progressiva se “reconstruirá” a instituição que em todas as sociedades constitui garante da sua segurança e da sua afirmação externa. As contribuições teóricas nesta área vão surgindo, ainda que de forma tímida, porém a realidade concreta que se vivencia de momento em qualquer Estado democrático está ainda longe de se considerar estabilizada. E o caso de Portugal ilustra de forma indiscutível todo este contexto de mudança.

### **3 - Uma Breve Alusão ao Caso Específico de Portugal**

A anterior abordagem de índole mais generalista constitui-se, sem reservas, como uma forma adequada de enquadramento quando se pretende identificar qual a posição de Portugal no que concerne às relações civil-militares. Ou seja, as Forças Armadas Portuguesas e o seu relacionamento com a

sociedade envolvente apresentam alguma aproximação face ao que anteriormente se expôs, uma vez que a sua situação em muito se assemelha ao que se delinea como os principais traços caracterizadores desta complexa teia de relações nos actuais Estados Democráticos.

Portugal, ao longo do último quartel do século XX, foi marcado por intensas mudanças no seu quadro político quer a nível interno quer externo. A revolta militar de 25 de Abril de 1974 deu origem à implantação da democracia e em paralelo assiste-se ao terminus do “ciclo do Império” no continente africano, após a manutenção de uma guerra em três frentes (Angola, Moçambique e Guiné) ao longo de 14 anos. Em meados da década de 80 parte rumo à Europa, anseio este que se consubstancia no intuito de constituir um destino colectivo, e que se defina em articulação com as suas reais possibilidades e objectivos / interesses da região de que faz parte.

Alterações tão profundas como as que ocorreram em Portugal nas últimas décadas aliadas às mudanças que se têm vindo a assistir à escala mundial, implicam necessariamente adaptações da instituição militar face à sua envolvente, aos mais diversos níveis. Pelo que se pode afirmar que as Forças Armadas Portuguesas no momento actual, também frequentemente denominado fase pós – Guerra Fria, estão fortemente influenciadas no plano interno pela democracia já consolidada e no plano externo pela integração de Portugal na Europa e pela nova ordem internacional.

Desde a revisão constitucional de 1982, e que consagra a plena subordinação das Forças Armadas ao poder político democrático e a definição do seu estatuto jurídico em termos próximos dos consagrados na generalidade dos países do nosso espaço geopolítico, que a Defesa Nacional adaptou-se na vertente normativa a este novo contexto. A Constituição da República, revista em Setembro de 1997, possibilita a profissionalização ao retirar o carácter constitucional ao serviço militar obrigatório (com a efectiva regulamentação mediante a nova Lei do Serviço Militar, Lei nº 174/99 de 21 de Setembro) e consagra as designadas *novas missões* das Forças Armadas, como sejam satisfazer compromissos internacionais assumidos pelo Estado no plano militar, participar em operações de paz e missões humanitárias, em missões de interesse público e em acções de cooperação técnico-militar. Mas o Programa do XIII Governo Constitucional (aprovado pela Assembleia da República em 1995) já contemplava todas estas questões e definia as prioridades estratégicas nacionais. As Grandes Opções do Plano e as Linhas de Acção Governativa que se lhe seguiram reafirmam a posição anterior: afirmar uma presença europeia e ser fiel a uma vocação universalista, empenhando-se intensamente no sistema de alianças. O actual Conceito Estratégico de Defesa Nacional (aprovado em 1994) encontra-se em processo de revisão dada a sua desadequação face aos normativos posteriormente aprovados, porém integra o postulado de que as Forças Armadas podem actuar como instrumento de Política Externa do Estado.

Toda esta reestruturação no plano normativo “vem pôr em realce não só a necessária redefinição das missões das Forças Armadas em função das mutações verificadas no cenário internacional e no específico protagonismo das organizações internacionais a que o nosso País pertence (designadamente a ONU, a NATO, a UE, a UEO e a OSCE), mas também vem sublinhar a cada vez mais íntima articulação do empenho de forças militares em missões de sustentação da política externa do Estado português” (Vitorino, 1998:50).

Assim sendo poder-se-à afirmar que hoje a Política Externa de Portugal afirma-se através das missões externas das nossas Forças Armadas, as quais se têm vindo a intensificar desde meados da década de 90 e com um raio de actuação cada vez mais amplo: missões da ONU em Moçambique, Angola, Sara Ocidental e Timor Leste e da NATO na Bósnia-Herzegovina e Kosovo. O que quer significar que o nosso país se encontra plenamente inserido no sistema internacional e existe de facto a plena internacionalização das Forças Armadas Portuguesas.

Como afirma Adriano Moreira, a defesa de Portugal assegura-se pela participação portuguesa em realidades externas e não através da defesa de Elvas, Almeida, ou de qualquer outra “Praça Forte”.

A integração em organizações internacionais tem-se revelado de manifesta importância quer para a organização militar quer numa acepção mais ampla para toda a sociedade portuguesa, ao possibilitar um acentuado relacionamento com os poderes que dominam o Atlântico (nomeadamente os EUA), uma aprendizagem e modernização tecnológica das Forças Armadas e do país em geral, constituindo-se como principal veículo para elaboração de uma defesa militar em Portugal e da lógica de uma Política de Defesa Nacional.

Este cenário de mudança num pequeno país como o nosso lança necessariamente inúmeros desafios quer para a própria instituição militar quer ao poder político.

Porque hoje em dia coexistem as missões tradicionais e as novas missões militares, o que sugere a necessidade de estabelecer o peso relativo a atribuir a estes dois tipos de missões dada a falta de concordância entre os textos jurídicos e a nossa cultura estratégica que confere a primazia do primeiro tipo de missões e a situação que na realidade ocorre e que num futuro próximo seguramente se traduzirá num número francamente elevado de efectivos militares no desempenho de missões externas.

Esta falta de clareza na hierarquização das missões militares associada ao redimensionamento da organização militar, ditado principalmente pela implementação do modelo de profissionalização, e ao progressivo decréscimo do orçamento afecto às Forças Armadas coloca sérios problemas ao funcionamento diário das unidades militares.

Assim poder-se ser tentado a afirmar que a reestruturação que as Forças Armadas têm sido alvo e mais especificamente o modo como ela se tem vindo a implementar veio criar uma certa instabilidade no seio do grupo militar, uma vez que as missões que lhe são destinadas encontram-se em causa porque em termos logísticos, financeiros e humanos a organização militar não apresenta capacidade de resposta face aos crescentes pedidos de participação, em particular nas designadas missões externas. Solicitações que denotam uma forte tendência para aumentar dada a participação de Portugal em diversas organizações internacionais (algumas delas também em fase de reestruturação, e que colocam maior ênfase nas questões da segurança colectiva, como é o caso das actuações negociações com vista à criação do denominado “corpo militar europeu”) e pelas características da ordem mundial, ao evidenciar novos tipos de conflitualidade associados a uma grande insegurança colectiva.

Situação que poderá afectar a imagem do militar junto da opinião pública e consequentemente provocar alguma perturbação nas formas de relacionamento que se estabelecem entre as Forças Armadas e a Sociedade Portuguesa.

#### **4 - Considerações Finais**

No nosso país, à semelhança de todas as democracias, consideram-se as Forças Armadas uma instituição fundamental do Estado ao ser tida como garante da sua segurança e instrumento imprescindível da sua afirmação externa. Trata-se de uma força pública não no interesse particular daqueles a quem é confiada mas sim no interesse de todos os cidadãos, logo a inserção das Forças Armadas na Administração - Geral do Estado e a sua inequívoca subordinação ao poder político.

A nova conjuntura internacional, com um cenário geopolítico e geoestratégico que em muito difere do modelo bipolar em vigor até ao fim da Guerra Fria, tem vindo a suscitar uma constante reavaliação da natureza do ambiente de segurança externa aos diferentes países, bem como inegáveis

modificações no sistema de relações internacionais e na política interna de cada Estado, influenciado necessariamente o modelo de relações civil-militares.

Ainda que a principal missão de defesa externa de cada país seja tida como de inegável importância, nesta nova ordem mundial, a defesa e a segurança colectiva exigem um conjunto de instrumentos de natureza preventiva, que por um lado implicam a actuação político-diplomática e por outro o envolvimento das Forças Armadas em missões de gestão de crises com vista à prevenção de eventuais conflitos e/ou restabelecer a paz dentro das condições possíveis.

O incremento de tais missões militares tem ocorrido paralelamente ao decréscimo do volume de despesas militares e de pessoal na instituição militar.

É certo que tal envolvimento das Forças Armadas à escala internacional, e concretamente para Portugal, tem-se revestido de enorme importância, quer no próprio domínio militar (factor de modernização da organização militar e aumento do seu prestígio/legitimidade na sociedade portuguesa) quer ao nível da política externa e do desempenho global do Estado ao credibilizar a imagem externa de Portugal.

Todavia este contexto de mudança coloca múltiplos desafios à organização militar assim como à sociedade em geral; no que concerne aos seus efeitos sobre a primeira, estes começam a fazer-se sentir de forma manifesta, realçando sérias dificuldades no funcionamento diário de qualquer unidade militar.

Se o modelo de relações civil-militares evidencia alguma instabilidade, e admitindo uma posição mais extrema, o próprio processo de consolidação da democracia poderá encontrar-se ameaçado. O modelo de “responsabilidade partilhada” proposto por D. Bland poderá constituir uma efectiva solução para (re)encontrar o equilíbrio nas relações civil-militares.

## 5 - Principais Referências Bibliográficas

AVANT, Deborah (1998) “Conflicting Indicators of «Crisis» in American Civil-Military Relations” in **Armed Forces & Society**, Texas, James Burk, A & M. University, vol 24, nº3: 375-387

BAÑÓN, Rafael e OLMEDA, José António (1985) **La Institución Militar en el Estado Contemporáneo**, Madrid, Alianza Editorial

BAQUER, M. Alonso (1988) **El Militar en la Sociedad Democrática**, Madrid, Eudema (Ediciones de la Universidad Complutense, S.A)

BEBLER, Anton A. (1997) **Civil-military relations in post-communist states: central and eastern europe in transition**, Praeger Publishers

BLAND, Douglas L. (1999) “A Unified Theory of Civil-Military Relations” in **Armed Forces & Society**, Texas, James Burk, A & M. University, vol 26, nº1: 7 - 26

CAEIRO, Joaquim Croca, (1997) “Papel Político das Forças Armadas: Controlo Civil e intervenção Militar” in **Futuro Presente** nº 40, Lisboa, Associação Cultural: 35 –39

CARRILHO, Maria (1980) “Forças Armadas, Sociedade e Poder: A Subordinação das Forças Armadas ao Poder Político” in **Nação e Defesa** nº 16, Lisboa, IDN :153 - 160

CARRILHO, Maria (1994) **Democracia e Defesa- Sociedade Política e Forças Armadas em Portugal**, Lisboa, Publicações Dom Quixote

DAVIS, Vincent (edit) (1996) **Civil-Military Relations and The Not- Quite Wars of the Present and Future**, Pennsylvania, U.S. Army War College / Strategic Studies Institute

DESCH, Michael C. (1998) "Soldiers, States, and Structures: The End of the Cold War and Weakening U. S. Civilian Control" in **Armed Forces & Society**, Texas, James Burk, A & M. University, vol 24, nº3: 389-405

DIAMOND, Larry e PLATTNER, Marc (edit.) (1996) **Civil- Military Relations and Democracy**, London, The Johns Hospkins Press

FERNANDES, António José (1995), Introdução à Ciência Política- Teorias, Métodos e Temáticas, Porto, Porto Editora

GILMAN, Ernest e HEROLD, Detlef E. (edit.) (1995), **Democratic and Civil Control Over Military Forces – Case Studies and Perspectives**, Rome, Nato Defense College

GONZALO, Eduard (1996) "Las Democracias" in BADIA, Miquel Caminal (Coord), **Manual de Ciencia Política**, Madrid, Editorial Tecnos: 179 - 235

HUNTINGTON, Samuel (1993) **The Third Wave – Democratization in the Late 20th Century**, Norman, University of Oklahoma Press, 2ª ed

JOHNSON II, Douglas e METZ, Steven (1995) **American Civil-Military Relations: New Issues, Enduring Problems**, Pennsylvania, U.S. Army War College / Strategic Studies Institute

LOVELL, John P. e ALBRIGHT, David E. (edit.) (1997) **To Sheathe the Sword: Civil-Military Relations in the Quest for Democracy**, London, Greenwood Press

VÁRIOS (1998), **As Forças Armadas Portuguesas no contexto internacional**, JANUS 98 – Suplemento Especial, Lisboa, Público e Universidade Autónoma de Lisboa

VAZ, Nuno Mira (1987) " Reflexões em Torno da Diversidade das Aceções de Cidadania, da Natureza da Função Militar, e da Precaridade do seu Inter-relacionamento" in **Nação e Defesa** nº 44, Lisboa, IDN: 113 – 130