

A CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA EM FLUXO: UMA PERSPETIVA COMPARADA 1976-2016

Coordenação: Marina Costa Lobo

CAPÍTULO 3

O SEMIPRESIDENCIALISMO E AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES EM PORTUGAL

Octavio Amorim Neto

O autor agradece os comentários de João Paulo Soares Alsina Jr., Thomas Bruneau, Marina Costa Lobo e Pedro Seabra a uma versão anterior do texto, as excelentes informações sobre o Ministério da Defesa Nacional fornecidas por Helena Carreiras e Pedro Seabra e a assistência de investigação de André Anselmo.

A Terceira Vaga da Democratização foi profundamente marcada pela questão militar. Quase todas as novas democracias que nasceram a partir do evento seminal desse movimento histórico, a Revolução dos Cravos em Portugal, sucederam ou a regimes militares ou a regimes que tiveram nas Forças Armadas um dos seus principais esteios. A transição militar, para usar a expressão cunhada por Serra (2008), está, portanto, inexoravelmente ligada à consolidação da democracia nos países que compõem a Terceira Vaga.

A referida transição tem etapas muito claras (Bruneau, 2005; Pion-Berlin, 2005, 2006; Pion-Berlin e Trinkunas, 2007; Serra, 2008). A primeira tarefa das novas elites dirigentes é evitar golpes de Estado. A segunda é remover os militares da política, privando-lhes de qualquer veto às decisões de governo que não digam respeito à defesa nacional e reduzindo drasticamente a sua autonomia. A última é o estabelecimento da supremacia civil, definida

“(…) como a capacidade de um governo civil democraticamente eleito de levar a cabo uma política geral sem intromissão por parte dos militares, definir as metas e organização geral da defesa nacional, formular e levar a cabo uma política de defesa, e supervisionar a aplicação da política militar” (Serra, 2008: 47).

A duração de cada etapa varia de país para país. A terceira é particularmente árdua, pois exige não apenas mudanças na correlação de força política entre civis e militares, mas também requer que os civis possuam real perícia em assuntos de defesa, tarefa que não é simples (Bruneau, 2005; Pion-Berlin, 2005, 2006). Não à toa, conquanto consolidadas, algumas democracias da Terceira Vaga, como a do Brasil, ainda não concluíram plenamente a terceira etapa. Já a África do Sul, a Coreia do Sul, a Espanha, a Hungria, a Polónia, Portugal e Taiwan são exemplos de democracias

iniciadas após 1974 em que a última etapa já se cumpriu (Croissant e Kuehn, 2014: 268; Siaroff, 2005: 103).

O estudo da terceira etapa encontra-se mapeado em vários trabalhos (Barany, 2012; Bruneau e Matei, 2012; Cleary, 2006; Mares e Martinez, 2013; Serra, 2008). Porém, algumas questões relevantes permanecem pouco exploradas por conta da obsessão com o tema do controlo dos militares pelos civis, o chamado paradigma 'huntingtoniano', associado ao livro clássico *The Soldier and the State*, de Samuel Huntington (1957). A questão do controlo civil é sempre relevante para qualquer trabalho sobre as relações civis-militares, mas não deve ser a única, como têm insistido Bruneau (2011, 2012; Bruneau e Matei, 2008; Bruneau e Matei, 2012). Para que as investigações sobre relações civis-militares avancem, é fundamental que preocupações com a elaboração da política de defesa e a efetividade militar sejam também incorporadas aos estudos académicos de maneira mais sistemática.

Contribuir com essa nova agenda é o objetivo deste capítulo, o qual procurará oferecer reflexões sobre os nexos entre sistemas de governo e o padrão das relações civis-militares no tocante à elaboração da política de defesa, tendo como foco empírico o regime democrático de Portugal, desde 1976. Assim, com base na obra *Complex peace operations and civil-military relations: Winning the peace*, de Robert Egnell (2009), a próxima secção desenvolve hipóteses sobre como os três principais tipos de executivo encontrados nas democracias contemporâneas (parlamentarismo, presidencialismo e semipresidencialismo) podem afetar o padrão das relações civis-militares, dividido ou integrado. Valendo-se dos preceitos do novo método histórico-comparativo, a terceira secção discute a experiência portuguesa, mostrando como o país, sob o semipresidencialismo, evoluiu do padrão dividido para o integrado. A última secção enuncia as conclusões.

1. SISTEMAS DE GOVERNO E O PADRÃO DAS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES

Qual é a relação entre sistemas de governo – parlamentarismo, presidencialismo e semipresidencialismo – e os militares? A literatura de política comparada oferece algumas poucas verificações empíricas, relativamente sólidas, a respeito de tal relação: (1) o estabelecimento do presidencialismo nas Américas no século XIX está intimamente ligado à emergência de líderes militares no contexto de guerras de independência nacional (Colomer, 2013); (2) ao longo do século XX, países que haviam tido regimes militares exibiram uma maior propensão a adotar o presidencialismo (Cheibub, 2007); (3) as democracias presidenciais têm uma maior probabilidade de experimentar golpes militares do que as parlamentares (Cheibub, 2007; Linz, 1994; Przeworski *et al.*, 2000).

E o que se sabe sobre os nexos entre sistemas de governo e o padrão de interação entre civis e militares na elaboração da política de defesa? Esse tema recebeu uma contribuição recente muito importante. Trata-se do livro *Complex peace operations and*

civil-military relations: Winning the peace, de Robert Egnell (2009). A seguir, essa obra será recensada de maneira detalhada, pois, além de relativamente pouco conhecida pelos comparativistas, será a base para as hipóteses aplicadas a Portugal.

Dito isso, Egnell pergunta-se: por que os EUA fracassaram após invadirem o Iraque em 2003?

O autor responde àquela questão valendo-se da variável 'relações civis-militares', para explicar a efetividade militar. Procura mostrar que uma abordagem integrada das relações civis-militares gera Forças Armadas mais adequadas aos propósitos das suas missões e, portanto, mais efetivas, por duas razões: (1) a integração gera informações mais atualizadas, permitindo melhor adaptação à função específica que está a ser exercida por uma força armada; (2) que essa integração promove uma abordagem compreensiva das operações militares, a partir da existência de estruturas mais inclusivas de comando e controle no nível decisório mais alto de um Estado (o chamado nível estratégico).

Egnell optou por estudar a participação dos EUA e da Grã-Bretanha durante a ocupação do Iraque entre 2003 e 2008. Trata-se de um desenho de investigação útil para os propósitos do autor porque, justamente por terem os dois países cooperado num mesmo conflito, as diferenças de abordagem de Washington e de Londres alcançaram resultados distintos.

O caso dos EUA é considerado por Egnell como resultado da clássica abordagem dividida das relações civis-militares: cooperação interagência limitada e fraca interface civil-militar dentro do Departamento de Defesa. Historicamente, o chamado 'imperativo funcional' das Forças Armadas estadunidenses (isto é, o tipo de conflito ou missão para o qual se organizam e preparam) sempre foi definido pela própria corporação castrense, com pouca influência da liderança política do país sobre a estrutura e cultura das forças, as quais tornaram-se rígidas e mal ajustadas aos desafios do contexto estratégico moderno. Consequentemente, a única superpotência militar do mundo, ainda estruturada para guerras convencionais, não compreendeu, a nível estratégico, a operação em que se engajara a partir de 2003. Por conta disso, as unidades militares que haviam sido enviadas ao Iraque viram-se destreinadas, despreparadas e mal equipadas para as atividades posteriores ao fim dos combates convencionais.

A Grã-Bretanha, por outro lado, está muito mais próxima de um sistema ideal, uma vez que se caracteriza por extensa cooperação interagências e excelentes relações civis-militares no âmbito do Ministério da Defesa. Além disso, o imperativo funcional das Forças Armadas britânicas sempre foi definido pelos civis, os quais, portanto, sempre tiveram ampla influência sobre a estrutura e a cultura das organizações militares. A tomada de decisões é informada por relatórios que conjugam aspetos políticos e militares. Assim, as forças militares britânicas são flexíveis, adaptando-se com facilidade às necessidades políticas e aos desafios bélicos dos conflitos contemporâneos.

O aspeto mais importante da discussão teórica proposta por Egnell é a adição das relações civis-militares como variável explicativa da efetividade militar. No entanto, afirma o autor, isso é insuficiente para explicar o desempenho militar nos conflitos contemporâneos, visto que raramente se trava uma guerra convencional. As operações de paz complexas, como foram as ocupações do Afeganistão e do Iraque,

são empreendimentos enormes que compreendem uma miríade de atores civis das sociedades nacionais e internacional.

De maneira complementar, o modelo desenvolvido por Egnell propõe a existência de duas relações causais entre os diferentes padrões das relações civis-militares e a efetividade militar: uma que tem um impacto direto e outra, cujo impacto é indireto (Egnell, 2009: 30). O impacto indireto ajuda a explicar como as relações civis-militares influenciam o tamanho, a estrutura, o treinamento, a cultura, a doutrina e o equipamento das organizações militares. Para compreender esse aspeto, é importante entender quem determina o imperativo funcional das Forças Armadas – quem e como este é interpretado e quão bem ajustadas a ele estão as forças.

O impacto direto, por sua vez, é o resultado da qualidade da interface das relações civis-militares de um país, a qual afeta a qualidade do comando nos níveis estratégico e operacional. Os conflitos contemporâneos exigem envolvimento coordenado de todos os instrumentos de poder nacional no planeamento e na execução das operações militares. Nas palavras de Egnell, “(...) os padrões das relações entre civis e militares determinam se peritos de todos os departamentos e agências relevantes são trazidos para o processo de planeamento e se uma abordagem abrangente para as operações é aplicada” (Egnell, 2009: 30).

Por fim, Egnell identifica dois padrões das relações civis-militares: um padrão integrado e outro dividido. A hipótese proposta pelo autor é a de que um padrão integrado das relações civis-militares, ao ensejar uma abordagem compreensiva a nível estratégico, é a melhor maneira de alcançar a efetividade nas operações de paz complexas, por dois motivos: primeiro, porque, no tocante ao seu impacto direto, o padrão integrado promove melhores ajustes e interpretações do imperativo funcional das Forças Armadas, garantindo que estas estejam aprestadas para lidar com as questões do contexto estratégico moderno; segundo, porque promove a existência de uma cadeia de comando mais inclusiva, levando todos os atores relevantes – civis e militares – a participarem do planeamento das operações.

Uma nota importante faz-se necessária: Egnell centra o seu estudo em operações de paz complexas (a ocupação do Iraque). Porém, a sua preocupação com o ‘contexto estratégico moderno’ assegura que as suas hipóteses possam ser exportadas para situações/missões/conflitos em que os objetivos comuns de pacificação, reconstrução ou manutenção da paz não estejam envolvidos. Esse ponto é relevante para os propósitos deste capítulo, uma vez que pretende aplicar as hipóteses de Egnell a um contexto distinto do analisado pelo autor. Passa-se agora ao estudo que Egnell faz dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha.

Um dos elementos básicos da ordem política estadunidense é a divisão de poderes e responsabilidades. Um corolário dessa divisão são os mecanismos de freio e de contrapeso, os quais geram um sistema extremamente competitivo e conflituoso. Não só os poderes do Estado mantêm escrutínio uns sobre os outros, mas diferentes agências dentro do poder executivo fazem o mesmo entre si.

Esse sistema afeta diretamente as relações civis-militares nos EUA de duas formas: primeiro, a alta competição deixa os poderes divididos e fragilizados em face de quatro armas coesas e bem organizadas (o Exército, a Marinha, a Força Aérea e os Fuzileiros Navais). Portanto, o custo de fiscalização das Forças Armadas é altíssimo.

Essa divisão, por sua vez, afasta os civis dos assuntos militares, deixando as Forças Armadas livres para se organizarem e, especialmente, determinar o seu imperativo funcional; segundo, o sistema de freios e de contrapesos gera uma cultura de competição e desconfiança entre as agências estaduais. Isso é extremamente contraproducente para a criação de uma cultura de cooperação, confiança e busca de consenso da qual dependem relações civis-militares que promovam a efetividade militar. Além disso, um número grande do corpo de assessores dos governos estadunidenses é de nomeação política. Dadas as constantes mudanças nesses quadros, há pouca memória institucional dentro dos departamentos. De maneira complementar, dentro do Departamento de Defesa há segregação intencional dos setores civil e militar. Assim, há escassa interação entre civis e militares e entre civis de diferentes departamentos.

Uma demonstração clara de como os fatores acima identificados afetaram a missão no Iraque foi a cooperação extensa entre as Forças Armadas, a qual, todavia, não se traduziu em cooperação entre estas e o aparato civil. Essas divisões culminam num sistema decisório compartimentalizado e afunilado: civis e militares desenvolvem políticas e avaliações em separado; estas, por sua vez, são encaminhadas aos chefes das forças ou ao secretário de Defesa, os quais, por sua vez, as entregam ao Presidente. A decisão final pode descartar totalmente as propostas dos especialistas e dos membros do gabinete presidencial.

Ao contrário do caso estadunidense, as Forças Armadas britânicas desenvolveram-se sob intenso escrutínio civil. Muitos dos valores atuais que informam a sua cultura, doutrina e táticas militares remontam ao período imperial do Reino Unido. Além disso, as forças britânicas espalhavam-se por todas as colónias. As necessidades administrativas do império e o controle exercido pelos civis determinaram a profissionalização e o imperativo funcional das Forças Armadas – nomeadamente, o policiamento, a segurança e a neutralização de insurgências. Essas atividades eram normalmente empreendidas com números reduzidos de soldados e com o uso de força de baixa intensidade. Isso obrigou os oficiais a trabalharem lado a lado com as autoridades civis para solucionar os conflitos enfrentados.

Por outro lado, o parlamentarismo assegura serem o poder executivo, o legislativo e as responsabilidades políticas exercidos coletivamente. Em última instância, a responsabilidade política recai sobre o gabinete, sendo o processo decisório centralizado no *Cabinet Office*, um departamento que serve a todo o governo. As decisões finais em matéria de defesa são costumeiramente tomadas de forma trilateral, isto é, entre o secretário de Relações Exteriores, o da Defesa e o Primeiro-Ministro. Além disso, abaixo deles, há uma estrutura de comités que garante que todos os agentes relevantes sejam ouvidos na formulação de determinada política ou no empreendimento de determinada ação.

O Ministério da Defesa da Grã-Bretanha continua essa tradição de cooperação civil-militar, pois funciona integrado no gabinete, com civis e militares lá trabalhando juntos, nas mesmas salas, e com todos usando roupas civis. Nesse Ministério, é comum que as chefias dos departamentos também sejam integradas – quando o chefe é militar, o número dois é civil e vice-versa. Essa constante cooperação e convivência leva a que civis e militares desenvolvam confiança e conhecimento sobre assuntos militares e políticos.

Outro aspeto importante é o alto grau de profissionalização do serviço público britânico. Os servidores ocupam altos postos na assessoria governamental, mantendo contacto com os militares, garantindo haver memória institucional e que as lições passadas não sejam esquecidas.

Apesar de ter a seu favor um sistema moderno e integrado, a ação britânica no Iraque teve alguns insucessos, por dois motivos. O primeiro foi orçamental: por mais bem treinadas e eficientes que sejam, as Forças Armadas britânicas receberam menos financiamento do que o necessário para a realização das missões que lhes foram consignadas. A segunda decorreu de uma decisão do supremo comando: o Primeiro-Ministro Tony Blair, cujo estilo de liderança é chamado por Egnell de presidencial, limitou, diretamente, muito da interação entre as agências, que é a marca do sistema político britânico. Em consequência disso, a Grã-Bretanha experimentou muitos dos problemas normalmente encontrados pelos EUA e que, normalmente, não experimentaria, caso tivesse perseverado no seu padrão tradicional de interação entre civis e militares.

Em suma, a obra de Egnell indica que o sistema de governo presidencial dos EUA reflete-se nas relações civis-militares, as quais se caracterizam por um padrão dividido de interação. Da mesma maneira, o sistema de governo parlamentar da Grã-Bretanha também se vê espelhado nas relações civis-militares, as quais se distinguem por um padrão integrado de interação. Ou seja, o sistema de governo molda o padrão de interação entre civis e militares no plano estratégico, padrão que, por sua vez, afeta a efetividade militar.

Podem as hipóteses de Egnell ser generalizadas para outros países? Como devem ser ajustadas para contextos outros que não o presidencialismo estadunidense e o parlamentarismo inglês, como, por exemplo, o semipresidencialismo de Portugal?

Quanto à definição de semipresidencialismo, este capítulo vale-se da elaborada por Elgie (1999): trata-se do sistema de governo cuja Constituição estabelece um Chefe de Estado diretamente eleito pelo povo e um Primeiro-Ministro e um gabinete dependentes da confiança parlamentar. Além disso, a literatura identifica dois subtipos de semipresidencialismo (Elgie, 2011; Shugart e Carey, 1992): o sistema *premier-presidencial* e o presidencial-parlamentar. O primeiro é uma forma de semipresidencialismo em que o Primeiro-Ministro e o gabinete são coletivamente responsáveis apenas perante o Parlamento. A V República francesa e o sistema de governo português a partir da reforma de 1982 são exemplos longevos e estáveis do regime *premier-presidencial*. Já o regime presidencial-parlamentar é uma forma de semipresidencialismo em que o Primeiro-Ministro e o gabinete são coletivamente responsáveis perante tanto o Parlamento quanto o Presidente. Ou seja, sob o regime presidencial-parlamentar, o Chefe de Estado diretamente eleito é mais poderoso do que o seu congénere sob o regime *premier-presidencial*. A República de Weimar, Portugal entre 1976 e 1982 e a Rússia contemporânea são exemplos do regime presidencial-parlamentar.

2. O SEMIPRESIDENCIALISMO E O PADRÃO DAS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES EM PORTUGAL

Com base nas considerações de Egnell, quais seriam os nexos entre o semipresidencialismo e o padrão das relações civis-militares em Portugal, desde 1976?

O papel fundamental da caserna na queda do governo de Marcelo Caetano e do regime salazarista, em 1974, e na transição para a democracia e a eleição do general Ramalho Eanes para a chefia do Estado, em 1976 e 1981, atestam como o estabelecimento do semipresidencialismo teve que ver com o lugar das Forças Armadas na ordem política. Além disso, a revisão constitucional de 1982, a qual operou a transição do regime presidencial-parlamentar para o *premier-presidencial* também esteve intimamente ligada à questão militar. Nas palavras de Ferreira, “A revisão constitucional de 1982 consistiu, no essencial, na definição dos termos de inserção da instituição militar no Estado democrático” (Ferreira, 2001: 16).

Como o referido lugar afetou e afeta um dos principais fatores explicativos destacados por Egnell, qual a definição do imperativo funcional das Forças Armadas lusas?

A história colonial de Portugal ao longo dos três primeiros quartos do século XX assemelha este país, em parte, à experiência do Reino Unido, tal qual descrita por Egnell. Isto é, as Forças Armadas lusas, assim como as britânicas, engajaram-se frequentemente no policiamento e na segurança das colónias e, a partir de 1961, na neutralização de insurgências. Porém, desde o fim das Guerras Napoleónicas até à década de 1970, o traço marcante da instituição castrense portuguesa foi a intervenção na política doméstica (Ferreira, 1992; Olivas Osuna, 2014), sinal óbvio de precária subordinação aos civis. Durante o Estado Novo, Salazar foi gradualmente centralizando o poder, mas nunca logrou a plena subordinação dos militares (Olivas Osuna, 2014: 221). Por conta de desacordos relativos à condução da Guerra Colonial e a interesses corporativos, um crescente número de episódios de indisciplina militar ocorreu sob o governo de Marcelo Caetano (Olivas Osuna, 2014: 222), até que, finalmente, sobreveio o Golpe de 25 de Abril de 1974.

Não cabe aqui analisar o tortuoso período que vai do 25 de Abril de 1974 à promulgação da Constituição, dois anos depois, e à posse do primeiro Presidente diretamente eleito, o general Ramalho Eanes, em 14 de julho de 1976. Para os propósitos deste capítulo, o fundamental é compreender as relações civis-militares sob o regime presidencial-parlamentar estabelecido nesse ano. A nova Constituição portuguesa consignava ao Presidente da República poder de veto irrestrito sobre as leis elaboradas pela Assembleia da República (doravante, AR); o poder de indagar o Primeiro-Ministro, sendo este sujeito à confiança parlamentar; o poder de demitir membros do governo sem consulta à AR e o irrestrito poder de dissolvê-la.

Portugal viveu, entre 1976 e 1982, sob um regime constitucional em que sobressaía a falta de clareza entre as responsabilidades do Presidente e do Primeiro-Ministro (Shugart e Carey, 1992: 63). O Presidente controlava a política de defesa por presidir o Conselho da Revolução, órgão exclusivamente integrado por militares e que institucionalizara o papel destes no regime que emergira da Revolução dos Cravos. Todavia, todos os assuntos internacionais que não diziam respeito a questões

militares eram conduzidos pelo governo. A saliência dos assuntos internacionais, fruto do doloroso processo de descolonização, gerou, frequentemente, áspers conflitos entre a Presidência e o Governo. O Presidente contestava a autoridade das decisões do governo e vice-versa. Shugart e Carey (1992: 63) definiram essa situação como de 'diarquia competitiva'. Contribuíram para reforçar o divórcio entre o Governo e a Presidência o facto de o Presidente Ramalho Eanes ser um militar sem laços partidários.

Considerando o historial de insubordinação e intervenção política das Forças Armadas, a grande autonomia com que contaram entre 1976 e 1982 e a estrutura e a dinâmica institucionais descritas no parágrafo imediatamente acima, está claro que o padrão das relações civis-militares de Portugal naquele período foi o dividido.

Em 1982, os partidos conseguiram reunir uma maioria de dois terços na AR para promover uma Reforma Constitucional. A principal consequência da reforma foi a redução dos poderes presidenciais e o fim do papel institucional dos militares na política. O Presidente perdeu o poder de demitir ministros livremente e o poder de dissolução do Parlamento foi restringido: A AR passou a ser 'dissolúvel' apenas seis meses depois da sua eleição e até seis meses antes do término do mandato presidencial. O Conselho da Revolução foi abolido e a autoridade sobre a política de defesa foi transferida para o governo. O poder de veto presidencial, contudo, foi reforçado, tornando-se passível de revogação por maioria absoluta, para assuntos domésticos e por maioria de dois terços, para assuntos estrangeiros. Além disso, o Presidente passou a poder demitir o Primeiro-Ministro, sempre que estiver em causa 'o regular funcionamento das instituições'.

As reformas constitucionais tiveram como consequência política o fortalecimento do governo e dos partidos, em detrimento da Presidência e dos militares. Ainda que a popularidade do general Eanes lhe tenha permitido continuar exercendo, depois de 1982, um papel significativo sobre a política nacional, o órgão da Presidência perdeu influência, na medida em que o poder passou a concentrar-se no governo e nos partidos. Contudo, as mudanças verificadas a partir de 1982 não significaram a emergência de uma dinâmica institucional puramente parlamentarista. O Presidente continuou a exercer um papel crucial na política, principalmente por conta do seu poder de veto e da sua capacidade de pedir a verificação da constitucionalidade das leis aprovadas pela AR e dos decretos emitidos pelo governo (Amorim Neto, 2003; Amorim Neto e Lobo, 2009). Informalmente, o Presidente continuou influente, também por conta da sua capacidade de afetar a nomeação de alguns ministros e das presidências abertas, além do seu poder de dissolução da AR (Amorim Neto e Lobo, 2009). Ou seja, a dinâmica institucional portuguesa evoluiu da diarquia competitiva em direção a uma diarquia hierárquica, na qual o Primeiro-Ministro exerce sempre um papel mais importante do que o Presidente, mas este jamais se vê reduzido à condição de um Chefe de Estado meramente cerimonial.

Como o sistema de governo *premier-presidencial* adotado por Portugal a partir da revisão constitucional de 1982 afetou o padrão das relações civis-militares? A seguir, tentar-se-á mostrar que Portugal evoluiu rumo a um padrão integrado.

Em primeiro lugar, em virtude da sua componente parlamentarista, o regime *premier-presidencial* português possui um governo colegial, o que favorece a coordenação entre as agências encarregadas das matérias de defesa. Portugal tem na Presidência do Conselho de Ministros – ministério que concentra o pessoal de apoio ao governo e

as secretarias que respondem diretamente ao Primeiro-Ministro, sendo também sede de todos os organismos não pertencentes a nenhum ministério – o seu equivalente ao *Cabinet Office*, destacado por Egnell como aspeto relevante do padrão integrado das relações civis-militares da Grã-Bretanha. Como mostra Lobo (2005), ainda que tenha havido grande concentração de poder nas mãos do Primeiro-Ministro com a formação de governos monopartidários majoritários em Portugal, a partir de 1987, isso não significou a emergência de um 'presidencialismo do Primeiro-Ministro'. Como visto na segunda secção do capítulo, a 'presidencialização' do executivo favorece um padrão dividido das relações civis-militares e enfraquece o integrado.

Além de um governo colegial, Portugal, desde 1976, teve vários governos de coligação. Oito dos 20 governos investidos nos últimos 40 anos foram de coligação, constituindo 34,4 % do tempo dessas quatro décadas.¹ Ainda que coligações não sejam a fórmula governativa predominante de Portugal, elas reforçam a necessidade de coordenação intragovernamental, em geral, e no setor de defesa-diplomacia, em particular, sobretudo quando o ministro da Defesa Nacional não é do mesmo partido do ministro dos Negócios Estrangeiros, como foram os casos do governo de Durão Barroso (2002-2004) e dos dois primeiros anos do governo de Passos Coelho (2011-2015). Registe-se, porém, que os governos de coligação não são tão relevantes para as relações civis-militares quanto os outros fatores discutidos nesta secção.

Um fator fundamental, relacionado ao sistema de governo, que contribui para a existência de um padrão integrado de relações civis-militares em Portugal a partir de 1982 é o Presidente da República. A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas de 1982 confere ao Chefe de Estado o posto de comandante supremo das Forças Armadas e a presidência do Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN)², órgão de consulta do Presidente e de administração da instituição castrense³. De entre os integrantes do CSDN, destacam-se o Primeiro-Ministro, o ministro da Defesa Nacional, o ministro dos Negócios Estrangeiros, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, o Presidente da Comissão de Defesa Nacional da AR, os Chefes de Estado-Maior dos ramos das Forças Armadas e dois Deputados da AR. O CSDN reúne-se trimestralmente, podendo ser convocado a reunir-se extraordinariamente. Convém destacar que compete ao Conselho aprovar as missões das tropas empregadas no estrangeiro. Trata-se de uma arena adequada para aquilo que Egnell chama de "uma abordagem compreensiva no nível estratégico", ao fazer sentar em redor da mesma mesa atores que trazem perspectivas distintas sobre as questões de defesa.

Na precisa formulação de Matos, "se contrastarmos a forma do Estado português na sequência do 25 de Abril com a V República francesa, duas diferenças nos

¹ O atual governo de António Costa não é aqui considerado de coligação, apesar de contar com o apoio parlamentar do PS, do Bloco de Esquerda, do PCP e dos Verdes.

² A Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, de julho de 2009, mantém essas duas atribuições do Chefe de Estado.

³ O Presidente da República de Portugal também conta, por lei, com uma assessoria militar, a chamada Casa Militar. Ainda que pequena, trata-se de uma evidência de que o Chefe de Estado, além das suas atribuições constitucionais, possui meios para se informar e agir em questões militares. Sobre a Casa Militar, ver Leal (2006).

saltam à vista: o Presidente francês é chefe da maioria parlamentar, ao passo que o português paira sobre ela; o francês dispõe das Forças Armadas, ao passo que o português tem uma palavra a dizer, mas é ao governo que compete a primeira decisão” (Matos, 2008: 289). Essa palavra é importante para um padrão integrado das relações civis-militares, porque força o principal condutor da política de defesa, o Primeiro-Ministro, a ouvir outras vozes que não a própria ou a do seu círculo íntimo de assessores.

Em Portugal, como indicam Lima (2013a; 2013b) e Matos (2008: 290-292), os Presidentes Mário Soares (1986-1996) e Jorge Sampaio (1996-2006) tiveram atitudes significativas em questões militares, algumas das quais ou geraram conflitos entre o Chefe de Estado e o Chefe de Governo ou levaram este a moderar as suas posições. O melhor exemplo é certamente o papel do Presidente Jorge Sampaio, em 2003, ano durante o qual se debateu se Portugal deveria enviar tropas ao Iraque. Segundo Reis (2013), aparentemente o Primeiro-Ministro Durão Barroso desejava o envio, mas o Presidente Sampaio acabou por vetar essa iniciativa. A solução de compromisso encontrada foi o envio de tropas da Guarda Nacional Republicana, que estão sob a jurisdição do ministro da Administração Interna e cujo emprego não depende de aprovação do Conselho Superior de Defesa Nacional. À luz dos graves eventos político-militares de 2003, Reis assevera que “O processo decisório relativo às missões militares no estrangeiro é [...] *de facto*, se não estritamente *de jure*, um processo de codecisão em que o fator chave é o acordo entre o Primeiro-Ministro e o Presidente” (Reis, 2013: 283). Codecisão é um bom sinónimo para o padrão integrado das relações civis-militares.

Passa-se agora a uma avaliação das relações civis-militares dentro do Ministério da Defesa Nacional (MDN). O sistema *premier-presidencial*, um dos pilares do modelo integrado de relações civis-militares de Portugal, foi estabelecido, definitivamente, em 1982. O outro pilar, o MDN, foi-se estabelecendo ao longo dos 12 anos seguintes (Bruneau, 2016; Carrilho, 1994: 114-118). Cabe lembrar que o antigo Ministério da Defesa, criado por Salazar após a II Guerra Mundial, “(...) foi completamente esvaziado de funções militares após o 25 de Abril de 1974, com as competências ministeriais atribuídas ao CEMGFA (Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas) e aos chefes dos ramos” (Ferreira, 2001: 14). Além disso, até 1980, apenas oficiais-generais chefiaram a pasta. Apenas com a promulgação da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas de 1982 é que o MDN passou a ter a competência de “preparar e executar a política de defesa nacional” (artigo 34). Reformas realizadas na segunda metade da primeira década do século XXI vieram a fortalecer o MDN, com novos instrumentos de controlo e fiscalização (Bruneau, 2016).

Em relação aos aspetos específicos destacados por Egnell, registre-se que, tal como o seu congénere britânico, dentro do MDN, militares e civis trabalham juntos nos mesmos espaços. Há também considerável e crescente profissionalização do quadro de assessores dos ministros. Por exemplo, desde 2011, existe a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CRoSAP), encarregada de assegurar com transparência, isenção, rigor e independência as funções de recrutamento e seleção de candidatos para cargos de direção superior da Administração Pública e avaliar o mérito dos candidatos a gestores públicos. A comissão seleciona candidatos com base no seu currículo e, depois, o ministro pode escolher um entre três nomes propostos para cargos de chefia nas estruturas dos Ministérios (os cargos de assessoria continuam sendo de confiança

pessoal dos ministros). A CRoSAP também tem atuado no MDN. Ainda que possa gerar distorções, trata-se de uma inovação que, indiretamente, reforça o caráter meritocrático das assessorias ministeriais⁴. Em suma, os atributos considerados relevantes para que o modo de organização de um Ministério da Defesa contribua para um padrão integrado das relações civis-militares encontram-se em Portugal, desde o começo da década de 1990. A profissionalização dos quadros civis foi reforçada no último lustro.

O último fator decisivo para o estabelecimento do padrão de relações civis-militares hoje existente em Portugal é um dos principais vetores da política de defesa do país desde a segunda metade da década de 1990. Trata-se da ênfase que passou a ser dada à participação em missões de paz e humanitárias, sob a égide da ONU, da NATO e da União Europeia. Assim que a supremacia civil se consolidou no país no começo da década de 1990, os governos democráticos alteraram o imperativo funcional das Forças Armadas, tal qual seria esperado pelo modelo integrado de Egnell. Como mostram Carreiras (2014) e Teixeira (2005; 2007), as missões de paz passaram a ter um papel central na política de defesa de Portugal. O engajamento em tais missões, por sua vez, significa que Portugal deixou a sua tradicional posição de consumidor líquido de segurança internacional, passando a ser um produtor ativo da mesma, como assevera Teixeira (2007: 89).

Todavia, o aspeto da política de defesa portuguesa voltada para as missões de paz mais interessante para os propósitos deste capítulo diz respeito à natureza delas. As missões de paz supõem e implicam que as Forças Armadas passem a ser um instrumento fundamental da política externa do país, exigindo uma articulação permanente entre diplomacia e defesa. Dada a complexidade que as missões de paz passaram a ter nas últimas duas décadas, a distinção entre atividades diplomáticas e militares foi sendo diluída, ponto central de Teixeira (2005; 2007). Trata-se, ao fim e ao cabo, de missões político-diplomático-militares. Quanto mais um país se engaja em tais missões, mais depara com essa realidade. É o caso de Portugal.

O pico da participação de Portugal em missões de paz foi entre 1996 e 2009 (Carreiras, 2014: 136), sobretudo por conta da significativa presença de tropas lusas em Timor-Leste, entre 1999 e 2003. No final da década de 1990, o país chegou a ser o 15.º maior contribuinte às missões de paz da ONU. Porém, na atual década, o número de tropas nelas empregadas tem caído, em virtude das dificuldades por que tem passado a economia desde 2011.

Em suma, o ponto fundamental a ser feito é o de que o regime *premier-presidencial*, os atributos do MDN e a ênfase da política de defesa em missões de paz são coerentes com o padrão integrado das relações civis-militares.

Cumpra agora precisar a natureza dos fatores acima arrolados, para explicar o estabelecimento de um padrão integrado das relações civis-militares em Portugal, a partir da década de 1990. Para tanto, utilizar-se-ão os preceitos da análise histórica-comparativa, tal qual elaborados recentemente por Mahoney e seus associados (Mahoney e Thelen, 2015; Mahoney e Vanderpoel, 2015; Mahoney, Kimball e Koivu, 2009). O primeiro passo desse tipo de análise é a identificação de condições necessárias e suficientes.

⁴Para uma análise detalhada da estrutura organizacional do MDN, ver Robinson (2013: 123-131).

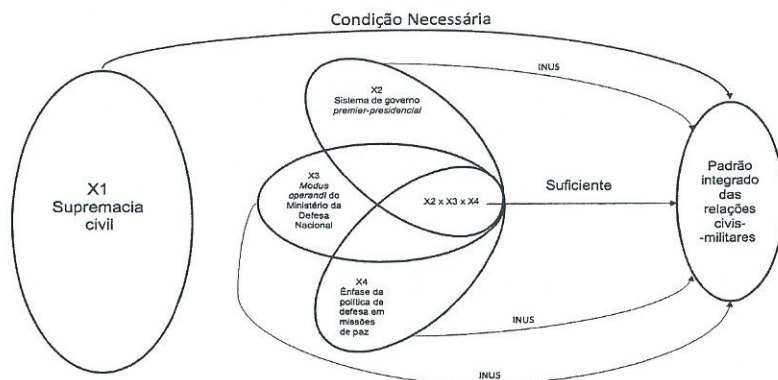
Condições necessárias dizem respeito à presença ou ausência de um determinado resultado. “Uma causa necessária implica a proposição segundo a qual um resultado não teria ocorrido na ausência dela, mas também que sua presença não bastaria para garantir o resultado.” (Mahoney, Kimball e Koivu, 2009: 118) Ou seja, as condições necessárias são condições ‘capacitadoras’, mas não garantidoras do resultado de interesse. A definição de condição suficiente é o inverso da de condição necessária, pois a sua presença garante a concretização do resultado que se deseja explicar. As condições suficientes são mais raras nas Ciências Sociais, pois a presença delas implica a existência do resultado em tela.

As condições mais frequentemente encontradas são híbridas, isto é, não são necessárias nem suficientes. Trata-se de condições que atendem pela estranha sigla INUS. As condições INUS são “(...) componentes insuficientes, mas não redundantes, de uma combinação de condições que é desnecessária, mas suficiente ... Em outras palavras, as condições INUS são componentes individuais essenciais de um pacote de fatores que é suficiente (mas não necessário)” (Mahoney e Vanderpoel, 2015: 15). Uma condição do tipo INUS jamais consegue, sozinha, explicar um determinado resultado. Ela precisa sempre da presença de, pelo menos, dois outros fatores INUS para que aquele se produza.

Dito isto, pode-se depreender da análise de Portugal feita acima, que o estabelecimento da supremacia civil sobre os militares, consolidada em meados da década de 1990, é condição necessária do modelo integrado das relações civis-militares que caracterizam aquele país. Na ausência de tal condição, seria simplesmente impossível para os civis imporem um novo imperativo funcional às Forças Armadas e criarem um padrão de interação com os militares que implicasse consultas mútuas constantes e uma intensa coordenação entre diplomacia e defesa.

Os outros três fatores destacados são condições do tipo INUS. Isto é, cada uma é parte essencial de um pacote de fatores suficiente para o estabelecimento de um padrão integrado das relações civis-militares. O diagrama a seguir representa graficamente a análise das condições necessária e INUS.

FIGURA I Condições causais do padrão das relações civis-militares em Portugal a partir da década de 1990



Dado o foco deste capítulo no sistema de governo, cabe reiterar que, sozinho, o semipresidencialismo jamais garantiria a materialização do referido padrão. Todavia, a substituição do regime *premier-presidencial* por formas mais ‘presidencializadas’ de governo certamente erodiria as bases do padrão integrado.

Qual é o peso relativo de cada um dos três fatores do tipo INUS na condição de suficiência do padrão integrado de relações de relações civis-militares em Portugal?

Essa é uma pergunta difícil para os adeptos do método histórico-comparativo de Mahoney. No caso português, a grande questão consiste em saber que fator mais contribui para promover a existência de uma cadeia de comando mais inclusiva, levando todos os atores relevantes – civis e militares – a participarem do planeamento militar. Para tanto, seria necessário um estudo detalhado das principais missões de paz de Portugal nos últimos 20 anos. Na ausência de um tal estudo, olhemos, então, para uma das mais importantes e visíveis decisões desse período, o envolvimento português na Guerra do Iraque, em 2003. Do relato feito acima, está claro que foram as ações do Presidente Jorge Sampaio que, ao fim e ao cabo, forçaram o Primeiro-Ministro Durão Barroso a moderar as suas posições iniciais. A possibilidade de intervenção do Chefe de Estado português num assunto tão importante teve claramente que ver com o semipresidencialismo, o que sugere ser esse fator, possivelmente, o preponderante no estabelecimento do modelo integrado das relações civis-militares em Portugal. Mas, no momento, não é possível fazer tal afirmação com segurança. Apenas futuras investigações permitirão responder cabalmente à questão posta no parágrafo imediatamente acima.

3. CONCLUSÃO

Se o parlamentarismo do Reino Unido facilita a formação de um padrão integrado de relações civis-militares, o semipresidencialismo português – o qual combina um governo de gabinete com um presidente diretamente eleito que, na formulação de Matos (2008), tem uma palavra a dizer sobre o uso das Forças Armadas – favorece mais ainda aquele padrão. Essa palavra foi importante ao longo dos debates em torno do envolvimento de Portugal na Guerra do Iraque, em 2003, evento marcante do século XXI. A intervenção do Presidente Jorge Sampaio ajudou a minimizar a participação do país numa guerra com resultados trágicos, tanto do ponto de vista humano, como do político e do económico. Está aí mais uma evidência de que o padrão integrado das relações civis-militares, ao propiciar uma cadeia de comando mais inclusiva, é mais eficaz no plano estratégico do que o padrão dividido.

Por si só, o semipresidencialismo não garantiu o estabelecimento daquele referido padrão. Este capítulo sustentou que, além do sistema de governo, foi também fundamental para esse resultado a supremacia civil, como condição necessária satisfeita a partir do começo da década de 1990. Entretanto, mais importante do que a supremacia civil foram o *modus operandi* do Ministério da Defesa Nacional e a ênfase da política de defesa em missões de paz, os quais, somados ao regime *premier-presidencial*, constituíram um ‘pacote’ de fatores suficiente para assegurar a criação de

relações civis-militares caracterizadas pela cooperação. Esse pacote firmou-se no final da década de 1990 e, até hoje, continua em pé.

A manutenção de um moderno padrão das relações civis-militares, o qual permite decisões mais ajuizadas a respeito do uso das Forças Armadas e, portanto, uma maior efetividade no plano estratégico, é um tema de relevância perene, mas, sobretudo, quando cinzentas nuvens começam a formar-se no horizonte das relações internacionais, como se nota em 2017.

Referências bibliográficas

- AMORIM NETO, O. (2003) – “Portugal: Changing patterns of delegation and accountability under the President’s watchful eyes”, in *Delegation and accountability in Western European Parliamentary Democracies*, K. Strøm; W. Mueller e T. Bergman (eds.), Oxford, Oxford University Press, p. 552-572.
- AMORIM NETO, O. e LOBO, M. C. (2009) – “Portugal’s semi-presidentialism (re)considered: An assessment of the President’s role in the policy process, 1976-2006”, *European Journal of Political Research*, v. 48, n.º 2, p. 234-255.
- BARANY, Z. (2012) – *The soldier and the changing State: Building democratic armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas*, Princeton, Princeton University Press.
- BRUNEAU, T. C. (2005) – “Civil-military relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox revisited”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, v. 19, n.º 1, p. 111-131.
- BRUNEAU, T. C. (2011) – *Patriots for profit: Contractors and the US Military in National Security*, Stanford, Stanford University Press.
- BRUNEAU, T. C. (2012) – “Impediments to the accurate conceptualization of civil-military relations”, in *The Routledge handbook of civil-military relations*, Thomas C. Bruneau e Fiorina Cristiana Matei (eds.), New York, Routledge.
- BRUNEAU, T. C. (2016) – “As relações civis-militares em Portugal: O longo processo para o controle civil e a eficácia militar”, *Dados*, v. 59, n.º 2, p. 427-448.
- BRUNEAU, T. C. e MATEI, F. C. (2008) – “Towards a new conceptualization of democratization and civil-military relations”, *Democratization*, v. 15, n.º 5, p. 909-929.
- BRUNEAU, T. C. e MATEI, F. C. (eds.) (2012) – *The Routledge handbook of civil-military relations*, New York, Routledge.
- CARREIRAS, H. (2014) – “The sociological dimension of external military interventions: The Portuguese Military abroad”, *Portuguese Journal of Social Science*, v. 13, n.º 2, p. 129-149.
- CARRILHO, M. (1994) – *Democracia e defesa: Sociedade política e Forças Armadas em Portugal*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- CHEIBUB, J. A. (2007) – *Presidentialism, parliamentarism and democracy*, New York, Cambridge University Press.
- CLEARY, L. R. (ed.) (2006) – *Managing defence in a democracy*, New York, Routledge.
- COLOMER, J. (2013) – “Elected Kings with the name of Presidents: On the origins of presidentialism in the United States and Latin America”, *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, v. 7, p. 79-97.
- CROISSANT, A. e KUEHN, D. (2015) – “The military’s role in politics”, in *Routledge handbook of comparative political institutions*, Jennifer Gandhi e Rubén Ruiz-Rufino (eds.), New York, Routledge.
- EGNELL, R. (2009) – *Complex peace operations and civil-military relations: Winning the peace*, New York, Routledge.
- ELGIE, R. (1999) – “The politics of semi-presidentialism” in *Semi-presidentialism in Europe*, Robert Elgie (ed.), New York, Oxford University Press.
- ELGIE, R. (2011) – *Semi-presidentialism: Sub-types and democratic performance*, New York, Oxford University Press.
- FERREIRA, J. M. (1992) – *O comportamento político dos militares: Forças Armadas e regimes políticos em Portugal no século XX*, Lisboa, Editorial Estampa.
- FERREIRA, J. M. (2001) – “Política externa e política de defesa do Portugal democrático”, in *Política externa e política de defesa do Portugal democrático*, José Medeiros Ferreira (ed.), Lisboa, Edições Colibri.
- HUNTINGTON, S. (1957) – *The soldier and the State: The theory and politics of civil-military relations*, Boston, Belknap Press.

- LEAL, J. M. S. F. (2006) – “A Casa Militar da Presidência da República”, *Revista Militar*, n.º 2452, p. 457-469.
- LIMA, B. P. de. (2013a) – *A cimeira das Lajes: Portugal, Espanha e a Guerra do Iraque*, Lisboa, Tinta da China.
- LIMA, B. P. de (2013b) – “Portugal e a Guerra do Iraque”, *Relações Internacionais*, n.º 37, p. 43-61.
- LINZ, J. J. (1994) – “Presidential versus Parliamentary Democracy: Does it make a difference?”, in *The failure of Presidential Democracy: The case of Latin America*, J. J. Linz e A. Valenzuela (eds.), Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- LOBO, M. C. (2005) – *Governar em democracia*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- MAHONEY, J. e THELEN, K. (eds.) (2015) – *Advances in comparative-historical analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MAHONEY, J. e VANDERPOEL, R. S. (2015) – “Set diagrams and qualitative research”, *Comparative Political Studies*, v. 48, n.º 1, p. 65-100.
- MAHONEY, J.; KIMBALL, E. e KOIVU, K. L. (2009) – “The logic of historical explanation in the Social Sciences”, *Comparative Political Studies*, v. 42, n.º 1, p. 114-146.
- MARES, D. e MARTINEZ, R. (eds.) (2013) – *Debating civil-military relations in Latin America*, Sussex, Sussex Academic Press.
- MATOS, L. S. de. (2008) – *Como evitar golpes de Estado: O Presidente, o Governo e a Assembleia eleita face à Instituição Castrense no Estado Parlamentar, no presidencial e no semipresidencial*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- OLIVAS OSUNA, J. J. (2014) – “The deep roots of the Carnation Revolution: 150 years of military interventionism in Portugal”, *Portuguese Journal of Social Science*, v. 13, n.º 2, p. 215-231.
- PION-BERLIN, D. (2005) – “Political management of the military in Latin America”, *Military Review*, v. 85, n.º 1, p. 19-31.
- PION-BERLIN, D. (2006) – “The defense wisdom deficit in Latin America: A reply to Thomas C. Bruneau”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, v. 20, p. 51-62.
- PION-BERLIN, D. e Trinkunas, H. (2007) – “Attention deficits: Why politicians ignore defense policy in Latin America”, *Latin American Research Review*, v. 42, n.º 3, p. 76-100.
- PRZEWORSKI, A. et al. (2000) – *Democracy and development: political institutions and material well-being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press.
- REIS, B. C. (2013) – “Portugal”, in *Strategic cultures in Europe: Security and defence policies across the Continent*, H. Biehl; B. Giegerich e A. Jonas (eds.), Potsdam, Springer VS.
- ROBINSON, S. (2013) – *Assessing the Europeanisation of Portuguese foreign policy and security policy*, tese de doutoramento, Newcastle University.
- SERRA, N. (2008) – *La transición militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las Fuerzas Armadas*, Barcelona, Random House Mondadori.
- SHUGART, M. S. e CAREY, J. M. (1992) – *Presidents and Assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SIAROFF, A. (2005) – *Comparing political regimes: A thematic introduction to comparative politics*, Peterborough, Broadview Press.
- TEIXEIRA, N. S. (2005) – “O papel das Forças Armadas na diplomacia nacional”, in *Visões da política externa portuguesa*, M. M. Reiquia (ed.), Lisboa, Sociedade de Geografia de Lisboa/Instituto Diplomático.
- TEIXEIRA, N. S. (2007) – “A democracia, a defesa e as missões internacionais das Forças Armadas”, in *Os militares e a democracia*, N. S. Teixeira (ed.), Lisboa, Edições Colibri.

CAPÍTULO 4

A ADOÇÃO DOS MODELOS DE REGULAÇÃO DA RELIGIÃO NAS CONSTITUIÇÕES PORTUGUESA (1976) E ESPANHOLA (1978)

Madalena Meyer Resende

1. INTRODUÇÃO¹

O presente capítulo descreve a negociação, redação e adoção das cláusulas constitucionais sobre a regulação da religião em Espanha e em Portugal e explica o fator crucial que esclarece os diferentes desfechos dos dois processos. Em Portugal, a Constituição de 1976 adotou o modelo de separação estrita e não contém qualquer cláusula de apoio à religião. Em Espanha, a Constituição de 1978 inclui cláusulas de cooperação entre a Igreja e o Estado e reconhece explicitamente a Igreja Católica. Para explicar estas diferenças, o presente texto irá determinar o impacto da interferência da Igreja Católica nas negociações e nos debates sobre os artigos que regulam a religião.

Embora a Terceira Vaga da transição democrática seja também designada por “Vaga Católica”, não existe nenhum estudo sobre o processo de definição dos princípios fundadores da relação entre a Igreja e o Estado nas Constituições destes países. Contudo, estava em jogo a resolução de litígios históricos entre a Igreja Católica e as forças políticas secularistas, tendo o conflito religioso desempenhado um papel crucial no colapso dos regimes democráticos, no período entre as duas guerras mundiais.

Ao invés, no que respeita às transições democráticas da Terceira Vaga, o fator religioso parece ter contribuído para o êxito da consolidação democrática. Além de a Igreja Católica ter sido uma aliada das forças democráticas durante a transição, o seu papel no processo de consolidação das conquistas democráticas, apesar de pouco estudado, é considerado positivo (Künkler and Leininger, 2009; Stepan, 2000). Pouco se sabe, todavia, sobre os mecanismos, os atores e as dinâmicas que permitiram ultrapassar os conflitos associados à regulação da religião nas novas Constituições. Contudo, a importância da Igreja Católica para a consolidação democrática não deve ser subestimada: o processo de elaboração de uma Constituição foi um palco crucial para a

¹ Este capítulo recupera, com alterações significativas, o texto originalmente publicado como “A holy alliance between the Catholic Church and Constitution makers? The diffusion of the clause of cooperation in Third Wave Democracies”, *Politics and Religion* (2017).