

Punir ou perdoar? A difícil gestão do passado ditatorial no Portugal democrático – O caso dos saneamentos

Punishment or forgiveness? The hard dealing with the dictatorial past in democratic Portugal – The case of the political purges

¿Sancionar o perdonar? La difícil gestión del pasado dictatorial en el Portugal democrática – El caso de las purgas políticas

Maria Inácia Rezola

Universidade Nova de Lisboa. Lisboa, Portugal.

Resumo

Como observa o académico britânico Laurence Whitehead (2002), nos processos de transição para a democracia cada país gere de forma diferente e encontra a sua própria solução para as exigências de verdade e justiça na relação com o seu passado ditatorial. Enquanto uns optam por um “silêncio comunicativo”, noutros prevalece a exigência de “purgas higiénicas”. Mas seja qual for a opção, ficará sempre latente, como desejável, outra possibilidade. Em Portugal, a natureza revolucionária da transição e a crise do estado que a caracterizou criaram uma “janela de oportunidade” para uma forte e imediata reação ao passado. De entre as fórmulas de justiça política adotadas destaca-se o saneamento, isto é, a instauração de processos através dos quais os funcionários abusivos ou corruptos são excluídos do serviço público. Com este artigo propomo-nos analisar a legislação que enquadrou esses saneamentos, nas diferentes fases da transição para a democracia, e perceber os seus impactos e interações como o evoluir da Revolução portuguesa.

Palavras-chave: Justiça de Transição. Portugal-25 de Abril de 1974. Saneamentos. Expurgo. Funcionários públicos.

Abstract

According to the British academic Laurence Whitehead (2002), each country manages differently and finds its own solution to the demands of truth and justice in relation to its dictatorial past during democratization processes. While some chose a “communicative silence”, in others the demands for “hygienic purges” prevails. But whatever the option, another possibility will always remain latent, as desirable. In Portugal, the revolutionary nature of the transition to democracy and the state’s crisis that branded it created a “window of opportunity” for a strong and immediate reaction to the past. Among the different formulas of political justice adopted purges, i.e., the institution of processes through which abusive or corrupt officials are excluded from the public service, stand out. It is our aim to analyse the legislation that framed these purges, considering the transition different stages, and to perceive its impacts and relations with the progress of the Portuguese revolution.

Keywords: Transitional Justice. Portugal – 25 April 1974. Purges. Lustration. Public servants.

Resumen

Como observa el académico británico Laurence Whitehead (2002), en los procesos de transición hacia la democracia cada país gestiona de forma diferente y encuentra su propia solución a las exigencias de verdad y justicia en la relación con su pasado dictatorial. Mientras unos optan por un “silencio comunicativo”, en otros prevalece la exigencia de “purgas higiénicas”. Pero sea cual sea la opción, quedará siempre latente, como deseable, otra posibilidad. En Portugal, la naturaleza revolucionaria de la transición a la democracia y el estado de crisis que la caracteriza creó una “ventana de oportunidad” para una reacción fuerte e inmediata al pasado. De entre las diferentes fórmulas de justicia política adoptadas se destaca las purgas políticas (*saneamentos*), es decir, la instauración de procesos a través de los cuales los funcionarios abusivos o corruptos son excluidos del servicio público. Con este artículo no proponemos analizar la legislación que enmarcó estas purgas políticas, en las diferentes etapas de la transición, y percibir sus impactos y las relaciones como la evolución de la revolución.

Palabras clave: Justicia de Transición. Portugal-25 de Abril de 1974. Saneamiento. Lustración. Funcionarios públicos.

“[...] em todo o processo não houve julgamentos. A começar pelos principais responsáveis pela ditadura e dos crimes por ela cometidos. Uns foram enviados para o Brasil, outros deixados fugir. Restaram os agentes da PIDE/DGS, mas mesmo o julgamento desses foi o que se viu. [...] Porque se passou isto? Em primeiro lugar, pelos nossos brandos costumes, que às vezes nem são tão brandos como isso...”

(Lourenço, 2009, p. 399).

Justiça de Transição e políticas do passado

O assalto à sede da Polícia Internacional e de Defesa do Estado/Direção-Geral de Segurança (PIDE/DGS), na rua António Maria Cardoso, em Lisboa, a 26 de abril de 1974, é um marco simbólico da derrocada da longa ditadura portuguesa (1933-1974) e do despoletar do processo de desmantelamento das suas instituições e aparelho repressivo. A missão não estava inscrita, entre os objetivos prioritários a atingir, no plano de operações desencadeado pelo Movimento das Forças Armadas (MFA) na madrugada de 25 de Abril (PIMENTEL, 2007; OLIVEIRA; SANTOS, 2009). São os populares que se concentram junto às instalações da PIDE, exigindo a sua ocupação, que atuam como elemento de pressão, sobretudo depois de agentes da polícia política terem aberto fogo sobre os manifestantes, causando quatro mortes e dezenas de feridos. Deixando patente a existência de diferentes perspetivas quanto à forma de tratar uma das mais temidas instituições da ditadura, esse episódio lança pistas interessantes para perspetivar a questão da justiça política na transição portuguesa para a democracia.

O conceito de Justiça de Transição é incontornável quando nos propomos analisar como as novas democracias encaram a gestão do seu passado ditatorial e enfrentam os seus legados. Ainda que seja possível situar as suas origens no final da I Guerra Mundial, é sobretudo depois de 1945 que ele ganha relevância¹ e se densifica através das sucessivas ondas de justiça transicional que atingiram nos anos 1940 os países sujeitos à ocupação nazi, o Sudeste europeu nos anos 1970, a América Latina nos anos 1980 e, finalmente, a partir de 1989, os países do Leste europeu.

¹ Para uma genealogia do conceito de justiça de transição ver, por exemplo, o trabalho pioneiro de: TEITEL, 2000. Sobre o tema ver também a revisão da literatura de: ARTHUR, 2011, p. 73-133.

Assumindo diferentes características e dimensões, ao longo do século XX, a justiça de transição tem merecido uma crescente atenção por parte de decisores políticos e académicos. Ainda que o conceito possa ser considerado inútil ou, sobretudo, pouco rigoroso (BICKFORD, 2005; ASH, 1998, p. 35), segundo o Conselho de Segurança da ONU, a justiça de transição encerra um conjunto de abordagens, mecanismos (judiciais e não judiciais) e estratégias para enfrentar o legado de violência em massa do passado, para atribuir responsabilidades, para exigir a efetividade do direito à memória e à verdade, para fortalecer as instituições com valores democráticos e garantir a não repetição das atrocidades (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2004).

Estas mesmas ideias são enfatizadas por Bickford em um artigo de síntese publicado na *The Encyclopedia of Genocide and Crimes Against Humanity* (2005). Ao procurar as “características definidoras do conceito”, Bickford centra primeiro a sua atenção na ideia de justiça, um dos elementos centrais da equação em causa. Segundo esse autor, “Embora o campo dependa de princípios jurídicos internacionais que exigem a punição dos perpetradores, este contexto também inclui formas mais amplas de justiça, como programas de reparação e mecanismos de busca da verdade” (BICKFORD, 2005, p. 1045). Será, no entanto, quando reflete sobre o que considera ser o conceito-chave – o de Transição –, que Bickford nos abre novas pistas de reflexão. Segundo este autor, transição deve ser entendida nesse âmbito como “uma grande transformação política”, como a mudança de “um regime autoritário ou repressivo para um regime democrático ou eleitoral ou uma transição de uma situação do conflito para a paz ou estabilidade” (BICKFORD, 2005, p. 1045). Em suma, conclui Teitel (2000), a justiça de transição não é um tipo especial de justiça, mas antes de uma aproximação para que se alcance paz e justiça após períodos de violação sistemática de direitos humanos e/ou a vigência de regimes repressivos.

O conceito também pode ser clarificado através daquelas que são consideradas as medidas mais usuais nos processos de justiça de transição. Segundo o Centro Internacional de Justiça de Transição (ICTJ), elas podem assumir diferentes formas, traduzindo-se usualmente em ações penais (criminalização), programas de reparação, reformas institucionais (como a dissolução de instituições) e na constituição de comissões de verdade.

A esse elenco, ou conjunto de políticas, é também frequente acrescentar as iniciativas de comemoração e

o memorialismo, que cada vez mais autores incluem no conceito alargando-o ao domínio das políticas da memória (POLLAK, 1989; HALBWAHS, 2012). Assim, os esforços para manter viva a memória das vítimas através da criação de museus, memoriais e outras iniciativas simbólicas (como a renomeação de espaços públicos), tornou-se uma parte importante da justiça de transição. Esse alargamento do conceito levou também a que se procurassem estabelecer relações entre a justiça de transição e a qualidade da democracia, tendo como princípio a ideia de que a qualidade das democracias contemporâneas está fortemente condicionada pelo modo como as sociedades gerem o seu passado ditatorial e/ou violento. Como observa Bickford (2005, p. 1045): “Quando uma sociedade ‘vira uma nova página’ ou ‘começa de novo’, os mecanismos de justiça transicional podem ajudar a fortalecer esse processo”. É neste contexto que o passado regressa à cena política obrigando-nos também a refletir sobre a responsabilidade do historiador perante as políticas da memória e do passado.

Os exemplos sucedem-se deixando patente que, apesar de o núcleo central das medidas de justiça de transição se basear em obrigações legais e morais concretas, existe uma ampla margem de manobra quanto à forma como essas obrigações podem ser satisfeitas. Não existe, portanto, uma fórmula que possa ser aplicada em todos os contextos e, como observa Luc Huyse (2013), a experiência e investigação académicas desenvolvidas permitem-nos concluir que muitos dos processos de justiça de transição se caracterizam pela sua singularidade.

Finalmente, cumpre enfatizar a ideia de que as decisões tomadas no âmbito da justiça de transição não são necessariamente punitivas. Podem ambicionar a reconciliação ou combinar ambas, dado que a justiça de transição traduz na prática um pacto cujo ponto de partida gravita em torno de opções como “punir” ou “reconciliar” ou, em um outro nível ou etapa, “recordar” ou “esquecer”.

Centrando a nossa atenção na década de 1970, a Espanha é considerada como um caso paradigmático no que diz respeito aos processos de transição que promoveram uma política de esquecimento. Antecedida por uma amnistia parcial, a Lei da Amnistia de 1977 determina o perdão dos presos políticos, mas também de “todos os atos de intencionalidade política” realizados antes de dezembro de 1976. Esta lei introduziu o que se convencionou chamar de “pacto de esquecimento” (*pacto del olvido*), um acordo negociado pelos principais partidos políticos durante a transição

democrática, relegando os crimes políticos da ditadura franquista ao esquecimento. Não se efetuaram purgas políticas, tal como sucederá, décadas depois, na Polónia e Hungria onde as tentativas de lustração falharam ou foram bloqueadas por tribunais constitucionais.

Como observa Paloma Aguilar (2013), na Espanha os dirigentes políticos optaram por não utilizar o passado, como arma de arremesso, temendo que isso compromettesse o estabelecimento de uma democracia. Rejeitando a tese da “autoamnistia” da lei, Carmen Molinero vai mais longe na sua interpretação, defendendo que a amnistia foi uma exigência dos parlamentares antifranquistas como medida de rutura com o passado e de reconciliação, “entendida como de superação – não de esquecimento – da ditadura” (MOLINERO, 2009, p. 44). Foram necessárias quase três décadas para que, em Espanha, se desenvolvessem esforços visando recuperar a memória da violência e repressão do franquismo (Lei nº 52/2007, promovida pelo governo socialista de Zapatero, conhecida como Lei da Memória Histórica). O caso brasileiro apresenta interessantes pontos de contacto com o espanhol, nomeadamente no que diz respeito à adoção de uma Lei da Amnistia (Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979) em que se determina o perdão de todos quanto cometeram crimes políticos ou conexo com estes, mas também na posterior contestação das políticas adotadas e nas tentativas, nem sempre bem-sucedidas, da sua revisão.

Diferente foi a solução encontrada na Grécia. Com uma transição democrática por ruptura controlada por elites, a aplicação de uma justiça de transição na Grécia promoveu uma ampla purga das instituições, a que nem as Forças Armadas escapam. De facto, cerca de 25% dos implicados no golpe de 1967 e dirigentes do regime dos coronéis foram julgados e aproximadamente 100 mil funcionários públicos foram afastados, apesar de a punição dos principais dirigentes da Junta Militar ter sido limitada e o número efetivo de condenações ser baixo (BRITO *et al.*, 2002, p. 32). Como observa António Costa Pinto,

Usando o sistema judicial e concentrando-se no número restrito dos responsáveis pelo golpe militar de 1967, a nova democracia da Grécia deu as mais severas punições de todos os processos de justiça transicional criminal da Europa do Sul [...]. Foi também um processo de justiça transicional com recurso ao sistema judicial. Além disso, o processo de consolidação democrática, que terminou com a vitória socialista nas eleições de 1981, foi notável pelo rápido abandono de medidas punitivas (PINTO, 2012, p. 25).

De acordo com os estudiosos do processo, essa opção por saneamentos rápidos e moderados ajuda a explicar o apagamento ou atenuação da memória a respeito do regime (SOTIROPOULOS, 2012, p. 181). Ainda que, segundo Sotiropoulos, a Grécia tenha tido uma experiência de justiça transicional e de gestão dos legados do autoritarismo diferente da portuguesa, a nosso ver, é possível estabelecer alguns paralelos, ou pontos em comum, entre elas.

Justiça de Transição em Portugal: estudos, tendências e perspectivas

Embora não tão abundantes como os relativos a outras experiências, no que diz respeito a Portugal dispomos de um conjunto interessante de estudos que, adotando diferentes perspectivas de análise e enfoques, nos revelam importantes dados para compreender como a justiça de transição foi abordada no decurso da revolução de 1974-1975 e na fase da consolidação democrática.

Acadêmico de referência em domínios como o autoritarismo e o fascismo, pioneiro nos estudos sobre transições políticas e democratização, António Costa Pinto tem publicado abundantemente sobre o tema, apresentando o caso português em uma perspectiva comparada e transnacional. Segundo Pinto, esse caso reveste-se de algumas particularidades que decorrem, nomeadamente, do facto da natureza do processo de transição para a democracia (via revolucionária) se sobrepor à natureza do legado autoritário e ao tipo de justiça transicional (PINTO; MORLINO, 2013, p. 20). Autor das várias análises de conjunto sobre as diferentes formas de justiça transicional presentes no processo de democratização português, os seus estudos dão particular ênfase à questão dos saneamentos; à criminalização das elites autoritárias e da polícia política; aos legados da ditadura, memória histórica e políticas do passado; e ainda, entre outros aspetos, à qualidade da democracia². O seu trabalho precursor inspirou o desenvolvimento de novas investigações sobre essas e outras dimensões da justiça de transição em Portugal, como também sobre os processos de saneamento em áreas específicas como a Justiça ou a Comunicação Social.

² Para uma visão completa do amplo conjunto de estudos do autor realizar consulta *online* disponível em: <http://www.antoniocostapinto.eu/default.aspx?lang=en&url=home.htm&>. Acesso em: 22 ago. 2019.

No que diz respeito à criminalização e ao julgamento da principal instituição repressiva do Estado Novo português – a PIDE/DGS –, destacam-se os estudos desenvolvidos por académicas como Filipa Raimundo e Irene Flunser Pimentel. A elas se deve a revelação de como a jovem democracia portuguesa lidou (em termos legislativos e criminais) com os antigos agentes da polícia política da ditadura (RAIMUNDO, 2007; PIMENTEL, 2013); qual a atuação da Comissão do Livro Negro sobre o Regime Fascista; e, entre outros aspetos, qual foi o comportamento dos partidos durante o processo de tomada de decisão sobre medidas de justiça transicional no parlamento português (RAIMUNDO, 2017).

Finalmente, Manuel Loff e Luciana Calvo Soutelo têm estudado em profundidade como o passado é revisitado e interpretado uma vez consolidada a democracia, chamando a atenção para os momentos e processo de “rebelião da memória” (LOFF, 2015, p. 87) e de revisionismo (SOUTELO, 2015). Como observa Loff (2015, p. 138-139):

A batalha pela memória, aberta, desabrida, dos últimos dez anos, ajudou a consolidar a memória antifascista da Revolução em confronto com o avanço do discurso revisionista da direita historiográfica e que tomou conta do poder político durante os governos da Direita do período cavaquista. O que se assiste nas políticas da memória das direitas do séc. XXI é, mais do que uma eventual divergência interna, uma verdadeira divisão de tarefas: as elites políticas no governo adotam uma estratégia [...] [de] não falar do passado, considerar a memória uma questão da intimidade familiar e individual [...]; pelo contrário os seus porta-vozes intelectuais têm acentuado a agressividade e o tom perentório com que atacam a herança revolucionária de 1974-75 [...], para retomar as políticas da memória dos anos 80 e primeiros 90.

Os estudos enunciados deixam patente que, em Portugal, as políticas de justiça de transição se enquadram nas que são consideradas as fórmulas mais comuns de gestão de um passado ditatorial. Em primeiro lugar, as reformas institucionais que se dirigem aos poderes políticos, organizações do regime mas também a instituições abusivas como a polícia política e aos tribunais políticos; estas reformas visavam desmantelar o aparelho repressivo e evitar novos abusos e atos de violência. Paralelamente, e apesar das polémicas a esse respeito (PIMENTEL, 2013, p. 128),

procedeu-se à prisão e abertura de processos penais dirigidos aos perpetradores considerados responsáveis pela repressão e pelos abusos – os agentes da PIDE. Finalmente, assiste-se ao desencadeamento de purgas políticas ou saneamentos, isto é, a instauração de processos através dos quais os funcionários abusivos ou corruptos são excluídos do serviço público, aquela que é provavelmente a forma mais comum de justiça política na transição para a democracia portuguesa.

A par destas fórmulas dominantes, outras foram adotadas como a amnistia de presos políticos, a constituição de comissões de investigação ou estabelecimento de mecanismos de compensação de vítimas. No entanto, como observa António Costa Pinto, em Portugal, o processo de justiça transicional foi dominado essencialmente por “formas criminais, administrativas e históricas”, semelhantes às das democratizações que se seguiram à II Guerra Mundial, “com uma combinação de saneamentos legais e ‘selvagens’, estigmatização da elite política e policial do regime anterior e uma forte dinâmica política e cultural antifascista” (PINTO, 2012, p. 21).

Com este artigo propomo-nos analisar os saneamentos sob o prisma da legislação que os enquadraram, tendo em conta as suas determinações e impactos. O desenvolvimento da investigação sobre os processos de saneamento conhece alguns constrangimentos. A dificuldade, ou mesmo impossibilidade, em determinar valores numéricos exatos sobre a sua amplitude é apenas um dos reflexos da forma como se gere a memória histórica e a política de arquivos em Portugal. Por isso, em nosso entender, um ponto de partida importante para qualquer análise sobre a justiça de transição, em Portugal, é o estudo da legislação produzida nesse domínio e da forma e ritmos como foi aplicada. Ainda que nem sempre valorizado, esse aspeto é fundamental a nosso ver, permitindo-nos além de perceber as expectativas e as ações dos diferentes protagonistas do processo também, em paralelo, apresentar e analisar as condições internas que o moldaram.

Lidando com o passado: uma revolução na forja

Como referimos anteriormente, o assalto à sede da PIDE/DGS, operado poucas horas depois da renúncia do Presidente do Conselho Marcelo Caetano, é um marco simbólico da queda da ditadura e do início de uma política de ajuste de contas com o passado. A par da

extinção da polícia política³, o Golpe dos Capitães teve como consequência imediata a deposição do Presidente da República, do governo, da Assembleia Nacional e do Conselho de Estado, sendo os seus poderes provisoriamente transferidos para uma junta militar (Junta de Salvação Nacional – JSN)⁴. Paralelamente, assiste-se à extinção de várias organizações do regime como a União Nacional/ Ação Nacional Popular (partido único), a Legião Portuguesa (organização política paramilitar) e a Mocidade Portuguesa (organização miliciana de inscrição obrigatória); à demissão de todos os governadores civis e altos dirigentes da administração pública; assim como à extinção dos tribunais especiais (“Plenários”). Em suma, opera-se uma rápida, mas relativamente reservada, deposição das instituições e dirigentes políticos do antigo regime, tal como previsto pelo Movimento das Forças Armadas (MFA).

O Programa do MFA fazia, além do mais, uma referência explícita à necessidade de empreender o saneamento da “política interna e das suas instituições, tornando-as, pela via democrática, indiscutidas representantes do Povo Português”⁵. O processo esteve, no entanto, rodeado de intensa polémica desde o seu início. Recorde-se, a este respeito, a forma como foi gerida a situação de Américo Tomás e Marcelo Caetano, ex-presidentes da República e do Conselho. A 26 de abril, embarcam para o Funchal onde lhes é estabelecida residência vigiada. Dias depois, no decurso das celebrações do 1 de Maio, o líder socialista Mário Soares, exige o seu julgamento em tribunal comum. Quando, a 20 de maio, é revelada a sua partida para o exílio no Brasil, várias vezes se insurgem. Autorizada pela JSN, a medida foi mal acolhida dentro e fora da coligação governamental, motivando reações como a expressa pelo Comité Central do Partido Comunista Português, em nota da sua comissão executiva:

³ Formalmente extinta pelo Decreto-lei nº 171/74, de 25 de abril, sendo pouco depois constituída a Comissão ou Serviço de Coordenação da Extinção da PIDE/DGS e LP.

⁴ No novo organograma da estrutura do poder as responsabilidades eram repartidas por um órgão militar designado pelo MFA (Junta de Salvação Nacional) e um órgão civil (governo provisório). À JSN caberia gerir a situação até à constituição do governo provisório e fiscalizar a evolução do processo até à plena instauração de um regime democrático. O seu presidente acumularia as funções de Presidente da República. Ao Governo, por seu lado, são atribuídas funções de “gestão corrente” até a realização de eleições legislativas.

⁵ “Programa do MFA”. In: ESTADO MAIOR DO EXÉRCITO. GABINETE DE DINAMIZAÇÃO DO EXÉRCITO. Documento de Informação nº 1. Disponível em <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/docs25a/MFA1-1.HTM>. Acesso em: 22 ago. 2019

O Partido Comunista Português não é partidário de uma política de vindicta, mas num momento em que ainda estão por apurar as responsabilidades nos crimes do regime deposto, esta medida não pode deixar de chocar profundamente a classe operária, os trabalhadores, todos os que sofreram durante quase 50 anos a repressão e a tirania fascistas (PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS, 1975, p. 29).

O inicial “ajuste de contas com o passado” traduz-se também na preocupação em compensar os antifascistas perseguidos. Embora a legislação tendente à compensação financeira só surja anos depois⁶ (imediatamente depois do derrube da ditadura é publicada legislação amnistiando os crimes políticos e as infrações disciplinares da mesma natureza, abrindo-se a possibilidade de reintegração dos servidores do Estado que tivessem sido “demitidos, reformados, aposentados ou passados à reserva compulsivamente e separados do serviço por motivos de natureza política”⁷). O sucesso da iniciativa leva a que, no início do verão de 1974, seja criada uma comissão de reintegração com a função exclusiva de analisar e conduzir esses casos⁸.

Concluída esta inicial depuração das instituições e pessoal político dirigente da cúpula do Estado, é dada a conhecer a determinação da JSN de passar à reserva, através de despacho, os militares que não oferecessem garantia de “isenção política e de competência profissional para o exercício das suas funções”⁹. Com essa deliberação, visando afastar os oficiais comprometidos com a Ditadura e evitar uma recuperação da direita militar, a Junta dava o processo por concluído. A julgar pelas medidas que assume nesse contexto, tem a ilusão controlar o processo

determinando que todas as ações de saneamento lhe sejam submetidas¹⁰, e apresentando-se como a única autoridade com poder para determinar a “suspensão temporária do exercício das suas funções” dos servidores do Estado, organismos corporativos e de coordenação económica, ou seja, a qualquer funcionário público¹¹.

As pretensões da JSN rapidamente caem por terra. Desde logo porque o desmantelamento das instituições, pessoal político e agentes do regime deposto irá revelar-se mais amplo do que o previsto no Programa do MFA e desejado pela Junta onde António de Spínola¹² era ainda a figura dominante. Depois porque, atingindo todos os sectores da vida nacional (Forças Armadas, funcionalismo público, autarquias, sector empresarial público e privado, meios de comunicação social, estabelecimentos de ensino etc.), os saneamentos vão progressivamente escapar ao controle das autoridades, deixando patente a complexidade da Revolução portuguesa e da crise do estado a que se assiste.

De facto, uma análise global dos processos de saneamento de 1974-1975 permite-nos identificar quatro fases evolutivas que, inevitavelmente, acompanham os ritmos e desenvolvimentos da revolução. A primeira, que decorre entre maio e agosto de 1974, é a fase da regulamentação. Insere-se na etapa inicial do processo revolucionário (maio a setembro de 1974), dominada pelo confronto entre o Presidente da República, António de Spínola, e a Coordenadora do MFA¹³. O cerne da disputa trava-se em torno da questão colonial, ainda que em causa estivesse um projeto político mais amplo sobre a forma como se deveria processar a transição. Se inicialmente Spínola parece

⁶ PORTUGAL. Decreto-lei nº 171, de 30 de abril de 1977. Cria uma pensão a atribuir aos cidadãos portugueses que se tenham distinguido por méritos excepcionais na defesa da liberdade e da democracia. Portugal: *Diário da República*, 30 abr. 1977, n. 100, I série, p. 969. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/251853>. Acesso em: 22 ago. 2019.

⁷ PORTUGAL. Decreto-lei nº 173/74, de 26 de abril. Amnistia os crimes políticos e as infrações disciplinares da mesma natureza. Portugal: *Diário do Governo*, 26 abr. 1974, n. 98, I série, s.p. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/411506>. Acesso em: 22 ago. 2019.

⁸ PORTUGAL. Decreto-lei nº 304/74, de 6 de julho. Institui uma comissão formada por cinco membros para execução do disposto no art. 2º do Dec. Lei 173/74, de 26 de Abril (Reintegração dos Servidores do Estado). Portugal: *Diário do Governo*, 6 jun 1974, n. 156, Série I, p. 786. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/476391>. Acesso em: 22 ago. 2019.

⁹ Cf. *Diário Popular*, “Saneamento das Forças Armadas e da Administração”, 2 de maio de 1974, p. 28.

¹⁰ Cf. Comunicado da JSN in *Diário Popular*, “Processo de saneamento: Todas as medidas de saneamento deverão ser apresentadas à JSN”, 4 de maio de 1974, p. 7

¹¹ PORTUGAL. Decreto-lei nº 193/74, de 9 de maio. Estabelece que mediante simples despacho a Junta de Salvação Nacional pode determinar a suspensão temporária do exercício das suas funções dos servidores do Estado, organismos corporativos e de coordenação económica. Portugal: *Diário do Governo*, 9 mai 1974, n. 108, Série I, s.p. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/622921>. Acesso em: 22 ago. 2019.

¹² António Sebastião Ribeiro de Spínola (1910-1996), oficial do Exército português. Tem uma brilhante carreira militar, servindo em várias unidades do Exército e da GNR. Em 1968 é nomeado comandante-chefe e governador da Guiné, cargo que o catapultou em termos políticos. Regressado à metrópole no verão de 1973, reintegrado no regime como vice-chefe de Estado Maior General das Forças Armadas (janeiro de 1974), impulsiona o movimento dos capitães com a publicação do seu livro *Portugal e o Futuro*, onde defende que a solução para a guerra colonial é política e não militar.

¹³ Órgão diretivo do Movimento dos Capitães e, depois, do MFA, constituído em outubro de 1973. Depois do 25 de Abril de 1974 assume também a designação de Comissão Coordenadora do Programa do MFA e assume uma expressão legal com a integração dos seus membros no Conselho de Estado, em maio de 1974.

controlar a situação, a partir de agosto de 1974 é notória a progressiva supremacia dos militares do MFA.

A segunda fase, correspondendo ao momento em que os saneamentos são acionados sob o novo enquadramento legal, inicia-se em setembro de 1974 em um contexto de agitação. Em causa, as mobilizações encetadas por grupos de extrema-direita, que gravitam em torno do Presidente da República, tendo em vista um golpe palaciano. Fracassado esse projeto (*28 de Setembro*), Spínola é substituído por Costa Gomes e inaugura-se uma nova etapa da Revolução em que novos temas dominam o debate político (outubro de 1974-março de 1975): a institucionalização do MFA (tendo em vista assegurar-lhe um lugar no aparelho de Estado), a realização de eleições para a Assembleia Constituinte, a elaboração de um Programa de Política Económica e Social e a *unicidade sindical*¹⁴.

Os acontecimentos do 11 de Março de 1975 coincidem com o início de uma nova etapa dos saneamentos que se caracterizará pela publicação de uma nova regulamentação e pelo alargamento do processo. A Revolução acelera o seu passo: institucionalizado o poder militar através da criação do Conselho da Revolução (CR), são decretadas as nacionalizações da Banca e das companhias de seguros. Da mesma forma, publica-se uma legislação prevendo o controle da produção pelos trabalhadores e um programa progressivo de reforma agrária, que passaria pela nacionalização e expropriação dos latifúndios e grandes explorações agrícolas. É no decurso dessa terceira e última etapa da Revolução (março-novembro de 1975) que todas as posições se radicalizam.

Como teremos oportunidade de analisar, a última fase dos saneamentos inicia-se em novembro de 1975 – superada a crise revolucionária do 25 de Novembro, são lançadas novas diretrizes que possibilitam a revisão dos processos e a reintegração.

Da necessidade de regulamentar os saneamentos

Como referimos, a tentativa de controle dos processos de saneamento por parte da JSN rapidamente

se revela ineficaz, obrigando a longas negociações entre as novas autoridades militares e o executivo (I Governo Provisório). Delas resultará a publicação do primeiro diploma regulamentador dos saneamentos, o Decreto-lei nº 277/74, de 25 de junho.

Destinando-se, essencialmente, ao funcionalismo público (servidores civis do Estado, serviços e empresas públicas, autarquias locais e demais pessoas coletivas de direito público)¹⁵, esta lei visa clarificar algumas situações e criar mecanismos para agilizar e ampliar o processo. Para tal, determina-se a constituição de uma Comissão Interministerial de Reclassificação (CIR ou CIRS – Comissão Interministerial de Reclassificação e Saneamento), instância com a competência para analisar os processos e propor aos ministros competentes as sanções a aplicar. Segundo a tipologia então definida, essas medidas poderiam traduzir-se em demissão, aposentação, suspensão ou transferência. As propostas da CIRS deveriam ser fundamentadas tendo em conta (a) “comportamento contrário ao espírito da ordem democrática estabelecida, revelado já depois do dia 25 de Abril de 1974”; (b) “factos que comprovadamente revelem a inadaptação do funcionário ao novo regime democrático”; e (c) “características e qualificações do funcionário que o recomendem para funções diversas das anteriormente exercidas”¹⁶.

Nas suas memórias-entrevista, Palma Carlos diz orgulhar-se desse decreto, cujo tom moderado está longe de corresponder aos clamores revolucionários que reivindicavam uma dura punição dos que tinham pactuado com a Ditadura. Essas exigências estavam presentes no próprio executivo, nomeadamente através do ministro da Justiça Francisco Salgado Zenha. “Saneava tudo. Toda a gente que tivesse servido o Estado Novo [incluindo o próprio Palma Carlos ou os generais Spínola e Costa Gomes] ia para a rua, era demitido ou aposentado” (OSÓRIO, 1988, p.43-44), recorda o então Primeiro-Ministro ao explicar a sua luta para travar o radicalismo.

Saliente-se que, além de se ater apenas a situações e comportamentos verificados depois do derrube da ditadura, a primeira lei dos saneamentos (Decreto-lei nº 277/74, de 25 de junho) previa que os funcionários com 60 ou mais anos poderiam ser alvo de

¹⁴ Termo cunhado por Francisco Salgado Zenha, no âmbito da polémica gerada pelo projeto de lei das associações sindicais, apresentado pelo subsecretário de estado do trabalho (o dirigente comunista Carlos Carvalhas), que favorecia a existência de uma central sindical única, imposta por lei. A polémica dá lugar aos primeiros confrontos sérios entre o PS e o PCP, deixando antever os que percorrem o país no verão de 1975.

¹⁵ Não são abrangidas pela lei as Forças Armadas (militares, pessoal civil e as forças militarizadas).

¹⁶ PORTUGAL. Decreto-lei nº 277/74, de 25 de junho. Determina várias providências destinadas ao saneamento da actual política interna e das suas instituições. Portugal: Diário do Governo, 25 jun 1974, n. 146, Série I, p. 743-744. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/476134>. Acesso em: 22 ago. 2019.

aposentação, mediante despacho do respetivo ministro, sem necessidade de audiência prévia da CIRS. Quanto aos que contavam pelo menos com 15 anos de serviço prevê-se a aposentação compulsiva, também por despacho ministerial, quando, por exemplo, pelo seu comportamento, revelassem não oferecer garantias de idoneidade para o exercício de funções ou desrespeito pelos princípios consignados no Programa do MFA.

Outro sinal da moderação da lei reside no facto de garantir o direito à antiguidade e a remuneração durante a vigência da pena de suspensão. Finda essa, abre-se a possibilidade da sua transferência para “lugares, serviços, organismos ou quadros diferentes”¹⁷, naquele ou outro ministério, mediante proposta da CIR. Considera-se ainda a hipótese de transferência, por mera conveniência de serviço, e mediante simples despacho do respetivo ministro, não tendo qualquer reflexo no seu vencimento.

Apenas uma exceção quebra a brandura da lei ao determinar-se a imediata demissão dos funcionários da extinta PIDE/DGS ou polícias suas predecessoras, bem como “os seus informadores e aqueles que nelas prestaram serviço em comissão” (art. 7). A forma como se gere a situação da polícia política contrasta, no entanto, com o tratamento previsto para os antigos juizes dos tribunais políticos dado que são explicitamente garantidas “a natureza vitalícia e a inamovibilidade dos juizes dos tribunais ordinários em efetividade de funções” (art. 9)¹⁸. Ou seja, os juizes que nesse momento estivessem colocados em tribunais ordinários não eram passíveis de saneamento.

A crise do “golpe Palma Carlos-Spínola”¹⁹ atrasa a constituição da Comissão Interministerial prevista pela lei dos saneamentos. Ao entrar em funções, em finais de julho, de imediato assinala algumas fragilidades no Decreto-lei nº 277/74 (PORTUGAL, 1974), nomeadamente no que diz respeito a prazos e procedimentos. É neste contexto que, em meados

de agosto, é publicada nova legislação em que, a par do reconhecimento das comissões constituídas ou a constituir no âmbito dos serviços, se previa a criação de comissões ministeriais (Decreto-lei nº 366/74, de 19 de agosto). Consciente de que a situação estava longe de controlada e os ministérios se debatiam com “graves e numerosos problemas de saneamento”, os legisladores dotavam estas comissões com capacidade para receber queixas e denúncias; ouvir o funcionário visado (“mandando reduzir a escrito a sua defesa” quando esta fosse “prestada oralmente”); abrir inquéritos; fazer propostas à CIRS; reunir a documentação necessária para fundamentar os processos (*curriculum vitae* do visado; indicação sucinta dos factos apurados; provas)²⁰. Estas comissões ministeriais poderiam recorrer a pessoal de apoio (jurídico, técnico, administrativo ou de qualquer outro), estando a sua extinção prevista para 31 de dezembro de 1974.

A par das funções que anteriormente lhe tinham sido atribuídas, a Comissão Interministerial é agora responsável pela coordenação da atividade e uniformização dos procedimentos das comissões ministeriais.

O primeiro quadro legal regulamentador dos saneamentos completa-se com uma resolução do Conselho de Ministros, de 23 de agosto, em que se estabelecem as normas para a orientação das comissões ministeriais e se determina que seja dada prioridade aos processos respeitantes a funcionários ou agentes de categoria mais elevada e aos provenientes dos ministérios da Comunicação Social, Economia e Educação e Cultura.

Aplicar a lei e sanear

Instituídas as normas que deveriam presidir aos saneamentos, os meses que se seguem (setembro de 1974 – março de 1975) são de intensa atividade. A par da urgência em constituir as comissões ministeriais prevista pela Lei, era necessário agilizar o processo apelando-se, por isso, à “cooperação ativa de todos os portugueses”²¹. Segundo nota divulgada pela imprensa, a CIRS tinha como desejável que as queixas ou participações ocorressem o mais rapidamente possível,

¹⁷ PORTUGAL. Decreto-lei nº 277/74, de 25 de junho. Determina várias providências destinadas ao saneamento da actual política interna e das suas instituições. Portugal: *Diário do Governo*, 25 jun 1974, n. 146, Série I, p. 743-744. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/476134>. Acesso em: 22 ago. 2019.

¹⁸ PORTUGAL. Decreto-lei nº 277/74, de 25 de junho. Determina várias providências destinadas ao saneamento da actual política interna e das suas instituições. Portugal: *Diário do Governo*, 25 jun 1974, n. 146, Série I, p. 743-744. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/476134>. Acesso em: 22 ago. 2019.

¹⁹ Tentativa de instauração de um regime presidencialista, através de um golpe constitucional, protagonizada pelo Presidente da República e pelo Primeiro-Ministro do I Governo Provisório. Conduz à demissão de Palma Carlos (9 de julho) e a constituição do II Governo Provisório (17 de julho a 30 de setembro de 1974).

²⁰ PORTUGAL. Decreto-lei nº 366/74, de 19 de agosto. Cria, em todos os Ministérios civis, uma comissão ministerial para o saneamento e reclassificação. Portugal: *Diário do Governo*, 19 ago 1974, n. 192, Série I, p. 907-909. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/475666>. Acesso em: 22 ago. 2019.

²¹ *Diário Popular*, “O Saneamento da Função Pública vai entrar numa fase decisiva”, 30 de agosto de 1974.

de maneira a concluir o processo dentro do prazo limite fixado pelo Decreto-lei nº 277/74 (isto é, até à convocação da Assembleia Constituinte)²².

A partir de setembro, grande parte da atividade da CIRS traduz-se na monitorização e coordenação das ações das comissões ministeriais, com as quais promove reuniões regulares. O calendário e a metodologia definidos, desde o primeiro encontro, impõem um ritmo intenso²³. Paralelamente, procede ao ajustamento de algumas disposições legislativas, determinando o alargamento do período para a apresentação de queixas e denúncias, assim como a dilatação do prazo de extinção das comissões ministeriais até 28 de fevereiro de 1975 (Decreto-lei nº 544/74, de 16 de outubro).

Mais complexos se revelam outros aspetos legislativos, de tal forma controversos que, como termos oportunidade de analisar, conduzirão à revogação do Decreto-lei nº 277/74. O saneamento visava as estruturas ou apenas as pessoas? Este debate é ilustrativo das dificuldades sentidas. De acordo com a interpretação das comissões, nesse momento apenas deveria incidir sobre as pessoas, “sendo, no entanto, de aconselhar o aceleração dos trabalhos do Secretariado da Administração Pública no sentido de promover rapidamente medidas de ação concretas sobre o saneamento das estruturas”²⁴. Esta e outras ambiguidades da legislação geram uma onda de contestação. A ideia de que a lei era desajustada das efetivas necessidades de saneamento da função pública colhe amplo apoio.

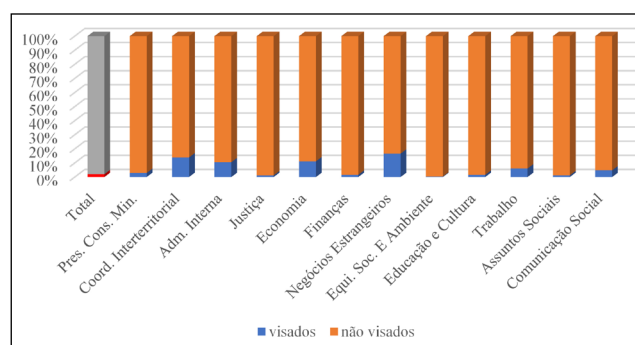
Optando por conferir às comissões ministeriais liberdade de ação e interpretação da lei, a CIRS não se exime de clarificar algumas situações. Por exemplo, no que diz respeito a antigos membros do Governo e deputados, determina a análise de factos e circunstância concretas (como a sua atuação e filiação partidária ou as suas intervenções na Assembleia Nacional) tendo em vista a aplicação de medidas de saneamento, designadamente quando “tais factos revelem características repressivas e manifestações ideológicas irreduzíveis”²⁵. Paralelamente, sobre a recolha de provas

nos casos em que as averiguações se revelem difíceis, a CIRS estabelece que as comissões ministeriais possam designar um relator (com capacidade para proceder a diligências de instrução) e considerar como válidas denúncias anónimas, desde que estas “abordem casos de certa gravidade” e “apresentem pormenores facilmente averiguáveis”²⁶.

A partir de meados de outubro a imprensa dá conta do intenso ritmo de trabalho das comissões ministeriais. Alguns entraves revelam-se difíceis de superar, destacando-se a recolha de “elementos concretos”, ou a confirmação de afirmações que podem “pecar por inverdadeiras e mais não são do que o fruto do calor e da paixão que as pessoas põem muitas vezes em questões de alta responsabilidade para a vida da Nação”²⁷. Outras questões complexificam o quotidiano das comissões: baixo grau de envolvimento e adesão ao processo; queixas mal fundamentadas, vagas, incidindo sobre questões que não se enquadram no âmbito da sua competência legal; falta de pessoal (técnico e jurídico); dificuldade de contacto com o governo etc. A agravar a situação, os problemas decorrentes das expectativas geradas pelo anúncio da publicação de nova legislação: vários processos ficam retidos e denota-se um abrandamento dos contactos da CIRS com as comissões ministeriais²⁸.

Apesar das dificuldades, em finais de fevereiro de 1975 a CIRS apresenta os resultados da ação desenvolvida até finais do ano transato (**Gráfico 1**).

Gráfico 1 – Processos instaurados nas Comissões Ministeriais (31 dez. 1974) nº de visados por ministério



Fonte: Relatório – situação do processo de saneamento em 31 de janeiro de 1974 e imprensa

²² *República*, “Esclarecimento da Comissão Interministerial de Reclassificação”, 21 de setembro de 1974.

²³ Súmula da 1ª reunião conjunta da CIR com os presidentes das comissões ministeriais para os saneamentos e reclassificação. Lisboa, 11 de setembro de 1974-AMJ/SG-PCM, CIR, “Situação do processo de saneamento em 31 de janeiro de 1975”. Exemplar nº 13, anexo 5.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Súmula da 2ª reunião conjunta da CIR com os presidentes das comissões ministeriais para os saneamentos e reclassificação. Lisboa, 11/9/1974-AMJ/SG-PCM, CIR, “Situação do processo de saneamento em 31 de janeiro de 1975”. Exemplar nº 13, anexo 5.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Expresso*, “As comissões de saneamento”, 26 de outubro de 1974.

²⁸ Portugal: COMISSÃO INTERMINISTERIAL DE RECLASSIFICAÇÃO. Relatório – situação do processo de saneamento em 31 de janeiro de 1974, de 8/2/1975-AMJ/SG, CIR.

Os dados revelam-se desoladores: o número de processos (4178) e indivíduos visados (4293) é bastante limitado, representando pouco mais de 2% do total de funcionários públicos (cerca de 210 mil). O panorama é ainda mais consternador quando analisado o desenvolvimento dos processos: poucos estão concluídos (12,9%), sendo que a maioria aguarda (31,4%) ou está (48,6%) em fase de instrução. Sobre os concluídos observa-se ainda que grande parte tinham sido arquivados (412 de 543) sendo os restantes enviados para despacho ministerial ou remetidos à CIR (ver **Quadro 1**).

Quadro 1 – Processos instaurados nas Comissões Ministeriais (31 dez. 1974) /Andamento dos processos

Aguardam instrução	1310
Em fase de instrução	2031
Instrução concluída (a elaborar parecer)	124
Aguardam melhor prova	170
Concluído – arquivados: 412 – remetidos à CIR: 45 – submetidos a despacho ministerial: 86	543
	4178

Fonte: Elaborado pela autora com base na pesquisa.

No entanto, é necessário notar que, como esclarece o comunicado da Presidência do Conselho de Ministros então emitido, os dados apresentados não incluem (1) os funcionários da extinta PIDE/DGS (automaticamente demitidos por força do artigo 7 do Decreto-lei nº 277/74); (2) os trabalhadores de empresas e organismos públicos, a quem não se aplica o Decreto-lei nº 277/74; (3) os corpos administrativos e direções de organismo da previdência; e (4) os administradores por parte do Estado e delegados do governo em empresas públicas, de economia mista ou privada. De acordo com os cálculos então feitos, considerando todas estas parcelas, “supõe-se que não andarão longe de 12 000 o número de pessoas, funcionários e não funcionários, afastados do exercício de funções públicas ou para públicos à margem de instauração de processos até à referida data”²⁹. Ainda que sejam escassos os dados a este respeito, segundo António Costa Pinto, o número de saneados nesse momento rondaria os 20 mil indivíduos (PINTO, 2001, p. 364).

²⁹ *O Século*, “Saneamento da Função Pública – mais de quatro mil processos organizados até 31 de Dezembro”, 27 de fevereiro de 1975.

Legislar, avançar, aprofundar

Em inícios de 1975, a imprensa portuguesa noticiava a aprovação de um projeto de diploma substitutivo da Lei do Saneamento³⁰. A ideia de que, assim, se iria corrigir e dinamizar o processo generaliza-se. Apesar da insatisfação geral, a lei tarda em ser publicada.

Ponto de viragem na história da Revolução, o 11 de Março assinala também mudanças no domínio dos saneamentos. Desde logo, com a observação de um dos responsáveis da Comissão Interministerial de Saneamento, ao proporcionar a emergência de “um estado de espírito mais incisivo por parte de todos aqueles que, a qualquer título, mesmo como simples cidadãos, temos participação no processo”³¹. Depois, pela publicação de novos diplomas em que se opera uma radical alteração do conceito de saneamento aproximando-o, verdadeiramente, do de purga política do passado ditatorial. A conjugação desses fatores, com a experiência já adquirida e a possibilidade de reforços dos meios, gera algum otimismo.

Revogando e substituindo a Lei do Saneamento em vigor, o Decreto-lei nº 123/75, de 11 de março, é a peça legislativa mais importante do período. Os principais argumentos para a sua publicação são recordados no preâmbulo: a constatação de que “as perturbações e fraco rendimento” da função pública resultam, em grande medida, “da permanência no seu seio de funcionários altamente colocados e gravemente comprometidos com o fascismo”; que “a administração pública tem de ser, em todas as zonas de atuação dos órgãos do Estado, dinamizadora do processo de democratização, e não seu entrave”; e que o “Decreto-lei nº 277/74 tem conduzido a situações de impasse no saneamento da função pública”³².

A preocupação em corrigir e melhorar os aspetos mais insatisfatórios da anterior legislação perpassa o novo documento. Mantendo algumas determinações em vigor (nomeadamente no que diz respeito à tipologia das penas ou às entidades com poderes para apresentar propostas), o decreto introduz novidades significativas. Antes de mais, determinando uma considerável dilatação temporal do processo (em curso

³⁰ *Diário de Lisboa*, “Saneamento tem nova lei”, 31 de janeiro de 1975

³¹ *Flama*, “Comissão Interministerial de Reclassificação – Sanear para pôr em prática a Democracia”, 11 de abril de 1975.

³² PORTUGAL. Decreto-lei nº 123/75, de 11 de março. Determina várias providências destinadas ao saneamento da função pública. Portugal: *Diário do Governo*, 11 mar. 1975, n. 59, Série I, p.375-378. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/160855>. Acesso em: 22 ago. 2019.

“até decisão em contrário do Conselho de Ministros”). Depois, estabelecendo que mesmo os reformados podiam ser objeto de saneamento, medida que amplia consideravelmente o universo a investigar. Para tal contribui ainda o alargamento da pena de demissão imediata, agora aplicável a

- a) Todos aqueles que, entre 28 do Maio de 1926 e 25 do Abril do 1974, hajam exercido as funções de Presidente da República e do Presidente do Conselho de Ministros;
- b) Todos os funcionários da extinta Direcção-Geral do Segurança ou polícias suas predecessoras, professores das escolas dessas corporações e aqueles que nelas prestaram serviço não resultante do exercício necessário de outras funções;
- c) Todos os informadores da extinta Direcção-Geral do Segurança ou polícias suas predecessoras, e bem assim os que voluntariamente contribuíram para facilitar a ação repressora daquelas organizações, quando tal não seja resultante do exercício necessário de outras funções;
- d) Os vigilantes das escolas do ensino superior e os funcionários, agentes ou responsáveis por quaisquer serviços informativos de índole repressiva, bom como de forças especiais, de choque ou de assalto da extinta Legião Portuguesa, e ainda os informadores deste organismo³³.

Constitui também novidade a possibilidade de revisão, pelo Conselho de Ministros, de sanções anteriormente aplicadas, salvo no caso dos agentes, funcionários, informadores e colaboradores da antiga polícia política.

Finalmente, assinalem-se as novas determinações sobre suspensões, considerando-se a possibilidade de (1) suspensão preventiva “sempre que tal seja considerado indispensável ao apuramento da verdade ou ao bom funcionamento dos serviços”, por período não superior a três meses, mantendo, porém, o direito à antiguidade e ao correspondente vencimento; (2) suspensão imediata dos responsáveis e funcionários das Comissões de Censura ou de Exame Prévio assim como dos funcionários, agentes, juízes e magistrados

do Ministério Público abrangidos por qualquer das incapacidades eleitorais especificadas no Decreto-lei nº 621-B/74, 15 novembro. A aplicação desta última resolução significava a suspensão imediata de uma multiplicidade de indivíduos que tinham exercido cargos públicos, políticos e militares, entre os quais se encontravam os juízes que presidiam ao Supremo Tribunal de Justiça, ao Supremo Tribunal Administrativo, ao Supremo Tribunal Militar, mas também os juízes e acusadores dos tribunais políticos (Plenários). A única exceção prevista é a dos que, após 25 de Abril do 1974, tivessem sido nomeados para o “exercício de funções públicas ou do interesse público” pelo Presidente da República, JSN ou governo.

Representando uma redefinição e alargamento do âmbito dos saneamentos, esta Lei é complementada com a publicação, no mesmo dia, do Decreto-lei n.º 124/75 que confere à JSN a capacidade de mandar instaurar ou rever processos. No mesmo decreto esclarece-se que a CIRS e as comissões ministeriais podem ser presididas por oficiais das Forças Armadas ou delegados da Junta, abrindo, assim, a possibilidade de uma maior intervenção militar.

Cabe, no entanto, observar que, com a publicação da Lei nº 5/75, de 14 de março, os poderes até então atribuídos à JSN são transferidos para o Conselho da Revolução (CR). Neste âmbito, tendo também em conta que o Conselho se assume como órgão cimeiro da estrutura constitucional provisória (REZOLA, 2006), não é difícil entender a tendência para a progressiva centralização e controle dos saneamentos por parte do novo organismo político-militar.

Ainda que exigindo à CIRS uma constante atualização da evolução do processo, a intervenção do CR do domínio dos saneamentos é inicialmente restrita, limitando-se a nomear presidentes para algumas comissões e delegando as restantes questões no presidente dos Serviços de Apoio do Conselho da Revolução (SACR), o almirante Rosa Coutinho.

A realização das eleições para a Assembleia Constituinte (25 de Abril de 1975), os confrontos nas celebrações do 1 de Maio, em Lisboa, a eclosão do *caso República*, a crise do IV Governo Provisório e a pulverização de projetos políticos do MFA a que se assiste, no início do verão de 1975, determinam uma substancial alteração da posição do CR em relação aos saneamentos³⁴.

Em inícios de junho, o CR anuncia que, a partir de então, os saneamentos são da sua exclusiva competência,

³³ PORTUGAL. Decreto-lei nº 123/75, de 11 de março. Determina várias providências destinadas ao saneamento da função pública. Portugal: *Diário do Governo*, 11 mar. 1975, n. 59, Série I, p. 375-378. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/160855>. Acesso em: 22 ago. 2019.

³⁴ Cf. REZOLA, 2006, p. 189-280.

cabendo-lhe decidir “que indivíduos terão um preço a pagar à sociedade e a determinar esse preço”³⁵. A indefinição político-militar e o crescente confronto entre os partidários da legitimidade revolucionária e os da legitimidade eleitoral, propiciam a radicalização de posições e a multiplicação dos designados saneamento selvagens, operados à margem da legislação em vigor.

É já com o país envolto em uma psicose golpista que, em outubro de 1975, o CR dá um novo passo no sentido de assegurar o controle dos processos de saneamento: a nomeação de um dos seus membros – Canto e Castro – como superintendente do sector.

Rever e reintegrar

Ainda que os seus contornos permaneçam envoltos em polémica, os acontecimentos do dia 25 de Novembro promovem uma profunda clarificação político-militar. Com o dismantelamento da esquerda militar e a progressiva supremacia civil, assiste-se à abertura de um novo momento político: o da transição entre o processo revolucionário, que marcara os anos de 1974-1975, e a institucionalização da democracia. Nas palavras do dirigente socialista Sottomayor Cardia, o “País mítico do esquerdismo alucinado” tinha acabado³⁶, tornando-se urgente dar por concluída a revolução.

A nova conjuntura político-militar tem inevitáveis reflexos nos saneamentos. É nesse sentido que, no imediato pós-25 de Novembro, o CR manda recolher aos respetivos ramos os militares destacados para as comissões de saneamento em empresas privadas, passando as competências nesse domínio para os respetivos administradores. De acordo com o então primeiro-Ministro Pinheiro de Azevedo³⁷, havia toda a vantagem em publicar normas no sentido de terminar com os saneamentos na função pública estando já em análise a legislação para o efeito. As comissões ministeriais de saneamento deveriam manter-se formalmente em atividade até fins de

março de 1976, momento em que seriam extintas e os processos pendentes transitariam para a CIRS³⁸. Paralelamente, formaliza-se a nomeação de Canto e Castro como superintendente do sector, sendo-lhe conferida autoridade para apreciação dos recursos em matéria de saneamento da função pública³⁹. Estavam definidas as novas linhas do processo, assim como os seus responsáveis e agentes. A tendência será, cada vez mais, para a revisão dos casos e, posterior reintegração, de muitos dos que tinham sido saneados.

Prevista na anterior legislação, a possibilidade de instaurar processos de revisão não constitui novidade. No entanto, se até aqui essa competência era partilhada por diversas entidades – comissões de saneamento, Governo, JSN/CR – agora confina-se a um único organismo – o CR – que, por sua vez, a delega em um dos seus membros: Canto e Castro⁴⁰.

Paralelamente determina-se a constituição de uma Comissão de Análise de Recursos de Saneamento e Reclassificação (CARSR), a funcionar sob orientação do Conselho ou “do membro em que este delegar a competência”⁴¹. No mesmo sentido, cabe destacar a aprovação, pelo CR, de um decreto-lei que altera algumas disposições legislativas relativas às condições para reintegração na função pública dos demitidos por força do disposto no art. 7º do Decreto-lei nº 123/75 (Presidente da República, Presidente do Conselho de Ministros, funcionários e informadores da extinta polícia política), sendo-lhes reconhecida a faculdade de intentar o processo de reabilitação⁴² (Decreto-lei nº 139/76, de 19 de fevereiro).

³⁸ *A Capital*, “Fim das comissões de saneamento”, 31 de março de 1976.

³⁹ CR, Ata da reunião de 11-12-1975, anexos T e P. A resolução publicada in *Diário do Governo*, I série, n. 295, 23/12/75.

⁴⁰ Cf. PORTUGAL. Decreto-lei nº 41/76, de 20 de janeiro de 1976. Determina que a competência atribuída ao Conselho de Ministros nos nº 1 e 2 do artigo 12º do Decreto-lei nº 123/75, de 11 de Março, passe a pertencer ao Conselho da Revolução, para onde devem transitar os respetivos processos. Portugal: *Diário do Governo*, 20 jan 1976, n. 16, Série I, p. 94. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/506031>. Acesso em: 22 ago. 2019.

⁴¹ Determinação aprovada na reunião do CR de 26 de janeiro e confirmada a 9 de fevereiro – Cf. CR, Ata da reunião de 26-01-1976, anexo; CR, Ata da reunião de 09-02-1976 – PORTUGAL. Decreto-lei nº 117-A/76, de 9 de fevereiro de 1976. Portugal: *Diário do Governo*, 9 fev 1976, n. 33, 1º Suplemento, Série I, p. 295-296 (2). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/>. Acesso em: 22 ago. 2019.

⁴² Portugal. Decreto-lei nº 139/76, de 19 de Fevereiro. Determina que aos demitidos da função pública por força do disposto nas alíneas b), c) e d) do nº 1 do artigo 7º do Decreto-lei nº 123/75 (saneamento da função pública) seja reconhecida a faculdade de intentar processo de reabilitação. Portugal: *Diário do Governo*, 19 fev 1976, n. 42, Série I, p. 348. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/507513>. Acesso em: 22 ago. 2019.

³⁵ *A Capital*, “Saneamento passa a ser feito só pelo Conselho da Revolução”, 4 de junho de 1975.

³⁶ Intervenção do deputado constituinte Mário Sottomayor Cardia referindo-se aos acontecimentos de 25 de Novembro in PORTUGAL: *Diário da Assembleia Constituinte*, 4 de Dezembro de 1975, n. 89, p. 2878. Disponível em: <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dac/01/01/089/1975-12-03/2878>. Acesso em: 22 ago. 2019.

³⁷ Azevedo, José Baptista Pinheiro de (Luanda, 5 de junho de 1917- Lisboa, 10 de agosto de 1983) Membro da JSN, do Conselho de Estado, do Conselho dos Vinte, do Conselho da Revolução, Primeiro-Ministro do VI Governo Provisório, Chefe de Estado-Maior da Armada (CEMA).

O saneamento da função pública conhece uma última clarificação com a promulgação da Constituição, em abril de 1976. Segundo o seu artigo 310º, a legislação nessa matéria manter-se-ia em vigor até dezembro desse ano, prazo limite para a resolução dos processos pendentes, “sob pena de caducidade”. Paralelamente, determina-se que a abertura de novos processos só poderia ser levada a cabo até à tomada de posse do novo Presidente da República. Finalmente, estipula-se que “todos os interessados que não tenham oportunamente interposto recurso de medidas de saneamento ou reclassificação poderão fazê-lo até trinta dias depois da publicação da Constituição”⁴³.

Qual o limite das purgas?

Em Portugal, tal como na Grécia ou em Espanha, a transição para a democracia opera-se em um contexto em que o tema dos direitos humanos ainda não era uma referência. Este esclarecimento revela-se fundamental para compreender, por exemplo, porque é que a forma como se lidou com a repressão da ditadura foi diferente daquela que se verifica em países como a Argentina, Uruguai ou Chile (PINTO; MARTINHO, 2012, p. 214). Isso não significa que medidas nesse ou outro âmbito não tenham sido adotadas. Ainda que os saneamentos tenham sido dominantes, a justiça de transição em Portugal caracteriza-se sobretudo pela diversidade de fórmulas adotadas.

Integrando-se nas medidas de justiça de transição acionadas no imediato pós-25 de Abril de 1974, as purgas da Função Pública revestem-se de algumas particularidades de que destacaríamos (1) a brandura da primeira legislação de enquadramento do processo, denotando uma tentativa de esquecer o passado ditatorial e moderar os ímpetos revolucionários. Teria estado em causa um “pacto do esquecimento”? De qualquer forma, como explicámos, é fácil percecionar (2) as fortes reações a essa legislação, decorrentes de questões processuais mas também ideológicas. O processo irá caracterizar-se ainda pelas (3) sucessivas tentativas de controle do processo, inicialmente encetadas por sectores civis (como o Primeiro-Ministro do I Governo Provisório ou a CIRS), mas também militares (JSN e, posteriormente, o CR);

⁴³ *Constituição da República Portuguesa*, Art. 310, 4º Refira-se que este foi o único ponto a merecer reparos por parte do CR que emite uma resolução no determinando que “o disposto no nº 4 do art. 310 da Constituição da República Portuguesa não é aplicável a militares” (CR, Ata da reunião de 11/05/1976).

(4) a crescente intervenção dos oficiais que integram o novo organismo político-militar criado em março de 1975 – o CR; e (5) a forte conexão entre a evolução das atitudes relativamente aos saneamentos e os progressos da revolução.

Outros aspetos merecem ainda ser destacados. Em primeiro lugar, o facto de apenas nove meses depois da publicação da primeira legislação, se adotar um conceito de saneamento em que a colaboração com a ditadura era tida como passível de punição. Em segundo lugar, que o momento em que o CR chama a si o controle efetivo dos saneamentos (verão de 1975) coincide com o momento em que a sua capacidade de dirigir o processo revolucionário começa a ser abertamente questionada. Finalmente, não será de mais enfatizar a moderação da proposta de gestão dos saneamentos apresentada pelos sectores militares “vencedores” do confronto do 25 de Novembro, permitindo a revisão dos saneamentos e as reintegrações e, assim, abrindo portas a uma política que se centra nos que se vitimizam. Ao proceder a uma análise comparada da justiça de transição praticada em Portugal e em Espanha, Omar G. Encarnación conclui:

[...] os principais fatores que impulsionam a justiça contra o antigo regime são políticos, e não éticos ou morais. Em Portugal, a ascensão da justiça de transição espelhou a política anárquica da revolução que impulsionou a transição para a democracia. Na Espanha, a ausência de justiça transicional refletiu o pragmatismo de uma transição democrática ancorada no compromisso e consenso (ENCARNACIÓN, 2009, p. 1).

Sem dúvida que o peso da política foi determinante no processo. No entanto, como demonstrámos, a adoção das diferentes fórmulas para a gestão dos saneamentos esteve longe de ser anárquica. Peça importante na luta política que se travou no Portugal revolucionário, o saneamento da função pública deixa patente as diferentes visões que emergiram quanto à forma de gerir o passado ditatorial e edificar uma nova ordem.

Referências

AGUILAR, Paloma. Judiciary Involvement in Authoritarian Repression and Transitional Justice: The Spanish Case in Comparative Perspective. *The International Journal of Transitional Justice*, [S. l.], v. 7, p. 245-266, 2013.

ARTHUR, Paige. Como as transições reconfiguraram os direitos humanos: uma história conceitual da justiça de transição.

- In: REÁTEGUI, F. (ed.). **Justiça de Transição**: Manual para a América Latina. Brasília: Comissão de Anistiado Ministério da Justiça, 2011. p. 73-133.
- ASH, Timothy Garton. The Truth about Dictatorship. **The New York Review of Books**, New York, p. 35-40, Feb. 9, 1998.
- BICKFORD, Louis. Transitional Justice. In: SHELTON, Dinah L. (ed.). **The Encyclopedia of Genocide and Crimes Against Humanity**. Detroit: Macmillan Reference, 2005. v. 3. p. 1045-1047.
- BRITO, Alexandra Barahona de; AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma; ENRÍQUEZ, Cármen G. (eds.). **Las políticas hacia el pasado**: juicios, depuraciones y olvido en las nuevas democracias. Madrid: Istmo, 2002.
- BRITO, Alexandra Barahona de; SZNAJDE, Mario. A Política do Passado: América Latina e Europa do Sul em Perspetiva Comparada. In: PINTO, António Costa; Martinho Francisco Carlos Palomanes (org.). **O passado que não passa**: a sombra das ditaduras na Europa do Sul e na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. p. 214-237.
- ELSTER, Jon. **Closing the Books**: Transitional Justice in Historical Perspective. New York: Cambridge University Press, 2004.
- ENCARNACIÓN, Omar G. **Justice in Times of Transition**: Lessons from the Iberian Experience. 2009. (CES Working Paper Series, No. 173). Disponível em: <http://aei.pitt.edu/11883/>. Acesso em: 1 mar. 2019.
- HALBWACHS, Maurice. **A Memória Coletiva**. São Paulo: Centuaro Editora, 2012.
- HUYSE, Luc. La justicia transicional después de la guerra y la dictadura: aprendizajes desde la experiencia europea (1945-2010). **Informe final**, Enero de 2013. Disponível em <http://www.cegesoma.be/docs/media/Recherche/TransJustInformeFinal.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2019.
- LOFF, Manuel Loff; PIEDADE, Filipe; SOUTELO, Luciana (coord.). **Ditaduras e Revolução**: democracia e políticas da memória. Coimbra: Almedina, 2015.
- LOUREÇO, Vasco. **Do Interior da Revolução**. Lisboa: Âncora, 2009.
- MAYER-RIECKH, Alexandre; GREIFF, Pablo de. **Justice as prevention**: vetting public employees in transitional societies. New York: Social Science Research Council, 2007.
- MOLINERO, Carmen. La ley de Amnistía de 1977: la reivindicación antifranquista y su lectura treinta años después. In: ESPUNY TOMÁS, M. J.; PAZ TORRES, O. (ed.). **30 años de la ley de amnistía (1977-2007)**. Barcelona: UAB, 2009. p. 41-55.
- OLIVEIRA, Luísa Tiago de; SANTOS, Isabel Gorjão. A ocupação da sede da PIDE/DGS em 1974. **Ler História**, Lisboa, n. 57, p. 125-134, 2009.
- OSÓRIO, Helena Sanches. **Um Só Rosto, uma Só Fé**: conversas com Adelino da Palma Carlos. Lisboa: Referendo, 1988.
- PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS. **Documentos do Comité Central do Partido Comunista Português, Abril/Dezembro de 1974**. Lisboa: Avante, 1975.
- PIMENTEL, Irene Flunser. **História da PIDE**. Lisboa: Círculo de Leitores /Temas e Debates, 2007.
- PIMENTEL, Irene Flunser; REZOLA, Maria Inácia (coord.). **Democracia, Ditadura, Memória e Justiça Política**. Lisboa: Tinta da China, 2013.
- PINTO, António Costa. Dealing with the Legacy of Authoritarianism: Political Purge in Portugal's Transition to Democracy (1974-76). In: LARSEN, Stein Ugelvik *et al.* (ed.). **Modern Europe after Fascism 1945-1980's**. New York: SSM-Columbia University Press, 1998. p. 1679-1717.
- PINTO, António Costa Pinto. Enfrentando o legado Autoritário na Transição para a Democracia. In: BRITO, J. M. Brandão de (ed.). **Revolução e Democracia**. Lisboa: Editorial Notícias, 2001. p. 359-384.
- PINTO, António Costa. O Passado Autoritário e as Democracias da Europa do Sul: Uma Introdução. In: PINTO, António Costa; PALOMANES, Martinho Francisco Carlos (org.). **O passado que não passa**: a sombra das ditaduras na Europa do Sul e na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. p. 9-30.
- PINTO, António Costa; MORLINO, Leonardo (ed.). **Dealing with the Legacy of Authoritarianism**: The Politics of the Past in Southern European Democracies. London: Routledge, 2013.
- POLLAK, Michael. Memória, Esquecimento e Silêncio. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 3-15, 1989.
- RAIMUNDO, Filipa. Justiça transicional e clivagem esquerda/direita no parlamento português (1976-2015). **Análise Social**, Lisboa, v. 52, n. 222, p. 90-115, 2017.
- RAIMUNDO, Filipa. **The Double Face of Heroes**: Motivations and Constraints in Dealing with the Past: The Case of PIDE/DGS. 2007. Master's (thesis) – University of Lisbon, Institute of Social Sciences, Lisboa, 2007.
- REZOLA, Maria Inácia. **Os Militares na Revolução de Abril**: o conselho da revolução e a transição para a democracia em Portugal. Lisboa: Campo da Comunicação, 2006.
- REZOLA, Maria Inácia. A RTP no PREC (1974-1975): Sem recuos nem tibiezas em ordem à limpeza radical. In: REZOLA, Maria Inácia; GOMES, Pedro. **A Revolução nos Média**. Lisboa: Tinta da China, 2014. p. 17-51.
- REZOLA, Maria Inácia. A dissolução dos tribunais plenários numa conjuntura revolucionária. In: ROSAS, Fernando *et al.* (coord.). **Os Tribunais Militares Especiais e Tribunais Plenários durante a Ditadura e o Estado Novo**. Lisboa: Temas e Debates, 2009. p. 215-277.

SIKKINK, Kathryn; LUTZ, Ellen. The Justice Cascade: The Evolution and Impact of Foreign Human Rights Trials in Latin America. **Journal of International Law**, Chicago, v. 2, n. 1, p. 1-33, Spring 2001.

SOTIROPOULOS, Dimitri A. O passado autoritário e a democracia grega contemporânea. In: PINTO, António Costa; MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes (org.). **O passado que não passa: a sombra das ditaduras na Europa do Sul e na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. p. 128-148.

SOUTELO, Luciana D. E. C. **A memória pública do passado recente nas sociedades ibéricas**. 2015. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Porto, 2015. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/83844/2/134542.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2019.

TEITEL, Ruti G. **Transitional Justice**. New York: Oxford University Press, 2000.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: Report Secretary-General**. New York: UN, 2004.

WHITEHEAD, Laurence. Prefacio. Sobre la verdad y la justicia. In: BRITO, Alexandra Barahona de; AGUILAR FERNÁNDEZ, Paloma; ENRÍQUEZ, Cármen G. (ed.). **Las políticas hacia el pasado: juicios, depuraciones y olvido en las nuevas democracias**. Madrid: Istmo, 2002. p. 25-28.


Recebido em: 28/3/2019.
Aprovado em: 19/6/2019.
Publicado em: 25/11/2019.

Endereço para correspondência:

Maria Inácia Rezola
Universidade Nova de Lisboa (IHC-UNL)
Campus de Campolide
1099-085, Lisboa, Portugal

Autora/Author:

MARIA INÁCIA REZOLA irezola@escs.ipl.pt

- Doutora em História Institucional e Política Contemporânea, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL). Docente da Escola Superior de Comunicação Social (ESCS-IPL) e investigadora do Instituto de História Contemporânea, Universidade Nova de Lisboa (IHC-UNL), Lisboa, Portugal.
 <http://orcid.org/0000-0002-2102-0479>
- PhD in Institutional History and Contemporary Politics, Faculty of Social Sciences and Humanities in Universidad Nova de Lisbon (FCSH-UNL); Professor at the School of Social Communication (ESCS-IPL) and researcher at the Institute of Contemporary History, Universidad Nova de Lisbon (IHC-UNL), Lisbon, Portugal.
- Doctor en Institucional Historia y Política Contemporânea, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad Nueva de Lisboa (FCSH-UNL); Profesor de la Escuela de Comunicación Social (CES-IPL) e investigador en el Instituto de Historia Contemporânea, Universidad Nueva de Lisboa (IHC-UNL); Lisboa, Portugal.