

2.19 • As Forças Armadas dos PALOP

Forças Armadas e sociedade nos PALOP

Rita Duarte
Luis Valença Pinto

REFLECTIR SOBRE O RELACIONAMENTO entre Forças Armadas e Sociedade não é um exercício fácil.

Não é fácil em si mesmo e também porque, naturalmente, depende em larga medida das sociedades e das suas diferenças. Ninguém duvida que a questão se coloca de uma maneira nos Estados Unidos e de outra na China. Especificidades da mesma natureza existem no espaço dos PALOP e entre eles. Mas há naturalmente traços comuns. E será sobre eles que se tentará conduzir esta análise.

O tema tem evidentemente uma forte vertente sociológica. Por isso muito do debate teórico de que tem sido objeto se inscreve nessa perspetiva. Mas será redutor e, porventura menos adequado, que o debate seja encerrado nesse domínio. A questão justifica ponderação mais alargada. Até para melhor se identificar a sua essência.

Na vertente sociológica este tema é por regra centrado na problemática do controlo civil das Forças Armadas. E principalmente trabalhado em torno da pretensa relação entre controlo civil e eficiência militar.

Esta é uma ideia que subentende discutíveis diferenças e oposições. Na mesma sociedade civis e militares não podem ser grupos que mutuamente se oponham ou se vigiem. Uns e outros têm responsabilidades de cidadania. Da mesma cidadania. E a cidadania é uma, ainda que tenha traduções diversas.

Classicamente identificam-se dois tipos de mecanismos matriciais do relacionamento entre Forças Armadas e Sociedade. Por um lado, mecanismos formais, no essencial ligados à estruturação do Estado. Por outro, mecanismos ditos informais, associando de modo mais direto e corrente militares e sociedade política e civil, nem por isso menos objetivos e importantes, talvez bem pelo contrário.

Na sua indispensável função de articulação entre os órgãos de soberania e Forças Armadas, os mecanismos formais, mesmo quando política e juridicamente corretos, não constituem, por si só, garantia de relações civis-militares realmente saudáveis. Essas só se constroem na base de uma identidade de valores e objetivos legítimos e na observância de boas práticas de transparência, confiança e cooperação.

Pelo seu lado os mecanismos informais, transversais tanto aos órgãos de soberania como à sociedade civil na sua interação com as Forças Armadas, influenciam muito acentuadamente a relação entre os militares e a sociedade civil no plano do tratamento e da abertura mútuos e, desse modo, a perceção relativa às Forças Armadas, inclusive quanto à sua legitimidade. O que é particularmente relevante em sociedades com regimes políticos de legitimidade questionável.

Forças Armadas e direção política

Não deve haver dúvida que, num contexto de democracia e sem obrigatoriamente replicar o modelo ocidental, compete aos órgãos de soberania definirem o quadro político e jurídico da Defesa Nacional e por extensão das Forças Armadas. E fixarem o normativo essencial para a sua ação.

Normalmente isso é traduzido por uma repartição e partilha de competências e responsabilidades entre o Chefe do Estado, o Parlamento e o Governo.

Neste enunciado residem diferenças muito significativas em relação à fórmula, talvez simplista, de “controlo civil das Forças Armadas”. Porque não se trata de “controlo” mas sim de “exercício de responsabilidades políticas” e também não se trata de “controlo civil” mas sim de “exercício democrático”.

As Forças Armadas são um elemento intrínseco e indispensável ao Estado, e isso define para quem responde pelo Estado uma responsabilidade primeira pelo bom funcionamento da instituição militar, à luz do Estado e dos seus objetivos e com base em duas ideias superiores.

A ideia superior de Política, como forma de conceber a melhor resposta às necessidades e anseios dos cidadãos, no que se inclui a Segurança e Defesa, impossíveis de satisfazer sem Forças Armadas. E também a ideia superior de Estado, como forma de organizar e conduzir essas respostas, o que, evidentemente, tem também que ver com a estruturação e ação militares.

No que tange à Segurança e Defesa estas responsabilidades não se esgotam todavia no plano dos agentes políticos. Elas incumbem igualmente aos responsáveis militares.

Muitas vezes isso é resumido ao preceito que os Chefes Militares têm que cumprir bem e nos melhores termos as determinações e orientações dos atores políticos. Nas democracias é questão assente que assim tem que ser. Mas é pobre pensar que é só isso. Para além de cumprirem bem e nos melhores termos os Chefes Militares têm o direito e acima dele o dever, de contribuírem de modo ativo e isento para a formulação das políticas e das leis referentes ao seu setor. E os decisores políticos, retendo a última palavra, têm a obrigação, a necessidade e o interesse de com eles trabalharem para essa finalidade. Tudo isto sugere partilha de responsabilidades ou, no mínimo, organização convergente de responsabilidades. Naturalmente com o entendimento que, neste âmbito, as responsabilidades dos políticos e dos militares são de natureza análoga, sendo certo que as dos políticos se situam num patamar de responsabilidade mais elevada e são mais amplas.

MECANISMOS FORMAIS E INFORMAIS

A doutrina das relações civis-militares ganhou força nas sociedades ocidentais, cujo pensamento influencia a estrutura, os padrões e a identidade corporativa das respectivas Forças Armadas (FA). Nestas sociedades, o controlo civil sobre as suas FA baseia-se em princípios democráticos definidos normativamente em leis constitucionais e outros instrumentos jurídicos. A elite política tem ao seu dispor diversos mecanismos formais para exercer um controlo das suas FA, nomeadamente através de comités parlamentares, auditorias, orçamento de defesa, controlo presidencial ou governamental ou, ainda, através do Provedor de Justiça. A própria sociedade civil, cujo tecido social tem interiorizado os valores democráticos, exerce uma pressão implícita para que valores como a transparência, a responsabilização e a primazia do governo eleito democraticamente, sejam respeitados pelas elites política e militar.

Com o fenómeno da descolonização, a generalidade dos países recém-independentes importaram estes modelos para as suas sociedades, procurando aplicar na criação das suas FA o que parecia ser uma fórmula testada e comprovada. Contudo, as idiosincrasias da generalidade desses países dificultaram,

em alguns aspetos, a implementação desses modelos externos. Alguns autores africanos repensaram os princípios adquiridos, tendo em consideração a tradição e a cultura autóctones. Um dos aspetos mais enfatizado refere-se aos mecanismos informais para o controlo civil das FA, baseados nas relações e parcerias que se estabelecem entre as elites política e militar. Apesar de alguns mecanismos informais serem transversais a todas as relações civis-militares – ocidentais ou não – tais como a necessidade de promoção de diálogo, a negociação e convergência de pontos de vista entre essas elites, a realidade das sociedades africanas leva a ter em consideração outros mecanismos informais ou não institucionais, tais como a composição social das FA, a distribuição de autoridade na hierarquia militar, a identidade corporativa, a relação entre os diferentes serviços das FA, bem como divergências dentro do seu corpo de oficiais. Por vezes é igualmente necessário ter em consideração outros atores como sejam as forças policiais, os serviços de informações ou, em alguns casos, empresas de segurança privada. A relevância destes atores acresce em situações de desarmamento e reinserção de ex-combatentes.

Entender as coisas desta forma e agir em conformidade, é alicerçar as Forças Armadas na Sociedade de modo saudável e particularmente construtivo. Uma visão deste tipo é mais rica e mais responsabilizante. Nesse sentido também mais justa. E certamente melhor e mais útil para o Estado.

Os PALOP, através dos seus ordenamentos constitucionais e legais, inscrevem-se nesta ótica, apenas com a infeliz exceção do que hoje se passa na Guiné-Bissau e que é a negação de qualquer paradigma, forçando a que as considerações que neste texto são genericamente feitas aos PALOP tenham que excluir aquele país.

Mas se as regras são adequadas, o modo como políticos e militares agem nas suas respetivas condutas é uma questão diferente. Em todas as sociedades há desvios e práticas infelizes. De políticos e de militares. O que evidentemente é também uma realidade no caso dos PALOP.

São múltiplos os parâmetros segundo os quais esta dimensão concreta deve ser escrutinada. Deles talvez seja possível eleger cinco como referências principais.

O primeiro tem que ver com o entendimento sobre condição militar, entendida como a disponibilidade dos militares para, em defesa da Pátria, aceitarem o risco, se necessário até ao sacrifício da Vida e, também, como reconhecendo e acatando uma forte disciplina e alguma limitação de direitos, designadamente políticos. E compreendendo que a condição militar, enquanto elemento essencial ao bom funcionamento das Forças Armadas, é um valor do Estado e da Sociedade. Um valor da comunidade nacional, obrigando políticos à sua defesa e afirmação e impondo aos militares o seu respeito e boa prática. Nesta dimensão o entendimento formal que se verifica nos PALOP é inteiramente conforme. E não é muito distante a prática que se verifica.

Mas se no plano dos direitos políticos a regra generalizadamente unânime é a de que os militares se devem manter afastados do jogo partidário, não pode deixar de se reconhecer que essa regra tem um aplicação mais difícil, ou talvez menos espontânea, em sociedades cuja independência nacional foi conseguida há relativamente pouco tempo e muito por via de uma luta armada a que se associava uma componente ideológica. Ou em sociedades que viveram em tempos próximos conflitos internos identicamente com base ideológica.

De uma forma geral os PALOP ainda refletem essas dificuldades. Mas é muito positivo que eles próprios as reconheçam como perturbadoras, as tomem como transitórias e se empenhem na sua eliminação, nomeadamente procurando que não se coloquem para as novas gerações.

O que evidencia que o seu entendimento é que a boa norma é a do apartidarismo das Forças Armadas. Não só por razões de estabilidade democrática, como sobretudo por se compreender que a missão nacional e permanente das Forças Armadas se liga à Sociedade e ao Estado, que são valores gerais e perenes e não às formações partidárias, que são particulares e efémeras. Nos PALOP este é um preceito que traz preocupações

e obrigações aos militares, mas também e talvez sobretudo, às formações e lideranças partidárias, ainda muito determinadas pelo seu percurso histórico recente.

Segundo plano de observação, o que se refere à repartição de recursos no quadro do Estado, no que relevam o debate e a política orçamentais.

Uma evidência factual da boa inserção das Forças Armadas nas sociedades dos PALOP é a sua manifesta compreensão que as questões ligadas à satisfação de necessidades básicas das respetivas populações justificam primazia na atribuição de recursos nacionais.

A esta postura dos militares devem os políticos corresponder com uma inequívoca compreensão de que Bem-Estar e Segurança são objetivos indissociáveis, que ou se reforçam ou se prejudicam mutuamente e que, não havendo Segurança sem Forças Armadas, há evidentemente que respeitar um mínimo de adequado apetrechamento militar. O terceiro aspeto que se desejaria salientar tem ligação com a questão dos recursos e corresponde à boa compreensão de políticos e militares do eficaz e muito útil papel que as Forças Armadas, em articulação com outros agentes, podem e devem desempenhar no âmbito da Segurança Humana, especificamente na proteção das vidas, dos bens e dos direitos dos seus concidadãos.

“
Na mesma sociedade civis e militares não podem ser grupos que mutuamente se oponham ou se vigiem. Uns e outros têm responsabilidades de cidadania.

Em sociedades que se confrontam com desafios de desenvolvimento, como são as dos PALOP, esta é uma prática particularmente necessária, verificando-se que, justificadamente, essa tem sido e é a opção desses Estados.

Um quarto parâmetro de análise prende-se com a não singularização das Forças Armadas no quadro das políticas gerais do Estado. Há evidentemente uma especificidade militar a atender e até a cultivar, mas se os modelos em vigor nas Forças Armadas em áreas como o ensino, a saúde ou o controlo financeiro e orçamental observarem os critérios essenciais definidos para o conjunto do Estado, isso naturalmente que facilita os processos de bom conhecimento mútuo, transparência e integração. Claro que esta é uma abordagem tornada inviável se na definição desses critérios gerais não houver boa atenção aos requisitos decorrentes da natural e desejável especificidade militar. Outra perversidade, absolutamente a evitar, é entender que este preceito implica desmantelamento das correspondentes estruturas militares a favor da sua dissolução no conjunto do aparelho público.

Os PALOP têm a este propósito uma boa prática, sendo particularmente de saudar a plena inserção das políticas setoriais militares (saúde e ensino nomeadamente) no normativo geral dos correspondentes setores nacionais. É interessante observar como isso constitui preocupação, em particular nos seus esforços de reforma e modernização.

Último parâmetro de observação: o do delicado tema do prestígio das Forças Armadas perante as lideranças políticas e as opiniões públicas.

O prestígio sustentado não assenta em ações de “marketing”, mas sim em pressupostos de seriedade de objetivos, de eficiência, de competência e de profissionalismo.

O prestígio das Forças Armadas dos PALOP ainda radica, em larga medida, nos conflitos de emancipação nacional e de luta interna que viveram. O que confere uma nota positiva.

Mas, no presente, parece ser sobretudo em tarefas da Segurança Humana que as Forças Armadas dos PALOP devem fundamentar o modo como são lidas pelos seus concidadãos. E assim acontece de modo razoavelmente positivo. O mesmo se dizendo quanto ao envolvimento dos militares em tarefas, ainda que implícitas, de reforço da unidade e coesão nacionais, como adiante se referirá.

Forças Armadas e sociedade civil

A grande importância dos aspetos informais no contexto das relações entre Forças Armadas e Sociedade decorre do facto de refletirem um relacionamento direto e com rosto entre uns e outros. O caso dos PALOP confirma esse entendimento.

Neles assume especial relevância o contributo dado em permanência pelos militares para a superação dos antagonismos que levaram à guerra civil, para o esbatimento de tensões interétnicas e para a difusão do português como língua veicular comum. É inestimável o valor deste empenhamento militar para o reforço da unidade e da coesão nacionais.

E é também muito marcante a colaboração corrente das Forças Armadas no combate a catástrofes e calamidades naturais, bem assim como o seu apoio à mais completa difusão de cuidados básicos de saúde e à generalização do ensino.

Faceta curiosa mas a requerer uma análise autónoma a escapar a este texto, consiste na circunstância de em Angola e Moçambique terem apreciável protagonismo público equipas desportivas dos militares. O Primeiro de Agosto em Angola e o Matchedje em Moçambique. Se por um lado a sua existência parece refletir um certo afastamento dos militares em relação à sociedade, a verdade é que, ao participarem nas grandes competições nacionais, essas equipas, colocam as Forças Armadas no interior de manifestas pulsões populares. ■