

ROMÃO, Ana; BALTAZAR, Maria da Saudade; SILVA, Sara; BAPTISTA Luís – Pela lente das políticas públicas: a construção social dos antigos combatentes. *Configurações: Revista de Ciências Sociais* [Em linha]. 36 (2025) 169-177. ISSN 2182-7419.

PELALENTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A CONSTRUÇÃO SOCIAL DOS ANTIGOS COMBATENTES

ANA ROMÃOⁱ

Academia Militar (AM)
Centro de Investigação, Desenvolvimento e Inovação da Academia Militar (CINAMIL)
Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA)

MARIA DA SAUDADE BALTAZARⁱⁱ

Universidade de Évora (UEvora)
Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais – Polo da Universidade de Évora (CICS.NOVA.UÉvora)

SARA SILVAⁱⁱⁱ

Universidade de Évora (UEvora)
Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais – Polo da Universidade de Évora (CICS.NOVA.UÉvora)

LUÍS BAPTISTA^{iv}

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade NOVA de Lisboa (NOVA FCSH)
Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA)

RESUMO

O fim da Guerra Colonial (GC) impulsionou as políticas públicas destinadas aos antigos combatentes, embora com progressos lentos. A presente contribuição analisa a última geração destas políticas, na transição do milénio, propondo-se identificar a sua especificidade através de revisão bibliográfica e análise legislativa. Dos resultados apurados

i anaromao74@gmail.com | ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9791-5172>.

ii baltazar@uevora.pt | ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2995-820X>.

iii d50858@alunos.uevora.pt | ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0005-9109-8836>.

iv luisv.baptista@fcs.unl.pt | ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6228-1301>.

salienta-se que o Estatuto dos Antigos Combatentes consagra uma visão integrada dos apoios e do suporte institucional, contribuindo significativamente para a construção identitária desta categoria social específica. Na implementação dos modelos de intervenção persistem, no entanto, problemas que configuram desafios aos contributos das Ciências Sociais, nomeadamente no sentido de dar voz aos destinatários das políticas e outros atores envolvidos.

PALAVRAS-CHAVE: antigos combatentes, políticas públicas, guerra, identidade social

ABSTRACT

THROUGH THE LENS OF PUBLIC POLICIES: THE SOCIAL CONSTRUCTION OF FORMER COMBATANTS

The end of the colonial war led to the implementation of public policies for former combatants, although the pace of progress was gradual. This contribution analyses the latest generation of these policies, at the turn of the millennium, with the objective of identifying their specificity through a bibliographical review and legislative analysis. The findings demonstrate that the Statute of Former Combatants encapsulates an integrated approach to support, encompassing both material and institutional assistance. This has played a pivotal role in shaping the identity of this particular social group. However, challenges persist in the implementation of intervention models, particularly in terms of ensuring the voices of the policy beneficiaries and other key stakeholders.

KEYWORDS: former combatants, public policies, war, social identity

RESUMÉ

À TRAVERS LE PRISME DES POLITIQUES PUBLIQUES: LA CONSTRUCTION SOCIALE DES ANCIENS COMBATTANTS

La fin de la guerre coloniale a stimulé les politiques publiques en faveur des anciens combattants, même si les progrès ont été lents. Cette contribution analyse la dernière génération de ces politiques, au tournant du millénaire, et vise à identifier leur spécificité à travers une

revue bibliographique et une analyse législative. Les résultats obtenus montrent que le statut des anciens combattants consacre une vision intégrée des aides et de l'appui institutionnel, contribuant de manière significative à la construction identitaire de cette catégorie sociale spécifique. Cependant, des problèmes persistent lors de la mise en œuvre des modèles d'intervention et posent des défis aux contributions des sciences sociales, notamment afin de donner la parole aux destinataires des politiques et aux autres acteurs impliqués.

MOTS-CLÉS: anciens combattants, politiques publiques, guerre, identité sociale

INTRODUÇÃO

Os conceitos de veterano militar e de antigo combatente cruzam-se, pelo facto de designarem homens e mulheres que prestaram serviço militar, porém não são exatamente sinónimos. A passagem à veteranaria decorre do regresso à vida civil, quando o militar é desmobilizado, após um percurso mais ou menos longo de serviços prestados. A condição de antigo combatente (AC) refere-se aos que, enquanto militares, estiveram envolvidos em teatros de guerra (Santos, 2023). Na literatura internacional há uma nítida preferência pelo termo veterano e também a mais relevante estrutura associativa, a *World Veterans Foundation*, adota este conceito mais abrangente. Em Portugal, nenhum destes conceitos tem estado especialmente presente na agenda das políticas públicas. Porém, é o conceito de AC que tem tido maior expressão no contexto nacional, quer por parte das designações que adquirem as respetivas associações quer no âmbito sociopolítico.

O objetivo desta contribuição consiste em analisar as políticas públicas destinadas aos AC da GC, considerando a sua evolução e implicações atuais, nomeadamente questionando o estatuto que lhes está reservado nas mais recentes políticas públicas. Cinquenta anos depois do fim da GC, justifica-se um olhar sociológico quanto ao modo como se tem construído a identidade e a memória social dos que nela participaram.

Esta reflexão desenvolve-se a partir da literatura, de análise legislativa e de outros documentos referentes aos AC da GC, abrangendo especialmente os últimos vinte anos, marcados pela publicação do Estatuto do Antigo Combatente (EAC), em 2020.

O artigo estrutura-se em dois tópicos principais. Num primeiro momento, problematiza-se a quantificação do universo de AC. Em seguida, faz-se uma resenha das principais políticas conferindo centralidade à análise do EAC, enquanto mais recente instrumento de política que apresenta aspetos inovadores e que recupera conceitos, medidas e planos pré-existentes.

É nesta aproximação a um processo de acareação das fontes de informações recolhidas que se discute sociologicamente a construção social dos AC sob a lente das políticas públicas em Portugal.

1. ESTIMATIVAS E DISCREPÂNCIAS A PROPÓSITO DO UNIVERSO DOS AC

A quantificação dos impactos relacionados com as guerras é um exercício difícil, sendo universalmente admitido que o número de mortes supera os valores estimados (Obermeyer, Murray e Gakidou, 2008).

A GC (1961-1974) foi geradora de profundas consequências que se manifestam até hoje, através de impactos na saúde física e mental, para além das dificuldades de reintegração social de todos os AC, originários quer dos territórios africanos, quer da então designada Metrópole (Rodrigues, 2017; Vieira, Baptista, Romão, Baltazar e Silva, 2021; Rodrigues, 2024).

O apuramento de dados relativamente ao efetivo militar mobilizado para a GC e as estimativas face ao número de mortes e feridos diferem consoante as fontes consultadas. Os dados relativos aos feridos são especialmente difíceis de levantar, por um lado, por existirem diferentes fontes de registos e pela multiplicidade de critérios que empregavam, por outro lado, porque o regime ditatorial e a censura controlavam a publicação desses dados (Sousa, 2022).

Segundo Maia, McIntyre, Pereira e Fernandes (2006), a mobilização para Angola, Guiné e Moçambique envolveu cerca de um milhão de militares portugueses, dos quais 10 mil perderam a vida e 40 mil ficaram feridos. Fraga (2014, p. 89) salienta a carência de dados oficiais sobre a “quantidade de estropiados que a guerra provocou”, admitindo que “os indícios apontam para números muito elevados e desproporcionados na relação com os dos mortos”.

Mais recentemente, num levantamento sobre *Números da Guerra de África*, Sousa (2021) refere que nas três frentes da guerra participaram cerca de 800 mil militares, aos quais se associam cerca de 500 mil oriundos do recrutamento local (Angola, Guiné e Moçambique). O número de mortes entre os combatentes foi 10 425, dados que incluem os militares oriundos da Metrópole, e os que foram recrutados localmente. Considerando o total de feridos, as estimativas apontam para 117 mil, se agregarmos os que ocorreram em combate e os resultantes de acidentes. Destes, 28 mil precisaram de ser evacuados para os hospitais centrais (Sousa, 2021).

Meio século depois do fim da era colonial, a guerra ecoa ainda na memória de muitos. Os dados mais recentes sinalizam 328 860 AC da GC, uma cifra correspondente a cerca de 40% dos que foram mobilizados e que representa 77% do universo de AC (424301) registado em 2022. O restante universo é composto pelos cônjuges sobreviventes (17%) e por militares que participaram em missões humanitárias de apoio à paz (6%) (DGRDN, 2022).

Como se sabe, os aspetos traumáticos das guerras deixam marcas indeléveis não apenas nos próprios, mas também naqueles que de perto convivem com os combatentes. Os AC da GC têm hoje uma idade média de 83 anos, eram jovens quando foram incorporados (DGRDN, 2022). Cerca de 14 mil adquiriram deficiências (Sousa, 2021), que lhes foram reconhecidas, mas há ainda um número incerto de ex-militares cujos processos se arrastam nas muito complexas questões jurídicas inerentes aos requisitos para estabelecer nexo de causalidade entre a guerra e os traumas físicos ou psicológicos.

O caso dos ex-militares oriundos do recrutamento local envolve particularidades e ambiguidades indissociáveis do contexto pós-colonial, que não acautelou a condição desses militares que combateram pelas Forças Armadas Portuguesas, mas que o Estado português não protegeu, e que as novas nações africanas ostracizaram pelo fato de terem lutado contra os movimentos de libertação, ao lado da potência colonial, histórias de vida que Fátima Rodrigues (2017) descreve exemplarmente. Destaca-se ainda, entre outros, o trabalho de Sofia da Palma Rodrigues (2024), sobre as reivindicações dos combatentes das ex-colónias e as suas histórias silenciadas ao longo de cinco décadas.

Se pensarmos que os impactos de tudo isto recaem também sobre a família, teremos de considerar um efeito multiplicador, que torna ainda mais difícil estimar com rigor a delimitação do universo a que as políticas públicas deverão atender, com reflexo na dificuldade em alinhar os diagnósticos necessários com a capacidade de ação política conducente à maturidade de políticas públicas justas e adequadas.

2. A MAIS RECENTE GERAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: RECONHECIMENTO FORMAL E SIMBÓLICO

Durante a Guerra, o rigor da censura silenciava os traumas, e a insuficiente cobertura dos serviços de saúde, no contexto de um Estado Providência incipiente, obrigava a que o encargo de cuidar dos feridos e de acalantar o sofrimento recaísse sobretudo na esfera privada e familiar (Calafate e Ribeiro, 2013), não sendo de ignorar também o papel da Cruz Vermelha.

A primeira lei específica para os AC da GC surgiu com o Decreto-Lei n.º 43/1976, que reconheceu os direitos dos Deficientes das Forças Armadas (DFA). Contudo, tais direitos focaram-se inicialmente na concessão de pensões e benefícios sociais (autores, 2021). Só com a Lei n.º 46/1999, o stress pós-traumático adquirido em contexto de guerra passou a ser considerado para requerimento da condição de DFA. Este reconhecimento coincide com um período de maior consciencialização social relativamente às questões da saúde mental (autores, 2022).

Nesta sequência, foi criada a Rede Nacional de Apoio (RNA) (Lei nº 50/2000, de 07 de abril), para informar e encaminhar os AC com esse tipo de patologias bem como para prestar os serviços de apoio médico, psicológico, reabilitação social e integração na sociedade civil.

A criação desta estrutura é indissociável da ação coletiva das associações de AC que, com exceção da Liga dos Combatentes, se constituíram depois do final da GC. Neste âmbito, as estruturas associativas, ao abrigo de protocolos específicos com a DGRDN, desempenham um papel significativo na prestação de cuidados e serviços para o bem-estar dos antigos combatentes e respetivas famílias (autores, 2022).

Posteriormente, em 2020, foi promulgado o EAC que representa a geração mais atual das políticas públicas onde está patente o apoio

aos AC, consagrando questões de memória, inclusão social, proteção e participação na sociedade (figura 1).

Figura 1. Dimensões do Estatuto de Antigo Combatente

Reconhecimento e identidade pública	Direitos sociais e económicos	Cuidados de saúde e apoio psicológico	Apoio e rede social	Memória e valorização histórica
<ul style="list-style-type: none"> • Cartão de AC • Cartão de viúva/o • Titular de reconhecimento da Nação • Insignia nacional de AC 	<ul style="list-style-type: none"> • Complemento e suplemento especial de pensão • Isenção de taxas moderadoras • Protocolos e parcerias aquisição e utilização de bens e serviços • Direito de preferência na habitação social • Gratuidade dos transportes públicos • Gratuidade da entrada nos museus e monumentos nacionais 	<ul style="list-style-type: none"> • Rede nacional de apoio (RNA) • Plano de ação para apoio aos deficientes militares (PADM) • Plano de apoio social aos AC em situação de sem-abrigo 	<ul style="list-style-type: none"> • Balcão Único • Unidade Técnica para os AC • Centro de Recursos de Stress em Contexto Militar (CRSCM) 	<ul style="list-style-type: none"> • Dia do AC • Honras fúnebres • Conservação e manutenção dos talhões de inumação

Fonte: Adaptado de EAC (Lei n.º 46/2020, de 20 de agosto).

Esta nova geração de políticas públicas diferenciadas consagra uma gestão integrada dos instrumentos e modelos de intervenção, contribuindo significativamente para construir a identidade coletiva dos AC enquanto categoria social específica.

Várias dimensões desta política concorrem para essa construção identitária, designadamente: o reconhecimento e identidade pública decorrente do papel social e dos sacrifícios a que foram sujeitos; direitos sociais e económicos ao garantir benefícios específicos; cuidados de saúde e apoio psicológico resultantes dos impactos físicos e psicológicos em contexto de guerra; apoio e rede social através de estruturas como o Balcão Único, direcionado para facilitar o acesso aos direitos consagrados; memória e valorização histórica, enfatizando o papel dos AC ao serviço das Forças Armadas e consolidando a sua identidade coletiva.

A opção por uma gestão integrada da política revela uma visão complexa e multidimensional de políticas públicas inclusivas, construídas com o envolvimento e parcerias entre estruturas públicas e outras organizações da sociedade civil. Refira-se que a criação da Unidade

Técnica de Apoio destina-se precisamente a coordenar e monitorizar a nível interministerial a implementação das políticas e planos de ação no âmbito da saúde e da reintegração social. Numa outra ótica de ligação com as universidades e centros de investigação, o Centro de Recursos de Stress em Contexto Militar (CRSCM) tem a responsabilidade de organizar e produzir conhecimento sobre questões de stress pós-traumático resultante de contextos de guerra. Este tem uma composição interuniversitária e interdisciplinar, cujo trabalho se direciona duplamente para a produção/divulgação de conhecimento e elaboração de recomendações de política. Através desta cooperação interinstitucional criam-se condições para densificar a componente formal do capital social relevante para a construção social dos AC. Por sua vez, assumindo de forma direta o papel de representação identitária dos AC, as respetivas associações têm grande relevância na construção e reativação de laços sociais, criação de redes de suporte e inclusão comunitária, através de atividades diversas, com destaque para o lugar que assumem na RNA.

CONCLUSÕES

Convocando uma visão sociológica sobre as mais recentes políticas públicas destinadas aos AC, tomando especialmente em consideração a perspetiva integrada que consta do EAC, observa-se que este consagra uma visão complexa e multidimensional de apoio e proteção, baseada num esforço de conciliação entre reconhecimento simbólico, direitos sociais e económicos, saúde e integração ativa na sociedade. Neste sentido, constrói uma rede de valorização e de suporte, no intuito de proporcionar condições de bem-estar a uma categoria social, cuja singularidade é institucionalmente reconhecida como parte integrante da memória histórica. Todavia, cinquenta anos após o fim da GC, há ainda um número incerto de AC que não beneficiam destas medidas de apoio. Estamos perante uma severa limitação no âmbito da atuação política que importa contrariar, quer em relação aos AC da GC, quer no que toca às novas gerações de homens e mulheres que têm sido chamadas a participar numa multiplicidade de missões humanitárias e de apoio à paz.

Tais questões interpelam uma abordagem das Ciências Sociais no intuito de produzir conhecimento e recomendações de política. São desafios estimulantes para as metodologias de investigação sociológica, como seja a abordagem da investigação-ação e sua capacidade para dar voz aos atores envolvidos, especialmente os destinatários das políticas.

BIBLIOGRAFIA

- CALAFATE RIBEIRO, Margarida; SOUSA RIBEIRO, António – Os netos que Salazar não teve: Guerra Colonial e memória de segunda geração. *Revista do Núcleo de Estudos de Literatura Portuguesa e Africana da UFF* [Em linha]. 5:11 (2013) 25-36. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5616391>. ISSN 1984-2090.
- DGRDN – Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional – *Relatório de Implementação do Estatuto do Antigo Combatente* (2022). Lisboa: DGRDN, 2023.
- FRAGA, Luís Alexandre – *A Guerra Colonial: 1961-1974*. Camões: Repositório Institucional da Universidade Autónoma de Lisboa, 2014.
- MAIA, Ângela; MCINTYRE, Teresa; PEREIRA, Graça; FERNANDES, Eugénia – Por baixo das pústulas da Guerra: Reflexões sobre um estudo com ex-combatentes da Guerra Colonial. In GAMA, Manuel (Ed.) – *A Guerra Colonial (1961-1974)*. Braga: Centro de Estudos Lusíadas, Universidade do Minho, 2006. ISBN 9729981418. pp. 11-28.
- OBERMEYER, Ziad; MURRAY, Christopher; GAKIDOU, Emmanuela – Fifty years of violent war deaths from Vietnam to Bosnia: Analysis of data from the world health survey programme. *British Medical Journal* [Em linha]. 336 (2008) 1-9. Disponível em: <https://doi.org/10.1136/bmj.a137>. ISSN 0959-8146.
- RODRIGUES, Fátima da Cruz – *Antigos combatentes africanos das Forças Armadas Portuguesas: A Guerra Colonial como território de (re)conciliação*. Lisboa: Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, 2017. ISBN 9789898751119.
- RODRIGUES, Sofia da Palma – *Por ti, Portugal, eu juro! - A história dos comandos africanos da Guiné*. Lisboa: Tinta-da-China, 2024. ISBN 9789896718794.
- SANTOS, Henrique José Pereira – Veterania ou condição de ser veterano. *Revista Militar* [Em linha]. 2661 (2023) 11-43. Disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/artigo/1741>. ISSN 0873-7630.
- SOUSA, Pedro Marquês – *Os Números da Guerra de África. Angola, Guiné, Moçambique: mortos, feridos, armas e combates, custos, desertores*. Lisboa: Editora Guerra & Paz, 2021. ISBN 9789897026560.
- VIEIRA, Inês; BAPTISTA, Luís; ROMÃO, Ana; BALTAZAR, Maria da Saudade; SILVA, Sara – *Políticas públicas de resposta ao stress militar desde a I Guerra Mundial. Relatório da equipa da área sociológica do Centro de Recursos de Stress em Contexto Militar* [em linha]. Lisboa: CICS.NOVA, 2021. Disponível em: https://www.defesa.gov.pt/pt/adesaeeu/ac/crscm/investigacao/Documents/03_CICS-NOVA_Relatorio-Final-CRSCM_rev.pdf.

