

---

# NAÇÃO E DEFESA

---



*ANO III — N.º 8 — OUTUBRO — DEZEMBRO DE 1978*  
*(Publicação Trimestral)*

---

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL — PORTUGAL

**DIRECTOR**

**Vice-Almirante LEONEL ALEXANDRE GOMES CARDOSO,**  
*Director do Instituto da Defesa Nacional*

*Propriedade, Redacção e Administração*

**INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL**

*Calçada das Necessidades, 5 — LISBOA 3*

**CONDIÇÕES DE ASSINATURA**

Por número (num mínimo de quatro) ... ..	40\$00
Preço de venda avulso ... ..	50\$00

EDITORIAL ... ..	5
POLÍTICA GERAL, POLÍTICA MILITAR E EFICÁCIA MILITAR	
<i>Por J. Baptista Comprido</i> ... ..	11
OPINIÃO PÚBLICA E DEFESA NACIONAL	
<i>Por Raul França Ribeiro Carneiro Martins</i> ... ..	29
DIREITOS DO HOMEM E DEFESA DA DEMOCRACIA	
<i>Por António Maria Pereira</i> ... ..	49
SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE	
<i>Por Fausto de Moraes</i> ... ..	77
POR UMA POLÍTICA DE INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA	
<i>Por A. Rocha Trindade</i> ... ..	107
TRANSFERÊNCIAS DE TECNOLOGIA, INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA E DESENVOLVIMENTO	
<i>Por Assis Farinha Martins</i> ... ..	145



---

EDITORIAL

---



---

## EDITORIAL

---

*Reveste-se sempre de um simbolismo muito particular, para a Humanidade, o voltar de mais uma folha no livro dos séculos. Dentro de escassos 21 anos ficarão para trás as páginas ricas do século XX, nas quais se inscreveram, já, o automóvel e o cinema, o telégrafo e o avião, o plástico e a bomba atômica, o frigorífico e a propulsão a jacto, o antibiótico e a nave espacial, o computador e a pílula, a televisão e o Homem na Lua, o transistor e a transplantação de órgãos, o satélite artificial e o bebé-proveta — para só referir as novidades de maior impacto na vida das sociedades.*

*O que nos trará o século XXI? Que nos reservará, ainda, a fértil imaginação do Homem, na sequência do espectacular desenvolvimento científico e tecnológico evoluindo em progressão geométrica?*

*Com o estímulo permanente da nova «estratégia do medo», certamente surgirão inovações espantosas e terríveis — ainda que com aplicações pacíficas (!) — pois são as guerras, quentes ou frias, que inspiram e impulsionam a grande maioria dos chamados progressos da ciência e da técnica.*

*Como se desenvolverá um futuro conflito mundial, admitindo que a Humanidade não cometerá, à sua escala, a insanidade colectiva de Jonestown? Haverá lugar para neutros ou será a guerra ainda mais global do que as anteriores, abrangendo não só a totalidade dos cidadãos e dos sectores da vida nacional dos países directamente envolvidos, como também a dos que pretendem manter a neutralidade?*

*Haverá lugar para instalações vitais à superfície e para plataformas, com sistemas de armas, deslocando-se a baixa velocidade, como sejam os carros de combate, os navios de guerra e os aviões subsónicos? Ou tudo se desenrolará no espaço, e do*

*espaço, sendo as únicas plataformas poderosas naves deslocando-se a velocidades de muitos MACH?*

*Continuará o Homem a accionar alguns dos sofisticados meios de destruição, ou passará a constituir apenas o elemento que os concebe, produz, instala, regula e mantém, cabendo exclusivamente a computadores o seu accionamento?*

*Decerto que as reacções humanas serão confrangedoramente lentas para poder satisfazer a extraordinária rapidez de acção exigida pelos futuros meios de combate — o que nos conduz a outras interrogações:*

*Poderão as forças armadas do futuro ser concebidas nos mesmos moldes das actuais? Continuará, por exemplo, a justificar-se a nítida distinção entre Exército, Marinha e Força Aérea? Ou irá verificar-se uma alteração profunda nos conceitos presentemente aceites como adequados?*

*Todas estas cogitações não passam dum breve e superficial exercício de imaginação que busca a sua lógica na história do século XX — nomeadamente nos últimos 30 anos — e que talvez não seja tão fantasioso como pode parecer à primeira vista. Mas, mesmo que a realidade futura não vá tão longe — ou tão depressa — como é admitido, o que parece inegável é que um futuro conflito será caracterizado pela globalidade do seu âmbito e pela extrema rapidez e precisão das acções e reacções de combate que apenas o automatismo poderá satisfazer. Os «senhores da guerra» serão os cientistas e os técnicos, cabendo aos políticos decidir quando actuar e aos militares onde actuar. Quanto á forma de actuar caberá aos computadores decidir, de acordo com a programação introduzida, normalmente, antes do início das hostilidades.*

*Do pouco que foi dito poderá concluir-se da crescente necessidade de procurar evitar os conflitos e de estar preparado para lhes fazer face, antes que se concretizem. O que, por outras palavras, significa que a defesa deverá constituir uma das principais preocupações de qualquer nação e de cada um dos seus cidadãos, mesmo — e talvez principalmente — em tempo de paz.*

*Sem uma esclarecida e adequada política de defesa nacional (no conceito alargado ou mesmo global), sem um forte sentimento nacional que poderá designar-se por «espírito de defesa» e sem forças armadas que funcionem eficientemente, como um todo homogéneo, considera-se difícil, num futuro não muito distante, garantir a segurança nacional de qualquer país.*



---

**POLÍTICA GERAL, POLÍTICA MILITAR  
E EFICÁCIA MILITAR**

---

10

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

CHICAGO, ILLINOIS

1963

---

## POLÍTICA GERAL, POLÍTICA MILITAR E EFICÁCIA MILITAR

---

1. À medida que o conceito de defesa nacional vai consolidando a sua substância, definindo a sua forma e situando a sua posição correcta ao nível da nação e do Estado e se descobre e aceita a sua forte tendência evolutiva actual para espaços mais vastos e globalizantes, mais nítida se torna a consciência das contradições em que pode entrar o sistema de segurança de um país quando este não dispõe de uma política de defesa nacional, democrática e constitucional.

Não se apreciarão aqui as razões ou explicações possíveis que podem conduzir a tal carência, nem se tratará de averiguar se, num dado momento histórico, a situação geral numa sociedade não aconselhará prudentemente, e pragmaticamente, a analisar previamente se se deve ou não manter transitoriamente aquele estado híbrido.

Pretende-se sim, ultrapassando a noção clara de que não pode existir independência e soberania com sentido mínimo onde a segurança não estiver garantida, analisar a ligação entre alguns dos principais componentes dessa segurança, em particular os que se reúnem nos grandes blocos de política geral, política militar e eficácia militar. Recorrer-se-á à técnica englobante das relações entre os elementos predominantes daqueles blocos numa perspectiva de integração num sistema representativo simplificado.

Este exercício teórico-pedagógico não foi fácil mesmo em países que tiveram de resolver no passado problemas vitais de ligação entre a eficácia militar nacional e o estado das suas estruturas económicas, sociais e políticas. Mas, sabe-se que essa ligação estreita continua a existir, que é extremamente forte e que a maior ou menor atenção que lhe é devotada pela nação e pelo Estado anda de braço dado com os sucessos ou fracassos das singraduras históricas nacionais.

2. Em regimes democráticos, os órgãos de soberania responsáveis, através dos mecanismos constitucionais apropriados, definem as grandes orientações da segurança ou defesa nacional, a partir das quais o Governo, numa perspectiva de política geral, por sua vez fundamentada em factores de ordem económica, social e política, estabelece a política militar. Esta é de textura complexa, muito variada, influenciada por vectores internos e externos, objectivos e subjectivos. A eficácia militar, por sua vez, não é um dado em si, mas o resultado concreto da política militar na sua contribuição para a segurança ou defesa de um país.

É óbvio que aqueles blocos e os seus elementos constituintes formam um sistema, na acepção de que constituem um conjunto de entidades inter-relacionadas e que o efeito de qualquer elemento no comportamento do todo depende, pelo menos, de um outro elemento do conjunto. Isto é, nenhum elemento do conjunto tem efeito independente no todo mas, cada um deles tem sempre algum efeito nesse todo. Num sistema, a atenção centra-se no todo e não nas partes. O juízo e o raciocínio são sintéticos, ou seja, visam na sua aplicação concreta a solução de um problema através da decomposição da solução global do sistema mais vasto de problemas em que o primeiro se insere. Mais ainda: o funcionamento dum sistema depende criticamente de como as suas partes se ligam e não meramente de como elas funcionam individualmente. Estes conceitos e métodos são já hoje de aplicação corrente à matéria em apreciação. Como são já hoje dados adquiridos que as sociedades de características individualistas, analíticas e fechadas apresentam dificuldades em conceber visões globais sistémicas e, conseqüentemente, esbanjam recursos, consomem energias e dissipam esforços humanos em esquemas e mecanismos de limitada eficácia funcional.

3. Seria deslocada aqui a construção exaustiva de um modelo completo integrador de todas situações problemáticas do sistema relativas à política geral, política militar e eficácia militar. É muito menos que apontasse para soluções mesmo estáticas, instantâneas, quanto mais se se colasse à realidade dinâmica e contínua dos próprios problemas e respectivas soluções, conforme é exigido pela «sistemia». Todavia, julga-se de interesse apresentar, de forma sintética, um sistema elementar de coordenadas principais, que permita ensaiar um trabalho esclarecedor e estimulante do seu

eventual aprofundamento responsável, para que a política militar e a eficácia militar, dum lado, e a política geral dos poderes públicos, do outro, tendo em conta o estado efectivo e a evolução provável das estruturas económicas, sociais e políticas, possam desenvolver-se em mútuo equilíbrio e concertação em vez de se oporem ou destruírem.

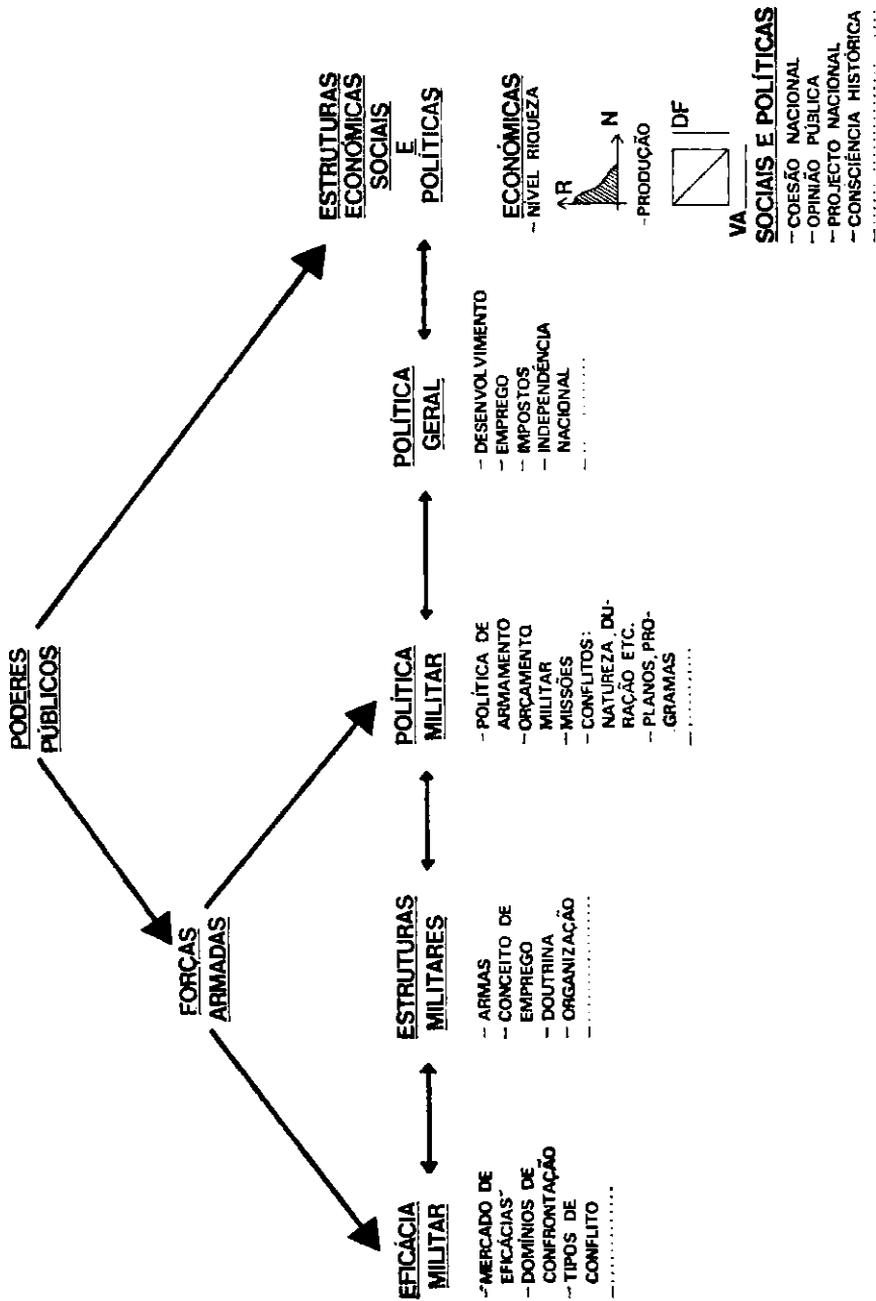
Os *poderes públicos* através da sua *política geral* esforçam-se por manter a eficácia global do país na essencialidade dos planos económico, político, social e militar.

As grandezas económicas fundamentais aqui adoptadas para definir as *estruturas económicas* são a *estrutura da distribuição dos rendimentos* ou *nível de riqueza*, geralmente figurada pela curva de Pareto e a *estrutura nacional da produção*, habitualmente representada pelo quadro das trocas interindustriais de Leontief.

Com efeito, a primeira grandeza é necessariamente perturbada por todo o esforço de política militar, nomeadamente pelos rendimentos atribuídos e pelos impostos que se impõe agravar para financiar aquele esforço. Aqui intervêm os contribuintes, os quais em regimes autenticamente democráticos, se mostram quantas vezes mais «perigosos» para o Governo do que os reais adversários do país. Por sua vez, a estrutura nacional da produção, aqui tomada, pretende realçar a correspondência entre os diversos componentes da procura final (consumidores, empresas, administração, forças armadas etc.) e os níveis de produção de cada actividade nacional.

Ainda com a simplificação em mente, parece apropriado sintetizar as *estruturas sociais e políticas* na fórmula de *coesão nacional*, como o elemento que melhor pode globalizar e representar os resultados da política dos poderes públicos com alta incidência na eficácia militar. Naquela fórmula intervem pesadamente o indicador da coesão socio-política, com a sua estrutura doutrinária e política, a sua consciência histórica e o seu projecto nacional mobilizador e integrador.

Quanto à *política militar* afigura-se poder ser adequadamente representada no sistema proposto pela *política de armamento* e pelo *orçamento militar*. Efectivamente a política militar é sempre um compromisso entre o armamento militar de eficácia máxima e os limites financeiros aceitáveis pelo país. Nela se tem em conta a natureza do conflito a enfrentar e a sua



duração provável, as missões a cumprir, os meios técnicos (homens e armas), que os meios financeiros permitem constituir como forças armadas.

Intimamente ligadas à política militar estão as *estruturas militares* adequadas à sua contribuição esperada no contexto estratégico da defesa nacional, a sua organização racionalizada, a sua doutrina estratégica, as suas armas optimizadas etc.

Por fim, a *eficácia militar*, integral pesado de todos os outros elementos sistémicos internos, tem ainda a ver com factores externos de concorrência entre os diferentes países. Com efeito, tudo se passa como se existisse um «mercado de eficácia militar» com produtos de origem variada: amiga, neutra, aliada, em conflito, latente ou aberto. Aquele «mercado» é também particularmente dinamizado pelos tipos de conflito (guerra nuclear, convencional, subversiva, guerrilha etc.) e pelos domínios de confrontação, potenciais ou reais, das eficácias: diplomático, militar, económico etc.

Estão assim reunidos, em sistema complexo e de uma forma muito esquemática, mas que apresenta a vantagem de uma leitura sintética e exemplificativa, alguns dos principais elementos que devemos considerar na análise da dinâmica das relações entre o sector militar e o sector civil do Estado, no aspecto específico da eficácia militar e em articulação geral responsável pela sua garantia. Nota-se em especial que os poderes públicos mantêm através deste sistema relações directas não só com os próprios cidadãos (à direita, no esquema), ao mesmo tempo elementos da opinião pública e contribuintes, mas também com outras potências, amigas ou adversárias (à esquerda, no esquema).

4. A sociologia da História indica-nos claramente a invalidade da comparação entre experiências revolucionárias diversas, mas admite certa correspondência válida entre problemas novos, postos num contexto de desenvolvimento gradual, e as experiências semelhantes do passado, deixando, no entanto, sempre ao investigador a determinação aleatória do grau de semelhança. Parece, pois, aceitável e apropriado interrogar rapidamente a História para evidenciar uma primeira ligação entre dois elementos do esquema proposto: a eficácia militar e a estrutura da produção.

A rendibilidade das guerras do passado antigo era ajuizada em termos de apropriação de terras, de contribuintes e de soldados. Esta medida de avaliação do emprego da força militar foi transposta para os tempos mo-

dermos sob a forma de técnicas de custo-benefício. Naquelas épocas os povos pobres pareciam ter uma grande vantagem sobre os povos ricos, pois nada tinham a oferecer aos seus inimigos e, conseqüentemente, nada tinham a perder. Então, a eficácia militar podia considerar-se independente das estruturas económicas.

Mas, desde os fins do século XVIII verificou-se uma mudança radical nas relações entre a eficácia militar, os programas de armamento e as estruturas industriais. Já Adam Smith se apercebia lucidamente das tendências da sua época, quando escrevia em 1776 que «na guerra moderna, os preços elevados das armas conferem vantagem evidente à nação que melhor os possa suportar». Isto é, a eficácia militar era função, não da estrutura da produção, mas da riqueza do país e do seu Estado, aferida em certa medida pela estrutura do rendimento.

A grande lição da II Guerra Mundial ensina-nos que hoje já não basta ser rico e comprar as armas. É preciso produzi-las. São duas capacidades que devem encontrar-se intimamente ligadas. A Alemanha venceu a França em 1940 porque o seu capitalismo era mais poderoso e evoluído em estruturas industriais e era servido por um povo empreendedor e trabalhador que sabia produzir e utilizar melhor os carros de combate e os aviões, as armas privilegiadas até ao aparecimento da bomba atómica. Mas a Alemanha foi vencida pelos Aliados por iguais razões, levadas porém a um nível e grau superiores de produção, qualidade e sustentação. Temos pois, no nosso modelo, a eficácia militar a depender simultaneamente da riqueza e da produção.

A II Guerra Mundial permitiu a alguns analistas classificar a eficácia militar dos diferentes países com base nas suas estruturas de produção: bens de equipamento e bens de consumo. A eficácia mais elevada resultava da combinação simultânea dos níveis mais altos daquelas produções, alinhando-se seguidamente os países por ordem predominante dos índices de produção de equipamento sobre os de consumo. A eficácia mais baixa correspondia obviamente à combinação dos indicadores mais fracos para o equipamento e para o consumo. Esta classificação seria confirmada e explicaria mais tarde a produção da bomba atómica pelos Estados Unidos. Parecia, assim, definitivamente aceite que, de então em diante, só os países industrialmente muito avançados poderiam aspirar a constituir verdadeiras potências militares.

Todavia, em breve se ergueriam vozes a contestar aquela análise, atribuindo às estruturas sociais e às motivações políticas o parâmetro de maior influência.

J. K. Galbraith havia de denunciar a «ilusão da segurança nacional» fundada na riqueza da nação, tomando precisamente para exemplo a sociedade americana. Com efeito quem, como o povo americano, está orientado para a satisfação incontida de necessidades crescentes de consumo, tem tendência para considerar incompressível o nível de vida atingido, por mais alto que ele seja. Em consequência, só se encontra política e socialmente mobilizado para consagrar ao esforço militar uma parte da sua produção, extremamente mais baixa do que seria lógico supor e necessário acautelhar, face ao nível elevadíssimo daquela produção. É claro que esta tese, quando aplicada a sociedades democráticas vivendo em abundância fictícia e alienante, pode conduzir não só a resultados muito dolorosos para a eficácia militar, mas atingir também profundamente todo o tecido da própria sociedade.

Mas, a experiência de conflitos recentes dá-nos elementos mais convincentes para pôr em causa a classificação da potência militar de um país com base no seu grau de industrialização. Os resultados das guerras da Coreia, do Vietnam e da descolonização; as guerrilhas das Américas Central e do Sul; a invasão da Checoslováquia pelos soviéticos e as reacções do povo checo, etc., de modo algum invertem aquelas categorias classificativas mas, só o facto de tais situações e resultados terem sido possíveis deve ser motivo de reflexão. Fica-se com a impressão de que o movimento geral do Poder e a sua trajectória são produzidos pela «força» do «fraco» contra o «forte» e em direcção aos pólos de crescimento industrial.

Tudo isto, porém, significa, sem qualquer dúvida, que o «mercado» das eficácias militares está assumindo comportamentos que diferem profundamente dos do passado relativamente recente. A combinação correcta da luta armada, do esforço diplomático, do tipo de desenvolvimento económico conveniente à natureza do conflito, etc; a escolha do terreno da luta que favoreça o emprego do nosso armamento e paralise o do adversário; a adesão profunda do povo, que há-de conduzir aquela luta, aos objectivos do Governo são condições que, uma vez satisfeitas, fazem com que um país considerado fraco possa enfrentar uma potência infinitamente mais forte e transformá-la «num tigre de papel».

Como se vê, pois, é vasto o domínio que se oferece ao estudo do estabelecimento, nas circunstâncias actuais, de uma correspondência válida entre a eficácia militar e o nível das estruturas industriais, sem esquecer o estado das estruturas políticas e sociais.

5. O problema que acaba de ser posto em plano muito geral pode, no entanto, ser submetido, na falta ou impossibilidade de experimentações, à prática de análises sistemáticas. Pretende-se dar aqui simplesmente uma ideia do tipo de investigação que é possível lançar. Assim, para evidenciar as ligações e interdependências que podem ocorrer no sistema em estudo, é habitual adoptar-se o método que consiste em criar uma situação anómala num dos elementos do sistema e averiguar as reacções nos outros elementos.

a. Por exemplo, em termos globais e a partir de uma situação de sub-emprego, podemos imaginar que os poderes públicos decidem aumentar progressivamente as despesas militares.

Os instrumentos de análise actualmente disponíveis permitem visualizar que tal política contribuiria para aumentar a procura final e, consequentemente, faria passar a economia duma situação de subemprego para uma situação de pleno emprego da mão-de-obra e dos factores de produção. Nesta hipótese pode não haver muito mais «manteiga» para quem já a consumia mas, como melhoria essencial, todos a poderão procurar, dado que a falta de trabalho estará em vias de desaparecer. Por seu lado, os poderes públicos passarão a dispor de mais «canhões». Haverá, pois, um reforço da estrutura de produção e do potencial económico, e bem assim das forças armadas; o grau de coesão nacional aumentará. Em suma, a eficácia militar aumentará também.

Temos, pois, o país em situação de pleno emprego. Mas, de acordo com a hipótese, o orçamento militar continua a aumentar. Dois casos se podem dar: as despesas militares e, particularmente, as de armamento, aumentam a ritmo inferior ou superior ao da produção nacional.

No primeiro caso, o nível de vida poderá continuar a aumentar mas, a longo prazo, os contribuintes começarão a lamentar-se, visto a situação poder ser a seguinte: fraco aumento do produto industrial e económico; armamento em crescimento relativamente elevado; modificação da estrutura da produção; grau de coesão nacional em ligeira diminuição. Isto significa

que a eficácia militar entrará em perda cada vez mais acentuada pois, embora haja mais armas, a combatividade da nação irá sendo cada vez mais fraca.

Mas a situação poderá agravar-se brutalmente se o aumento da capacidade das forças armadas prosseguir a um ritmo tal que imponha uma diminuição do nível de vida geral, particularmente através da fiscalidade. O aumento de impostos perturbará profundamente, a longo prazo, o clima político e social. E o Governo, para justificar a sua política de armamento e reconstruir a coesão nacional em seu proveito com o objetivo de conservar o Poder, pode ser tentado a percorrer toda a escala de emprego das forças armadas, podendo atingir o seu extremo mais violento. São numerosos os exemplos históricos ilustrativos desta esca- lada esquemática do comportamento do sistema.

Mas, podendo ainda supor que não é declarada a guerra e que, fiéis à hipótese inicial, o orçamento militar continua a aumentar. Já Montesquieu no seu «Espírito das Leis» descreveu excelentemente o que pode acontecer, fazendo a analogia entre as nações ricas na Europa de então (Inglaterra, França e Holanda) e os cidadãos desses países. O aumento crescente dos armamentos a todos arruinaria. «Somos pobres com as riquezas e o comércio de todo o mundo; e em breve, à força de termos soldados, só soldados teremos e seremos como os Tártaros». Bem se poderia dizer hoje, expressivamente, em americano que o «Welfare State» ou economia de bem-estar seria substituído pelo «Warfare State» ou economia de guerra. De facto, neste caso, as contradições entre o esforço militar e o estado das estruturas económicas, sociais e políticas, seriam tais que o Governo, para se manter no poder, poderia não resistir à tentativa de transformar as forças armadas em forças de polícia. E seria fatal: os chefes desta polícia passariam a controlar, ou transformar-se-iam, em «poderes públicos».

b. Até aqui temos raciocinado em termos de economia global. Vamos agora ter em conta a estrutura da procura de armas e de abastecimentos exercida pelas forças armadas sobre o sector produtivo. Esquemáticamente são ainda possíveis dois casos: ou as forças armadas encontram nas indústrias tradicionais do país as armas que procuram ou exigem materiais «de ponta» (relativamente à capacidade tecnológica apresentada pelas indústrias nacionais). Examinemos rapidamente as consequências que, em

cada um dos casos, a política de armamento pode provocar na estrutura do processo da produção.

No primeiro caso podem considerar-se fracas as repercussões sobre a estruturação da produção, dado que a procura de armas e abastecimentos mantém a sua linha tradicional. No entanto, não se deve deixar de assinalar que são significativas as diferenças qualitativas entre uma mesma variação (aumento ou diminuição) quantitativa de procura civil ou de procura militar, porque os seus requisitos são também diferentes ao nível de bens e serviços envolvidos, emprego e qualificações exigidas. Sem entrar em pormenores retenhamos somente que o quadro das trocas interindustriais de Leontief permite pôr em evidência e analisar, ou mesmo quantificar, a ligação entre uma estrutura de procura militar e as suas repercussões ao nível da actividade das diversas indústrias, emprego, etc.

Examinemos agora o outro ramo da alternativa: as forças armadas procuram armas e abastecimentos «de ponta». Para as satisfazer há que implantar indústrias novas (ou recorrer à oferta externa), as quais só a longo prazo darão as primeiras produções. Entretanto, os dirigentes têm tendência para justificar os elevados recursos atribuídos às forças armadas, afirmando que a política adoptada é de efeito duplo: eleva a qualidade do potencial militar nacional ao nível das nações modernas e reforça o conjunto do potencial económico nacional, permitindo o desenvolvimento de sectores «de ponta» que vão caracterizar «a economia do futuro». As despesas militares são assim apresentadas como a mola impulsora do salto nacional para o eldorado tecnológico, doutro modo só atingido em tempo inutilmente longo. Com maior ou menor ênfase, conforme a dimensão nacional, é a tese americana do «complexo militar-industrial» denunciado pelo general Eisenhower.

Ora, sabe-se que tal tese se tornou cada vez mais dificilmente defensável na sua forma inicial, porque o tempo se encarrega sempre de permitir julgar a árvore pelos seus frutos. É que (*natura non facit saltus*) os custos mostram-se geralmente inoportáveis e as contrapartidas muito reduzidas, e aquelas indústrias só coexistem, e dificilmente colaboram, com as indústrias tradicionais. Em consequência, a justificação para o aumento dos custos nacionais é, na prática, só militar, as indústrias tradicionais sentem-se travadas no seu desenvolvimento e o potencial económico nacional diminui.

Em linguagem sistémica tem-se que o aumento do orçamento militar mostra tendência para provocar uma desarticulação das estruturas económicas e, por via dela, uma desintegração das estruturas sociais e políticas. Além disso, é muito possível que o armamento «de ponta» assim obtido só possa suportar conflitos de curta duração, dado que as indústrias instaladas ou as fontes externas de fornecimento dificilmente poderão ter em conta a capacidade para assegurar a produção maciça e contínua reclamada por um conflito de qualquer duração. Nestas condições é natural admitir-se que a eficácia militar possa diminuir rapidamente: o armamento é «de luxo», mas efémero, as estruturas económicas estão desarticuladas; as estruturas sociais e políticas, perturbadas; a população, inquieta e desmotivada.

c. Tentemos agora a partir destas análises sumárias extrair algumas conclusões de ordem prática.

Assim, partindo de uma situação de subemprego e de um orçamento militar baixo, mas em aumento contínuo, verifica-se que a eficácia militar aumenta no início do período por efeito do aumento do volume dos armamentos e da elevação do grau de coesão nacional. Todavia, para o fim do período, quando as despesas militares começam a tornar-se exorbitantes, a eficácia militar efectiva tende para zero, porque o poder militar é provavelmente utilizado na manutenção da «coesão» das estruturas sociais e políticas.

Entre estes dois casos extremos existirá um ou mais máximos de eficácia militar? Sabe-se que as relações entre os elementos sistémicos não são simples e que podem ser encarados vários cenários. Também se concluiu que a estrutura da procura militar pode ser um factor de desenvolvimento económico ou, ao contrário, um travão destruidor, conforme se dirige, respectivamente, às indústrias tradicionais ou às indústrias «de ponta».

Ora, os cenários correspondentes aos diferentes casos possíveis fixam, no tempo, o desenvolvimento da combinação de hipóteses geradoras de tipos de constelação constituídos pelos conjuntos das diferentes estruturas e aos quais correspondem certos graus de eficácia efectiva das forças armadas e sua evolução. Na grande maioria dos casos, cada cenário apresentará vários máximos e mínimos entre a situação inicial e a situação final. Recorrendo ao sistema proposto poderá dizer-se que a corres-

pondência entre a eficácia militar, dum lado, e as estruturas económicas, sociais e políticas, do outro, é extremamente complexa nas condições actuais do mundo contemporâneo mas não impossibilita, antes estimula, por poder ser relativamente preciso e concludente, todo um trabalho de análises sistémicas com base naquela correspondência.

6. Temos até aqui trabalhado em quadro «fechado», isto é, temos admitido um comportamento governamental autónomo. Afigura-se agora oportuno ter também em conta as reacções eventuais dos opositores, potenciais ou declarados.

Montesquieu observava também que «logo que um Estado aumenta o que chama tropas, os outros Estados aumentam também rapidamente as suas, de forma que ninguém ganha nada para além da ruína comum». Inúmeros são os exemplos das corridas aos armamentos em tempo de paz. E se ficou célebre no passado a típica rivalidade naval entre a Inglaterra e a Alemanha antes da I Guerra Mundial, vêmo-la hoje alargada exponencialmente à União Soviética e aos Estados Unidos em todos os domínios militares e, em especial, no dos armamentos nucleares.

Todavia, a reacção do adversário de hoje pode tomar aspectos mais subtis e dissimulados. Assim, pode ser tentado a diminuir a eficácia militar do opositor impondo-lhe, desde o tempo de paz, uma política de armamento de perfil tal que torne impossível respeitar o equilíbrio necessário entre os factores militares, económicos, políticos e sociais. Poderiam também apresentar-se exemplos vários destes comportamentos. Cita-se o mais importante dos que tiveram lugar recentemente: o desafio lançado por Khrouchtchev aos Estados Unidos durante o XXI Congresso do PCUS, em 1959, segundo o qual a URSS teria, em 1970, um nível de vida superior ao dos Estados Unidos. Esta certeza era demonstrada em termos de argumentação económica de produção global, jogando com ritmos de produção que fariam o milagre de transformar uma situação inicial desfavorável em metas finais de superioridade. «Damos quatro passos para a frente enquanto os americanos só dão um», diria Khrouchtchev. A resposta americana a este «desafio histórico e mundial» foi simplesmente o anúncio do envio de um homem à Lua antes de 1970. E das duas uma: ou os soviéticos não embarcavam na viagem e o sistema perderia prestígio, ou a aceitavam e, então, o esforço tecnológico neces-

sário só poderia realizar-se à custa das indústrias tradicionais, sem qualquer margem para aumentar rapidamente, como se propunham, o nível de vida do povo soviético. Perderiam o próprio desafio porque, como se viu, se despenhariam sobre uma situação final de diminuição conjunta do poder económico e do poder militar. Sabe-se o que aconteceu: os americanos alunaram em 1969 e a URSS perdeu ou renunciou, até ao momento, à corrida.

7. Afunilemos agora a análise sobre a eficácia militar e o seu «mercado» para distinguirmos dois tipos: a eficácia militar potencial e a eficácia militar real.

A primeira é aquela que o eventual adversário «constrói» a nosso respeito; a segunda é a que efectivamente se verifica uma vez o conflito declarado.

São também numerosos os exemplos que permitem evidenciar o jogo da eficácia potencial e a sua importância nas relações internacionais desde o tempo de paz. Importa reter que em todos eles há sempre certa ilustração de formas diferentes de ligação entre uma política militar e a sua eficácia, devendo esta ser apreciada segundo o grau de respeito e credibilidade que aquela política impõe aos outros Governos.

Do mesmo modo se poderia sublinhar, no caso de conflitos abertos, diversas formas de correspondência entre a eficácia militar real, o tipo de conflito, a escolha do(s) terreno(s) de luta (militar, económico, político, diplomático, etc.), o tipo de organização e meios militares utilizados.

Levando mais fundo a análise seria ainda possível comparar as preconcebidas eficácias potenciais com as efectivas eficácias reais e concluir em que medida coincidiram (quase nunca) ou se afastaram (quase sempre) e, sobretudo, que «eficácia» teve a eficácia potencial no jogo da contenção ou desencadeamento de conflitos e que «eficácia» teve a eficácia real na sorte dos conflitos. Para tal, aí teríamos matéria-prima abundante desde a paralisante Linha Marginot francesa, a mecanização agressiva dos exércitos de Hitler, as contradições paradoxais e contínuas das acções militares, políticas, diplomáticas e económicas dos americanos no Vietnam, até ao superpoder militar soviético actual, de «real» eficácia potencial, mas de «potencial» eficácia real.

E não admira que se jogue com as palavras, porque a natureza incerta das sucessivas formulações expendidas requer um tratamento de

técnicas de análise que se aproximam muito das que são utilizadas na teoria dos jogos.

8. É lícito, pois, concluir que uma política militar só pode ser realmente eficaz se tiver em conta o estabelecimento e manutenção de um equilíbrio harmonioso entre os diferentes elementos de natureza militar, económica, social e política do sistema aqui construído simplificada e cuja finalidade é precisamente produzir a eficácia militar. Para tal devem os elementos do sistema, bem como o sistema no seu conjunto, ser objecto de estudos que permitam racionalizar as decisões a tomar.

Em boa lógica conviria partir da eficácia militar, muito embora as características variáveis dos factores intervenientes possam tornar ilusória toda a possibilidade de previsão.

Contudo, é possível reunir de uma forma sistemática e consolidada toda a informação relativa a possíveis conflitos e suas formas; domínios prováveis e desejáveis de luta e sua duração provável; contexto nacional e internacional de fundo daqueles conflitos; diferentes formas que poderão revestir as relações internacionais no sistema mundial a longo prazo; condições económicas, sociais e políticas de desenvolvimento de países e blocos com vista a avaliar da sua compatibilidade, etc. E, a partir dos elementos assim reunidos, é sem dúvida possível prever satisfatoriamente o grau de ocorrência de crises, tensões ou conflitos entre centros de acção e, conseqüentemente, atribuir adequadamente missões gerais aos vários elementos do Poder Nacional, incluindo naturalmente o militar.

Uma vez assim definida com a maior precisão possível a eficácia militar requerida a longo prazo, o problema consiste agora em ajustar o conjunto do sistema que se descreveu sumariamente às características diversas e mutáveis da eficácia. O tipo de estudos requeridos tem por base um raciocínio semelhante ao esboçado a-propósito dos exemplos referidos e com eles se poderá adaptar continuamente o sistema à sua finalidade e manter o equilíbrio, reconhecidamente frágil, mas indispensável, entre os elementos estruturais.

Deste modo se poderá vir a conhecer sem supresas alarmantes e, conseqüentemente, a controlar melhor a evolução das relações internacionais e dos meios e recursos utilizados pelos países ou organizações com interesse para a segurança nacional. A previsão poderá auxiliar

a preparar uma resposta adequada ou, melhor ainda, a prevenir e distender tensões entre nações.

9. Refere-se por fim que o sistema esboçado tem como pressuposto, ainda à luz da teoria geral dos sistemas, o seu enquadramento num sistema necessário de dimensão naturalmente mais ampla: a Nação, a sociedade e o Estado.

A dialéctica entre estes sistemas reflete-se em verdadeira grandeza na dialéctica da eficácia militar com o sistema de que é elemento. Esse reflexo é teleológico, necessário, e transporta as imagens dos vectores fortes da identidade da Nação, da sociedade livre e justa, do Estado edificado, do sentido nacional das instituições, do povo com vontade de viver um futuro melhor numa terra que efectivamente lhe pertença e tudo e todos querendo e valendo a pena assegurar e defender.

Assim sendo, e só assim, faz sentido esperar que os políticos criem as forças armadas da estratégia dos militares e que estes concebam a estratégia das forças armadas dos políticos.

Ou seja, os militares saberão o que é a Política e os políticos saberão o que é a Estratégia.

Por outras palavras ainda, os políticos reconhecerão a vocação política da função militar, sem o que a segurança ou defesa nacional não terão sentido; os militares reconhecerão a direcção política dos políticos, sem o que a unidade do Estado e a Democracia não existirão. Os políticos terão de encontrar a conciliação entre um equilíbrio necessário mínimo dos poderes e a estabilidade e a continuidade indispensáveis ao estabelecimento de uma política militar adequada e aceitável.

Uns e outros saberão que existem instrumentos, mecanismos e métodos capazes de os auxiliar a cooperar em nome da reciprocidade necessária.

Agosto de 1978.

*J. Baptista Comprido*

Capitão-de-mar-e-guerra



---

**OPINIÃO PÚBLICA E DEFESA NACIONAL**

---

.



---

## OPINIÃO PÚBLICA E DEFESA NACIONAL

---

1. Há alguns meses, tive oportunidade de ler um exemplar de Agosto/Setembro (1) de 1977 da revista «Défense National», na qual quatro artigos reproduziam ou resumiam intervenções dos seus autores numa jornada de estudos patrocinada por aquela revista em 25 de Maio de 1977 e subordinada ao tema «Opinião Pública e Defesa». Então atraiu-me particularmente a atenção o facto de em França se efectuarem com frequência sondagens de opinião directamente orientadas para assuntos de política de defesa (serviço militar obrigatório, exército profissionalizado, força de dissuasão nuclear, etc.). Mais tarde, outras leituras e algumas conversas informais, designadamente sobre a existência ou não de um antimilitarismo «histórico» em Portugal, e sobre a existência ou não de sectores de opinião que contestariam até a necessidade ou a utilidade de Forças Armadas nacionais, levaram-me a reflectir sobre aspectos abordados naqueles artigos, e no seu interesse em termos de Defesa Nacional.

O que se propõe neste artigo é apenas apresentar algumas considerações pessoais e muito sumárias sugeridas pelos artigos referidos, sobre um assunto que julgo, aliás, ultrapassar em interesse potencial a escassez dos conhecimentos do autor.

### *2. Opinião Pública e Sistemas de Convicções*

François Vieillescazes e Jean-Pierre H. Tomas definem opinião pública como sendo «... a opinião de todos os cidadãos sobre os assuntos de interesse público ou sobre os assuntos de interesse geral». Mais adiante escrevem

---

(1) Os quatro artigos, que serão citados ao longo deste, são: «Opinion et Politique de Défense», de Raoul Girardet, «L'opinion publique, le parlement et la défense», de Joel le Theule, «L'évolution de l'opinion des français sur la Défense a travers les sondages de 1972 a 1976» de Jean-Marc Lech, e «Notes a propos de l'opinion publique et de la Défense» de François Vieillescazes e de Jean-Pierre H. Thomas.

também «O conceito de opinião pública, tal como o conhecemos hoje, é primeiro historicamente bem situado. Até ao «século das luzes», os filósofos pouco falaram de opinião pública: e se dela falavam, era numa acepção do termo completamente diferente. A opinião dos cidadãos, sobretudo, aparecia como um fim em si, e de modo nenhum como um meio de Governo. Todo o sistema de educação, de formação — por vezes de informação — das pessoas era construído para garantir a implantação no espírito destas de um sistema de convicções inteiramente voltado para a assumpção de valores universais: fé, obediência, etc.».

Uma primeira reflexão que se pode formular sobre estas linhas, é que elas caracterizam duas realidades diferentes, embora intimamente associadas. Uma que poderíamos designar por «profunda», ligada às crenças, aos valores, à «cultura» dos indivíduos, e, na sua resultante social, aos valores morais e culturais que definem e identificam os grupos sociais. Outra que seria a tal opinião dos cidadãos sobre os assuntos de interesse público ou geral, ligada a circunstâncias de momento.

Ambas coexistem, evidentemente, tanto no indivíduo como no grupo social, e as suas relações são múltiplas, influenciando-se uma à outra.

Quando se fala em «opinião pública», normalmente faz-se referência à opinião colectiva, circunstancial, sobre um determinado assunto, mas além de que essa opinião é sempre fortemente influenciada pelos «sistemas de convicção» individuais e colectivos, também por vezes a expressão «opinião pública» abrange, indiferenciadamente, tanto aquela opinião colectiva circunstancial e muito volúvel, como as convicções profundas, muito mais estáveis. Convém, porém, ter presente esta distinção.

Raoul Girardet afirma a existência de «pelo menos» dois níveis na opinião pública cuja noção aliás classifica de ambígua. Segundo ele, um desses níveis seria representado pelas categorias «dirigentes» expressa na imprensa, nas obras dos teóricos, nos programas dos partidos, nos debates parlamentares. O outro corresponde à «população global», cuja opinião seria expressa na forma de um «complexo multiforme, fluido e sempre em movimento, de preconceitos, de crenças, de estereótipos, de imagens, de fidelidades ou de repulsas».

Para François Vieillescazes e Jean-Pierre H. Thomas, pode-se considerar a opinião pública «estratificada» em 3 níveis: o primeiro corresponderia a um «público atento», «verdadeiro público de elite, bem informado, curioso, mas pouco numeroso, concentrado à volta das Universidades, dos

órgãos de imprensa, dos círculos de reflexão e de discussão». O segundo, corresponderia à opinião de «grupos de atenção», uma opinião também bem documentada, mas opinião de grupo, não de indivíduos (sujeita a distorções e influências de interesses ou pressões colectivas) que não visaria portanto o interesse geral mas apenas o interesse particular do grupo. O terceiro corresponderia à opinião do «público de massa» pouco informado, manipulável e mutável; humor mais do que opinião.

Um pouco mais adiante, estes dois autores contrapõem à imagem de opinião pública estratificada em 3 níveis, a concepção da opinião pública mais juízo de valor do que juízo de situação. «Assim, no processo de formação de uma opinião pública, e sobretudo sobre um assunto como o da Defesa, os indivíduos recolhem, avaliam, e integram certos factos ou ideias nos seus sistemas de convicções confrontando-os com princípios, regras e normas morais, que são de carácter muito geral. As opiniões assim produzidas não contêm apenas factos, elas não contêm sobretudo factos, mas são carregadas de um conteúdo afectivo, e mesmo emocional. As reacções e os juízos do público são motivados por uma intuição da justiça ou da injustiça, não por uma intuição da verdade ou do erro factual.»

As classificações de níveis de Raoul Girardet, por um lado, e de F. Vieillescazes e J. P. H. Thomas por outro, equivalem-se. De facto, as «categorias dirigentes» do primeiro englobam, «grosso modo», os dois primeiros níveis («público atento» e «grupos de atenção») dos segundos, e a «população global» de R. Girardet parece corresponder bastante bem ao «público de massa» de Vieillescazes e Thomas.

Já a concepção destes dois autores da opinião pública juízo de valor entra nitidamente no campo da análise qualificativa da opinião, traçando um quadro que aliás não parece invalidar a afirmação da estratificação (ou diferenciação) da opinião, podendo aplicar-se aos vários níveis atrás definidos, embora não com a mesma intensidade a cada um deles. Assim, quanto ao nível ou estrato designado por «população global» «ou público de massa», a concepção de opinião-juízo de valor, relativamente pouco factual, ou melhor, pouco dependente dos factos objectivamente considerados, mas dependendo muito mais de uma «interpretação» dos factos, parece aplicar-se em pleno, enquanto que no caso dos outros níveis de opinião isso não se verificará tão completamente, nem com a mesma clareza, dada a maior capacidade dos elementos integrantes desses estratos de obter e tratar a infor-

mação, e a sua preparação académica que os solicita a uma procura de maior objectividade.

Desta primeira e, sem dúvida, elementar aproximação a um conceito de opinião pública, poderão talvez tirar-se algumas conclusões. A opinião pública em sentido restrito, ou o que geralmente se entende como opinião pública, aparece como um consenso colectivo ligado a um determinado assunto de interesse público ou geral, é relativamente mutável, intimamente ligada por um lado à informação disponível, e por outro aos sistemas de convicções profundas, muito estáveis, alicerçados nos valores morais e culturais, que prevalecem nos meios sociais onde a opinião se forma. A qualidade da opinião, o modo como ela integra os factos e a informação produzida sobre os mesmos, bem como os valores morais que são postos em causa, variam conforme o meio socio-cultural, podendo assim, relativamente ao mesmo assunto e à mesma informação, distinguir-se vários níveis ou estratos de opinião. Finalmente, em todos os casos, mas sobretudo nas opiniões «de massa», a opinião pública depende muito de juízos de valor elaborados sobre os factos (ou sobre uma «representação emocional» destes) em que os sistemas de convicção pessoais e colectivos pesam fortemente.

### *3. A opinião pública e o Poder. Necessidade de conhecer a opinião pública e as possibilidades de intervenção*

A necessidade para os dirigentes de conhecerem a opinião das pessoas que eles dirigem de modo a melhor obterem a sua colaboração na obtenção dos objectivos que pretendem alcançar, é uma verdade que não se contesta. Mas discute-se, isso sim, até que ponto é importante e útil esse conhecimento, e se a opinião conhecida deve ser integrada na fixação dos objectivos ou só utilizada para melhor alcançar objectivos fixados independentemente dela. E, inevitavelmente, surge desde logo o problema da intervenção na formação da própria opinião.

O problema da vantagem de conhecer as opiniões, para as utilizar, e o problema da intervenção na opinião, são sintetizados em algumas frases por Joel de Rosnay, no seu livro «O macroscópio», editora Arcádia, pág. 175, que a seguir se transcrevem:

«Desde há muito que dirigentes políticos, chefes sindicais, chefes de empresa, directores de jornais, realizadores de programas de televisão ou directores de agências de publicidade procuram saber o que pensa o público,

prever as reacções de «massa», responder às necessidades e desejos dos cidadãos. A «caixa de ideias» que os empresários colocam nas cantinas das companhias, as «cartas ao editor» publicadas pelos jornais, as operações «portas abertas» nas grandes empresas, ou a função de «intermediário» criada pelo Governo, representam tentativas limitadas mas significativas para fazer «subir» as informações . . . Mas estes canais muito rudimentares de retroacção social são irrisórios perante a potência dos sistemas de informação descendente, e particularmente da televisão e da publicidade. Falar de comunicação nestes casos, sob pretexto de que o receptor «compreendeu a mensagem», é um abuso de linguagem. Não pode haver comunicação verdadeira sem «retorno» das informações, e portanto sem interacção com a fonte.»

A mesma necessidade de conhecer a opinião que Joel de Rosnay afirma, é postulada por muitos outros autores. Também Joel le Theule, num dos 4 artigos referidos no início deste, menciona essa necessidade estabelecendo uma ligação mais directa com o problema do poder político. «Os poderes públicos, os partidos políticos, pelo menos em certos países, compreenderam mais tardiamente que não bastava conceber projectos, estabelecer programas, mas que era também necessário fazê-los conhecer e fazê-los aceitar. É por isso que todos os chefes de Estado, ministros e grandes serviços se apoiam sobre sondagens para conhecer a opinião da população . . .»

Surge aqui com clareza a ideia de que conhecer a opinião pública é necessário mas não indispensável. Conforme as palavras de Joel le Theule, nem sempre os poderes públicos se preocuparam com o conhecimento da opinião («. . . compreenderam mais tardiamente . . .») e, mesmo actualmente, isso só se verifica fora de dúvidas, em alguns países (. . . «pelo menos em certos países» . . .). Não será polémico admitir que quanto mais centralizados forem os poderes públicos, e, portanto, menos capacidade efectiva tiver a generalidade dos cidadãos de intervir na Governação, mais facilmente esta pode efectuar-se à revelia da opinião dos governados, e vice-versa.

A História passada e presente fornecerá múltiplos exemplos em apoio desta afirmação.

Por outro lado, parece também pacífico concluir que, em todos os casos uma opinião pública favorável aumentará a eficácia das decisões tomadas pelos poderes públicos. Nos sistemas políticos mais liberais, essa opinião pode ter um peso determinante, nos mais autocráticos será menos relevante, mas em todos influirá, com mais ou menos peso, consoante a natureza do regime

mas também conforme o assunto em causa e o grau de coincidência ou afastamento entre opinião e decisão.

Assim sendo, parece indiscutível a vantagem de se conhecer a opinião pública, sobretudo acerca dos assuntos mais susceptíveis de a impressionarem, ou mobilizarem, antes das decisões do Poder Político. E também de procurar actuar sobre essa opinião no sentido de a tornar favorável às medidas que se tencionam tomar, antes de as tomar, e de a levar a aceitá-las bem, depois de as tomar. Mas, para actuar sobre uma opinião pública, parece de boa táctica conhecê-la primeiro.

François Vieillescazes e Jean-Pierre H. Thomas põem o acento tónico na actuação antes da decisão. Conforme afirmam no seu artigo já citado «...Forma-se uma opinião para orientar ou preparar uma decisão. A opinião é uma etapa no processo político e não um fim em si. O público é actor, não objecto»... No entanto, estando esta frase incluída num contexto que desenvolve um modelo normativo de opinião, não nos parece dever enterder-se que exclua a outra face da finalidade da opinião, que é a de, na fase posterior, aceitar ou rejeitar uma decisão. Quanto à afirmação de que a opinião é uma etapa no processo político, e não um fim em si, parece-me importante, para nos recordar os limites da opinião e também a sua força, impedindo não só a sobrevalorização a que por vezes se é conduzido, como também recordando-nos que os agentes da opinião são também os actores dos acontecimentos sociais.

A intervenção na opinião é um facto intrínseco ao próprio processo formativo da mesma. A formação de uma opinião colectiva é, efectivamente, um processo extremamente complexo, em que participam ao nível de cada individuo os seus sistemas de valores, de convicções, as suas «grelhas de análise», e também as informações que recebe e que lhe são exteriores. Estas podem chegar-lhe de variadíssimos modos, desde a observação directa, passando pela comunicação interpessoal, até aos grandes meios da comunicação social, e serem mais ou menos objectivas, mais ou menos completas, mais ou menos interpretadas. Em todas estas etapas de formação da opinião individual podem intervir, e intervêm, de forma mais orientada ou mais casual, as mais variadas vontades políticas. Depois de formada a opinião individual, e já durante a formação desta, vai-se processando por complexa interacção a resultante colectiva que passa a ser a opinião de um grupo ou classe e também aqui é inevitável,

e inerente ao próprio processo formativo, uma constante e múltipla intervenção casual ou orientada, dos vários interesses em causa.

Mas o pluralismo das intervenções, a estabilidade dos sistemas de convicção e a própria complexidade do processo formativo da opinião, fazem com que muitas vezes a opinião resultante não coincida com as intervenções orientadoras, mesmo que estas sejam poderosas. Isso leva-nos a abordar, muito superficialmente, o problema da eficácia dos meios de comunicação na formação da opinião pública.

Efectivamente, os meios de comunicação social são os mais poderosos instrumentos actualmente disponíveis para intervir na formação da opinião pública. A eficácia de actuação desses meios tem sido objecto de vários estudos, cujas conclusões, reconhecendo embora o inegável potencial de intervenção que lhes é dado pelas técnicas modernas de que dispõem, não deixam de mitigar a tendência que existe para sobrevalorizá-los.

Para situar a discussão deste problema, convém recordar o papel fundamental dos sistemas de convicção na formulação de opiniões. Se os conjuntos de valores morais e de convicções profundas de cada indivíduo tem um peso decisivo na elaboração da sua opinião, e, por interacção social, as convicções e valores predominantes um peso decisivo na opinião do grupo, sobretudo a nível de «opinião de massas», então a acção dos meios de comunicação social deverá ser fortemente condicionada por esses sistemas de convicção, que tenderão a anular essa acção quando se oponha a esses sistemas de valores, ou a reforçá-la quando se exerce no mesmo sentido. É o que parece ser confirmado pela realidade social, na opinião de vários autores.

Assim, Jean Meynaud, no capítulo de sua autoria «Rôle du Journal dans la conjuncture idéologique», integrado na colectânea «Prensa y convivência internacional», escreve a pág. 173, ao comentar alguns exemplos sobre a aparente pouca influência da imprensa em certos factos, conjugados com outros em que tal influência parece marcante, e outros ainda em que parece demonstrar-se que a imprensa não pode ser completamente substituída pela rádio e televisão: «A contradição assim levantada perde importância se admitirmos que em política, como em outros domínios, o leitor de um jornal tende a procurar nele não opiniões novas ou suplementares, mas sim argumentos adequados à consolidação de opiniões já adquiridas. Vista por esta perspectiva, a consulta de um jornal

conduziria à integração de um certo número de factos numa estrutura ideológica pré-existente.» E, mais adiante, acrescenta «Estas observações que tendem certamente a minimizar o papel do jornal na conjuntura ideológica, estão em harmonia com as aquisições da psicologia social relativas à formação e modificação das atitudes. Durante os trinta últimos anos, foram efectuadas numerosas experiências tendo em vista medir as possibilidades de transformação das atitudes pela comunicação aos sujeitos de informação especialmente concebida nesse sentido... No conjunto, essas pesquisas fizeram salientar a possibilidade de modificar o nível dos conhecimentos objectivos dos sujeitos, tendo contudo o suplemento de informação assim adquirido a característica de se degradar bastante depressa. Mas eles puseram igualmente em evidência que, no essencial, as atitudes em si mesmas escapam a semelhantes ensaios de persuasão».

No mesmo sentido, escrevem François Vieillescazes e Jean-Pierre H. Thomas, a pág. 62 da «Défense Nationale» já referida: «Os psico-sociólogos demonstraram que as opiniões mais solidamente formadas, as melhor ancoradas nos sistemas de convicções individuais são também as que são menos susceptíveis de mudar. Que, mesmo, os indivíduos procuram, tanto quanto podem, proteger essas opiniões centrais contra riscos que elas podem correr, contra as informações contraditórias, em particular».

Mas poderíamos então concluir que não há intervenção possível na opinião pública fora do sentido e dos limites traçados pelas convicções profundas dos alvos dessa intervenção? Essa seria uma conclusão bastante polémica, e que, aliás, ultrapassaria as que são apresentadas pelos mesmos autores atrás citados.

De facto, tanto a importância de uma opinião pública favorável, como o poder dos meios disponíveis para intervir nesta e conseqüentemente a possibilidade de o fazer, são dados adquiridos. O que se discute são as limitações desses meios de intervenção, que, sendo poderosos, não são onnipotentes.

Mas a intervenção é possível, mesmo quando em sentido contrário às convicções profundas dos receptores da informação. Ela pode fazer-se, e faz-se, de forma directa através dos artigos de fundo, dos comentários, dos discursos, das entrevistas, dos estudos, ensaios etc., e de forma indirecta através das reportagens, noticiários, programas informativos diversos, variedades, anedotas, histórias, romances, filmes, etc. Destas duas formas, parece ser a indirecta muito mais eficiente que a directa, o que aliás

decorre logicamente da vontade de os indivíduos procurarem proteger as suas convicções e valores fundamentais contra tudo o que os ponha abertamente em causa. Assim, as pessoas seleccionam os artigos de fundo, comentários, discursos, estudos etc., de acordo com as suas convicções pré-estabelecidas, e, mesmo quando lêem, ou ouvem opiniões divergentes, é utilizada a sua grelha de análise, que as leva a valorizar tudo o que se enquadra com as suas opiniões pré-estabelecidas e a rejeitar de imediato o que se afasta delas. Já através da acção indirecta, que não apareça claramente ao indivíduo como veiculadora de opinião ou intencionalmente dirigida à opinião, se podem ultrapassar mais facilmente as barreiras defensivas das convicções pessoais. A influência será lenta, mas mais eficiente.

A capacidade de os alvos de uma intervenção na opinião poderem recusar facilmente essa intervenção se ela for muito aparente está bem ilustrada num curioso exemplo utilizado por Joel de Rosnay a pág. 177 da sua obra «O Macróscopio», já atrás referida. «Há já alguns anos, o director de uma grande cadeia de televisão americana contava à imprensa a seguinte anedota: os engenheiros da cidade de Nova Iorque, encarregados da distribuição da água, tinham ficado perplexos perante os ciclos regulares do consumo de quarto em quarto de hora, atingindo amplitudes extremamente fortes durante breves instantes. Terminado e publicado o seu inquérito, eles repararam que estes ciclos correspondiam exactamente ao período reservado à publicidade, difundida simultaneamente em todos os canais principais de Televisão. O que acontecia era que os telespectadores aproveitavam esses momentos para ir beber água ou ir à casa de banho».

A primeira condição para o possível êxito de uma tentativa de intervenção na formação da opinião pública parece pois ser o evitar a rejeição pura e simples, isto é, muito simplesmente, atingir as pessoas. Para isso não basta a grande capacidade de difusão dada pelos meios técnicos modernos dos meios de comunicação social. É preciso que as pessoas leiam, oiçam, vejam. E, se se trata de entrar em litígio com as convicções profundas, com os sistemas de valores reputados como essenciais, como «indiscutíveis», para que a «intervenção» seja lida, ouvida ou vista, ela não poderá apresentar-se abertamente em oposição com essas convicções e valores.

Um veículo privilegiado para essa actuação tem sido a informação em sentido restrito, ou seja, a divulgação das notícias, dos acontecimentos. As pessoas precisam de saber o que se passa, e, mesmo quando o serviço informativo que recebem é despido de comentários, a sua opinião é influenciada pelos factos que lhes são comunicados.

Neste campo, a possibilidade de intervenção é mais vasta do que geralmente se supõe dado a aparente inocuidade de uma perspectiva factual despida de comentários. Mas aí reside mesmo uma vantagem suplementar: a sua aparente objectividade faz baixar as barreiras defensivas psicológicas. No entanto, cada facto em si mesmo, e na sua «verdade integral», é susceptível de várias leituras, conforme o enquadramento ideológico que lhe for fornecido pelas pessoas que o conhecerem, ou os interesses dessas pessoas. Além disso, é sempre necessário seleccionar os factos comunicados num noticiário, é impossível comunicar tudo o que se conhece, além de que, à partida, são efectivamente ignorados alguns factos por inevitáveis deficiências de percepção, de pesquisa, etc. O conhecimento da realidade que é transmitido é, portanto, incompleto, e, consequentemente, esse conhecimento é imperfeito. É claro que esta selecção de factos que muitas vezes é involuntária, pode ser, e é também muitas vezes, voluntariamente orientada com um sentido de intervenção. Isto, para não falar em processos mais grosseiros e moralmente inaceitáveis, mas infelizmente bastante frequentes, de deliberada alteração dos factos, segundo o processo bem conhecido de misturar verdades com mentiras, as verdades funcionando para dar uma aparência de credibilidade ao conjunto, as mentiras funcionando como veículo da opinião do informador.

A acção continuada de uma informação orientada deve poder, ao longo do tempo, mudar alguma coisa num sistema de convicções colectivo. Os valores culturais, as convicções morais, sociais, ideológicas, políticas, de um grupo social, são estáveis mas não imutáveis. Constituem uma realidade dinâmica, construída por uma interacção constante e complexa entre cada indivíduo e o «meio», isto é, os outros indivíduos, as instituições, as condicionantes materiais, etc.

Os valores culturais, a começar pela própria língua e pelos aspectos mais elementares do comportamento, são «ensinados» a cada indivíduo desde que nasce, pelo «meio» que o rodeia, mas, ele próprio, desde que

nasceu, passou a fazer também parte desse «meio», e tudo o que recebe dele é «traduzido», «interpretado» por si, e é a partir dessa «tradução pessoal», que, como toda a tradução, sempre modifica algo, que cada indivíduo vai ser actor do referido «meio» e parte da consciência colectiva dos valores culturais que enformam esse «meio» onde introduz as suas modificações. Por outro lado, também as instituições, e as condicionantes materiais, mudam no tempo e no espaço, mudando com elas, em maior ou menor escala, os parâmetros culturais e os sistemas de valores.

Os sistemas de valores, dependentes de tantos e tão variados factores externos a cada indivíduo, apesar da necessidade que cada indivíduo sente de os não modificar para estabilidade da sua própria personalidade, são portanto susceptíveis de alterações. Estas alterações são difíceis, lentas, e minimizadas pelo esforço equilibrador dos indivíduos e dos grupos sociais, mas ocorrem, inevitavelmente, mesmo nas sociedades mais fechadas e conservadoras.

Como os sistemas de convicções não são hereditários, em termos genéticos, mas adquiridos, é a comunicação, na sua múltipla variedade de formas, que os veicula e lhes dá substância colectiva. A comunicação não se esgota, de modo nenhum, nos meios que se designam vulgarmente por comunicação social (imprensa, rádio, televisão, cinema) pois inclui processos muito mais directos e ainda hoje muito mais influentes pela sua dispersão e multiplicação, como, por exemplo, o vestuário, o comportamento social, os símbolos de estatuto através da posse de determinados bens materiais, a música, os jogos, os desportos, os gestos, toda a infinidade de meios de comunicação entre os indivíduos, etc. Mas, se essa comunicação geral e omnipresente que materializa os sistemas de valores e de convicção colectivos não se reduz aos chamados «meios de comunicação social», a verdade é que estes fazem parte integrante dela, e parte cada vez mais importante, e portanto também eles contribuem para a formulação desses valores e convicções. A intervenção veiculada através deles poderá, por conseguinte, actuar sobre a opinião pública, mesmo se contrariando num dado momento os sistemas de convicção colectivamente prevaletentes, desde que a acção conduzida possa ser mantida durante o tempo suficiente e de forma a não ser imediatamente rejeitada e portanto colocada fora do complexo de comunicações que actuam como suportes desses sistemas.

É o que, por outras palavras, Jean Meynaud sintetiza nas seguintes frases extraídas do seu artigo já referido a pág. 177: «Se é verdade que uma das funções das notícias é alimentar as convicções ideológicas dos cidadãos, pode-se pensar que a manipulação dessas notícias pode exercer alguma influência sobre a consistência e intensidade dessas convicções... Passando certos factos em silêncio, apresentando-os numa versão truncada ou acompanhando-os de comentários tendenciosos (eventualmente de natureza fotográfica) modificam-se, em suma, as bases do julgamento que, cada um segundo o seu próprio sistema de atitudes, os leitores são conduzidos a produzir sobre a situação ou a evolução. E, por aí, pode-se eventualmente contrariar ou impedir o desencadear de certas reacções. Por outras palavras, os jornais são, apesar de tudo, susceptíveis de desempenhar um papel agindo não de modo directo sobre as ideias dos leitores, mas sobre a gama de factos capazes de pesar sobre essas ideias».

Estas palavras parecem ser claramente aplicáveis aos outros meios de comunicação social.

### 3. *Opinião Pública e Política de Defesa Nacional*

As relações entre a opinião pública e a política de Defesa Nacional assentam numa contradição, ou melhor, numa oposição de base. É que uma política de Defesa Nacional diz respeito a todos os sujeitos do Estado-Nação, é fundamental — envolve valores essenciais de conservação da identidade e liberdade nacional — e deve, para ser eficaz, obter a participação, ou a aceitação, da maioria dos cidadãos. Estas características apontam todas elas para um interesse na opinião pública. Mas, por outro lado, os problemas ligados à definição de uma política de Defesa são geralmente abstractos e um tanto longínquos das preocupações dominantes (excepto, claro, quando se formalizam ameaças de agressão iminente do exterior); muitos dados e informações em matéria de Defesa são necessariamente secretos, e portanto impedidos de acesso à opinião pública; os prazos úteis de uma política de defesa raramente são imediatos, o que também constitui um óbice ao interesse da opinião pública; e, finalmente, em muitos aspectos os problemas de Defesa são pouco mobilizadores, isto é, não se prestam, hoje em dia, a cultivar entusiasmos populares. Outrora, era fácil falar em termos de expansão, de vitórias, de conquistas, ou explicitar a existência de ameaças exteriores. Actualmente,

em que grandes verbas são necessárias só para garantir a conservação de equilíbrios, isto é, da continuação «na mesma», e em que as ameaças exteriores cada vez se afastam mais dos estereótipos tradicionais (sem que aliás isso represente menos perigos) é cada vez mais difícil mobilizar a opinião pública.

De tudo isto, resulta a contradição a que fazemos referência. Um assunto de importância fundamental e que diz respeito a toda a gente, cada vez parece interessar e mobilizar menos pessoas.

Ora, como aliás acontece com as outras instituições, também com a Defesa Nacional importa que os seus objectivos, os meios, e a política prosseguida com vista a assegurá-los, sejam conhecidos e compreendidos de todos. E também, que no estabelecimento dos seus objectivos, na escolha dos meios e na definição da política se tenham em conta as tendências dominantes da opinião pública, não, evidentemente, para subordinar esses objectivos a essa opinião, mas para, adaptando no possível, preparar uma mais fácil compreensão e aceitação generalizada.

Uma acção de esclarecimento surge assim como complementar de uma outra de conhecimento e sucessivamente, pois os efeitos do esclarecimento (que é uma forma de intervenção) deveriam ser conhecidos para eventuais reajustamentos.

O problema da necessidade de interessar a opinião pública nos objectivos e política de Defesa é várias vezes abordado nos quatro artigos referidos no início deste. As seguintes linhas do artigo de Joel le Theule, a pág. 31, parece-me referir o essencial desse problema: «Os problemas de Defesa são difíceis e frequentemente mal apreendidos na sua globalidade pela opinião pública. Os jovens na maioria, não se preocupam com eles senão através do serviço militar, sentido muito mais como uma obrigação, à qual por vezes tentam furtar-se, do que como uma participação eficaz e necessária à Defesa da Nação. De um modo geral, fora dos períodos de crises graves e de tensão, a utilidade das Forças Armadas não aparece de forma evidente. O desenvolvimento dos armamentos nucleares, como o distanciamento das ameaças, conduziram, parece-me, a uma certa desmobilização da opinião que considera que as nossas forças estratégicas nucleares nos asseguram, uma vez por todas, e definitivamente, uma protecção geral e quasi absoluta, ou ao contrário... que, de qualquer modo, nós não temos e não teremos nunca meios de nos defender eficazmente... Infelizmente,

o mundo actual é perigoso e desestabiliza-se cada vez mais. Tivemos disso um exemplo recente em África com os acontecimentos de Angola ou do Zaire. Quanto ao futuro no corno oriental desse continente, parece precário para não dizer inquietante. Contudo, a África está às nossas portas, e temos demasiada tendência a esquecê-lo. As potências do Este, e especialmente a URSS, fazem esforços consideráveis, diria mesmo gigantescos, para aí reforçarem a sua presença militar. E, sem que disso se dê bem conta, certos países que consideram médios ou mesmo pequenos, e pouco desenvolvidos, dispõem actualmente de um potencial militar que fariamos mal em subestimar. Ora, é sabido, os exércitos, para estarem aptos a cumprir as suas missões de segurança, têm, sem cessar, de se modernizar, aperfeiçoar, renovar os seus armamentos, e treinar-se para estarem prontos em todos os momentos, porque as circunstâncias podem exigir nos nossos dias uma resposta rápida... É preciso para isso créditos importantes. Uma tal carga não será aceite a menos que a Nação compreenda que uma Defesa não se improvisa, que ela é uma tarefa permanente e primordial pois que é da sua capacidade que depende, no fundo, a manutenção das nossas liberdades e da nossa independência... é a grandeza, mas também a fraqueza, das democracias, que nenhuma instituição, por mais necessária que ela seja, possa sobreviver muito tempo sem o consentimento pelo menos tácito, do povo.»

Está aqui, com clareza, a dificuldade dos problemas da Defesa e seu afastamento da opinião pública, bem como a necessidade de mobilizar as pessoas para eles. Com pequenos ajustamentos, como por exemplo na referência que faz ao dissuasor nuclear, as palavras de Joel le Theule parecem poder aplicar-se à realidade portuguesa.

Talvez seja oportuno agora recordar que a opinião pública é em grande medida dependente dos sistemas de convicções prevaletentes nos grupos sociais onde essa opinião se forma. Por outro lado, uma identidade social assenta num conjunto de valores socioculturais, cuja consciência colectiva é assumida justamente sob a forma de convicções profundas e fortes, capazes de gerarem a solidariedade colectiva (nacionalismo, ou patriotismo) que assegura a continuidade da Nação. A existência de uma solidariedade nacional suficientemente forte é pressuposto da eficácia de qualquer política de Defesa Nacional, e as convicções que enformam essa solidariedade são da mesma natureza e pertencem aos mesmos sistemas individuais e colectivos que intervêm na formação da opinião pública.

Conforme vimos atrás, a relação das opiniões públicas com os sistemas de convicções é de duplo sentido, e se é verdade que a maior estabilidade e força das convicções dá muito maior preponderância à influência destas, é também verdade que a formação daquelas, sobretudo através da informação adquirida, algo modifica, por pouco que seja, nos sistemas de convicções. Do mesmo modo o nacionalismo, ligado como está aos sistemas de convicções, não apenas influirá mas também sofrerá a influência das flutuações da opinião, sobretudo, como é lógico, no que respeita aos problemas da Defesa. Atendendo ao papel da maior importância que nos parece caber ao nacionalismo (solidariedade nacional) para a perservação da identidade nacional, esta ligação entre o nacionalismo e a opinião pública deveria merecer particular atenção nos estudos sobre a Defesa Nacional.

A opinião pública desempenha pois e deve desempenhar um papel importante relativamente aos problemas da Defesa Nacional. Mesmo quando não se preocupa com eles, essa ausência de interesse representa um lastro, um travão, e pode mesmo inviabilizar determinados objectivos. Interessa portanto conhecê-la e informá-la.

O conhecimento da opinião pública é, por si só, todo um vasto campo de dificuldades onde os resultados obtidos, apenas amostragens, nunca têm senão um valor relativo. Mas mesmo relativas e limitadas, todas as informações que possam dar indicação da evolução e do sentido de uma opinião pública se revestem de grande utilidade. O processo mais usado, o das sondagens através de inquéritos, tem a sua validade estreitamente dependente da validade de escolha das amostragens, mas se esta for razoavelmente feita, e em quantidade suficiente, os seus resultados são bastante seguros. Aliás, devem ser interpretados e nessa interpretação, além de enquadrados nas grandes coordenadas ideológicas, sociais e políticas relativas ao assunto em causa, ser completados com outros processos de medida indirecta, tais como volume e natureza das informações sobre assuntos militares nos órgãos de comunicação social, natureza dos incidentes nos quartéis, tipo de relações que se estabelecem e mantêm entre os quartéis e as populações vizinhas, percentagens de voluntários para o serviço militar em relação com a situação do mercado do trabalho, etc.

Conforme se pode verificar nos quatro artigos da «Défense National» aqui referidos, em França são frequentes os inquéritos à opinião pública sobre problemas de Defesa. Nalguns casos serão mesmo anuais, pois no

artigo de Jean-Marc Lech, «L'évolution de l'opinion des français sur la défense a travers les sondages de 1972 a 1976» são referidos resultados de sondagens em 1973, 1974 e 1975, postos em confronto entre si e com tendências apuradas em outros inquéritos anteriores nos princípios e em meados da década de 60.

O conhecimento do sentido e da evolução da opinião pública não significa, de modo nenhum, uma subordinação da política de Defesa Nacional a essa opinião. Quando, como neste caso, são os interesses superiores de um Estado que estão em causa, as decisões não podem, evidentemente, ser conduzidas pela opinião pública. Mas interessa conhecê-la, para evitar, sempre que possível, choques frontais entre a política traçada, ou os meios utilizados, por um lado, e a opinião dominante, por outro. E, mais importante ainda, pois o que sobretudo importa é obter a adesão das pessoas, interessa conhecer a opinião pública para, sempre que possível, adaptar a política e os meios às linhas dominantes dessa opinião. E finalmente, para que, quando os interesses superiores da Nação imponham objectivos, políticas e meios impopulares, o conhecimento da opinião pública oportunamente obtido permita orientar de modo mais eficiente a necessária acção de esclarecimento que vá melhorar a aceitação dessas medidas impopulares.

Isto conduz-nos ao outro aspecto das relações com a opinião pública, que aqui temos designado, genericamente, como intervenção, e que abrange todas as modalidades de influência nessa opinião. A primeira dessas modalidades, é o esclarecimento, a informação leal e aberta das razões, dos interesses, dos factos. Um amplo campo também aqui se abre para actuação, onde se inserem iniciativas como, justamente, este Instituto e esta revista, mas onde muito mais há para fazer e se pode fazer. Nas escolas, nas universidades, nos quartéis, nos meios de Comunicação Social, na Assembleia da República, podem estudar-se e debater-se problemas da Defesa, divulgar esclarecimentos e informação.

Todas essas acções de esclarecimento, com o tempo, poderiam levar a generalidade das pessoas a compreender melhor os problemas da Defesa, e portanto a interessarem-se mais por eles e de uma forma mais fundamentada. Isso teria não só vantagens directas e indirectas no que respeita à aplicação de uma política de Defesa, mas também, por via da influência da formação da opinião nos sistemas de convicções, ao actuar na natureza e intensidade dos laços de solidariedade nacional, contribuir para a definição de uma

identidade nacional sem ambiguidades, capaz de mobilizar os Portugueses não apenas para uma política de Defesa Nacional, mas para todas as políticas de recuperação nacional.

*Raul François Ribeiro Carneiro Martins*

Tenente-coronel de Artilharia Pára-quedista  
Professor no Instituto de Altos Estudos  
da Força Aérea



---

**DIREITOS DO HOMEM E DEFESA DA DEMOCRACIA**

---



---

## DIREITOS DO HOMEM E DEFESA DA DEMOCRACIA

---

*Ser descuidado sobre a nossa segurança é perigoso; ser descuidado sobre a nossa liberdade também é perigoso.*

Adlai Stevenson

Os direitos do homem são um dos temas mais debatidos na actualidade internacional e transformaram-se, sobretudo desde o início do mandato do Presidente Carter dos Estados Unidos, de mera preocupação de idealistas, num dos mais importantes fundamentos da diplomacia nas relações internacionais. A acusação de violação dos direitos humanos acarreta, para o país transgressor, perda de prestígio internacional e pode até traduzir-se em prejuízo material na medida em que o auxílio económico e militar dos Estados Unidos é condicionado pelo grau de protecção dos direitos humanos nos países que dele beneficiam.

Os direitos do homem são, por outro lado, objecto de convenções e tratados internacionais, figuram nas constituições políticas e nas leis de numerosos países, são objecto de uma grande massa de decisões da ONU e das suas agências especializadas e ainda de importante jurisprudência, quer das instâncias europeias dos direitos do homem, quer de tribunais nacionais.

Esta abundância de referências provoca confusões frequentes sobre o que são, efectivamente, os direitos do homem, e quais os limites da sua protecção, designadamente quando a sua invocação possa pôr em risco o direito que assiste às sociedades democráticas de se defenderem contra quem visa a sua destruição. Como, até que ponto, uma sociedade democrática tem legitimidade para não ficar tolhida, na organização da sua defesa, pelo respeito dos direitos do homem, será o tema fulcral deste trabalho, para abordar o qual começaremos por tratar resumidamente da problemática dos direitos humanos no mundo e em Portugal.

## 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DOS DIREITOS DO HOMEM

A protecção dos direitos do homem entronca na tradição humanitária das lutas pela liberdade e pela igualdade, em que foram marcos fundamentais o célebre «Bil of Rights» em Inglaterra (1778), a Declaração da Independência dos Estados Unidos (1776) e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa (1789).

No plano internacional esse movimento humanitário manifestou-se em termos concretos no início do século XIX, através da reacção generalizada contra o tráfico de escravos e, mais tarde, já no fim do século, na preocupação manifestada em todos os países ocidentais pela humanização das condições de trabalho e pelo progresso social, que conduziu à publicação de legislação nesse sentido.

Foi preciso, porém, que a humanidade sofresse o holocausto da 2.ª Guerra Mundial, com a infinidade de atrocidades cometidas pelos regimes que a haviam desencadeado, incluindo o genocídio de seis milhões de judeus, para que fossem compreendidas, com nitidez, as relações íntimas que existem entre o desrespeito dos direitos do homem e a tentação de fazer guerra.

Por isso, no artigo 1.º da Carta das Nações Unidas foi fixado com objectivo à Organização «realizar a cooperação internacional através do encorajamento do respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, de sexo, de língua ou de religião».

## 2. CONVENÇÕES INTERNACIONAIS SOBRE DIREITOS DO HOMEM

Na sequência lógica deste objectivo fixado às Nações Unidas, a sua Assembleia Geral adoptou, em 10 de Dezembro de 1948, sob a forma de resolução, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, concebida como «ideal comum a atingir por todos os povos e todas as nações».

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, que compreende 30 artigos, consagrando os direitos fundamentais, representa uma novidade em relação aos catálogos clássicos dos direitos humanos que a procederam, porquanto contempla não apenas os *direitos civis e políticos* tradicionais, mas também os *direitos económicos, sociais e culturais*, que compreendem os direitos à segurança social, ao trabalho com remuneração justa, ao des-

canso e ao lazer, a um padrão de vida adequado, à saúde e ao bem-estar da pessoa e sua família, ao auxílio no desemprego, na doença, na incapacidade, na viuvez e na velhice, à educação e ao direito de participar livremente na vida cultural da comunidade. Numa palavra, a Convenção Universal deu forma à síntese lapidar de Thomas Jefferson, na Declaração da Independência dos Estados Unidos de América, ao definir os direitos elementares do homem: «A vida, a liberdade e o direito à felicidade». Como disse o Presidente Carter dos Estados Unidos comentando esta definição, «a vida é o direito à integridade da pessoa, o direito que assiste a todo o indivíduo de viver sem ser inquietado, ameaçado de execução arbitrária ou de ser torturado ou preso; a liberdade são os direitos cívicos fundamentais; a felicidade é a justiça económica e social e aí está incluído o direito a um nível de existência material minimamente aceitável, o direito à alimentação, a um tecto, à saúde e à instrução». (1)

A Declaração Universal dos Direitos do Homem teve e tem um imenso valor como código de conduta e modelo em função do qual se pode aquilatar em que medida os diferentes países do mundo respeitam os direitos do homem nos seus territórios. Por outro lado, serviu para fundamentar numerosas decisões da ONU e das suas instituições especializadas, nos mais variados domínios. Em si mesma, porém, a Declaração Universal não passa, como se disse, de um «ideal comum», destituído de carácter vinculativo para os estados que a subscreveram.

A obrigação, para estes, de respeitarem nos seus territórios os direitos do homem decorre dos dois pactos adoptados na Assembleia Geral das Nações Unidas de 16 de Dezembro de 1976, respectivamente o *Pacto internacional relativo aos direitos económicos, sociais e culturais* e o *Pacto internacional relativo aos direitos civis e políticos*.

A vinculação dos estados ao sistema de protecção internacional dos direitos humanos é completada pela adesão ao *Protocolo facultativo anexo* àquele último Pacto, através do qual os países que o subscreveram reconhecem ao *Comité dos Direitos do Homem da ONU* competência para receber e examinar «comunicações» de particulares que se considerem vítimas de uma violação, pelo estado de que se trate, de qualquer dos direitos anunciados no Pacto.

---

(1) In «Un article du Président Carter», «Le Monde», 22/9/78.

O conjunto destes quatro instrumentos internacionais constitui o que se denomina a «*Carta Internacional dos Direitos do Homem*».

No que se refere especificamente aos países europeus o mais importante instrumento internacional é a *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, assinada em Roma aos 4 de Novembro de 1950.

Essa Convenção é, sem dúvida, o mais sofisticado instrumento inter-nacional de defesa dos direitos do homem até hoje concebido, e tem como pedra angular a possibilidade de *recursos individuais para a Comissão Europeia dos Direitos do Homem e desta para o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem*. Completam o sistema europeu da protecção dos direitos do homem os cinco protocolos adicionais à Convenção Europeia e numerosas outras convenções, entre as quais importa destacar a «*Carta Social Europeia*», concluída em 1961 pelos países membros do Conselho da Europa, cujo objectivo é assegurar relativamente aos países europeus — dado que a Convenção Europeia os não contempla —, os direitos económicos, sociais e culturais a que acima nos referimos.

Resta acrescentar que a protecção internacional dos direitos do homem ganhou uma nova e fundamental dimensão internacional e política a partir do acto final da Conferência de Helsínquia de 1975, em cujo art. 7.º se estabeleceu, pela primeira vez, que o dever que incumbe a cada estado de respeitar os direitos do homem e as liberdades fundamentais se traduz numa obrigação assumida não apenas relativamente aos seus súbditos, mas *perante toda a comunidade internacional*.

Ao subscrever o Acto de Helsínquia a União Soviética comprometeu-se, portanto, perante toda a comunidade internacional, a respeitar os direitos do homem no seu território. É conhecido que não o faz; mas essa violação de uma obrigação internacional livremente assumida tem-se traduzido na mais grave e indefensável acusação que o mundo livre — e até os partidos euro-comunistas — lhe fazem. O que, em termos de prestígio e imagem internacional, lhe tem acarretado prejuízos incalculáveis.

### 3. PORTUGAL E OS DIREITOS DO HOMEM

Portugal que, durante muitos anos esteve marginalizado do convívio internacional, em consequências da ausência de democracia e de uma absurda política colonial, adquiriu, depois da Revolução, um indiscutível

prestígio no concerto das nações, em consequência da verificação de três factos, todos eles intimamente relacionados com o reconhecimento dos direitos humanos:

- *A institucionalização da democracia*, que corresponde à consagração do direito que todas as pessoas têm de tomar parte na direcção dos assuntos públicos do seu país, consagrado no art. 21.º da Convenção Universal, bem como dos direitos de liberdade de pensamento, de opinião, de expressão, de reunião e de associação pacífica, e ainda da obrigação para os Estados de organizarem periodicamente eleições livres por escrutínio secreto, garantida no n.º 3 do Protocolo n.º 1 à Convenção Europeia.
- *A descolonização* — a nível interno dramática em muitos aspectos, mas, no plano internacional, incontestavelmente positiva — que se traduziu no cumprimento da resolução 1514 (XV) da Assembleia Geral das Nações Unidas de 14 de Dezembro de 1960, que tem como fundamento «o respeito dos princípios da igualdade de direitos e da livre determinação de todos os povos, bem como o respeito universal e efectivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos sem distinção de raça, de sexo, de língua ou de religião»;
- E, finalmente *a afirmação e prática do respeito dos principais direitos do homem em Portugal*, a partir de 25 de Novembro de 1975.

O reconhecimento internacional dos grandes progressos realizados por Portugal no campo dos direitos humanos, contribuindo decisivamente para a melhoria espectacular da nossa imagem externa, está na origem de várias atitudes significativas da comunidade internacional em relação ao nosso país, entre as quais se destacam as facilidades financeiras que nos foram concedidas para nos ajudar a recompor a nossa abalada economia; e a eleição de Portugal para o Conselho da Europa, para a Comissão dos Direitos do Homem da ONU e, finalmente, para o seu Conselho de Segurança.

Portugal passou, portanto, a desempenhar funções importantes em dois órgãos empenhados na defesa e promoção dos direitos humanos: o Conselho da Europa — que criou a Convenção Europeia dos Direitos do Homem — e a Comissão dos Direitos do Homem da ONU. Esta dupla qualidade dará à nossa voz no Conselho de Segurança da ONU uma parti-

cular autoridade, sobretudo sempre que estiverem em discussão problemas relacionados com os direitos humanos — o que com frequência acontece, dado que a problemática dos direitos do homem está presente na maioria dos mais graves problemas políticos actuais.

Se a estes factores acrescentarmos o trunfo consistente nas nossas particulares relações com os países africanos de expressão portuguesa, concluiremos que, apesar dos condicionalismos económicos, nunca, desde há mais de duas décadas, Portugal esteve, como agora, em condições de desempenhar um papel de relevo na política internacional.

Dadas as nossas crescentes responsabilidades internacionais, que são consequência, não do poder económico ou militar, mas em larga medida da força moral da nossa posição, em que uma das coordenadas fundamentais é o respeito dos direitos humanos, o nosso país deve, actualmente mais do que nunca, estar atento a tudo o que possa afectar a sua imagem internacional nesse campo.

Importa, por isso, fazer um inventário dos aspectos positivos e negativos da problemática dos direitos do homem em Portugal.

#### *a) Aspectos positivos.*

Portugal vinculou-se expressamente ao respeito dos direitos do homem. Assim, a Constituição da República, no seu art. 16.º, n.º 2, considera a Declaração Universal dos Direitos do Homem como fonte interpretativa e integradora dos próprios preceitos constitucionais relativos aos direitos fundamentais e, além disso, assegura, nos seus art.ºs 25.º a 49.º para os direitos civis e políticos, e 50.º a 79.º para os direitos económicos, sociais e culturais, uma ampla protecção aos direitos humanos. Por outro lado, o nosso país subscreveu e rectificou os dois Pactos internacionais sobre direitos do homem acima referidos (não ainda o Protocolo facultativo anexo ao Pacto sobre os direitos civis e políticos) (\*), bem como a Convenção Euro-

---

(\*) Lei 29/78, in «Diário da República» de 12/6/1978, para o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e Lei n.º 45/78; de 11 de Julho, in *D. R.* de 12/7/78 para o Pacto sobre os Direitos Económicos Sociais e Culturais. Quanto ao protocolo facultativo está actualmente em estudo na Comissão dos Negócios Estrangeiros da Assembleia da República para aprovação por esta.

peia e os seus Protocolos (°); no domínio da justiça militar foi abolida a pena de morte e intuído o direito ao «habeas corpus»; e é também indiscutível que, na prática real de todos os dias, e apesar de todos os nevoeiros políticos, os direitos humanos fundamentais são protegidos, do que é, aliás, índice elucidativo o facto de praticamente não haver em Portugal presos políticos.

*b) Aspectos negativos.*

Na contabilização portuguesa dos direitos humanos há, porém, um passivo, em parte sequela dos tempos revolucionários, que, ultimamente, se agravou, como se passa a expor:

*c) A lei antiorganizações fascistas.*

- a) Uma grave medida contrária aos direitos humanos praticada pelo nosso país foi a publicação da Lei n.º 64/78, de 6 de Outubro de 1978, denominada Lei Antiorganizações Facistas.

Esta lei, votada em consequência dos votos coligados de socialistas e comunistas, contra os votos do PSD, e com a abstenção do CDS, pune com pesadas penas que vão de dois anos de prisão maior (!) certos actos que, à luz das convenções internacionais dos direitos do homem, não deviam ser sancionados, pois se traduzem no exercício legítimo da liberdade de pensamento, de expressão e de associação. Contra essa lei milita a agravante de esses actos só serem punidos quando praticados por pessoas conotadas como «fascistas», não também por totalitários da esquerda — o que é contrarário ao princípio da não discriminação fundada em opiniões políticas, consagrado em todas as convenções sobre direitos humanos.

Esta lei, cujo cariz totalitário é evidente, foi severamente criticada pelos meios ligados aos direitos do homem. A secção portuguesa da Comissão Internacional de Juristas — «Direito e Justiça», a Liga Portuguesa dos Direitos do Homem, a Ordem dos Advogados Portuguesa e a sua Comissão dos Direitos do Homem, a Associação

---

(°) Lei 65/78, de 13 de Outubro de 1978.

dos Magistrados Judiciais bem como a Liga Internacional dos Direitos do Homem, de Nova Iorque, através do seu Presidente, Jerome Shestack, tomaram publicamente posição contra aquele diploma, chegando este último a afirmar, a seu respeito, que «não é com métodos fascistas que se combate o fascismo» (\*).

Da publicação desta lei poderão resultar para o nosso país prejuízos não só morais, mas também materiais, na medida em que ela exerceu uma influência negativa na discussão, pelo Congresso dos Estados Unidos, do programa de auxílio económico e militar a Portugal para 1979.

#### *As reservas à Convenção Europeia dos Direitos do Homem*

- b) O segundo acontecimento contraditório com a posição de Portugal como país devotado ao respeito dos direitos do homem consistiu no *número excessivo de reservas* — nada menos que *oito* — que condicionaram a ratificação pelo nosso país da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e seus protocolos, retirando-lhe, na sua aplicação a Portugal, uma parte importante do seu significado. Num ponto de vista de técnica jurídica essas reservas só se explicam na medida em que a nossa Constituição política contém disposições antagónicas com preceitos da Convenção Europeia.

Quanto, porém, às reservas em sectores em que não existe uma proibição constitucional, a sua formulação não tem qualquer justificação e apenas contribui para desprestigiar o nosso país.

Entre essas reservas conta-se a formulada ao artigo 1.º do Protocolo adicional, segundo o qual «toda a pessoa física ou moral tem direito ao respeito dos seus bens, ninguém podendo ser privado da sua propriedade a não ser por causa de utilidade pública e nas condições previstas na lei e nos princípios gerais do Direito Internacional». A ratificação deste Protocolo foi feita com a reserva de que «por força do disposto no artigo 82.º da Constituição, as expropriações

---

(\*) Vd., a este respeito, o artigo do autor intitulado «O Fascismo de Lei-antifascista», in «*Tempo*» de 24/8/78.

dos latifundiários e dos grandes proprietários e empresários ou accionistas possam não dar lugar a qualquer indemnização em termos a determinar por lei».

Ora a verdade é que nada obrigava à formulação desta reserva. Com efeito, o artigo 82.º, n.º 2, da Constituição, limita-se a estabelecer que «a lei *pode* determinar que as expropriações de latifundiários e de grandes proprietários e empresários ou accionistas não dêem lugar a qualquer indemnização». Como explica o insuspeito Vital Moreira, este n.º 2 «é evidentemente apenas uma autorização constitucional deixada à descrição do legislador» (5).

Não há, portanto, nenhuma *obrigação constitucional de não indemnizar* os grandes proprietários, empresários ou accionistas. E a prova de que essa obrigação não existe é o facto de a Lei n.º 80/77, de 28 de Outubro, denominada «Lei das Indemnizações», não ter excluído os grandes proprietários, empresários e accionistas nacionalizados ou expropriados do direito à indemnização, embora os sujeitasse a um regime menos favorável.

A reserva formulada ao Protocolo Adicional n.º 1 corresponde, por isso, não a uma exigência constitucional, mas a uma *opção política*, que, como tal, podia não ter sido feita, permitindo que o país assumisse a obrigação — que é prática corrente em Direito Internacional — de indemnizar toda e qualquer pessoa que tenha sido privada da sua propriedade, nos termos expressos naquele Protocolo.

#### *O não pagamento de indemnizações aos espoliados*

- c) Um terceiro facto negativo para Portugal no campo dos direitos do homem prende-se com o disposto no n.º 1 do Protocolo Adicional acabado de referir, que salvaguarda o direito de propriedade, e consiste na circunstância de, até agora, as vítimas — todas elas, grandes ou pequenos proprietários ou empresários, estrangeiros ou nacionais — de ocupações selvagens e de expropriações e nacionalizações verificadas durante a Revolução não terem ainda sido

---

(5) In Constituição da República Portuguesa Anotada, pág. 206.

indemnizadas e nada indicar que o venham a ser, em termos equitativos, dado que a Lei das Indemnizações prevê compensações que estão longe de satisfazer o «standard» mínimo admitido em direito internacional.

O assunto tem sido debatido na imprensa e nos parlamentos da Alemanha Federal e da Inglaterra em termos muito pouco lisonjeiros para Portugal e tem constituído um importante desmotivador relativamente a novos investimentos estrangeiros no nosso país. Ainda em Novembro passado, em visita a Portugal, Karl Cartens, Presidente do Bundestag, afirmou publicamente que «os investidores alemães estão interessados nos sectores industrial e agrícola. Mas este auxílio está condicionado à situação criada à volta da propriedade alemã que foi nacionalizada em Portugal». Também o Embaixador de Inglaterra no nosso país fez, há algum tempo atrás, afirmações idênticas relativamente aos investidores ingleses

#### *Os saneamentos revolucionários*

- d) Dentro do capítulo dos factores negativos, importa também referir certas injustiças ofensivas dos direitos do homem, sequelas do período revolucionário, que ainda persistem, designadamente as que atingiram, por um lado, os militares expulsos das Forças Armadas sem julgamento ou audiência prévia, por outro, os trabalhadores do sector privado saneados dos seus empregos por razões ideológicas e impossibilitados de reocuparem os seus postos de trabalho (\*).

Num e outro caso estamos diante de uma flagrante violação ao art. 6.º da Convenção Europeia, nos termos do qual «toda a pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada equitativa e publicamente num prazo razoável, por tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela»; e ainda «toda a pessoa acusada de uma infracção deve presumir-se inocente até

---

(\*) Vd., a este respeito, o artigo do autor, intitulado «Justiça aos Saneados», in «O Tempo» de 17/11/78.

que a sua culpabilidade tenha sido legalmente estabelecida». Ora estas regras básicas dos direitos do homem não foram observadas relativamente àqueles grupos sócio-profissionais.

### *O julgamento dos ex-agentes da PIDE/DGS*

- e) Os ex-agentes da PIDE/DGS foram incriminados, julgados e condenados ao abrigo da Lei n.º 8/75, de 25 de Julho, que pune com penas de prisão que vão de 4 a 12 anos todos os funcionários dos quadros daquela polícia, *só pelo facto de o serem e independentemente da sua participação em quaisquer crimes*. Esta lei viola frontalmente os art.ºs 11.º da Declaração Universal, 15.º do Pacto sobre direitos civis e políticos e 7.º da Convenção Europeia, segundo os quais «ninguém pode ser condenado por acção ou comissão que, no momento em que foi cometida, não constituía infracção segundo o direito nacional ou internacional ou segundo os princípios gerais de direito reconhecidos pelas nações civilizadas». Este princípio da não retroactividade da lei penal é considerado uma das regras absolutamente inderrogáveis das convenções sobre direitos humanos. Por tal razão a Comissão Internacional de Juristas e a Amnistia Internacional exprimiram publicamente a sua inquietação quanto a esse desvio àquela regra fundamental dos direitos do homem, por parte das autoridades portuguesas.

É, com efeito, evidente à luz dos princípios dos direitos humanos, que esses agentes só poderiam ter sido incriminados *na medida em que fossem autores materiais ou morais de crimes previstos no Código Penal, ou de acções ou omissões consideradas criminosas segundo os princípios gerais de direito reconhecidos pelas nações civilizadas e nunca, pelo simples facto de terem pertencido à PIDE/DGS*.

Para evitar que eles pudessem recorrer para a Comissão Europeia dos Direitos do Homem — que certamente lhes daria razão, anulando os julgamentos do Tribunal Militar Português — foi formulada uma reserva à Convenção Europeia segundo a qual «o art. 7.º da Convenção não obstará à incriminação e julgamento dos agentes e responsáveis da PIDE/DGS, em conformidade com o disposto no art. 309.º da Constituição». Este desvio a uma regra básica e

considerada inderrogável das convenções universais sobre direitos do homem foi dificilmente admitido pelos restantes países membros da Convenção Europeia. No entanto, atendendo às fortes razões de ordem política que o explicam, relacionadas com a descompressão que necessariamente acompanha uma revolução depois de uma prolongada ditadura, aqueles países fecharam diplomaticamente os olhos, calando objecções que tinham toda a legitimidade para formular.

### *Os limites do «Direito à Felicidade»*

- f) Ainda no domínio do desrespeito dos direitos do homem por parte de Portugal, resta acrescentar que, infelizmente, no que toca aos direitos económicos, sociais e culturais, sintetizados na expressão «direito à felicidade» muito há ainda que fazer no nosso país. Importa, porém, reconhecer que a promoção destes direitos está sujeita a numerosos condicionalismos de ordem económica — o que já não sucede quanto aos direitos civis e políticos, em que a vontade dos governantes é determinante: ainda que o quisesse o Governo não poderia, por decreto, suprimir o desemprego de modo a assegurar o direito ao trabalho a cada cidadão ou publicar uma lei atribuindo, de imediato, uma casa a cada família, a fim de garantir o direito à habitação; já, porém, dependeu exclusivamente da vontade da Assembleia da República — resultante da imposição da «maioria de esquerda» — PS/PCP — a aprovação da lei anti-organizações fascistas; assim como a sua promulgação resultou de uma livre decisão do Presidente da República, embora baseada num parecer da Comissão Constitucional.

Importa aqui recordar que o nosso país, dadas as suas responsabilidades no campo dos direitos do homem, deveria ratificar quanto antes a Carta Social Europeia que representa, no campo dos direitos económicos, sociais e culturais o instrumento internacional mais avançado a nível europeu.

Estes entorses aos direitos humanos por parte do nosso país prejudicam a sua imagem internacional e retirarão força moral aos nossos representantes diplomáticos na actuação internacional que cada vez mais serão chamados a desempenhar. Com que legitimidade

poderá Portugal, a partir das posições que actualmente ocupa na Comissão dos Direitos do Homem da ONU e no Conselho de Segurança, acusar outros países de violarem os direitos do homem se, no seu território, esses direitos ainda são infringidos?

A verdade, porém, é que, enquanto a actual maioria de esquerda, conntinuar a impôr a sua vontade na Assembleia da República, essa situação perdurará e só poderá ser desbloqueada através de novas eleições que permitam uma nova formulação da vontade colectiva, susceptível de tomar as iniciativas legislativas necessárias ao enquadramento do nosso país no nível de protecção dos direitos do homem correntemente praticado no mundo ocidental.

#### 4. A DEFESA DA DEMOCRACIA

Desde sempre que no direito se digladiam dois valores fundamentais, em frequente oposição: a Justiça e a Segurança. O primeiro conduz à protecção prioritária dos direitos do homem, contra as limitações que a sociedade tem tendência a impor-lhes, por várias razões, entre elas a sua própria segurança. O problema não chega a equacionar-se nos países totalitários, nos quais a razão do estado, apontando prioritariamente para a Segurança, sempre prevalece sobre a Justiça, intimamente ligada à protecção dos direitos humanos. Porém, nas sociedades livres, sobretudo as que se debatem numa luta de morte contra os totalitarismos, que confessadamente as pretendem destruir, é legítimo formular a questão de saber em que medida os princípios humanitários e liberais consagrados nas convenções universais sobre direitos do homem, que obrigam as autoridades a respeitar os direitos humanos de *todos os homens*, sem discriminação — portanto, também, dos terroristas confessos — não põe gravemente em perigo a segurança geral dos cidadãos e a própria democracia.

Por outras palavras, pergunta-se em que medida, nos tempos que correm, e perante a ofensiva implacável dos grupos totalitários, em especial na sua forma extrema de terrorismo urbano, o aforismo célebre «pas de liberté pour les enemis de la liberté» — frontalmente contrário à mensagem humanista das convenções sobre direitos do homem — não legitimará certos entorses à protecção generalizada destes direitos.

A resposta é, sem hesitação, negativa. A protecção internacional dos direitos do homem, implicando a obrigação para os estados de respeitarem

certos direitos fundamentais da pessoa humana, representa um progresso moral e cultural do mundo livre que não pode, em caso algum, ser posto em equação, sob pena de a civilização ocidental negar os seus mais sagrados valores e perder a autoridade moral para criticar o totalitarismo. Pior do que isso, à introdução de dúvida sobre o respeito rigoroso e absoluto dos direitos do homem nos termos previstos nas convenções universais, seguir-se-ia a sua limitação e abolição — resultados esses que são, precisamente, os pretendidos pelos terroristas da extrema-esquerda, cuja estratégia visa o desencadeamento da violência por parte do estado, de modo a precipitar a confrontação final armada, de que julgam poder vir a sair vencedores.

Como poderão, então, as democracias modernas organizar a sua segurança sem violarem as obrigações a que estão vinculadas de respeitarem os direitos do homem — incluindo os direitos dos homens terroristas?

A consagração dos direitos do homem representa uma conquista do personalismo humanista e cristão, contra o totalitarismo. Traduz-se, portanto, necessariamente, numa limitação do poder absoluto das autoridades de tratarem, a seu bel-prazer, qualquer pessoa suspeita ou acusada de terrorismo ou de outros crimes, na medida em que há certos limites na investigação e na repressão da criminalidade que não podem ser ultrapassados.

Aconteceu há tempos em Itália que a polícia, no decurso da investigação do caso Aldo Moro, depois de meses de buscas infrutíferas de pistas, conseguiu deitar a mão a um terrorista, que tudo indicava estar gravemente comprometido. Interrogado, recusou-se a responder, não colaborando na investigação. A indignação pelo bárbaro assassinato do dirigente democrata-cristão italiano foi tal que muita gente se perguntou: mas porque não o forcem a contar tudo, nem que seja torturando-o — tal como fazem os da sua laia em casos semelhantes?

A resposta é simples: *porque a isso se opõe um dos mais fundamentais direitos do homem: o direito de não ser torturado e não sofrer tratamentos inumanos ou degradantes, consagrados em todas as convenções universais.*

Mas, objectar-se-á, a recusa de utilização de todos métodos, incluindo a tortura, para obter confissões que obriguem a polícia a prender outros criminosos, vai permitir o cometimento de novos crimes.

É exacto. Este é, porém, um dos aspectos do preço que uma sociedade livre tem de pagar para poder continuar a ser livre.

Dito isto, importa salientar que as convenções sobre direitos humanos para além da proibição absoluta imposta aos estados de não violarem, em caso algum, certos direitos do homem fundamentais, *contêm disposições expressas que os autorizem, em certos casos definidos, em que a defesa da democracia esteja em jogo, a limitar a protecção de alguns desses direitos.*

Vamos examinar o problema à luz da Convenção Europeia, por ser, actualmente, o mais avançado instrumento internacional de protecção dos direitos humanos a que Portugal está vinculado.

No capítulo das limitações legítimas aos direitos humanos para defesa da democracia, importa, antes de mais, abrir uma distinção fundamental entre *direitos que, em caso algum, seja qual for a razão invocada, podem ser violados pelas autoridades e direitos que em certas condições, relacionadas com a defesa da democracia, podem deixar de ser respeitados.*

Estão no primeiro caso o *direito à vida* (ninguém pode ser intencionalmente morto, a não ser em execução de uma sentença capital pronunciada por um tribunal e no caso de o crime ser punido com pena de morte — art. 2.º, n.º1), o *direito de não se ser submetido a tortura nem a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes* (art. 3.º), o *direito de não se ser submetido a escravidão ou servidão* (art. 4.º), o *direito à liberdade e à segurança*, salvo a possibilidade de se ser preso em consequência de uma condenação por um tribunal competente ou noutros casos previstos na lei (art. 5.º), o *direito a um julgamento equitativo* (art. 6.º), e o *direito de não se poder ser condenado por uma acção ou omissão que, no momento em que foi cometida, não constituía infracção segundo o direito internacional ou nacional* (art. 7.º).

Existem, porém, outros direitos humanos que, nos termos previstos na própria Convenção, podem sofrer limitações em consequência de medidas que, numa sociedade democrática, sejam necessárias à *segurança nacional, à segurança pública, ao bem-estar económico do país, à defesa da ordem, à prevenção de outras infracções penais e à protecção dos direitos e liberdades de terceiros.*

Estão neste caso o *direito ao respeito da vida privada e familiar, do domicílio e da correspondência* (art. 8.º), o *direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião* (art. 9.º), o *direito à liberdade de expressão* (art. 10.º) e o *direito à liberdade de reunião pacífica e à liberdade de associação* (art. 11.º).

Importa, porém, acentuar, que as limitações a estes direitos humanos só são autorizadas, segundo os termos expressos da Convenção Europeia, desde que se verifiquem duas condições: por um lado, *serem necessárias numa sociedade democrática*, por outro, *estarem previstas na lei interna do país que as decreta*.

A Convenção Europeia contém, por outro lado, uma disposição intimamente relacionada com as limitações aos direitos humanos justificadas pela defesa das sociedades democráticas: é o famoso art. 17.º segundo o qual *«nenhuma das disposições da presente Convenção se pode interpretar no sentido de implicar para um estado, grupo ou indivíduo qualquer direito de se dedicar a actividades ou praticar actos que visem a destruição dos direitos ou liberdades reconhecidos na presente Convenção ou maiores limitações de tais direitos e liberdades do que as previstas na Convenção»*.

## 5. A DISSOLUÇÃO DO PARTIDO COMUNISTA ALEMÃO

Foi com fundamento neste art. 17.º da Convenção que a Comissão Europeia dos Direitos do Homem — que é, como vimos, a 1.ª instância jurisdicional europeia dos direitos do homem — decidiu que a dissolução e interdição do partido comunista alemão pelo Governo da República Federal não violou as obrigações assumidas por este país ao ratificar a Convenção Europeia.

Eis o que aconteceu: o art. 2.º da lei fundamental da República Federal — ou seja, a sua constituição política — é do teor seguinte:

*«Os partidos que, segundo o seu programa ou segundo as atitudes dos seus membros, tendem a infringir a ordem constitucional livre e democrática ou a eliminar, ou a pôr em perigo a existência da República Federal da Alemanha, são anticonstitucionais. Compete ao tribunal federal de justiça constitucional pronunciar-se sobre a questão da sua anticonstitucionalidade»*.

Observemos preliminarmente que esta disposição constitucional alemã nada tem que ver com a nossa «lei antiorganizações fascistas», na medida em que, ao contrário desta, se aplica apenas aos partidos políticos (e não às associações ou simples grupos de pessoas não organizadas em partidos), a todos os totalitarismos, da direita e da esquerda (e não apenas da direita) e, sobretudo, não prevê quaisquer penas de prisão (ao contrário daquela lei, em que a sanção vai de dois a oito anos de cadeia). Não ofende, portanto — ao contrário da nossa lei antifascista — os direitos de liberdade

de pensamento, de expressão e de associação, consagrados na Convenção Europeia na medida em que não proíbe os alemães, fascistas ou comunistas, de continuarem a sê-lo e a exprimirem as suas ideias, desde que com isso não ponham em perigo a ordem democrática. E isso mesmo foi reconhecido como em seguida se verá, pela Comissão Europeia dos Direitos do Homem.

Invocando aquela disposição constitucional alemã, o Tribunal Federal de Justiça Constitucional Alemão, por sentença de 17 de Agosto de 1956, decidiu que o Partido Comunista Alemão é anticonstitucional, pelo que deveria ser dissolvido e aos seus bens confiscados e utilizados para fins de interesse público.

Não se conformando com esta decisão, o Partido Comunista Alemão recorreu para a Comissão Europeia dos Direitos do Homem, fundamentando o seu recurso numa pretensa violação, pelo Tribunal Federal, dos artigos 9, 10 e 11 da Convenção Europeia, que consagram o direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião, o direito à liberdade de expressão e o direito à liberdade de associação.

A Comissão Europeia dos Direitos do Homem, numa decisão histórica proferida em 10 de Julho de 1957, recusou provimento ou recurso e confirmou a decisão do Tribunal Federal de Justiça Constitucional Alemão, baseando-se para tal nos considerandos seguintes:

- 1.º — O Partido Comunista Alemão tem por objectivo estabelecer na sociedade a ordem social comunista por via da revolução proletária e da ditadura do proletariado;
- 2.º — O Partido Comunista Alemão continua a reclamar-se desses princípios.

Considerando que, ainda que se desse por assente que a sua actividade actual será dirigida pela conquista do poder unicamente através dos meios constitucionais que lhe oferece a lei fundamental da República Federal Alemã, ainda então daí não resultaria de modo algum uma renúncia aos seus fins tradicionais; e que, bem ao contrário, as declarações dos seus responsáveis reafirmam a fidelidade do Partido Comunista a esses fins tradicionais;

- 3.º — Considerando que a prossecução desses fins últimos implica, segundo as próprias palavras dos requerentes (o PC alemão) a passagem pelos estádios que preconiza a doutrina fundamental comunista e, essencialmente, pela ditadura do proletariado;
- 4.º — Considerando que o recurso à ditadura para a instauração de um regime é incompatível com a Convenção Europeia na medida em que implica a destruição de numerosos direitos e liberdades consagrados pela Convenção dos Direitos do Homem;
- 5.º — Considerando que a organização e o funcionamento do partido comunista alemão constituem, nas circunstâncias em causa, uma actividade no sentido do art.º 17 da Convenção (isto é, uma actividade com o objectivo de destruir os direitos e liberdades reconhecidos na Convenção Europeia);
- 6.º — Considerando que resulta de tudo o que precede que o requerimento do partido comunista alemão se não pode apoiar em nenhuma das disposições da Convenção, designadamente nos artigos 9, 10 e 11;

Por tais razões julga inaceitável o recurso do partido comunista alemão, em virtude de ser incompatível com as disposições da Convenção Europeia.

## 6. DIREITOS DO HOMEM E PARTIDOS NÃO DEMOCRÁTICOS

Esta decisão da Comissão Europeia dos Direitos do Homem reveste-se da maior importância porquanto vem confirmar que, *à luz dos princípios dos direitos humanos, quando um partido político — da esquerda ou da direita — se propõe instaurar uma ditadura ou destruir os direitos e liberdades consagrados na Convenção Europeia, o governo do país de que se trate, desde que uma lei interna o permita, tem toda a legitimidade para, em defesa da democracia, decretar medidas tendentes à sua interdição e dissolução.*

Observe-se que, segundo a decisão da Comissão Europeia, *não é necessário, para que essa legitimidade exista, que o partido totalitário se lance efectivamente em actividades subversivas: basta que tenha como objectivo declarado o estabelecimento de uma ordem social antidemocrática — isto*

*é, que vise a supressão dos direitos do homem consagrados na Convenção — e que, simultaneamente, empreenda actividades de qualquer tipo — por exemplo, de propaganda, manifestações de massa e outras — com esse objectivo*

Em Portugal estão neste caso todos os partidos a que correntemente se aplica o qualificativo de «não democráticos» ou seja, o Partido Comunista Português, a UDP, os partidos da extrema-esquerda e também qualquer organização fascista que venha a formar-se. A defunta União Nacional salazarista, tal como a ANP marcelista, estariam, por igual, abrangidas.

Já, porém, não caberão, em princípio, nesta categoria de partidos totalitários, os partidos comumente denominados «euro-comunistas», os quais — ao contrário do PCP — sempre afirmaram o seu respeito pelos direitos humanos, criticando a União Soviética pela sua atitude neste campo. Se o fazem ou não com sinceridade, isto é, se, caso alguma vez chegassem ao Poder, se manteriam ou não fiéis a essas manifestações de fé nos direitos do homem, é outra questão, que neste momento não interessa debater.

## **7. DIREITOS DO HOMEM E PERSEGUIÇÃO IDEOLÓGICA**

Quererá isto dizer que, perante a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, os comunistas estalinianos do PCP devam ser perseguidos?

De modo algum. A perseguição ideológica, própria dos países totalitários, é visceralmente contrária à doutrina dos direitos do homem. Toda a gente tem o direito de ser comunista, como de ser fascista, maoista, ou qualquer dos outros muitos «istas» que proliferaram em Portugal depois do 25 de Abril. Mais do que isso, toda a gente se pode organizar em grupos ou partidos para prestar culto a Lenine e Estaline, tal como a Hitler e Mussolini — desde que o faça de modo a não propagandear a supressão dos direitos humanos consagrados na Convenção Europeia e suprimidos por aqueles ditadores nos seus países.

Já, porém, se um grupo de totalitários pretender vir para a praça pública e para os meios de informação para promover publicamente as suas doutrinas antidemocráticas, com o objectivo de conquistar adeptos — sobretudo junto das massas populares, pouco informadas — para os seus projectos totalitários

— então, sob pena de admitirem a sua própria destruição, as sociedades democráticas têm o direito de se defender e esta defesa poderá limitar-se à proibição dessas actividades ou ir ao ponto de incluir a interdição dos grupos ou partidos que a promovam, como sucedeu na República Federal Alemã.

Se amanhã um grupo de terroristas se propuser lançar uma campanha de imprensa a favor do terrorismo, convidando ao assassinio — toda a gente concordará em que as autoridades o não deverão permitir.

Se uma associação de nazis empreender a publicação de um jornal cujo objectivo é incitar ao racismo e à perseguição e destruição dos judeus — também certamente a opinião pública exigiria a sua proibição.

Em qualquer dos casos estaríamos diante de actividades visando a destruição de direitos humanos fundamentais consagrados na Convenção Europeia — o direito à vida e o direito de não se ser perseguido em razão da raça ou da religião.

Ora é isto, precisamente, o que acontece quanto às actividades públicas de certos partidos manifestamente apostados na destruição dos direitos de liberdade de pensamento, de expressão, de reunião, de livre sindicalização, e outros, consagrados na Convenção Europeia. Ou não será do domínio público que já em 1975 se tentou instaurar em Portugal uma sociedade segundo o modelo soviético, onde aqueles direitos estão suprimidos?

Por isso se aplica inteiramente a certos partidos totalitários portugueses, o teor do primeiro considerando da decisão da Comissão Europeia dos Direitos do Homem, acima transcrito: «considerando que, ainda que se desse por assente que a actividade actual (do Partido Comunista Alemão) será dirigida para a conquista do poder unicamente através dos meios constitucionais que lhe oferece a lei fundamental da República Federal Alemã, ainda então daí não resultaria de modo algum uma renúncia aos seus fins tradicionais».

## **8. DEVERÃO CERTOS PARTIDOS TOTALITARIOS SER ILEGALIZADOS?**

Sendo esta, portanto, a doutrina a extrair da Convenção Europeia dos Direitos do Homem no que se refere à actuação dos partidos totalitários, e dado o risco que dessa actuação antidemocrática dos partidos totalitários, junto das massas populares resulta para a ainda frágil democracia portuguesa, a defesa desta aconselharia a substituição da actual lei anti-organiza-

ções fascistas e a sua substituição por um diploma que consagrasse uma solução do tipo da contida no art.º 2.º da Lei Fundamental da República Federal Alemã, actualizada em face das disposições da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, isto é, uma lei que permitisse declarar anticonstitucionais — e, portanto, sujeitos a dissolução — os partidos que, pelo seu programa, ou pelas suas actividades se proponham infringir a ordem constitucional e democrática ou suprimir os direitos do homem consagrados na Convenção Europeia.

Se essa lei fosse promulgada, deveriam os partidos totalitários portugueses ser imediatamente ilegalizados?

É evidente que não, porquanto um dos princípios fundamentais da teoria dos direitos do homem é o consagrado no art. 7.º da Convenção Europeia, que proíbe a retroactividade das leis penais: «Ninguém pode ser condenado por uma acção ou uma omissão que, no momento em que foi cometida, não constituía infracção segundo o direito nacional ou internacional».

Porém, para futuro, qualquer desses partidos saberia que se persistisse na sua actuação contrária à ordem constitucional estabelecida, desafiando e incitando à desobediência a leis votadas na Assembleia da República, promovendo greves políticas que arruinam a nossa economia, numa palavra, agindo deliberadamente contra a democracia, se arriscava à ilegalização.

Talvez que se essa lei fosse promulgada esses partidos optassem por seguir uma actuação inspirada, não em Lenine em 1918, mas em Santiago Carrillo, em 1978.

## 9. DIREITOS DO HOMEM E ESCUTAS TELEFÓNICAS

Um outro problema que põe em oposição um dos direitos do homem e a necessidade de defesa da democracia é a questão das escutas telefónicas.

O direito ao respeito da vida privada e ao sigilo de correspondência é um dos direitos do homem fundamentais, previsto em todas as convenções internacionais, designadamente o art. 8.º da Convenção Europeia. Desse direito decorre a proibição de escutas telefónicas.

A verdade, porém, é que, em todos os países, as escutas telefónicas existem. Nos países comunistas são, como se sabe, prática corrente; mas verificam-se também, com frequência, nos países ocidentais, praticadas quer a nível privado ou partidário, quer oficial. De tempos a tempos um escândalo rebenta, como aconteceu em França, durante a guerra da Argélia, nos

célebres casos das «fugas», em 1956, e «Lacaze», em 1959. Michel Poniatowski, ao tempo Ministro do Interior, confirmou a sua prática, declarando publicamente que «as escutas telefónicas no momento actual exercem-se sobre os jornalistas, dirigentes sindicais, homens políticos e membros de gabinetes ministeriais e até ministros. Os candidatos eventuais às eleições são colocados sob escuta e mesmo os simples cidadãos o são sob pretexto de sondagens de opinião» (7).

Nos Estados Unidos, o caso Watergate, em que uma equipe de espões do Partido Republicano, dependente do Presidente Nixon, tentou instalar secretamente escutas telefónicas no Partido Democrático, foi o ponto de partida para o escândalo que se seguiu e levaria à demissão do Presidente. Em Itália, um escândalo eclodiu também, em 1973, quando foi descoberto que uma agência de detectives privados tinha colocado cerca de 300 linhas telefónicas sob escuta ilegal, o que permitiu o controlo de 60 parlamentares, vários ministros, industriais e até do próprio Palácio do Quirinal, onde funciona a Presidência da República.

Esta série de escândalos deu origem, nos países ocidentais, a uma tomada de consciência para o problema, levando o Conselho da Europa a adoptar a recomendação 509 segundo a qual «as técnicas recentemente desenvolvidas de interceptação por escutas telefónicas, representam uma ameaça para os direitos e liberdades do indivíduo e, em particular, para o direito ao respeito da vida privada».

Mas, por outro lado, o certo é que as escutas telefónicas por autoridades policiais têm conduzido à detecção de muitos crimes.

Por isso, uma vez mais, é legítimo pôr a questão de saber se e em que medida um dos direitos do homem — o *direito ao respeito da vida privada* — deverá ceder perante a necessidade de defesa da democracia, agora mais do que nunca ameaçada pelo desenvolvimento explosivo da criminalidade, em particular na sua forma mais aguda do terrorismo urbano.

Ao abordar o problema convém, preliminarmente, condenar sem apelo as escutas telefónicas não controladas por um poder oficial. Aí estamos num campo em que nada justifica esse atentado ao respeito à vida privada, o qual deverá, por isso, ser severamente punido, como acontece na generalidade dos países ocidentais.

---

(7) In «La liberté des temps difficiles», de Jean Marc Varaud, págs. 155 e seguintes.

Quando, porém, haja controlo judicial ou parlamentar, garantindo que não serão permitidos abusos, já a necessidade de defesa das sociedades democráticas justifica que, em certos casos, se pratiquem escutas telefónicas. Como afirmou Michel Poniatowski a regra deve ser a da supressão das escutas telefónicas, com a possibilidade de derrogações precisas.

O exame das legislações dos países ocidentais revela que as escutas telefónicas são, em geral, proibidas, salvo nos casos ligados à segurança e a certos tipos de crime, por exemplo, o de chantagem em que normalmente é o único meio de prova possível, mas, mesmo nesses casos, sempre sob controlo judicial.

O único país europeu que tem uma regulamentação pormenorizada das escutas telefónicas é a Alemanha Ocidental a braços, como se sabe, tal como a Itália, com uma guerrilha urbana implacável e bem organizada. Naquele país a lei G 10 permite, em certos casos bem definidos, que as autoridades policiais tomem medidas restritivas do direito à vida privada, designadamente através de escutas telefónicas e de violação de correspondência, «a fim de defenderem a ordem fundamental democrática e liberal contra perigos iminentes». Nos termos dessa lei essas medidas só são justificadas desde que a prova dos factos por outro modo possa ser posto em dúvida ou consideravelmente entravada; além disso, só podem visar «o suspeito ou as pessoas que, com base em factos precisos, se presume receberem ou transmitirem comunicações destinadas aquele ou dele emanadas, e desde que também se presume que o dito suspeito utilize o telefone». Estas providências têm carácter temporário e a sua aplicação é semestralmente fiscalizada por uma comissão parlamentar.

## 10. O TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS DO HOMEM E AS ESCUTAS TELEFÓNICAS

Aconteceu que um grupo de advogados alemães recorreu para as instâncias jurisdicionais previstas na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, invocando que os seus telefones haviam sido controlados e a sua correspondência violada pelas autoridades, sem que tal facto lhes tivesse sempre sido comunicado posteriormente, o que se traduziria numa violação do art. 8.º da Convenção que consagra o *respeito pela vida privada*.

O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem foi chamado a pronunciar-se sobre o problema e, em acórdão de Agosto último, *considerou a actuação das autoridades alemãs legítima em face da Convenção Europeia, dado o ataque que as sociedades democráticas estão sofrendo por parte das brigadas revolucionárias armadas, obrigando aquelas a organizarem a sua defesa.* São desse acórdão as palavras seguintes:

*«Ao avaliar a extensão da salvaguarda oferecida pelo art. 8.º (da Convenção Europeia) o Tribunal é obrigado a constatar dois factos importantes: os processos técnicos em matéria de espionagem e paralelamente de controlo; em segundo lugar, o desenvolvimento do terrorismo na Europa no decurso dos últimos anos. As sociedades democráticas estão, nos nossos dias, ameaçadas, por formas muito complexas de espionagem e pelo terrorismo, razão por que o estado deve ser capaz, para combater eficazmente estas ameaças, de controlar em segredo os elementos subversivos que operam no seu território. O Tribunal deve, portanto, admitir que a existência de disposições legislativas autorizando poderes de controlo secreto da correspondência, das remessas postais e das telecomunicações é, numa situação excepcional, necessária numa sociedade democrática à segurança nacional e/ou à defesa da ordem e à prevenção das infracções penais».*

Quando à escolha das modalidades do sistema de controlo, o Tribunal pronunciou-se no sentido de o legislador nacional gozar de um certo poder descricionário, observando, no entanto, que isso não significa que os estados contratantes disponham duma latitude ilimitada para submeter a medidas de controlo secreto as pessoas submetidas às suas jurisdições, acrescentando que «consciente do perigo, inerente àquela lei, de minar e inclusivamente destruir a democracia, com o pretexto de a defender, o Tribunal afirma que os estados não deverão tomar, em nome da luta contra a espionagem e o terrorismo, todo e qualquer tipo de medidas julgadas por eles apropriadas».

## 11. AS ESCUTAS TELEFÓNICAS EM PORTUGAL

As escutas telefónicas foram correntemente utilizadas em Portugal antes do 25 de Abril pela Polícia Judiciária e pela PIDE/DGS. Após a revolução, elas cessaram por parte da Polícia Judiciária, mas continuaram por parte de certos serviços de informações oficiais e partidários.

Depois do 25 de Novembro o Conselho da Revolução nomeou uma comissão para investigar o assunto, o qual chegou à conclusão de que efectivamente, as escutas tinham continuado após o 25 de Abril. Em Novembro último o Conselho de Ministros de novo se ocupou do assunto, nomeando outra comissão para o investigar, o que vem confirmar que os receios sobre a sua persistência têm fundamento.

Façamos votos para que esta comissão consiga resultados concretos, de modo a que seja possível erradicar definitivamente as escutas telefónicas não controladas no nosso país, designadamente as exercidas para fins político-partidários.

Isto não quer, porém, dizer que não sejam admitidas escutas telefónicas, desde que devidamente regulamentadas, sujeitas a controlo judicial ou parlamentar e quando justificadas pelas necessidades da segurança, como acontece na Alemanha Ocidental.

Será legalmente possível em Portugal a publicação de um decreto semelhante à lei G 10 alemã?

A resposta é afirmativa.

É certo que o art. 34.º da Constituição dispõe que «o domicílio e o sigilo da correspondência e dos outros meios de comunicação privada são invioláveis». No entanto, o n.º 4 daquele preceito estabelece que «é proibida toda a ingerência das autoridades públicas na correspondência e nas telecomunicações, *salvo os casos previstos na lei em matéria de processo criminal*».

Consequentemente, nada impede que a Assembleia da República vote uma lei regulamentando as escutas telefónicas, quando justificadas pela necessidade de defesa da democracia.

Seria, aliás, de desejar que fizesse com brevidade, de modo a, por um lado, possibilitar uma repressão eficaz — através de sanções pesadas — das escutas ilegais e, por outro lado, dar às autoridades policiais um meio muito eficaz de actuação que o inquietante incremento da criminalidade sem dúvida nenhuma justifica.

### CONCLUSÃO

Como se verifica através do que vem exposto, a defesa dos direitos do homem — que constitui uma das pedras angulares da democracia portuguesa nascida em 25 de Abril — não é incompatível com o decretamento

de medidas enérgicas e eficazes cujo objectivo é, precisamente, a defesa intransigente desses direitos. Essa defesa deve ser empreendida sem hesitações. O reconhecimento de direitos humanos ficará incompleto e gravemente comprometido se não for acompanhado da institucionalização das medidas adequadas à sua protecção, nos termos permitidos pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Ora, em Portugal não é isto o que acontece. Verifica-se que, por um lado, se admitiu uma permissibilidade exagerada relativamente certos sectores empenhados na destruição da democracia, enquanto que noutras áreas se sancionam pesadamente actividades que, à luz dos direitos humanos, são lícitas. Assim, assiste-se a um ataque frontal de certos partidos contra a autoridade democrática — e, por outro lado, penalizam-se fortemente, através da lei antifascista, actos que se inscrevem nos direitos do homem à liberdade de opinião e de associação.

A Polícia Judiciária com o receio de ser acusada de «fascista» não utiliza as escutas telefónicas como meio de investigação de crimes — enquanto que, paralelamente, a criminalidade desenfreada aflige diariamente os cidadãos e o controlo telefónico é utilizado por certos partidos políticos para os seus fins partidários.

«Pas de liberté pour les ennemis de la liberté» é um aforismo que, tomado à letra, é excessivo, porque ninguém pensa em prender os inimigos da liberdade pelo simples facto de o serem. Por isso, adaptado aos princípios da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, o aforismo deverá assumir a fórmula seguinte: *Não deve haver liberdade de destruição dos direitos do homem para os inimigos dos direitos do homem.*

*António Maria Pereira*

- Advogado.
- Membro da Direcção e Representante em Portugal da Liga Internacional dos Direitos do Homem, de Nova Iorque.
- Fundador e membro da Direcção da Secção Portuguesa da Comissão Internacional de Juristas.

---

**SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE**

---



---

## SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE

---

*«Os franceses nunca fazem reformas  
a não ser no rasto de uma revolução.»*

De Gaulle

Raramente um anteprojecto nacional terá suscitado tanta controvérsia e debate tão alargado como o do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

Situado no centro do vórtice político (inclusive o das crises), soprado de sucessivos e variados quadrantes partidários rumo a diversificados e por vezes mesmo opostos horizontes políticos, ora incensado em auras de oportunismo e demagogia, ora atacado por ventos furiosos e cegos e afectado por esperados ou inesperados «staccatos» ou inflexões políticas, ora entravado por categorias sociais supostamente lesadas ou implusionado por agrupamentos potencialmente privilegiados, a tudo isto tem sobrevivido de modo nem sempre fácil, ou afundando ameaçadoramente, ou emergindo em desafio intrépido, rumo a uma linha de horizonte julgada próxima por alguns, inatingível ou imaginária por outros...

Como fundamento do anteprojecto um documento importante, mas não decisivo — a Lei de Bases.

Suas implicações na vida dos Portugueses — muitas e importantes.

Daí que lhe consagremos estas despretenhosas páginas de análise e reflexão.

Por outro lado, procuraremos definir em futuro trabalho as inter-relações de dois sistemas (civil e militar) não só isolados no passado, como até por vezes competitivos e antagónicos.

### *SITUAÇÃO INTERNACIONAL NO DOMÍNIO DA SAÚDE*

Dizer-se que estamos muito mal em saúde é mero lugar comum; e os outros como estarão? Bem melhor certamente, mas...

Seis membros de uma comissão de inquérito visitaram incógnitos cerca de duzentos dispensários MEDICAID em cinco Estados industrializados dos EUA. Gozando todos de excelente saúde, e a pretexto de um banal catarro brônquico foram examinados por 85 médicos, efectuaram um total de 100 radiografias, 18 electrocardiogramas, 8 provas de tuberculina, 4 testes de alergia e 3 electroencefalogramas. Consta terem regressado muito abalados desta comissão, sobretudo o senador Moss, cheio de nódoas negras provocadas por punções de sangue desajeitadas.

O relatório do inquérito avaliou em 3 milhões de dólares (dos 15 atribuídos anualmente pelo Governo dos EUA e pelos seus Estados ao programa Medicaid) o dinheiro deitado à rua, à custa dos contribuintes, é claro, mas o que é pior, da saúde dos doentes, em proveito directo de algumas centenas de médicos (?) trabalhando em ligação com homens de negócios sem escrúpulos.

Na RFA o segurado munido da carteira de cheques-doença espera em média duas horas no consultório do generalista e a duração média por consulta é de três minutos.

Na Suécia as listas de espera dos hospitais são por vezes demasiado longas; um ano, por exemplo, para os testes de alegria, vários meses (por vezes) para os cuidados ginecológicos não urgentes. «É um problema encontrar um médico quando se está doente porque os médicos particulares deixam de responder ao telefone às 17 horas»; os suecos sentem profunda nostalgia pela época do médico de família.

Na Grã-Bretanha, que dispõe de 500 000 camas hospitalares (das quais 180 000 para casos agudos) as listas de espera alongam-se, constituindo o verdadeiro flagelo do SNS; embora possa ser-se internado de urgência quasi imediatamente, não é raro ter de esperar-se alguns meses, por vezes um ano ou dois anos, para poder ser submetido a pequenas intervenções cirúrgicas, do tipo safenectomia ou herniorrafia.

Na URSS apesar do princípio da gratuidade dos cuidados, no caso de visitas domiciliárias o pagamento dos medicamentos é integralmente por conta do doente; o custo da saúde aumenta de modo contínuo mais depressa que o custo de vida; há esperas, por vezes, superiores a três meses por uma consulta de especialista para casos não urgentes; há um «stock» demasiado escasso de 2500 medicamentos; gasta-se pouco com a manutenção e modernização dos hospitais, etc.

Na Hungria muitos naturais se lamentam: «Quer chamemos o médico de clínica geral a casa quer vamos consultá-lo, temos de encher-nos de paciência e resignarmo-nos a longas esperas, porque os médicos estão sobrecarregados de trabalho».

Bastará pensarmos na contribuição que alguns desses países oferecem à economia mundial (em % do PMB (1)) — 25% (EUA); 23% (URSS); 8% (países socialistas europeus) e reflectimos na nossa capacidade, presente e futura, para nos situarmos em posição favorável e um raciocínio frio sobre as nossas possibilidades no sector.

Estes, e outros factos chegam para demonstrar-nos que não há um único exemplo de sistema de saúde totalmente satisfatório e para alertar-nos para a demagogia fácil, as promessas-relâmpago, as instalações automáticas, o funcionamento sobre rodas, etc., etc.

Por outro lado deverão motivar-nos para a humildade de posições, para o esclarecimento concreto do País (até daquilo que não é possível explicar . . .), para as opções firmes que há que estabelecer, para a integração de esforços e congregação de iniciativas que há que promover, para os resultados nunca imediatos que há que aguardar, para as renúncias que há que conscientemente efectuar, em suma, para a colaboração do todo em torno de um projecto nacional, coerente e compatível, que chegue . . . aonde for possível, com o sangue, suor e lágrimas de todos.

### DIREITO À SAÚDE

Nenhum país, qualquer que seja o seu regime político contesta hoje o *direito à saúde* das suas populações; pode afirmar-se não haver mesmo Constituição que o não consagre no seu articulado.

Vai no entanto grande diferença entre uma simples *declaração de princípios* (por vezes firmada com evidentes intuitos políticos), formal, abstracta ou teórica e uma *praxis*, real, positiva e actuante que a consagre na realidade.

Contínuas e acérrimas lutas sociais têm estado na base da conquista passo a passo desse direito, as quais fizeram passar a Medicina (não confundir com Saúde) por estádios sucessivos: *assistência caritativa*, *assistência social* (solidariedade individual), *assistência de previdência* (solidariedade profissional) e finalmente *segurança social* (solidariedade nacional), cuja re-

---

(1) PMB — Produto Mundial Bruto.

sultante será o cenário quiçá universal de *sistemas* ou *serviços de saúde* ao serviço das populações dos diferentes países.

Neste contexto evolutivo, a universalidade dos sistemas vai-se progressivamente afirmando: total nos sistemas nacionalizados, ou quasi nos sistemas convencionados (EUA, RFA, Suécia; entre 90 a 97%). Deste modo, toda a população de uma ou outra forma vem a estar garantida contra a doença; no entanto, em alguns países o seguro social é ainda facultativo.

A tendência é, no entanto, para uma cobertura generalizada e/ou obrigatória de toda a população em todos os países, independentemente do seu «status» geográfico, profissional, social ou económico.

O Estado é consignado responsável pelo direito à saúde do cidadão, cabendo-lhe definir quais as prioridades e a estratégia a levar a cabo para implantar um serviço de saúde que não autorize quaisquer discriminações; o modelo a escolher depende apenas da vontade política em praticar justiça social no sector da saúde.

### IMPORTANCIA DA SAÚDE

O conceito de Saúde está intimamente ligado ao de felicidade e constitui um dos anseios fundamentais do género humano, consubstanciado aliás na abundante fraseologia popular de diversas saudações: «saudinha é que é preciso», «então como vai essa saúde?», «à V. saúde!», etc.

Os inquéritos sociais e dos *mass media* demonstram que das *necessidades básicas* do homem, *físicas* (alimentação, rendimentos, habitação, vestuário, etc.) ou *sociais* (paz, estabilidade social, educação, valorização profissional, tempos livres, etc.) é a da saúde uma das mais profundamente sentidas (3.º lugar), só superada a maior parte das vezes pelo nível de rendimentos (1.º lugar) e pela alimentação (2.º lugar).

Daf a preocupação dos políticos pela sua satisfação em intenções e/ou na prática.

### CONCEITO DE SAÚDE. FACTORES BÁSICOS DE SAÚDE

Mas o que é a Saúde de que tanto se fala? Antes de mais *Saúde não é Medicina* (Saúde = conceito de qualidade de vida; Medicina = acto médico para impedir a existência de doença).

Por esse motivo quando entre nós se intenta realizar um SNS é mais um *Serviço Nacional de Medicina Curativa* que se tem em mente, dado que com ele se pretende nacionalizar ou socializar todos os recursos materiais (equipamentos, instalações) e humanos que convergem para o *acto médico* integrado.

Assente que a Saúde não é Medicina, de que se trata então: *Ausência de doença ou deformidade? Adaptação ao trabalho, à sociedade e à vida? Estado orgânico e psicológico de acordo com a normalidade, definida através de correcto enquadramento estatístico, funcional ou estrutural? Capacidade de enfrentar o meio ambiente e o destino? Estado de completo bem-estar físico, mental e social?*

Talvez mais do que isso. *Estado de equilíbrio interior e com o ecossistema;* neste conceito o *homem* é considerado em toda a sua dimensão física, psíquica e social e o *ambiente* nos seus aspectos físicos e humanos, próximos e distantes.

A evolução e a cristalização do conceito numa ou outras das fórmulas anteriores não é assunto académico, dado que os sistemas políticos que hierarquizam as prioridades e atribuem os recursos, ora o fazem sob determinada óptica restritiva (predominância da medicina curativa) ou em âmbito mais lato (*saúde integral*, com enquadramento dos sectores demográfico, nutricional, habitacional, transportes, higiene do meio ambiente, social, educacional e cultural, financeiro — política de rendimentos, ocupacional, desportivo, de tempos livres, etc.), consoante a fase evolutiva da sociedade em que se encontram ou os interesses da(s) classe(s) possidente(s) e na dependência das necessidades destas classes.

Cabe dizer que aos políticos do liberalismo económico convém alienar as populações ao primeiro dos conceitos (saúde=ausência de doença) para deste modo mascarar as responsabilidades governativas nos outros sectores, certamente mais importantes para se atingir o estado de saúde integral; daí o ruído dos «mass media» em redor do estereótipo saúde=doença=hospital a que aliás, ingenuamente as populações aderem, sem se darem conta da sua irrelevância e do malogro em que caíem.

Ora o bolo económico nacional é finito e infelizmente bem pequeno; há que cortar as fatias correspondentes a cada um dos «factores básicos» de saúde atrás definidos (e não só as destinadas a hospitais . . .) com a espessura correspondente às finalidades e prioridades previamente estabelecidas e tendo

sempre presente que uma fatia cortada mais grossa obriga inevitavelmente a cortar as outras mais finas.

*Pode pois perguntar-se:* de que servirá aos Portugueses ter bastantes e bons hospitais e médicos, se *comem* pouco e mal, *vivem* em bairros da lata ou em habitações sem conforto, sem *água* canalizada, *luz eléctrica*, *esgotos* ou remoção de *lixos*, ainda para mais em *ambiente* poluído, se perdem quatro ou mais horas do dia em penosas *deslocações* para os locais de trabalho, se o nível de *instrução e educação* (incluindo a sanitária) é baixo ou nulo, se as suas *disponibilidades económicas* se esgotam (quando lá chegam . . .) em alimentação, se os seus *velhos e crianças* «vivem» no maior dos abandonos, se não dispõem de *tempos livres* para recuperação de actividades laborais esgotantes e insalubres?

Para bem pouco convenhamos: a contribuição dos trabalhadores de saúde de um país é na verdade muito menos relevante do que habitualmente se crê.

É preciso pois desmedicalizar profunda, paciente e persistentemente os portugueses (para que servem os *maedia?*) e fazê-los compreender e integrar no projecto nacional não só por *uma melhor* Medicina mas também e sobretudo pela *melhor Saúde integral* possível.

Ora esta luta (quem o ousará negar?) é um *processo eminentemente político*, como veremos.

Sublinhemos desde já um facto incontroverso: a impossibilidade, pela sua dependência pluridisciplinar, de efectuar uma evolução real da estrutura médico-sanitária isolada, independente das outras.

### SAÚDE: «DOENÇA» GRAVE DE PORTUGAL

Portugal apresenta os piores níveis de saúde da Europa; não seria sequer preciso que as estatísticas o afirmassem, pois todos o sentimos na realidade quotidiana.

Curiosamente, no entanto, as características demográfico-sanitárias da população portuguesa não são, como é óbvio, nem só as dos países desenvolvidos ou superdesenvolvidos, nem (o que é de estranhar) as dos países subdesenvolvidos.

Dos primeiros apresentam as taxas elevadas de morbidade e mortalidade por doenças degenerativas e cardiovasculares e o número alto de acidentes de viação e industriais; dos segundos a alta incidência de doenças infecciosas

e transmissíveis, as deficiências da nutrição, os altos índices de morbilidade e mortalidade materno-infantil.

As suas características são antes próprias dos países em transição (padrão misto): nível de saúde intermédio, falta de capacidade administrativa e deficiente criação de condições modernas de produtividade de trabalho.

Esta situação reflecte-se na existência de um padrão de doença e de diferenças na condição de saúde, acesso aos meios de prevenção e tratamento da doença e ainda na duração da esperança de vida dos Portugueses.

A análise estatística traduz apenas afinal o que todos sentimos:

<i>PARAMETRO</i>	<i>ANO</i>	<i>VALOR</i>	<i>CRITICA</i>
População (calculada para o meio do ano).	1975	9633 milhões	1960 (8890-100%); 1970 (8670-97,5%); 1985 (118%).
Taxa de mortalidade infantil (por 1000 nado-vivos).	1975	38,9	Muito superior à da Suécia (9,2%). Em países civilizados 30-20; países evoluídos e prósperos 20-10%.
População de mais de 60 anos (*) (por 100).	1975	28	O envelhecimento da população é característico dos países industrializados devido à diminuição da natalidade e à insuficiência dos indivíduos com idade inferior a 15 anos e de 15-64 e ao aumento da longevidade. Significância do envelhecimento do 2.º grau (4.ª idade).
Relação Activos/Inactivos.	1975	Diminuída	A população inactiva é suportada pela activa (diminuída-emigração, etc.). As 3.ª e 4.ª idades são grupos sociais tendencialmente privilegiados de acção sanitária e social. Previsão de um declínio económico, social e cultural.
Taxa de mortalidade geral (por 1000).	1975	10,4	Semelhante à da Suécia. Valor estacionário.
Taxa de mortalidade materna (por 100.000 nado-vivos).	1975	0,43	Muito superior à da Suécia. (0.07).

(\*) Menos de 15 anos (1960-29%; 1970-28,5%; 1975-28%; est. 1985-25, 8%); 15-64 anos (63%, 61,9%, 61,9%, 61,2%, 64,1%); Mais de 65 anos (8%, 9,6%, 9,8%, 10,1%).

<i>PARAMETRO</i>	<i>ANO</i>	<i>VALOR</i>	<i>CRITICA</i>
Partos sem assistência (por 100).	1975	14,9	Sem termo de comparação por quase inexistência na Europa.
Taxa de mortalidade por doenças infecto-contagiosas, parasitárias e entéricas (por 100.000).	1973	22,1	Valor muito alto.
Causas de morte (doenças cardiovasculares) por (100.000).	1975	465	Muito superior à da Suécia (388,2). Grupo de doenças menos evitáveis.
Esperança de vida à nascença.	1975	68,9 $\left\{ \begin{array}{l} \text{♂} - 65,2 \\ \text{♀} - 72,4 \end{array} \right.$	Sexo feminino com maior longevidade. Menos 7 anos que na Suécia. Abaixo do nível médio europeu.
Rendimento bruto <i>per capita</i> anual (dólares).	1976	1250	Só superior à Turquia (540).
População com distribuição de água potável ao domicílio.	1976	43%	Discreta melhoria de 1970 (40%) a 1976.
População do grupo anterior com distribuição em boas condições.	1976	31%	Acentuada melhoria de 1970 (2,5%) a 1976.
População sem distribuição de água ao domicílio.	1976	32%	Pouca melhoria de 1970 (33%) a 1976.
Abastecimento através de fontanários.	1976	25%	
Abastecimento através de poços.	1976	32%	
Sem sistema de esgotos.	1976	40%	Melhoria de 1970 (82,7%) a 1976.
Sem recolha de lixos urbanos.	1970	61%	
Habitacões com cozinha, retrete e casa de banho.	1970	20%	

<i>PARAMETRO</i>	<i>ANO</i>	<i>VALOR</i>	<i>CRITICA</i>
População não servida por energia eléctrica.	1976	15,5%	
Analfabetos.	1970	36%	Muito elevado.
Taxa de inscrição escolar.	1970	95%	
Ensino secundário.	1970	27%	Baixo.
Ensino superior.	1970	46%	Muito baixo.
População activa por sectores. Sector primário. Sector secundário. Sector terciário.	1970	32,3% 33,8% 33%	Europa (10,35,55). EUA (3,35,62). O sector P é tanto maior quanto menor o grau de desenvolvimento económico: evolução (%) (1050-97; 1960-43; 1968-32,3 1969-31,5; 1970-33; 1073-28,8).
Percentagem da população abrangida por esquemas de previdência.	1970	66%	Suécia (100%).
Calorias por dia e habitante. Proteínas animais (g) por dia e habitante. Leite líquido (g) por dia e habitante.	1970	2754 31,8 128	Suécia (3120). Suécia (60). Suécia (706).

Para fazer face a esta situação de que é que dispomos em saúde?

<i>PARAMETRO</i>	<i>ANO</i>	<i>VALOR</i>	<i>CRITICA</i>
Médicos.	1976	11 863	Faltavam 615 nos H. distritais e 7000 nos cuidados primários. Próximo de 1/500 habitantes.
Enfermeiros.	1976	18 355	N.º baixo (faltam + 2000 enfermeiras com a especialidade de obstetrícia, por exemplo).
Técnicos dentários.	1976	1075	N.º irrisório. Défice de 3525 profissionais.

<i>PARAMETRO</i>	<i>ANO</i>	<i>VALOR</i>	<i>CRITICA</i>
Técnicos de Saúde do ambiente.	1976	308	N.º irrisório. Défice de 697 técnicos.
Estabelecimentos de Saúde com internamento (gerais e especializados). Camas.	1976	522 52 047	
Maternidades. Camas.	1976	19 1202	
Estabelecimentos psiquiátricos. Camas.		37 10 353	
Postos Médicos.		2276	
Dispensários e postos materno-infantis.	1976	423	
Dispensários antituberculosos.	1976	99	
Dispensários e postos antivénereos.	1976	17	
Estações e postos anti-sazonáticos.	1976	23	
Dispensários de Saúde mental.	1976	27	
Farmácias e postos de medicamentos.	1976	2706	

De um ponto de vista geral, pode dizer-se que o *nosso sistema de saúde se caracteriza* por:

1. Marcadas desigualdades de acesso dos utentes (por razões geográficas, socioeconómicas e carência de serviços);
2. Incapacidade de pagamento dos cuidados de saúde de que carece a grande maioria da população;
3. Grande carência de cuidados primários (educação para a saúde, higiene do meio ambiente, saúde materno-infantil, escolar e desportiva);

4. Grande necessidade de serviços para crónicos e idosos (3.ª e 4.ª idades);
5. Grande necessidade de racionalização da distribuição de recursos;
6. Necessidade de ataque em várias frentes;
7. Necessidade de um sistema organizado com planeamento adequado de utilização dos recursos disponíveis e que termine com a dispersão (Caixas, Hospitais, Medicina livre), ineficiência e preço elevado.

Há no entanto que *respeitar princípios de base* para quaisquer sistemas de saúde serem eficazes:

1. Serem adoptados ao modo de vida das populações;
2. Inserirem-se num SNS que lhes dê o necessário apoio;
3. Estarem plenamente integrados no desenvolvimento da região;
4. Proporcionarem e assegurarem um diálogo contínuo entre serviços de saúde e utentes;
5. Apoiarem-se nos recursos disponíveis, tendo em conta a fracção do OGE destinada à saúde;
6. Proporcionarem bons meios de prevenção e reabilitação;
7. Assegurarem a formação e funcionamento das equipas de saúde.

Para o que há que fazer apelo a *factores de vária índole* a saber:

- a) técnicos
- b) económicos
- c) socioculturais
- d) políticos

No nosso país todos são resolúveis a médio prazo excepto os económicos.

### *DISTRIBUIÇÃO E DESIGUALDADE GEOGRÁFICA*

Portugal é um país dividido quer no *sentido transversal*, pelo rio Tejo, em regiões Norte e Sul, quer no *sentido longitudinal* pelo meridiano Chaves-Faro, em regiões Litoral e Interior, profundamente diferenciadas em todos os sectores e está bem de ver, também na Saúde:

<b>PESSOAL E INSTALAÇÕES</b>	<b>REGIAO LITORAL (*)</b>	<b>REGIAO INTERIOR</b>
Médicos de clínica geral.	92,5%	7,5%
Médicos especialistas.	93,7% (*)	6,3%
Enfermeiros.	83,8% (°)	16,2%
N.º de hospitais.	46,6%	53,4%
N.º total de camas.	57,3%	42,7%
Habitantes/médico.	1550	1606
<b>OUTROS INDICADORES</b>		
Consumo de medicamentos (1976).	79,61 (*)	20,39%
Produção industrial (valor líquido, percentagem do total).	87,7%	12,3%
Rendimento/habitante (1964).	7203	5013
Receita anual por família (mil escudos).	65,7	60,7
Nível de vida (1967/68).	90	44
Mortalidade infantil por 1000 nado-vivos.	40,4	43,5
Electrificação (1976).	84,3	72,2

*Os motivos que nos países de economia de mercado levam os médicos a preferir determinados lugares são sempre os mesmos: status económico e social, procura de meios de assistência, proximidade das Faculdades de Medicina em que estudaram, residência da família, proximidade de centros hospitalares, clima e ambiente social, atractivos, etc.; atente-se que nas motivações desta estatística não figuram as necessidades das populações em saúde.*

O fenómeno é aliás geral nestes países: por exemplo, nos EUA, os especialistas (80% dos médicos) distribuem-se também desigualmente: 74 por mil habitantes no Sul e 114 por mil habitantes no Nordeste (em 1959); inútil caracterizar as diferenças socioeconómicas destas regiões na data do estudo...

(°) Aveiro, Braga, Coimbra, Faro, Leiria, Lisboa, Porto, Setúbal, Viana do Castelo.

(\*) Destes, em Lisboa 51,1%; no Porto 22,6%; em Coimbra 8%; em outras cidades 12%.

(°) Destes, 72% concentram-se nos distritos de Lisboa, Porto e Coimbra.

(\*) Na Grande Lisboa, 37,19%; no Grande Porto 11,25%.

A *condenação* da emigração médica no sentido interior-litoral não deve fazer-se, como é habitual, com base na falta de motivação humanitária dos técnicos de saúde, dado que se trata de um fenómeno geral da demografia portuguesa (e universal); o português desloca-se do interior para o litoral, do campo para a cidade ou do País para o estrangeiro.

Pretender que apenas por motivos humanitários uma classe, qualquer que seja, se desloque em sentido inverso é pelo menos tão inconsequente e absurdo como condenar a emigração sem analisar as suas causas.

O fenómeno é, aliás, em maior ou menor grau, comum a todos os países independentemente do regime político, o que traduz a persistência das *contradições* (patente ou mascarada); trabalho intelectual - trabalho manual, cidade - campo, litoral-interior, camponês - operário, etc. que ninguém conseguiu ainda resolver de modo absoluto.

Como se tem tentado resolver o problema *da redistribuição de técnicos de saúde* (redistribuição ou fixação periférica) a nível mundial:

- a) controlando de modo absoluto (por restrições ou interdição total) o deslocamento no sentido campo → cidade;
- b) por deslocamento compulsivo ou participativo ou imbricação dos trabalhadores intelectuais e manuais;
- c) por restrição absoluta ou relativa das possibilidades de acesso aos serviços públicos e especializados nos grandes centros ao mesmo tempo que se cerceiam os mecanismos de compensação privados locais;
- d) pela promoção de incentivos socioeconómicos (melhor remuneração — vencimento fixo mais elevado, satisfação de necessidades sociais, de educação e cultura, de tempos livres etc.) ou técnicos (cursos de reciclagem, etc.) à periferia.

Os primeiros sistemas utilizam a força política dos sistemas totalmente socializados; os últimos, as reformas no seio do sistema liberal.

Como quer que seja, é completamente demagógico afirmar a distribuição fácil, universal, coerente e ubiqüitária (clínicos gerais e especialistas) para o nosso país, que ninguém em qualquer outro alcançou.

Quando muito, poder-se-á racionalizar uma melhor distribuição de especialidades (mais difícil) e de clínicos gerais (esta mais facilitada mas de deficiente ou insuficiente nível técnico) pondo em jogo *simultaneamente* os

mecanismos analisados em *c*) e *d*) através de uma política racional global, que não perca de vista a inoperância de qualquer das medidas consideradas isoladamente ou os aspectos discutíveis de uma tomada de posição baseada exclusivamente na coerção.

Não pode é esquecer-se que os doentes e administrações de saúde «gritam» à periferia pela implantação ou apoio dos especialistas da saúde dos centros.

### DESPOLITIZAR (!) A SAÚDE...

O artigo 64.º da Constituição Política da República Portuguesa de 25 de Abril de 1976, especifica:

... ..  
 «2. O direito à saúde é realizado pela criação de um *serviço nacional de Saúde* universal, geral e gratuito...»  
 3... incumbe ao *Estado*

- ... ..  
*c*) Orientar a sua acção para a *socialização* da medicina e dos sectores medicamentosos;  
*d*) *Disciplinar e controlar as formas empresariais e privadas da medicina*, articulando-as com o SNS;  
*e*) *Disciplinar e controlar a produção, comercialização e uso dos produtos químicos, biológicos e farmacêuticos*, e outros meios de tratamento e diagnóstico.»

Este simples artigo (revolução na Saúde) tem despoletado grande número de comportamentos ou posições consoante os diversos quadrantes socio-políticos:

1. O sector à esquerda manobra-o como imperativo sem discussão e portanto apoia todos os outros projectos ou formas fora do contexto, como anticonstitucionais, «tout court». Ao mesmo tempo congrega todas as forças sociais e políticas (sindicatos e autarquias) para a constituição da base social de apoio necessária à destruição de vultosas e esperadas resistências de todo um sector da Sociedade portuguesa (conservador e imobilista) não receptivo à socialização ou à ultrapassagem do individualismo tradicional do português comum e promete simultaneamente resultados espectaculares a curto prazo.

2. O sector à direita e centro evita a citação da Constituição e refugia-se em argumentos de não discussão pública ou conjunta do projecto base *antes* da sua redacção, isto é, contesta todo o projecto na sua essência.
3. A classe médica na sua maioria evita igualmente a citação do artigo, acentua a necessidade da Constituição ser democrática e as suas reais incoerências, propõe sistemas de alternativa baseados em outras opções predominantes — sistema convencionado, coerente com o enquadramento sociopolítico (abertura à Europa, Mercado Comum, Comunidade Europeia, etc.), associa-se em minoria ao projecto do governo ou reivindica uma medicina socializada num país não socializado (insulação).
4. Os utentes apoiam na maioria o SNS, atraídos antes de mais pela palavra mágica «gratuito» e pelas promessas de institucionalização, implantação e funcionamento espectaculares.
5. Os economistas de saúde... calam-se prudentemente ou porque ninguém parece estar interessado em ouvi-los (se é que existem) ou porque quiçá temam a sua real incapacidade (mais por insuficiência estatística) ou a ainda maior deterioração da sua imagem.
6. As multinacionais farmacêuticas, essas aguardam no silêncio, mobilizam os governos na sombra e fazem força sobre a classe «pivot», reguladora da distribuição — os médicos...

Não é necessário ampliar o cenário para demonstrar que saúde é política e não é senão política e tanto que surgem propostas de despolitizar a saúde (politizando-a com intuítos claramente definidos) e exuberantes exteriorizações «políticas» que prometem para o imediato obras imensas, as quais têm consumido gerações a implantar sem nunca se acabarem, em países de bem mais dilatados recursos.

Voltemos no entanto à Constituição: se se considera como não representando letra morta há que cumprir cegamente o seu articulado e dizer como St. John Perse «Tomei a carga o escrito e honrá-lo-ei».

Mas mesmo aceitando apenas a discussão de opções marginais poderemos vir a confrontar-nos com algumas *perguntas incómodas*:

- (1) Em regime parlamentar como conciliar a sucessão (previsível) de regimes políticos diferentes com opções fundamentais já assumidas e com a *estabilidade* necessária à política de assuntos sociais?
- (2) Em regime parlamentar (ou outro) como conciliar a adoção de um *sector inteiramente nacionalizado* no interior de um regime «soi disant» capitalista ou quasi, sem provocar rupturas comprometedoras?
- (3) Haverá mesmo socialização ou convenção absolutas ou apenas *regimes predominantemente nacionalizados ou liberais*?

A resposta já se conhece e é a da progressão em ziguezague com recuos e avanços, com paragens e empurrões, com compromissos políticos à esquerda e direita e . . . centro, com blocos de concentração efémeros ou duradoiros, com amizades de ocasião ou rupturas imprevistas, com soluções ditas reformistas por alguns (mas que todos adoptam ou vêm a adoptar) e que podem vir a ser recuperadas e reconvertidas num ou noutro sentido de acordo com as forças políticas dominantes no momento.

Como consequência da correlação dessas forças em cada momento os compromissos inquinam-se de incompatibilidades, contradições, ambiguidades, prolixidade ou secura formal intencionais, geradoras de tensões sociais quasi ininterruptas, rupturas ou crises governativas, política fluante de alianças, etc.

É no fim todo o drama do homem em busca do ideal democrático de que partiu (em base errada) e a que retorna constantemente, por caminhos ora tortuosos ora hesitantes, sem nunca todavia perder de vista o horizonte do ambicionado cenário utópico.

Todos os «ismos» constituem por ora mais itinerários que conquistas, alguém terá dito, entre nós, não sem propriedade.

### *EFICÁCIA TÉCNICA DO ACTO MÉDICO*

Como é do conhecimento geral esperança de vida ao nascer (EVN) e taxa de mortalidade infantil (TMI), os dois indicadores do nível de saúde mais utilizados, têm registado alterações opostas e substanciais com o decorrer dos anos.

Assim, uma criança contemporânea de Jesus Cristo tinha uma EVN de 20 anos, a qual passava a 40 anos em 1870, e era já de 70 anos em 1970!

Por outro lado a mais importante conquista do século passado foi a descida abrupta da mortalidade infantil, particularmente desde 1900.

Mas ao contrário do que vulgarmente se pensa, EVN e TMI têm sido pouco ou nada influenciadas pelo acto médico (3.º lugar) e bastante mais pelo modo de vida (1.º) e pela higiene do meio ambiente (2.º).

Na prática verifica-se que a EVN começou a aumentar muito antes dos progressos decisivos das ciências médicas (vacinação, antibióticos, descoberta do organismo causal, etc.) tendo provavelmente o seu início em meados do século XIX após as rupturas resultantes da Revolução Industrial.

Os factores com real impacto foram sobretudo as melhorias registadas no saneamento do meio ambiente, particularmente na depuração e purificação da água e do leite, no sistema de esgotos e remoção de lixos, na habitação, vestuário e nutrição bem como na aceitação das medidas de controlo da natalidade.

Mas atenção: a análise estatística demonstra, sem sombra de dúvida, que a EV quando calculada a partir da idade de 45 anos não aumentou significativamente nos últimos 100 anos ou, por outras palavras, um indivíduo de 60 anos ganhou em 1978 apenas um ou dois anos de EV em relação ao seu semelhante de 1900; portanto a partir dos 45 anos as possibilidades de morte são quasi as mesmas hoje que há 100 anos, o que convenhamos é bem pouco ganho face aos espantosos progressos tecnológicos, ao aumento impressionante do número de hospitais, ao acréscimo de sofisticadas unidades de cuidados intensivos (respiratórias cardíacas, renais, etc.) e à explosão de medicamentos fornecidos pela agressiva indústria farmacêutica.

Querem-se mais provas de que é o modo de vida o factor mais importante?

- a) Não há relação entre o número de médicos e a mortalidade infantil mas sim entre esta e o valor do PNB;
- b) As mulheres em teoria sobrevivem quasi sempre aos homens, todos o sabemos, mas o que se ignora é que em 1876 a EVN era de 1,5 mais baixa para o homem do que para a mulher, em 1970 já era de 4,7 anos e em 1964 de 7,1 anos;
- c) Dentre as categorias sociais, as atingidas por uma mortalidade superior à normal tem sido: mais de 20% para jornalistas e homens de

letras, 15% para funcionários superiores, 8% para médicos e cirurgiões, 5% para engenheiros, 3% para juizes e advogados e 2% para homens de negócios.

Dentre as categorias sociais mais poupadas (mortalidade *inferior à normal*) contam-se os artistas (-2%), militares (-8%), professores (-10%), padres (-11%) e os investigadores científicos (-17%).

Estes factos devem (para além do desencanto sobre o nosso inevitável futuro) levar-nos a formular as seguintes perguntas:

- a) porque só glorificamos o acto médico, o qual como vimos não tem, ou muito pouco, impacto a *nível estatístico*?
- b) porque se opta pela medicina curativa em detrimento da preventiva?
- c) devemos concentrar-nos no desenvolvimento e aperfeiçoamento das unidades de cuidados coronários ou antes na melhoria da prevenção, diagnóstico precoce e enquadramento socioeconómico e terapêutico do doente com insuficiência coronária? Idem, para a transplantação e hemodiálise em relação ao insuficiente renal?
- d) devemos continuar a desenvolver a tecnologia sofisticada médica criada para tratamento das situações agudas de ameaça à vida ou antes os processos de identificação ou resolução da saúde integral?
- e) que proporção dos recursos dos sistemas de saúde deverão ser afectados à cura ou prevenção das doenças?
- f) a opção preventiva será preferencial apenas no subdesenvolvimento ou válida também para o desenvolvimento?

Não devemos porém esquecer que a medicina pode no entanto reinvidicar aquilo que economistas e peritos de estatística têm tanta dificuldade em quantificar e contabilizar, ou seja, a preservação e melhoria da qualidade de vida do género humano.

Além da desmitificação (penosa embora) do acto médico a Medicina Moderna sofre profundamente dos efeitos da erosão resultante dos novos conceitos e posições do poder médico, micro- e macro economia da saúde, papel regulador das despesas pelo médico, mandarinato hospitalar ou colectivo, relação de classe na hierarquia hospitalar e universitária e da hierarquia médica com o poder político, apropriação e bloqueio da educação sanitária pelos médicos, mito da vulgarização médica, monopólio do saber médico,

medicina ultratécnica e ultra-especializada, iatrogénese clínica, medicalização em sociedade não sanitária, clericalismo médico, papel dos «mass media» na educação sanitária, politização da Medicina, etc.

São a melhoria da qualidade de vida e as espectaculares vitórias alcançadas nas doenças infecto-contagiosas agudas (incluindo a tuberculose) que mantêm, não deveremos esquecê-lo, o prestígio da classe médica.

De qualquer modo será altura de nos interrogarmos como JOHN STUART MILL (1857): «A que situação tende a ser conduzida a sociedade pelo progresso económico? Quando este cessar, como ficará a humanidade?»

### *EVOLUÇÃO DO ACTO MÉDICO*

A evolução da Medicina tem-se processado em três fases distintas:

- 1.ª fase: *SINCRÉTICA* em que o médico sabe tudo de tudo (e pouco . . .) e o acto médico se reduz ao binómio médico-doente;
- 2.ª fase: *DE ESPECIALIZAÇÃO* em que o desenvolvimento científico obrigou ao desdobramento do conhecimento, o qual embora vantajoso criava compartimentos estanques ao estudar o Homem considerado como um todo;
- 3.ª fase: *INTERDISCIPLINAR* que reflete não só a necessidade de aprofundamento dos estudos pelo técnico de saúde, mas também a permuta dos resultados do seu trabalho com os de outras especialidades: donde a indispensabilidade de colaboração poli-disciplinar e integração em equipas técnicas uma vez conseguida a necessária formação pluridisciplinar individual.

### *MEDICINA PREVENTIVA VERSUS MEDICINA CURATIVA*

Das diversas componentes da Saúde e no interior do respectivo sistema os governos optam por diferentes linhas mestras de acção e atribuição de recursos, consoante o grau de desenvolvimento atingido e as opções políticas.

Ora sabemos nós (experiência penosa . . .) o grau de desenvolvimento em que nos encontramos, há que fazer o povo português reflectir no dinheiro de que se dispõe (seja OGE, seja PNB) em números absolutos, fazer-lhe compreender que esse dinheiro não chega para tudo, esclarecê-lo sobre os grandes

sectores e actividades que mais influenciam a saúde e porque não, divulgar passo a passo as enormes carências globais e sectoriais e inculir-lhe a paciência e estoicismo necessários para suportar as dificuldades que inevitavelmente se antepõem a *qualquer* projecto de saúde; pensamos ser preferível a tal humildade de propósitos o despejar de cornucópias de abundância ou serviços-relâmpagos espectaculares.

Em resumo e à partida há que proceder à:

*a) Definição de áreas para uma escolha e ordenação de prioridades:*

- 1.ª área — Sanitária ou de cuidados de saneamento básico;
- 2.ª área — De cuidados primários (ou básicos) de saúde;
- 3.ª área — De cuidados hospitalares;
- 4.ª área — De reabilitação, recuperação e reclassificação socioprofissional e económica.

*b) Escolha e ordenação de prioridades*

São bases de orientação para essa escolha os seguintes valores e ordenação:

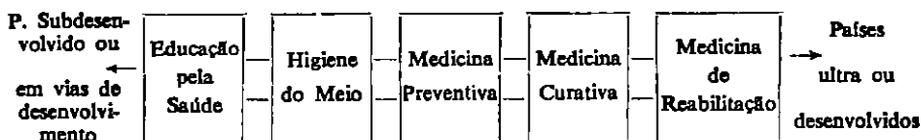
	<i>Países desenvolvidos ou ultradesenvolvidos</i>	<i>Países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento</i>
1.ª Prioridade .....	3.ª área (50%)	1.ª área (50%)
2.ª Prioridade .....	2.ª área (40%)	2.ª área (30%)
3.ª Prioridade .....	4.ª área (10%)	3.ª área (10%)
4.ª Prioridade .....		4.ª área (10%)

O que não podemos é continuar a gastar (II Governo Constitucional) 5% com a 2.ª área e 70% com a 3.ª!

Portugal sofre do mal de alguns países do tipo misto: integrado na Europa em cujo extremo se situa, profundamente influenciado pelo seu estatuto sociopolítico não pode efectuar a política sanitária dos países profundamente subdesenvolvidos com opção macissa pelas 1.ª e 2.ª áreas que exige a independência nacional e impermeabilização de fronteiras nem a dos países desenvolvidos (por incapacidade económica e dependência política).

Por isso terá fatalmente de vir a optar predominantemente pela 1.ª e 2.ª áreas sem descurar a 3.ª e 4.ª

Sem ser a política que lhe convém de momento é a única que lhe será possível desenvolver, como em tantos outros sectores:



### MEDICINA DE PONTA VERSUS MEDICINA DE MASSAS

O apetrechamento em *equipamentos pesados e sofisticados* é assunto muito pouco debatido em Programas de Saúde; a razão compreende-se mas não se aceita.

Os dispendiosos serviços e aparelhos de biologia médica (analisadores automáticos, circulação extracorporal, câmaras hiperbáricas, aceleração de partículas, emissão de radiações gama, detecção de radioactividade, transplantação e hemodiálise, computadorização, tomografia axial, etc.), deveriam ingressar imediatamente na órbita da planificação central, regionalização, integração e coordenação e assumirem a categoria de *projecto nacional*.

É absolutamente necessário promulgar disposições visando disciplinas, doenças e técnicas ultra-especializadas, para as quais se fez uma prévia avaliação correcta de necessidades a nível plurregional ou nacional, elaboradas sob a forma de cartas e enquadradas no processamento da carta sanitária nacional.

Um exemplo: há que contabilizar os custos financeiros e sociais dos emigrados renais de hemodiálise, das transplantações renais, etc., e ter a determinação necessária para realizar uma política sanitária nacional, coe-rente, de distribuição racional de serviços, concentração de equipamentos, formação e retenção de pessoal especializado, etc.

Sobre este tema (medicina de ponta) tem-se adoptado três linhas de actuação, de cariz político:

- a) ou favorece-se a sua implantação e desenvolvimento porque se dispõe da capacidade para a mesma;

- b) ou os países optam maciçamente pelo investimento na medicina preventiva e mantêm os povos impermeáveis aos conhecimentos das grandes realizações da medicina curativa (através da independência nacional, recurso às próprias forças, disciplina de fronteiras, etc.) até que timidamente as possam ir realizando;
- c) ou há países que desprezam a economia de saúde, pretendem consumir sem produzir, activam sem discussão e análise prévia ou inventariação de custos essas grandes realizações, para a certa altura se verem submersos no caos ou bancarrota ou nos sonhos messiânicos ou sebastianistas do passado recente.

Portugal conta-se, infelizmente, no número dos últimos.

É por demais evidente a necessidade de uma política de fundo sobre a matéria.

### PROCURA DE CUIDADOS MÉDICOS

As estatísticas evidenciam a *explosão da procura de serviços médicos*, cujos reflexos toda a gente constata — a plethora de serviços públicos e privados, listas de espera a perder-se no tempo, gastos a subir em flecha, etc.

As *razões* disso radicam em factores de natureza *económica* (aumento do rendimento «per capita» e do nível de vida), *demográfica* (explosão demográfica, envelhecimento da população — 3.ª e 4.ª idades), *sociopolíticos* (reivindicações das classes trabalhadoras — «pão, paz, trabalho . . . e saúde»), *psicológicas* (confiança na Medicina moderna), *técnicas* (diminuição da mortalidade, melhoria qualitativa da assistência materno-infantil, etc.).

Mas são os factores *socioculturais* os mais relevantes quer se filiem sobretudo no aumento dos níveis de instrução e educação, os quais afinam o sentimento da percepção do valor e alcance de certas perturbações da saúde, quer radiquem na crescente importância dos «mass media», nos estudos de mercado médico, no «standing» da classe médica ou padrões do seu comportamento, na mitificação — magia do acto médico, para não criar senão alguns.

São estes factores que determinam o afloramento das *necessidades inconscientes ou latentes* de «saúde» (a parte oculta do «iceberg») à superfície visível como *necessidades expressas e consciencializadas*.

Do cruzamento das coordenadas da cultura e do grupo social (médicos, feiticheiros, curandeiros, etc.) a quem as sociedades atribuem a responsabilidade da delimitação do respectivo conceito é que resulta a definição do estatuto de doença e doente.

Assim consagrada, a doença pode ser definida como um todo em que intervêm elementos biológicos e um certo número de pressões determinadas pela sociedade em que o indivíduo vive e da reacção contra a mesma (contestação individual duma sociedade inibidora e repressiva).

O campo de intervenção da medicina tem uma dimensão sociopolítica; porquê falar então de independência e apoliticidade da medicina?

Recorde-se que a evolução da procura de actos médicos tem registado substancial alteração com o fluir do tempo como documenta o quadro seguinte que caracteriza o devir da procura de cuidados médicos:

	20 ANOS ANTES	NA ACTUALIDADE
Por doença .....	90%	53%
Para avaliação do estado de saúde .....	10%	47%
Por doentes de clínica geral .....	90%	61%
Por doentes de especialidade .....	5%	15%
Por doentes crónicos em vigilância .....	5%	24%

O quadro demonstra a progressiva importância da *prevenção*, das *especialidades* e da 3.<sup>a</sup> e 4.<sup>a</sup> idades.

Se aprofundarmos a nossa análise verificaremos que aumentam significativamente a procura de cuidados por causas banais, do tipo geral, bem como por causas de esfera *psíquica ou emocional*.

	20 ANOS ANTES	NA ACTUALIDADE	
<b>PROCURA DE CLINICA GERAL</b>			
Queixas gerais .....	10%	30%	6% sem substracto patológico cefaleias, mal estar, cansaço, problemas emocionais; 24% com substracto patológico.
Aparelho digestivo .....	25%	19%	
Aparelho cardio-circulatório .....	5%	9%	
Aparelho respiratório .....	15%	8%	
Otorrinolaringologia .....	3%	6%	
Obesidade .....	3%	6%	
Aparelho ósseo e muscular .....	10%	5%	
Outras, incluindo doenças infecciosas	29%	17%	

	20 ANOS ANTES	NA ACTUA- LIDADE	
<b>PROCURA POR ESPECIALIDADES</b>			
Ginecologia .....		3%	
Psiquiatria .....		3%	
Cirurgia .....		1,5%	
Dermatologia .....		1,5%	
Oftalmologia .....		1%	
Otorrinolaringologia .....		1%	
Outras (5) .....		1%	

Em Portugal o aumento da procura conjugado com o desgaste dos equipamentos e a desordem das carreiras profissionais foi o factor dominante do abaixamento de eficiência dos serviços de saúde registada nos últimos anos.

Cabe agora perguntar *como satisfaz a Medicina da maioria dos países as necessidades da sua população ou a preparação dos seus técnicos para melhoria da sua eficiência.*

Nem sempre de modo coerente: assim, as afecções mais incapacitantes nem sempre são as que dão origem a maiores taxas de internamento hospitalar e podem estar ainda mais longe de constituírem as causas mais importantes de mortalidade.

Por outro lado, as afecções que acarretam maior indisponibilidade no leito (dias-cama) nem sempre se sobrepõem às causas de maior recurso a camas hospitalares.

Estes factos são essenciais para racionalizar as necessidades do Serviço de Saúde e atribuição de recursos, fazendo-as incidir (por cuidadosa ponderação clínica e social) nas áreas mais carenciadas e não ao sabor de interesses, seja de que natureza for, alienados do conceito social e comunitário dos cuidados de saúde.

As distorções já enormes neste campo, são maiores ainda na prática da medicina e da educação médica; distorções de experiências, responsabilidade, funções e âmbito.

A análise da distribuição de cuidados de saúde de uma população tipo, revelou que em 1 ano (1970) o grande volume de cuidados é do sector ambulatório: de uma população total em risco de 1000 pessoas, 720 procuram o médico em ambulatório pelo menos 1 vez, 100 (10%) foram internadas no hospital pelo menos 1 vez e só 1% foram internadas nos hospitais escolares onde se preparam os jovens médicos.

Quer dizer a *preparação dos médicos volta as costas aos reais interesses da colectividade e subordina-se a interesses nem sempre confessáveis.*

Por outro lado, a planificação seria bem mais facilitada se dispuséssemos de informação segura e de confiança sobre a distribuição dos problemas de saúde nas populações e comunidades; como tal nem sempre acontece, temos que recorrer acaso e imaginação para se efectuarem decisões «coerentes» . . .

### **ESTRUTURA E HIERARQUIA DOS CUIDADOS DE SAÚDE**

Em termos gerais, podem considerar-se três categorias de problemas de saúde.

<b>PROBLEMAS DE SAÚDE</b>	<b>INCIDENCIA</b>	<b>EXEMPLOS</b>	<b>NIVEIS DE CUIDADOS SAÚDE</b>	<b>POPULAÇÃO MÉDIA SERVIDA</b>
<b>TERCIARIOS</b>	Incidência rara. Prevalência definida e previsível	Anomalias congénitas, doenças hereditárias e do metabolismo, neoplasias malignas (algumas), traumas, doenças endócrinas e metabólicas raras, intoxicações agudas, etc.	<b>CUIDADOS TERCIARIOS:</b> Cuidados intensivos. Técnicas sofisticadas e onerosas. Hospitais centrais ou escolares.	500 000 a 5 000 000
<b>SECUNDARIOS</b>	Incidência individual menos rara. Prevalência mais significativa.	Acidentes ocupacionais e de viação, queimaduras, fracturas, certas cardiopatias.	<b>CUIDADOS SECUNDARIOS:</b> Cuidados especializados. Hospitais Distritais.	25 000 a 500 000
<b>PRIMARIOS</b>	Incidência individual frequente.	Infecções respiratórias, cardiopatias frequentes, artrites, asma, perturbações visuais, alterações psíquicas, etc.	<b>CUIDADOS PRIMARIOS:</b> — Familiares. Consultórios médicos. Clínicas. Consultas externas hospitalares e serviços domiciliários (ambulatório). Centros de saúde. — Proximidade da habitação e/ou local de trabalho.	1000 a 25 000

Estes três padrões de doença, diametralmente opostos numa dada população, são essenciais para a organização dos serviços de saúde se forem considerados sob a óptica de que a maioria dos doentes procura cuidados médicos inicialmente não por causa de doenças específicas mas por causa de problemas inespecíficos de saúde.

Nos países onde os serviços de saúde estão regionalizados (SNS britânico, URSS, etc.) há uma *relação hierárquica bem definida entre os três níveis de cuidados de saúde*, conjuntamente com a integração e continuidade dos cuidados médicos.

Os Serviços de Saúde fornecem cuidados de modo rápido através de numerosos e muito dispersos órgãos aglomerados em redor de hospitais comunitários ou distritais e apoiados por ligações pré-estabelecidas, órgãos pré-determinados de informação actualizada, consulta e cuidados altamente especializados.

Por outras palavras, o recurso aos cuidados primários visa colocar o doente ao alcance dos cuidados secundários e terciários o mais rápida e eficientemente possível se tal vier a ser considerado necessário.

As acções convergem para a divisão do País em *regiões sanitárias (cartas sanitárias)* fazendo-as coincidir ou não com as futuras regiões administrativas.

Estas regiões devem ser autónomas e suficientes do ponto de vista sanitário com uma rede bem definida de ambulatório e cuidados primários de saúde integrando as valências dispersas (no nosso caso os postos clínicos da previdência, os centros de saúde, alguns hospitais concelhios, serviços do SLAT, etc.).

Quanto à estrutura dos cuidados diferenciados, deverá apoiar-se fundamentalmente nos hospitais distritais e centrais.

A regionalização impõe necessariamente a racionalização das decisões, através da definição das competências, de modo a permitir uma acção dinâmica dos vários níveis que, tecnicamente hierarquizados se completem.

Por outro lado as Administrações Distritais dos Serviços de Saúde, integrarão física e funcionalmente os vários serviços dispersos (na área do ambulatório) e delinearão as ligações funcionais com os hospitais.

Mas atenção: as ADS só poderão assumir o papel fundamental de órgãos de decisão integradores e dinamizadores desde que estejam alicerçados na competência e prévia preparação dos seus elementos, apoiados por outro lado em uma armadura legal conveniente.

---

O sistema de saúde a instituir deve fundamentar-se igualmente nos Centros Comunitários de Saúde e não só nos Hospitais.

No extremo da cadeia, Postos Sanitários fixos em ligação com os Centros Comunitários e/ou Hospitais Distritais ou Equipas móveis centrífugas asseguram a cobertura de locais remotos ou desprotegidos.

As experiências alheias (assistentes médicos, «médicos» de pé descalço, imbricação de medicina popular e tradicional, etc.) não parecem ter obtido os resultados desejados: dá para pensar a frase do Primeiro-Ministro Chinês Teng-Hsiao-Ping, o qual referindo-se aos médicos de pé descalço teria afirmado, não sem surpresa, que «bem melhor seria pensarem em começar a usar sapatos»...

*Fausto de Moraes*

Brigadeiro Médico  
Director do Serviço de Saúde do Exército

*(Continua no próximo número)*



---

**POR UMA POLÍTICA DE INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA**

---



---

## POR UMA POLÍTICA DE INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA

---

### *Questões de definição e designação*

A expressão «investigação científica» é suficientemente lata e imprecisa para ser susceptível de atribuições diferentes, quiçá contraditórias. Sem pretensões unificadoras nem definitivas, é útil esclarecer em que acepção é tomado esse termo ao longo do presente texto segundo uma perspectiva pessoal, embora, obviamente, não original de concepção. Consideramos este tipo de actividade como uma procura de conhecimento e compreensão de uma realidade concretamente existente, que nos conduzirá (talvez) à concepção de uma verdade ou realização futura — e daí o termo *investigação* ou *pesquisa* — mas utilizando um método *científico*, com tudo o que ele implica de sistemática, de lógica, de coerência interna, de análise de compatibilidade e de crítica exaustiva.

Dito de outro modo, a procura de informação *nova* sobre o concreto (presente, passado ou potencial) visa a concepção e prova de um modelo adequado à compreensão de uma parte observável de realidade, e que seja compatível com todos os outros aspectos, observáveis ou logicamente imagináveis, do mundo que nos cerca.

Por vezes o próprio modelo, quando adequado, conduz à *criação* de uma realidade até então invisível ou inexistente.

A esperança última do investigador (quantas vezes iludida) é o atingir da descoberta criadora, capaz de modificar o mundo para o bem e o progresso da humanidade que o habita.

Não se confunde assim, *investigação* científica com *actualização* científica, nem pesquisa com *estudo* do que foi produzido por outrém; se nada de realmente novo ou original sai desse trabalho, estamos perante uma actividade de pseudo-investigação que, se consciente, é fraudulenta; se não, é ridícula.

Um professor que, na preparação dos seus cursos, realiza um esforço constante de actualização, e melhora a apresentação das suas matérias, poderá talvez estar a produzir inovação pedagógica; mas não investigação científica *de per se*.

Algo de novo tem que ser criado — como em outras formas da criatividade humana, como por exemplo a artística e a literária, distintas da investigação científica apenas pelo método que caracteriza esta última.

Nos tempos que correm, a investigação científica distingue-se da que decorreu no passado remoto por via de duas circunstâncias: o aumento da velocidade de difusão da informação, tornando rapidamente acessível à comunidade científica internacional os resultados da pesquisa — o que impõe um ritmo acelerado ao trabalho do investigador, para evitar a ultrapassagem e a obsolescência dos seus resultados; e o reconhecimento, pelas nações, da necessidade de existência de investigação científica como motor do progresso e factor de independência nacional.

Esta circunstância conduziu ao aparecimento da investigação subsidiada e coordenada pelos Estados, e à progressiva menorização do diletantismo, quer no respeitante ao investigador, quer no tocante aos mecenas que outrora os sustentavam. Cada vez mais o investigador isolado (rico ou mantido) tende a desaparecer em função da equipa bem enquadrada, subsidiada e apoiada por infra-estruturas técnicas e administrativas adequadas.

Para prosseguir na análise deste assunto é útil adoptar alguma forma de classificação, não por obsessão taxonómica, mas para simplificar a designação de alguns casos-tipo. Admito que as várias modalidades de investigação não tenham fronteiras demarcadas e que constituam portanto um espectro quase contínuo; mas mesmo assim é possível definir o que se passa num e noutro extremo, e no centro desse espectro. Nesta divisão modesta em três categorias distinguimos:

- investigação fundamental;
- investigação aplicada;
- desenvolvimento tecnológico ou programa de intervenção.

Por investigação fundamental entende-se aquela que se processa com o fim principal de aumentar o conhecimento e adquirir informação nova, sem ter obrigatoriamente *a priori* uma determinada aplicação prática; em contra-

posição à investigação *aplicada* cuja motivação consiste, *ab initio*, numa utilização imediata ou potencial, dos conhecimentos procurados.

O termo *Desenvolvimento* é particularmente adequado às ciências ligadas à Tecnologia, e consiste numa actividade de ponte entre o sucesso da investigação aplicada e o estágio de produção industrial, ou de utilização corrente. *Programa de intervenção* aplica-se, paralelamente, ao caso das Ciências Humanas e Sociais, sucedendo-se ao término de uma determinada investigação aplicada (de origem francesa a designação equivalente de «*recherche-action*»).

Correndo o risco de repetir, para alguns, uma definição operacional que já tenho utilizado, diria que o *Desenvolvimento* é a actividade de pesquisa exercida quando se conhece bem o problema e o método geral para o resolver, embora ele ainda não tenha sido posto em execução a nível de produção e se prevejam algumas arestas ainda a limar; na investigação aplicada, conhece-se e está bem delineado o problema, mas não o método nem a solução; a investigação pura incidirá sobre *qualquer* problema, definido ou não *a priori*, com métodos a determinar futuramente.

Claramente, é ainda possível encarar subdivisões destas classes de actividade, quer por critérios disciplinares, quer metodológicos; quero mencionar apenas algumas subcategorias de investigação aplicada, particularmente úteis para as ciências exactas e tecnológicas:

- *a investigação estratégica*, destinada a fornecer as bases para a definição de um programa de investigação aplicada determinado, antes do seu lançamento;
- *a investigação de produtos e materiais*;
- *a investigação de processos e técnicas*;
- *a investigação operacional*, que visa conceber critérios objectivos e quantitativos para tomadas de decisão em qualquer domínio.

É ainda útil, para efeitos desta análise, e porque condiciona os meios materiais de que deva dispor uma equipa de investigação, distinguir entre investigação *teórica* e investigação *experimental*.

O primeiro caso é vulgarmente chamado «investigação de gabinete» sem que o termo deva ter qualquer conotação depreciativa; os meios materiais resumem-se a bibliografia e documentação, papel e lápis e — infe-

lizmente porque encarece fortemente um tipo de investigação até há pouco relativamente barato — meios de tratamento automático de dados (computadores).

A investigação experimental consiste na criação artificial de condições para a colecta de informação nova, sob a forma de dados brutos, realizando o investigador trabalho de campo ou de laboratório — e isto é aplicável tanto à Química, como à Arqueologia, à Sociologia ou à Astronomia. É uma investigação tão cara quanto o consentirem as entidades que subsidiam a investigação.

Um outro tipo de classificação, mais fina no que respeita a uma clara definição de dependência institucional naturalmente adequada, repousa numa enumeração de objectivos socio-económicos. A Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica adopta nos Anuários da Ciência e Tecnologia que publica, o seguinte conjunto de objectivos de investigação:

- Promoção geral de conhecimentos;
- Exploração e aproveitamento do meio natural;
- Promoção da produtividade e da Tecnologia na Agricultura e na Pesca;
- Promoção da produtividade e da tecnologia industriais;
- Urbanismo e infra-estruturas;
- Protecção e promoção da saúde humana;
- Tecnologias avançadas;
- Organização e progresso económico e social;

sendo cada um discriminado em vários subdomínios. Como todas as classificações pormenorizadas, incorre no inconveniente inevitável de não ser exaustiva — o que se corrige formalmente com a inclusão sistemática de uma alínea-gaveta «Outros estudos». Nesta classificação, o primeiro objectivo é equivalente à definição de investigação fundamental, embora esta possa estar presente nos estudos teóricos de qualquer dos outros objectivos. Nestes, é indiscernível a parte que caberá à investigação aplicada e ao Desenvolvimento ou Intervenção.

### *Ensino superior e investigação científica*

Sendo as Universidades, por inerência de função, os repositórios típicos do conhecimento científico, é natural que no seu seio se encontre o maior

número de pessoas situadas na vanguarda, desejavelmente próxima da fronteira, das Ciências e das Técnicas. Para formar um investigador científico é necessário colocá-lo na vizinhança dessa fronteira, e dando-lhe armas potencialmente capazes de empurrá-la no sentido do progresso científico e tecnológico. Torna-se portanto aparente que são as Universidades os locais adequados à formação de investigadores; e sendo sua vocação natural a de realizar investigação fundamental — substancialmente mais barata que a investigação aplicada, e esta muito mais que as actividades de desenvolvimento — constituem o terreno mais propício à iniciação e formação de base dos futuros investigadores, necessariamente alicerçada numa sólida fundamentação teórica e metodológica.

A simbiose ensino superior-investigação fundamental não só contribui para a actualidade e bom nível dos cursos universitários, como evita, pelo contacto com a exigente camada jovem, o colapso da criatividade dos investigadores mais velhos. Nas Escolas Superiores com vocação mais directamente interveniente nas actividades produtivas, uma adequada componente de investigação aplicada fornece motivação e ilustração aos níveis mais elevados do ensino de matérias terminais das especialidades. No entanto isto não deve fazer-se em desfavor da investigação fundamental, cujo valor formativo não pode ser de modo algum menosprezado.

Existem em permanência riscos de ataque e condenação arbitrária da investigação fundamental, com base em critérios de utilitarismo mal compreendido. Sob pretexto de um pretenso carácter «não produtivo» — e esquecendo que a sua utilidade é naturalmente mediata — é feito o processo sumário da investigação fundamental, com base no mesmo critério de abissal ignorância que fez proferir, no seio da instituição univesitária portuguesa, a já célebre frase: «Os integrais não crescem nas árvores, nem existem na Natureza; logo, não é necessário estudá-los» . . .

É necessário, sim, disciplinar este tipo de actividade, separando o genuíno do fac-símile, e a investigação da pseudo-investigação; não confundindo aquela com uma mera acção de actualização bibliográfica; não deixando as longas elucubrações de carácter epistemológico tomarem, na formação do investigador, o lugar de uma aprendizagem aprofundada de metodologia da pesquisa; não permitindo a confusão, em ciências mais especulativas ou menos quantificáveis, a afirmação de uma proposição cientificamente válida e comprovável, com uma mera enunciação de opinião.

É também indispensável projectar, para o exterior das instituições universitárias onde se processam actividades de investigação, os resultados dela decorrentes, pondo-os ao serviço da sociedade onde se inserem ou, no mínimo, submetendo-se à sua apreciação e crítica. Assim se poderá talvez evitar a investigação em regime de torre de marfim, entrincheirada no individualismo e conservantismo que continua a vigorar no seio das nossas Universidades.

Quando em termos correctos, a associação do ensino superior às actividades de investigação científica é não só desejável, como indispensável. Como indicador deste ponto de vista, refiro apenas que na Comissão do Ensino Superior e Investigação Científica do Conselho da Europa, de que Portugal faz parte, foi tomada como consenso que só são de considerar como *universitárias* as instituições de ensino superior onde existe actividade significativa de investigação científica e onde são concedidos doutoramentos (consequência natural daquela actividade).

Em Portugal existe uma razoável concordância com estes pontos de vista, por parte da generalidade dos docentes universitários. A associação obrigatória das actividades de ensino superior e investigação tornou-se cavalo de batalha das reivindicações da classe nos últimos anos, independentemente das flutuações de orientação política dominante no seu órgão sindical. Uma tão coerente opinião maioritária, em contradição com o ataque que tem sido feito aos doutoramentos fará suspeitar, a um observador mais cínico, que os motivos profundos daquela reivindicação não se ligam à preocupação com a qualidade do ensino ou à fé nas virtudes da investigação.

Uma aritmética mesmo elementar tenderia a sugerir que, se as 12 horas de serviço docente semanal que actualmente correspondem a um vencimento por inteiro, no valor de  $X$  de escudos, variáveis com a categoria, fossem estendidos a 36 horas semanais de serviço de ensino+investigação, o vencimento resultante, mesmo não atingido o mirífico valor de  $3X$ , deveria ser pelo menos substancialmente aumentado...

O mérito deste raciocínio é ser inatacável na sua simplicidade e justiça; o seu erro é não ter em conta que não é possível fazer mais uns milhares (largos) de investigadores por via administrativa, sem lhes poder assegurar espaço físico, meios materiais, programas e pessoal enquadrador de investigação — ignorando as prioridades orçamentais de um País em crise económica grave.

Mas note-se, em apontamento final, que a associação dos termos *ensino-investigação científica* criou um condicionamento mental de tal forma poderoso, que induziu o legislador constituinte num *lapsus calami*, fazendo-o escrever que o acesso aos graus mais elevados da investigação científica é um direito cultural do cidadão português.

### *Investigação aplicada, desenvolvimento e intervenção*

A projecção da investigação científica no processo produtivo faz-se através de um trabalho prévio de investigação aplicada, com objectivos bem determinados, realizado em ambiente de parâmetros condicionados (gabinete de estudos ou laboratório experimental); ao sucesso desta fase segue-se o trabalho de Desenvolvimento (ou Investigação Industrial) executado já em ambiente e condições de características fabris e que culmina na criação de protótipos, a que se seguirão, se for esse o caso, a pré-série e a série.

A metodologia do Desenvolvimento é obviamente distinta da da investigação fundamental ou aplicada; requer outro tipo de conhecimentos, mais próximos da realidade industrial, onde por exemplo os problemas de avaliação de custos de produção e estimação de capacidade do mercado e preço de venda podem determinar a continuação ou o abandono de um projecto, mesmo que tecnicamente viável.

Problemas como os ligados ao «Design» industrial, condicionando as linhas e o aspecto de um produto, intervêm nas actividades de Desenvolvimento, enquanto que o problema da aparência física de um sistema ou máquina deixa totalmente frio um investigador mais ligado aos aspectos estritamente científicos.

Nos laboratórios de investigação industrial tem lugar uma espécie de ligação simbiótica entre o cientista e o técnico, o «designer» e o economista, cada um condicionando, pela sua acção, um aspecto de problema, colaborando todos na solução dos requisitos considerados indispensáveis por cada um.

Existe no nosso país uma fraca tradição de participação de cientistas em laboratórios de investigação industrial; na realidade são inclusivamente muito poucos os laboratórios deste tipo, e em maioria pertencentes a organismos de Estado. No sector privado, são poucas as unidades empresariais com dimensão, capacidade económica e, sobretudo, com esclarecimento

técnico-científico, suficientes para ser possível a criação no seu seio, de um laboratório ou centro de pesquisa.

A falta de projecção das Universidades para a actividade a elas exterior faz com que os investigadores tenham introduzir-se numa realidade a que são estranhos; e que a indústria desconfie, em contrapartida, da utilidade de homens «com muita teoria e pouca prática».

Por outro lado, a escassez da produção universitária de investigadores qualificados cria condições para que não sobrem, da própria absorção pela Universidade, investigadores para o exterior, capazes de motivar a renovação, dinamização e progresso tecnológico da indústria portuguesa. Ressalvando as óbvias excepções, uma típica atitude timorata dos industriais faz-lhes preferir o encargo de uma total importação de tecnologia, tipo «chaves-na-mão», ao risco de um processo de investigação que lhes assegurasse auto-suficiência técnica e quiçá, originalidade tecnológica.

Também no domínio da Intervenção (ou investigação-acção) característica no sector de Serviços, a nível estatal ou privado, é diminuta a participação de investigadores em Ciências Humanas e Sociais. É um facto que, por razões evidentes (pelo menos para mim), o regime salazarista desencorajou consistentemente, não só a investigação, como até o ensino de algumas dessas matérias. Daí que se contem pelos dedos os sociólogos portugueses possuidores de um grau de Doutor, (obtido, como é evidente no estrangeiro) e pouco mais numerosos os licenciados que se dedicam a actividades de investigação nestas matérias (e haja muito joio misturado com pouco trigo...).

O investigador em Ciências Sociais, quando não tenha índole exclusivamente teórica, lida com um «laboratório» particularmente difícil de manusear: as pessoas e as sociedades. O trabalho de campo e a experimentação consistem no contacto directo com grupos e populações, tornando particularmente difícil a metodologia da pesquisa e a crítica da validade dos resultados.

Num país em transformações políticas, económicas e sociais particularmente intensas e rápidas, é indispensável a existência de equipas qualificadas capazes de efectuar a detecção e diagnóstico de situações anómalas, ou indesejáveis, projectar uma acção correctiva ou profiláctica, acompanhar a sua execução e avaliar os resultados obtidos. Neste domínio, a alta qualificação é indispensável; o amadorismo pode conduzir (já tem conduzido) a resultados desastrosos.

## *O que é (e o que não é) investigação científica*

(Um caso exemplar e alguns equívocos, apresentados sem preâmbulo nem conclusões, em forma de cenários; nomes, situações e locais imaginários.)

### CENÁRIO I

(sob forma de *curriculum científico*)

Joan Hag terminou a licenciatura em Física pela Faculdade de Ciências do Baki em 1961 com a classificação final de 16 valores. Frequentou o curso de pós-graduação sobre Física Atómica e Molecular na mesma Faculdade, com a classificação de Bom com distinção, em 1963.

A partir de Outubro do mesmo ano foi integrado no Centro de Estudos de Física Molecular do Instituto de Física de Lamur, onde trabalhou sob a direcção do Prof. Kol, numa linha de investigação sobre «feixes moleculares de média energia e sua aplicação à síntese química». Em Julho de 1967 obteve o grau de Doutor em Física pela Universidade de Lamur (menção A), com a tese «Sobre a síntese dos compostos arseniais de terras raras numa instalação de feixes moleculares cruzados».

A partir de Fevereiro de 1968 dirige uma linha de investigação no Centro de Estudos de Física Molecular do Instituto de Física de Lamur sobre «Síntese química de compostos dotados de propriedades fotovoltaicas». Em Outubro de 1970 regista em seu nome uma patente intitulada «Instalação para produção de complexos fotovoltaicos em atmosfera inerte por meio de bombardeamento molecular». Em Março de 1971 é designado, por parte do Instituto de Física, responsável científico de um convénio celebrado entre este Instituto e o «Solar Energia Producti, Incorporatii» para produção de células fotovoltaicas.

O Doutor Hag regeu de 1973 a 1977 a cadeira de «Energia solar e seu aproveitamento industrial» no curso de pós-graduação de Energética na Faculdade de Ciências da Universidade de Lamur.

Actualmente é Director científico da Divisão de Energia Solar da Compagnia Nationala Elektricitaat.

O Doutor Hag é membro da Academia de Ciências da Malgávia, da European Physical Society e delegado do seu país na European Science Foundation.

## CENÁRIO II

(sob forma de *curriculum* pseudo-científico)

Anselmus Krast nasceu em Bal-Högdvar em 1925. É licenciado em Ciências Agronómicas pela Universidade de Lupskon em 1948. Assistente do Instituto de Ciências Agronómicas de 1948 a 1958, onde regeu as disciplinas de «Organização da empresa agrícola», «Custos e produção», «Contabilidade» e «Direito Agrícola». Membro activo do movimento político «Reconstrução nacional pela agricultura». Deputado na Assembleia Nacional de 1959 a 1963. Convidado por maioria do Conselho Académico do ICA, de Lupskon para professor catedrático da disciplina de «Política agrícola». Fundador do «Centro de Investigação Científica de Ciências Agronómicas» daquela Universidade e da revista «Política Agrícola» (editada por aquele Centro). Director e professor do curso de pós-graduação de «Agronomia Teórica». Autor dos livros «Agricultura e Sociedade», «Porque não temos uma verdadeira política agrícola», «Bases científicas de uma Política Agrícola», «Terra amada» (romance) e ainda três livros de poemas, um dos quais («Pó», 1966) traduzido em Turco. Foi ministro da agricultura de Março de 1968 a Janeiro de 1969, tendo pedido exoneração do cargo para se dedicar apenas ao ensino e às suas actividades de investigação científica. É membro da Academia das Ciências Políticas e da Comissão Europeia dos Direitos da Árvore.

## CENÁRIO III

(em forma de requerimento)

Olga Albert, de 26 anos de idade, licenciada em Sociologia pela Universidade de Mayfort, subchefe do Serviço de Pessoal da Copper-Tin Mining and Smelting, Co. (Bol.); assistente em regime de acumulação (com

regência) da cadeira de Economia Política da Faculdade de Belas-Artes de Agaconda, vem requerer a concessão de uma bolsa de estudo da Comissão Nacional de Investigação Científica para prosseguir nos seus trabalhos de investigação sobre o tema «Sociologia do mineiro», com vista à obtenção de doutoramento (programa de investigação em anexo). A requerente deseja dedicar-se a tempo inteiro ao ensino e investigação. Junta o parecer do orientador científico (Professor Jonas Ortiz-Albikonian, do Departamento de Escultura da Faculdade de Belas-Artes) e um certificado da Administração da C.-T. M. & S. (Bol.) declarando que os estudos a empreender são do maior interesse para o país.

Pede deferimento  
(ass. ilegível)

#### CENARIO IV

(em forma de convocatória)

Pelo direito à investigação científica!

Contra o elitismo e a discriminação!

A União dos Jovens para o Direito à Investigação Científica (UJDIC) leva a efeito no próximo dia 14 no Pavilhão Gimnodesportivo de Almart uma sessão de esclarecimento — comício para a defesa dos direitos e liberdades dos jovens candidatos a investigadores científicos.

É tempo de os jovens se organizarem contra a discriminação na selecção dos futuros investigadores científicos, categoria tradicionalmente reservada às classes intelectualmente favorecidas; não aos diplomas académicos bafientos e sem significado!

Não às provas repressivas e discricionárias! Por uma investigação científica para todos os jovens, sem excepção!

Não faltes! Traz mais contigo!

Apoia a UJDIC!

## CENÁRIO V.

(sob forma de intervenção académica)

(...) e a Investigação Científica, única forma de fazer avançar a Ciência; simultaneamente direito e obrigação de todo o docente desta Escola. Todos os Departamentos devem ter a sua investigação; todo o professor deve dar cursos de pós-graduação; todo o assistente deve ter condições adequadas de doutoramentos.

No caso vertente, somos 80 professores, em 30 departamentos, num total de 700 docentes. São portanto necessários um mínimo de 30 novos cursos de pós-graduação, 80 novos centros de investigação, tomando cada professor a seu cargo 8,7 assistentes (...)

*Problemas de carreira*

Em organismos dependentes do Estado, a motivação para empreender o longo caminho de preparação que leva à qualificação de um investigador competente, depende muito da existência de uma *carreira*, com tudo o que tal envolve de definição: categorias de funções (e de vencimentos...), forma de provimento, inserção num quadro, oportunidades de progressão nas categorias (e vencimentos...) e — *laste but not the least* — definição dos direitos e obrigações inerentes a cada função.

Neste domínio são possíveis opções iniciais perfeitamente antagónicas e que, infelizmente, condicionam tudo o mais; por exemplo:

Opção A — A carreira de investigador é autónoma e independente, estando dotada de quadros próprios; nessas circunstâncias, admite-se que uma pessoa possa ser investigador a pleno tempo, embora não se exclua a possibilidade de um regime de acumulação de funções, por exemplo com tarefas de docência universitária, em regime de tempo suplementar, com carácter temporário ou semipermanente.

Opção B — Não existe carreira de investigador: as pessoas que se dedicam a esta actividade são obrigatoriamente docentes universitários; por esta via fazem carreira, sendo a actividade de investigação uma parte natural do seu horário semanal. Levando esta posição ao extremo, não

se poderá ser docente sem investigar, nem se poderá investigar sem ensinar.

Opção C — As carreiras docentes e de investigador são paralelas e com categorias homólogas, embora *a priori* independentes; o trânsito de uma para outra carreira é possível por mera transferência orçamental entre quadros; é ainda viável, por conveniência de serviço, o exercício de ambas as funções em complementaridade de tempo (sem alteração de vencimento), bem como a alternância (por exemplo, semestral ou anual) de funções, ou a variação do seu peso relativo.

Como se observa, todas as soluções têm vantagens e inconvenientes de óbvia detecção.

A primeira opção é vizinha da actualmente existente em alguns organismos, sendo que noutros vigora algo de muito próximo da segunda. No primeiro caso estão por exemplo os centros da antiga Junta de Investigações Científicas do Ultramar, o Laboratório de Engenharia Civil e o Laboratório de Física e Engenharia Nucleares, possuindo quadros próprios de investigadores. Muitos destes últimos são docentes universitários em regime de acumulação, isto é, em suplementaridade de horário e de vencimento.

A segunda versão é a que vigora em geral nos Centros do Instituto Nacional de Investigação Científica, associados às Universidades. Os investigadores são docentes universitários, completando o seu horário de tarefas docentes com trabalho de investigação, de modo a realizar um horário semanal completo (36 h). Por esse facto acrescem o seu vencimento de uma verba que atinge no máximo 4000\$00, sob a forma de «subsídio de investigação». Note-se que está neste momento vedado o acesso a estes Centros, de investigadores que não estejam providos numa categoria docente universitária; e que não deve neste momento ultrapassar 1/7 a fracção de docentes que estão neste regime, por falta de capacidade de absorção de maior número de pessoas.

Advogo — como muitas outras pessoas — uma solução do terceiro tipo, cuja flexibilidade a faz melhor adaptável às flutuações das exigências do serviço docente, às «pontas» de esforço e dedicação que exige o trabalho de investigação e, finalmente, à evolução das motivações da proficiência e capacidade de realização de docentes e de investigadores ao longo

do seu avanço nas carreiras. No entanto, a própria flexibilidade do esquema faz-lhe grangear inimigos: mobilidade entre quadros, alterações de regime de prestação de serviços, modificações de dependência institucional, são fantasmas que afligem os burocratas amantes da dicotomia do: ou é, ou não é, e que temem toda e qualquer facilidade «anarquizante»...

Elaboro no argumento salientando que, se é desejável que todo o professor universitário faça, ou tenha feito, investigação, não é menos verdade que alguns nunca a fizeram, por falta de condições exteriores ou de motivação pessoal; e não é decretando que devem passar a fazê-la que serão alguma vez bons investigadores, mesmo dando como assegurado que é possível mobilizar a curto prazo os meios para isso necessários. Muitos desses homens são, no entanto, professores adequados, quando compensam à custa de estudo e de esforço de actualização constante, a sua falta de vivência activa de investigação científica. Em contrapartida, conheci excelentes investigadores, de nível internacional reconhecido, que eram puramente desastrosos como professores, por absoluta carência de capacidade de comunicação (qualidade de modo algum indispensável a um bom investigador).

Por outro lado, se numa equipa de investigação todos os seus membros têm obrigatoriamente e em permanência anual, funções docentes, ao sabor do arbítrio dos horários universitários, ocorre com frequência a situação caricata de *nunca* se poder reunir a equipa porque nunca os seus horários coincidem... Mais ainda: a actual rigidez da legislação não permite aliviar a carga docente num semestre quando o anterior foi, sob esse ponto de vista, particularmente sobrecarregado (por exemplo, devido à preparação e ensaio de um novo programa curricular); nessas condições, é a produtividade do trabalho de investigação que fica automaticamente comprometida.

Estas considerações destinam-se, sobretudo, a fazer o processo, condenação, martírio e enterramento ritual da opção B analisada: o (obrigatoriamente) investigador=docente.

A diferença entre as opções A e C não é tão pequena como possa parecer. No primeiro caso, as carreiras de docente e de investigador, sendo independentes, não são homólogas, não se verificando uma correspondência biunívoca entre categorias, qualificações, formas de provimento ou vencimentos. A mobilidade de trânsito entre as duas funções não é,

nestas circunstâncias, possível; sem mencionar quanto é profundamente injusto poderem ser nalguns casos as categorias mais altas de investigador preenchidas por mera antiguidade, sem qualquer exigência real de *curriculum* científico ou habilitação académica, enquanto noutras instituições a progressão e subida ao cume da carreira implica uma avaliação objectiva de competência, constando de análise curricular, posse de diplomas académicos do mais alto grau, provas de concurso, etc.

Ao considerar a necessidade de uma carreira de investigador no âmbito da função pública, com forte permeabilidade para funções docentes universitárias, e vice-versa, somos conduzidos a postular a equivalência, no que respeita a formas de provimento, qualificações exigidas e categorias de vencimento, entre os vários estádios dessa carreira e os da carreira docente, de modo a permitir de uma maneira simples, toda uma casta de situações híbridas e flexíveis.

Por maioria de razão, os quadros de investigadores actualmente existentes na função pública devem ser uniformizados, quer quanto às categorias de vencimento, quer quanto às qualificações exigidas para cada categoria.

Para clarificar, exemplifico com uma definição possível da hierarquia de funções de investigação (a que confiro designações inteiramente arbitrárias):

- *Estagiário de investigação*: tem o perfil típico de um recém-licenciado. Está integrado numa equipa, e faz uma iniciação ao método e à prática da investigação científica, realizando tarefas não necessariamente integradas.
- *Assistente de investigação*: tem o perfil de um licenciado com 2 anos de estagiário. Conhecendo já métodos e técnicas de investigação, é-lhe distribuído um programa integrado de pesquisa, no seio de uma equipa ou enquadrado por um responsável, ao mesmo tempo que aprofunda os seus conhecimentos teóricos e práticos, em cursos de pós-graduação.
- *Investigador*: tem o perfil de um doutorado ou a posse de grau ou *curriculum* equivalente, o que significa que lhe é reconhecida competência e autonomia científica no domínio da sua especialidade. Conduz investigação científica de maneira autónoma, isosado ou

integrado numa equipa. É responsável cientificamente pelo seu próprio trabalho e pelo dos estagiários que dirija.

- *Chefe de equipa de investigação* — Dirige uma equipa de investigação integrando assistentes e investigadores, sendo responsável científico pelo programa dessa equipa e, em particular, pela progressão científica dos assistentes de investigação. A prova de acesso a esta categoria, formal ou documental, corresponde à homologação do programa da equipa e dos programas individuais, por parte do organismo para isso cientificamente competente.
- *Director científico* — Dirige e coordena cientificamente a actividade de um grupo de investigação, constituído por várias equipas, cabendo-lhe em particular a crítica científica dos trabalhos do grupo e dos seus programas de investigação. Esta categoria poderá eventualmente ser provida em comissão de serviço ou, no caso de provimento por concurso, em provas de «maturidade científica» do tipo dos concursos de agregação.

Como se observa, este esquema é equivalente, com ajustes menores, à actual estrutura da docência universitária (assistente eventual-assistente-professor auxiliar-professor extraordinário-professor catedrático), ou àquele que presumivelmente constará do futuro estatuto da carreira docente. Ver-se-á no capítulo seguinte, por outro lado, que fica facilitado o enquadramento institucional dos organismos de investigação associados às Universidades.

Em paralelo com esta carreira de investigação devem existir nos Centros de investigação postos técnicos, administrativos e auxiliares, que não diferem substancialmente dos que já vigoram na função pública, com as suas categorias e carreiras próprias. Voltaremos a este assunto no capítulo «Infra-estruturas de apoio técnico».

### *Enquadramento institucional*

Consoante a vocação primária dos grupos e organismos de investigação (investigação fundamental, aplicada ou tecnológica), assim parece *a priori* mais natural o seu enquadramento numa de várias superestruturas de índole bem diversa. Para sermos simplistas poder-se-ia postular que os Centros onde se faz investigação fundamental deveriam estar associa-

dos às Universidades (ou às Faculdades respectivas); que aqueles onde se processa sobretudo investigação aplicada poderiam estar na dependência do Ministério ou Secretaria de Estado de tutela mais óbvia; e os de investigação tecnológica, no Ministério de Indústria e Tecnologia.

Esquecer-se-ia, no entanto, que a vocação dos Centros de investigação não é por vezes tão exclusiva e bem definida como aqui sugerido; que há investigação aplicada interessando a mais que um Ministério; e que a investigação ligada aos aspectos produtivos pode ter pouco a ver com a Indústria. E que dizer de instituições como certos Museus onde se processa actividade científica importante: será de vinculá-los à Cultura ou à Investigação Científica? E um Centro de Botânica Tropical: à Investigação Científica, à Agricultura, ou às Relações com os Novos Países de Expressão Portuguesa?

Os exemplos podiam suceder-se, invocando os domínios de estudos de Sociologia, de Migrações, de Economia, de Literatura, de Informática, etc., dando como conclusão uma tremenda confusão de critérios, maior ainda (se possível) que a actualmente em vigor.

Cada organismo, no seu processo de criação ou de reestruturação, foi por vezes enquadrado institucionalmente por razões que não dependiam dos critérios aqui sugeridos; ou procuram ainda transitar de enquadramento, por razões tão meritórias quanto a escassez de verbas no «seu» Ministério e a aparente afluência orçamental de um outro.

Analisemos em traços largos o que se passava num passado relativamente recente, em relação aos grandes organismos oficiais de coordenação de investigação científica:

- O Instituto de Alta Cultura, dependente do Ministério da Educação Nacional subsidiava, num grande número de Centros associados a Escolas Superiores ou descendentes da anterior Comissão de Estudos de Energia Nuclear, os chamados «Projectos de investigação», com um director científico e um director administrativo, com verbas para equipamento, despesas correntes, e pessoal. Era pago por esta via pessoal administrativo, técnico e auxiliar, investigadores a tempo inteiro e também bolsas de investigação para docentes-investigadores. Não existia, no entanto, qualquer quadro, estando o pessoal na situação de eventual ou de contra-

tado além do quadro. A maioria destes projectos tinha uma vocação dominante de investigação fundamental.

- A Junta de Investigação Científica do Ultramar dependente do Ministério do Ultramar, enquadrava um grande número de Centros, em Portugal e nas então Colónias, com uma vocação predominante de investigação aplicada aos problemas ultramarinos. Dotada de um orçamento relativamente confortável (suportado pelos orçamentos ultramarinos) possuía perto de duas dezenas de Centros e estava dotada de razoáveis infra-estruturas administrativas. O recrutamento do pessoal investigador era no entanto feito com base em critérios que diferiam por vezes fortemente dos adoptados nos Centros e projectos do IAC, donde coexistirem, no seio da JICU, Centros de muito alta e de muito baixa qualidade, consoante as qualificações dos seus investigadores.
- A Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica, dependente do Ministério da Economia, tinha por função coordenar as acções de investigação tecnológica e industrial, estabelecendo a ponte entre a Investigação aplicada e o Desenvolvimento, representado por organismos como, por exemplo, o Instituto Nacional de Investigação Industrial. A sua acção incluía ainda a formação e reciclagem de pessoal técnico, centralização de documentação, registo de patentes, licenças de fabrico, etc.
- Não integrados nestas instituições existiam (e existem ainda) organismos de investigação aplicada de grande dimensão e detentores de larga autonomia, dotados de quadros próprios, com vocação disciplinar bem definida, como o Laboratório de Física e Engenharia Nucleares de Sacavém (dependente da Junta de Energia Nuclear, da Presidência do Conselho); o Laboratório Nacional de Engenharia Civil, dependente do Ministério das Obras Públicas, que alcançou projecção internacional pela sua alta tecnicidade; o Instituto Nacional de Investigação Agrária; o Instituto Nacional de Investigação Industrial, já mencionada; e outros de menor dimensão.

A evolução da situação descrita (típica dos anos 60), teve alguns pontos positivos, mas está no entanto muito aquém da que seria desejável, atingindo-se por vezes alguns extremos francamente indesejáveis.

Assim, no caso do Instituto de Alta Cultura, actualmente separado em Instituto Nacional de Investigação Científica (INIC) e Instituto de Cultura Portuguesa (ICAP) — este centralizando em particular o ensino de Língua Cultura Portuguesa no estrangeiro — foi tentada uma reforma de fundo com base nas linhas seguintes:

- Foram extintos os «Projectos de investigação», sendo dado um prazo para formulação, por parte do pessoal que a eles estava afecto, de propostas para criação de Centros de Investigação associados às Universidades;
- Das propostas de criação constariam os programas de investigação a curto e médio prazo, a descrição das qualificações de pessoal, dos meios em equipamento, a descrição do *know-how* possuído, etc;
- Foi encorajada a reunião de recursos humanos e materiais até então separados em grupos com vocações afins;
- Foi atribuída forte prioridade aos programas com projecção directa no contexto produtivo nacional;
- Foi cancelada toda a contratação futura de investigadores a tempo inteiro, sendo aqueles que se encontravam nessa situação induzidos a integrar-se na docência universitária, dentro do princípio que as actividades de ensino superior e investigação eram indissociáveis.

Dentro destes princípios foram homologados os novos Centros cujas propostas foram julgadas adequadas por Comissões científicas para esse fim nomeadas.

Esta reforma, que corresponde à situação actualmente em vigor, teve o mérito principal de obrigar a repensar os objectivos dos vários grupos de investigação, criticar os seus programas por meio de órgãos competentes, e procurar obter uma maior rendibilidade das verbas despendidas com a investigação científica.

Teve também o demérito de, na prática, ter tendido a desencorajar a investigação fundamental (cuja projecção na realidade produtiva nacional não é certamente imediata) e, sobretudo, o de ter criado a figura jurídica do *docente-investigador* como solução única possível o que, como atrás afirmei, considero incorrecto.

— Em contraposição a esta reforma, choca a ausência de preocupações deste tipo no que respeita à Junta de Investigações Científicas do Ultramar, de óbvio paralelismo como o INIC, pela homologia de estrutura e dimensão, e idêntica dedicação à investigação fundamental e aplicada, de índole pluridisciplinar. É ridículo pensar que a descolonização deveria acarretar a dissolução dos Centros da JICU; mas supor-se-ia que seria necessário um mínimo de mudança de perspectiva e, decerto, uma reformulação de programas, já que muitos se baseavam em permanência efectiva, ou deslocações longas e frequentes, nos territórios das ex-colónias. Por outro lado, parecia lógico (e seria urgente) reexaminar com sentido de justa crítica os programas, objecivos e produção científica dos grupos e dos investigadores individualmente, as disponibilidades em meios materiais e em infra-estruturas técnicas, auxiliares e administrativas, no sentido de avaliar da sua suficiência ou equidade de distribuição.

Na realidade, a única acção aparente foi do tipo «correção de anomalias de situação», mais destinada a conferir estabilidade e melhores condições salariais ao pessoal da JICU, que efectivamente a corrigir critérios de provimento de pessoal nas várias categorias, sobretudo no que respeita às qualificações exigidas aos investigadores. Em suma, tem procurado fazer-se uma gestão administrativa e não uma gestão científica, sem preocupação de adequação da atribuição dos meios orçamentais à efectiva qualidade da produção científica das várias unidades.

Em síntese, discordo formalmente da existência de estatutos institucionais quase antagónicos, e de critérios desligados para o provimento de investigadores, que vigoram respectivamente para os Centros do INIC e da JICU, isto apesar de ambas as instituições dependerem da mesma Secretaria de Estado do MEC.

— No que respeita à Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica, a sua vocação é óbvia e não parece necessário reformulá-la. O enquadramento, coordenação de acções e veiculação de informação entre um grande número de organismos estatais e privados exige no entanto uma dinâmica e iniciativa que não têm sido suficientemente agressivas, como o exige a moderna sociedade de produção.

Por outro lado, deveria também caber-lhe uma acção de ligação entre os Centros do INIC e as estruturas industriais, em vista a melhor aproveitar os recursos em equipamento especializado, e um *know-how* sofisticado que naqueles Centros por vezes está disponível.

Configuram-se assim duas superestruturas necessárias, uma com o perfil vocacional do INIC, outra com a caracterização típica da JNICT: a primeira, enquadrando Centros de Investigação fundamental e eventualmente aplicada, com forte incidência (e participação) do ensino universitário; a outra, ligada também à investigação aplicada, mas sobretudo às actividades de desenvolvimento ligadas às estruturas produtivas, estatais ou privadas. A JNICT poderia assim efectivamente financiar, com orçamento próprio ou comparticipações industriais, projectos e estudos a cometer, por via INIC, aos Centros deste dependentes.

Julgo ter tornado claro, nesta conclusão, que a existência de uma terceira superestrutura (a actual JICU) é a meu ver desnecessária e aberrante. Preconizo como útil a extinção da JICU, com integração no INIC dos Centros cuja constituição e programa sejam por este homologados, sendo o pessoal eventualmente restante transferido, em provimento nominal, para órgãos e serviços (ou Centros) dependentes do INIC ou, em casos especiais, para outro departamento de Estado. Nesta solução, não existe qualquer acréscimo de encargos para o orçamento estatal.

Pela importância que reveste, trato à parte o problema da dependência institucional intermédia dos Centros de Investigação.

### *Enquadramento institucional intermédio*

O facto de um Centro de Investigação oficial dever depender institucionalmente, consoante a sua vocação, do INIC ou da JNICT (e ressaltando o caso das unidades «independentes» como o LNEC e o LFEN) não implica que esteja (ou deva estar) desenquadrado a nível intermédio. Por exemplo, na situação actual, os Centros do INIC pertencem, como o seu nome indica, a uma entidade universitária regional (Centro de... da Universidade de Coimbra, ou do Porto); no caso de Lisboa, cada Centro depende teoricamente de uma entidade de contornos alargados e competência nebulosa, as «Universidades de Lisboa» (no plural). Este primor de designação resulta da dificuldade, existente em alguns casos, de atribuir um Centro à Universidade Técnica, à Clássica, ou à Nova de Lisboa, já que podem integrar pessoal de todas as três... Por ricochete, mesmo aqueles Centros que se localizam numa dada Faculdade ou Instituto e cujo pessoal é docente aí mesmo, passaram a «pertencer» às três Universidades de Lisboa — ou seja, a nenhuma delas.

Na realidade a dependência, em termos práticos, é nula: cada Centro é financiado independentemente pelo INIC, em termos de pessoal, equipamento e despesas correntes; e só é responsável científica e administrativamente perante aquele organismo, que aliás contacta directamente.

Pode pôr-se a pergunta: é esta solução a ideal? Ou deve antes um Centro depender de uma Faculdade, ou de um Departamento de Faculdade, ou de *uma* (não 3) Universidades? Ou ainda de uma outra instituição, estrutura intermédia entre o Centro e o INIC? Analisemos as vantagens e inconvenientes das várias soluções.

As faculdades e Institutos das Universidades tradicionais estão em geral estruturadas em Departamentos, segundo vocações disciplinares definidas (Departamento de Matemática, de Física, de Biologia, de História, etc.); no caso das Universidades Novas, tem-se verificado também o agrupamento em grandes áreas disciplinares (Área de Ciências Humanas e Sociais, Área de Ciências Exactas, de Ciências de Educação, etc.).

Assim, um Centro com vocação disciplinar muito clara é facilmente integrável num Departamento; se pelo contrário tem uma certa dimensão interdisciplinar integra-se mal numa estrutura departamental, mas talvez se possa integrar numa Área disciplinar; se a transcender, talvez só possa integrar-se a nível de Faculdade ou até de Universidade.

Qual a vantagem de qualquer destas integrações? Se um Centro não depende de nenhuma estrutura de ensino, mas tem uma parte do pessoal investigador em funções docentes, há tendência para um certo conflito de interesses entre a função docente e a função de investigação — e a vítima do conflito é quem está no meio. Por exemplo, se um docente tem necessidade, para fazer avançar o seu trabalho de investigação, de dispensa de uma parte do seu serviço de aulas, a Escola tem relutância em satisfazer essa pretensão se tal acarretar dificuldades à distribuição do serviço docente — sobretudo se não tiver qualquer controlo, ou sequer opinião a dar, sobre o referido trabalho de investigação, como acontece se as duas instituições forem independentes.

Um outro exemplo de inconveniente é o caso da realização de um curso de pós-graduação, por pessoal investigador de um Centro: para que o curso tenha projecção académica, deve o diploma respectivo ser avaliado pela Escola — que, novamente, só o fará se tiver efectivo poder de decisão sobre a organização e funcionamento do curso.

A integração de um Centro num Departamento, ou Área disciplinar universitária, torna a área ou o departamento numa *unidade de ensino e investigação*, com vantagens mútuas para o ensino e para a investigação: actualização do ensino, participação de alunos em actividades de iniciação à pesquisa, património comum de livros, equipamento e pessoal de apoio, etc.

Inconvenientes? Decorrem, em contraponto, das próprias vantagens: perturbação pela presença dos alunos nos locais, ou próximo dos locais de investigação; interferência de razões de índole administrativa (falta de salas ou excesso de alunos) no funcionamento dos locais reservados a investigação; eventual reflexo de conflitos na função de ensino, nas condições facultadas para a investigação, etc. Em destaque, um problema de potencial gravidade nos tempos austeros que correm: a possibilidade de desafectar verbas previamente previstas para a actividade de investigação, em resposta a «apertos orçamentais» verificados nas verbas do ensino, isto quando seja a mesma entidade que gere a aplicação das duas verbas.

Teria tendência a opinar que estes inconvenientes terão menos acuidade no caso das novas instituições universitárias, na medida em que em geral, o ensino e a investigação foram projectados em conjunto, procurando-se *ab initio* a desejável compatibilidade; no caso das Universidades tradicionais, o ajuste é mais delicado e necessita maiores precauções, dado seu carácter *a posteriori*.

Mas sejamos pragmáticos: ou as vantagens da integração na Universidade (ou em parte dela) superam os inconvenientes, e é de fazer a integração, ou vice-versa, e então não se faça. E isto consoante os casos: não há necessidade de sacrificar algumas situações em prol do desejo cego da uniformidade. Como regra muito geral de orientação diria que a integração é provavelmente acertada sempre que a matéria que se investiga seja muito próxima da que é correntemente ensinada; é possivelmente indesejável quando, pela sua extrema sofisticação, forte interdisciplinaridade ou divergência de vocação, se afaste da que é ensinada nessa Escola.

Esta última observação abre uma outra alternativa de enquadramento numa estrutura intermédia: a integração de vários Centros num Instituto de Investigação, por sua vez sob a alçada do órgão de cúpula

(INIC ou JNICT). Na realidade, o carácter de elevada sofisticação que aventámos pressupõe provavelmente a existência de uma infra-estrutura de apoio importante: oficinas ou laboratórios de ensaio, terminais pesados de cálculo automático, equipamento volumoso e vocacionado, aparelhagem de precisão elevada, serviço de documentação especializado — ou seja, todo um conjunto de *hardware* e técnica não necessários directamente ao ensino de graduação. Também a interdisciplinaridade, a existir, implica uma dimensão considerável do corpo de investigadores e consequentemente, de pessoal técnico, administrativo e auxiliar. Tal volume, em pessoal e equipamento, justificará, em alguns casos, a criação de um instituto que integre vários Centros com fortes relações de afinidade, de métodos ou de objectivos, entre si.

Em resumo, admito como possível e desejável a coexistência de situações de enquadramento intermédio do tipo seguinte:

- Centro de investigação associado a um departamento de Faculdade.
- Centro(s) de investigação associado(s) a uma área disciplinar de Faculdade ou Universidade.
- Conjunto de Centros, constituindo um Instituto de vocação disciplinar.
- Conjunto de Centros, constituindo um Instituto de vocação interdisciplinar.
- Centro independente (caso tenha atingido uma «massa crítica» de dimensão aceitável).

### *Infra-estruturas de apoio*

Quando refiro a necessidade de pessoal técnico, administrativo e auxiliar para tornar possível e eficaz a actividade dos investigadores, tenho presente uma objecção característica das pessoas que não estão em contacto directo com o meio e a acção de investigar. Traduzida em termos coloquiais e algo caricaturados, essa objecção reza mais ou menos assim: «A Mme. Curie refinou não sei quantas toneladas de pechblenda para isolar um micro-qualquer coisa de Rádio, pelas suas próprias mãos; não tinha um batalhão de técnicos a trabalhar por conta dela. Hoje um «soi-disant» investigador não é capaz de produzir nada de novo se não puder

comprar equipamento caríssimo — que ele é incapaz de construir, ou de reparar as avarias — sem dispor de oficinas bem equipadas e de um batalhão de Técnicos de laboratório para que ele não suje as mãos. Até para procurar artigos na biblioteca precisa de um documentalista! E mais secretária, e mais dactilógrafa, e mais contabilista, e mais porteiro, e mais, e mais... Vocês deviam era ir trabalhar!»,

Vamos por partes.

É óbvio que um investigador experimental tem que saber fazer — e faz, frequentemente — o trabalho que normalmente compete aos auxiliares de investigação que constituem a equipa. Na realidade, e na maioria dos casos, é ao investigador qualificado que cabe formar o pessoal da sua equipa, iniciando-o nos métodos e técnicos que utiliza, já que em geral não é qualificado em técnica laboratorial o pessoal recrutado de novo. O conhecimento das instalações experimentais, as técnicas de medida, a calibração dos instrumentos, o planeamento de uma campanha de medições, a apresentação dos resultados, a manutenção do equipamento, são elementos de conhecimento que têm que ser ensinados e explicados, e avaliada a sua apreensão. A formação de um técnico de laboratório de investigação é lenta mas, quanto mais cuidada, mais eficiente, e motivante para o próprio, é o trabalho por ele realizado.

A diferença entre uma equipa constituída por pessoal competente, bem enquadrado por um investigador, e o investigador trabalhando isoladamente, traduz-se por um óbvio atraso de trabalho nos 2 anos iniciais de formação de equipa; mas por um avanço de vários anos ao fim de dez anos de trabalho da equipa, em relação ao caso do investigador isolado. E lembre-se que em poucos meses, por vezes, perde actualidade um bom resultado, por ultrapassagem de outra equipa mais dinâmica ou mais bem organizada.

Uma outra categoria de técnicos é aquela que se refere a especialidades só colateralmente ligadas ao assunto em estudo: pode uma determinada experiência no domínio da química exigir uma vasta instrumentação electrónica, quer adquirida, quer construída *ad hoc*; só por improvável coincidência o investigador em química será simultaneamente especialista em electrónica, embora seja clara no seu espírito a concepção

e a articulação das *funções* electrónicas de que necessita. Pode assim tornar-se imprescindível a colaboração de um técnico dessa especialidade — não necessariamente um investigador — sem o que a acção de pesquisa não pode avançar; e sem que o investigador se deva sentir de qualquer modo diminuído pela sua incapacidade naquele domínio. O mesmo argumento se aplica a um soprador de vidro, a um técnico de metalurgia, a um mecânico de precisão; não obstante muitos investigadores experimentais saberem soprar vidro ou operar um torno ou uma freza, falta-lhes, necessariamente, a proficiência de um verdadeiro profissional nesses domínios — e muitos trabalhos não se compadecem com amadorismos.

O recrutamento, ou a conservação, de pessoal técnico qualificado em determinados domínios que envolvem uma alta tecnicidade põe, na função pública, um problema insolúvel dentro de um esquema rígido de categorias, qualificações académicas e, conseqüentemente, de vencimentos. Um técnico com as características que enunciei não é, em geral, possuidor de um curso superior, o que limita legalmente a categoria de vencimento que pode perceber. Não estando sujeitas a este tipo de limitação, as empresas privadas exercem uma forte concorrência aos laboratórios de investigação do Estado, aliciando, com condições substancialmente mais atraentes, o pessoal possuidor daquele género de qualificações.

Na situação presente a única solução é encorajar essas pessoas a adquirirem, enquanto prestam serviço nos Centros, uma qualificação académica, concedendo-lhes, em particular, facilidades de estudo. Note-se no entanto que é uma violência pressionar uma pessoa detentora daquilo a que antigamente se chamava, muito propriamente, uma *arte*, no sentido de adquirir um curso para o qual, em muitos casos, não está minimamente motivado. Menos correcta ainda é a solução de autorizar o técnico a reduzir o seu horário para lhe permitir completar o vencimento com uns «biscates».

Novamente apelo ao pragmatismo na procura da solução adequada: se o técnico é possuidor, no seu domínio, de uma qualificação que se possa classificar de rara ou excepcional, é lícito fazê-lo passar uma prova especial de qualificação, que o seleccione objectivamente para uma categoria de vencimento equiparado à de um diplomado com curso superior. Se medidas

deste tipo não forem tomadas com urgência, assistir-se-á ao ciclo constante da entrada → curta estada → saída para melhor salário, que tem caracterizado o caso do pessoal técnico nos Centros de investigação do INIC. (Acrecenta-se ainda que, até à resolução global das anomalias de situação do pessoal técnico e auxiliar dos Centros, estão canceladas até as promoções a que muitas pessoas têm já direito há anos.)

Quanto ao pessoal administrativo e auxiliar, põe-se um problema de dimensão: um pequeno Centro, com um número reduzido de investigadores, e sobretudo se não fizer investigação experimental, tem uma gestão e contabilidade com pouco movimento, podendo ser assegurada por divisão de trabalho entre o próprio pessoal de investigação. Porém, se estão envolvidos problemas de equipamento, matérias-primas, reagentes, material de laboratório, concursos para aquisições, facturas, guias, pagamentos, etc, o trabalho administrativo torna-se de tal modo absorvente que só se faria em detrimento da própria investigação, se não existisse pessoal a isso expressamente dedicado.

Em resumo, põe-se um problema de rendibilidade do tempo dos investigadores: quanto mais ocupados em tarefas que não são directamente de investigação, menos produzem cientificamente e menor será o rendimento dos investimentos feitos para manter aberta essa linha de investigação.

A necessidade de existência deste tipo de infra-estruturas de apoio tende a recomendar o enquadramento dos Centros em estruturas de âmbito mais lato (Faculdade, Universidade, Instituto de Investigação) de modo a tornar, pela concentração dos meios humanos e materiais, mais eficientes e menos duplicados esses indispensáveis meios de apoio à investigação.

### *A criação de novos Centros de Investigação*

Um Centro de investigação representa, em termos de encargos, um investimento considerável, devendo a sua criação ser cuidadosamente ponderada. Tipicamente, a génese e início da trajetória de um Centro localiza-se no postulado de existência de um investigador qualificado — isto é, dotado de autonomia e iniciativa científica — que congemma uma linha de investigação inexistente até então, e para cuja concretização e progresso se sente suficientemente qualificado e motivado. Não é óbvio que o assunto que particularmente o entusiasmo seja capaz de despertar de imediato o

interesse de uma instituição ligada a problemas de investigação — quiçá por inexistência de outros especialistas nesse domínio particular, ou em domínios suficientemente próximos. No entanto, um especialista em dada matéria científica poderá talvez integrar-se como docente numa instituição universitária, ou pôr os seus conhecimentos ao serviço de outro organismo com maior ou menor afinidade disciplinar com o seu tipo de qualificação.

Admitindo que a sua formação científica é suficientemente sólida, e significativa a sua contribuição pessoal para a produção de matéria científica inovadora, justifica-se a concessão, por parte do INIC, de um subsídio de investigação, mesmo de montante modesto, para apoiar uma pesquisa individual cientificamente válida, embora desenquadrada do contexto nacional (dou como exemplo arbitrário uma qualificação em epigrafia suméria . . .).

É evidente que a atribuição deste tipo de subsídios não é extrapolável para pesquisa em domínios de conteúdo científico duvidoso, como a parapsicologia ou a ovnilogia; é mais prudente deixar essas matérias ao pelouro privado, que nesse sector mobilizará abundantes — e crédulas — fontes de financiamento . . .

Mas atendo-nos a casos de real qualificação em domínio científico excêntrico, mas reconhecido como válido, é papel do Estado e dos seus organismos apoiar quaisquer destas contribuições individuais para o avanço da Ciência, mesmo quando razões de economia impedem o alargamento dessas acções de investigação, em favor doutras com projecção científica, cultural ou produtiva mais lata e mais evidente.

(Quanto à mencionada excentricidade, esta é muitas vezes de carácter local ou temporal: acontece ter-se nascido na época ou no sítio errado . . .)

Noutras circunstâncias, a matéria que se pretende investigar tem interesse evidente, e eventualmente terá um dia lugar importante na ordem de prioridades nacionais. No entanto, e a menos que razões de urgência determinem o contrário, é prudente testar a capacidade de concretização do postulante investigador, impondo o faseamento do seu projecto: numa primeira fase poderá ter o estatuto de investigador independente; numa segunda fase ser-lhe-ão dadas condições para constituir uma equipa e será aprovado o respectivo programa de investigação; e só numa terceira fase, quando a equipa tiver provado a sua potencialidade e capacidade de realiza-

ção, e conseguida a sua extensão para além de uma dada massa crítica, lhe será conferido o estatuto do Centro de investigação.

Cada uma das fases será avaliada em termos de programa e do seu cumprimento, só passando à fase seguinte se tal se justificar em termos da ponderação das prioridades de financiamento no contexto nacional global, confrontadas com a qualidade de trabalho manifestado.

Foi esta na realidade a trajectória típica de grande número dos Centros actualmente existentes, com base no entusiasmo e na dedicação de pessoas que, em muitos casos, desbravaram o seu próprio caminho de investigadores em regime praticamente autodidáctico, no seio de pequenos laboratórios de ensino universitário. A partir de 1965, o lançamento de uma política dinâmica de concessão de bolsas de estudo no estrangeiro, com selecção por concurso na base de critérios objectivos, permitiu a formação de grande número de investigadores qualificados, sobretudo em domínios previamente acordados como merecedores de prioridade.

Integrados em grupos já constituídos ou eles próprios fundadores de novos grupos de investigação, estes especialistas deveriam ter conferido ao País uma auto-suficiência em matéria de formação de novos investigadores, em todos os níveis de qualificação.

Estas expectativas foram, no entanto, algo iludidas, na medida em que a multiplicação exponencial que se esperava tem tido um ritmo de crescimento bastante mais modesto, evidenciando uma clara letargia do sistema. Uma das razões do fraco *output* de doutorados das Universidades portuguesas é a falta de institucionalização de cursos de formação de especialistas e investigadores, designados correntemente por cursos de pós-graduação.

### *Cursos de pós-graduação*

A quase total ausência de cursos de pós-graduação nas Universidades portuguesas obriga a licenciaturas longas, diversificadas em opções ou ramos conducentes a uma certa especialização, e à inclusão de disciplinas algo sofisticadas nos currícula, por vezes em detrimento de uma formação profissionalizante de espectro largo.

No contexto actual a licenciatura representa a única e última oportunidade de formação no seio da Universidade, e engloba portanto: formação

científica de base, formação técnica geral, formação científica especial, formação técnica especializada.

A criação de cursos de pós-graduação de forma regular, extensiva e institucionalizada, permitirá reforçar nas licenciaturas a formação científica e técnica geral (muitas vezes, indevidamente menosprezada), transferindo para os cursos de pós-graduação a formação científica e técnica especializada, levando-a à fronteira da ciência e da tecnologia do momento.

Segundo este conceito de curso de pós-graduação, a sua institucionalização deve ser acompanhada de uma reforma curricular das licenciaturas, tornando-as mais adequadas às necessidades e carências técnicas do País.

Ainda segundo este ponto de vista, os cursos de pós-graduação são o universo adequado à preparação de especialistas dignos desse nome e de investigadores; em suma, de homens capazes de inovação tecnológica e científica, ou da apropriação imediata das conquistas e descobertas feitas por outrém, adaptando-as, aplicando-as e executando-as no âmbito nacional.

Consoante o domínio de aplicação dos conhecimentos e formação adquiridos na pós-graduação, assim a sua natureza curricular: não se forma do mesmo modo um especialista em prospecção geofísica e um investigador destinado a investigação fundamental.

No 1.º caso, o trabalho do campo é componente indispensável; no 2.º caso a iniciação à metodologia e à prática da pesquisa científica, em ambiente de Centro de investigação, é igualmente condição necessária. Aparte um conjunto de provas formais ou informais de avaliação de conhecimentos, a formação de um especialista no domínio tecnológico implica a realização de um trabalho concreto, seja ele projecto, realização de um sistema ou resolução de um problema de forma integrada e auto-suficiente. Para um futuro investigador, o reconhecimento da sua capacidade como tal, implica a realização de trabalho original de criação científica, consubstanciado numa memória ou tese.

A vocação destes dois tipos de curso de pós-graduação deve, em meu entender, ser claramente especificada — sem o que se cai facilmente em ambiguidade de objectivos, aparecendo o curso de pós-graduação como um híbrido que nem consegue formar um especialista capaz de resolver problemas concretos, nem um verdadeiro investigador.

O próprio título do grau académico a atribuir ao diplomado com um curso de pós-graduação não é irrelevante: a infeliz designação de *mestrado*

que tem sido preconizada é ambígua, além de disfónica. Porque não «Mestre de Ciência», para levar ao extremo a subserviência complexada à tradição anglo-saxónica?

Para evitar o vazio de conteúdo do título francês (3<sup>ème</sup> Cycle), prefiro a designação de «Especialista», que considero igualmente aplicável à vocação tecnológica e à vocação de ciência pura a que podem vincular-se os dois tipos de cursos de pós-graduação.

Uma nota ainda sobre uma possível diferença entre as duas vocações, em termos de duração.

Admito que, por comodidade de paralelismo, os cursos destinados à formação de investigadores *não* compreendam a prova de tese. Neste caso, o diploma de Especialista corresponderia à conclusão das provas de avaliação das disciplinas do curso, incluindo as que se referem à metodologia da investigação (por exemplo pesquisa bibliográfica, monografia, provas de aptidão experimental, etc). A execução de trabalho científico original seria posterior ao diploma, e constituiria material incluível numa futura tese de doutoramento.

Para melhor concretizar o que considero indispensável definir para a criação regular de cursos de pós-graduação, apresento a título exemplificativo, um esboço de projecto de regulamentação:

### 1. *Definição*

Designa-se por curso de *pós-graduação* um ciclo Universitário de ensino subsequente à obtenção da licenciatura, revestindo a forma de um conjunto de disciplinas e matérias integradas num todo coerente e satisfazendo a um intuito de especialização um dado domínio do conhecimento científico ou da actividade tecnológica.

### 2. *Duração*

A duração de um curso de pós-graduação, incluindo aulas e actividades anexas (seminários, trabalhos práticos, visitas, etc) não será inferior a 12 meses nem superior a 24 meses, com uma ocupação semanal sujeita a horário não inferior a 12 horas.

### 3. *Fundamento legal*

Os cursos de pós-graduação serão, caso por caso, criados anualmente por despacho do Secretário de Estado do Ensino Superior, mediante proposta emanada do Conselho Científico da Escola que os organiza e de cujo âmbito ficarão dependentes; sem prejuízo de colaboração de pessoal docente ou especialistas de outras Escolas ou organismos de investigação, que terão uma vinculação temporária à Escola organizadora para efeitos de docência no curso.

### 4. *Propinas e certificados*

As Escolas organizadoras de cursos de pós-graduação ficam autorizadas a cobrar propinas de matrícula e de inscrição, em paridade com as que vigoram para os cursos de licenciatura. O pagamento da propina dá direito aos alunos de requererem à Escola passagem de certificados de matrícula e de aproveitamento.

### 5. *Diploma*

A frequência com aproveitamento dos cursos de pós-graduação, sancionada por provas de avaliação individualizadas, dá direito a diploma de curso de pós-graduação (como menção da especialidade do curso) passado pela Escola.

### 6. *Objectivo dos cursos de pós-graduação*

Os cursos de pós-graduação destinam-se a conferir uma especialização num dado domínio do conhecimento científico ou da actividade tecnológica, justificando-se quer como: *a)* cursos para formação especializada de investigadores e de pessoal docente do ensino superior; *b)* como meio de formação de técnicos especializados para as actividades produtivas.

Em qualquer dos casos, os cursos de pós-graduação devem constituir resposta a carências específicas em domínios especializados de formação, devendo a instrução da respectiva justificação incluir parecer concreto dos Ministérios a que se refere a actividade projectada desses novos especia-

listas. Pela mesma razão, a repetição em edições sucessivas de tais cursos, e o número de vagas para cada uma, deve ter em conta as perspectivas de colocação a termo dos novos diplomados.

### *7. Pessoal docente*

O pessoal docente dos cursos de pós-graduação deve ser em geral possuidor do grau de doutor, sem prejuízo da existência de pessoal auxiliar de ensino não possuidor dessa qualificação. Poderão ainda exercer funções docentes personalidades de reconhecida competência em certas matérias específicas de curso, quando como tal forem reconhecidas pelo Conselho Científico da Escola, devendo nesse caso exercer essas funções em regime de contratação especial.

A direcção científica e pedagógica do curso bem como a constituição dos júris de avaliação final, será assegurada por um mínimo de três professores universitários, podendo agregar especialistas possuidores do grau de Doutor.

### *8. Orçamento dos cursos*

A cada curso de pós-graduação deve ser afecta uma verba anual de funcionamento, como tal devidamente inscrita no orçamento anual da Escola em rubrica própria. Caso outras entidades contribuam para o financiamento do curso, as Escolas ficarão autorizadas no despacho de criação do curso, a auferir as correspondentes receitas, a ser inscritas na verba orçamentada.

### *9. Unidades lectivas*

Os cursos serão organizados em unidades lectivas de duração variável, em função das extensões dos respectivos programas e das disponibilidades de pessoal docente qualificado.

### *Os custos da investigação científica*

Costuma ser hábito das pessoas que escrevem sobre problemas ligados à investigação científica tentar demonstrar, em maior ou menor número de

linhas, que esta actividade é sempre, a médio ou a longo prazo, reprodutiva em relação aos investimentos nela efectuados. Não compartilho, sem prévia reserva, dessa opinião, e prefiro enunciá-la do modo seguinte: *quando correctamente programadas e executadas*, as acções de investigação científica acarretam dividendos de projecção mediata no campo económico, de montante por vezes difícil de contabilizar, mas certamente significativos; e outros de índole cultural, social e relacionados com a diminuição da dependência nacional em relação ao exterior, do valor impossível de traduzir em termos quantitativos, mas de importância nem por isso menor.

Permito-me salientar o condicionalismo prévio que sublinhei (em sentido próprio) e traçar, em negativo, o quadro complementar: quando não assentes em programas sérios, ou quando esses programas não são cumpridos de modo sistemático, os investimentos feitos na investigação científica representam dinheiros públicos ou privados deitados ao lixo, para satisfação da vaidade intelectual de alguns, ou para descargo de consciência de quem pensa que em Portugal deve existir investigação científica, mas negligencie o estabelecimento de uma política científica séria e integrada, com base numa definição clara de prioridades e de objectivos a atingir.

Por outro lado, recuso-me a estabelecer comparações entre a percentagem do PNB consagrada a actividade de investigação científica, com a que nos países europeus é corrente observar — isto para não aumentar as minhas já graves frustrações. É no entanto claro que essa percentagem, de baixa, tem estado ainda a descer, pois o PNB tem mesmo assim aumentado, enquanto que o orçamento da investigação científica é de estagnação. A situação tem-se consequentemente degradado, já que as despesas com pessoal foram agravadas com ajustes salariais, enquanto que as matérias-primas e o material oficinal e de laboratório (sobretudo os de origem estrangeira) têm aumentado vertiginosamente de preço.

Em resumo, e com uma certa falta de originalidade, afirmo que ainda não se vê o fim do túnel. E no entanto o resultado global da produção de investigação é substancialmente diferente de zero mostrando que, ou os Portugueses têm merecido o favor de uma protecção divina, ou ainda há muitos idealistas neste país.

### *Gestão científica e gestão administrativa*

Quando uma unidade atinge uma dimensão considerável e são diversas as categorias e natureza do pessoal que integra, e das operações de tipo

administrativo que é forçada a executar, começa a pôr-se o problema da necessidade de uma questão administrativa profissionalizada.

Não é óbvio que a gestão administrativa possa, ou deva, coincidir com a gestão científica, dado que as suas motivações de acção são profundamente divergentes. Para um gestor administrativo, a situação ideal consiste na formulação anual de uma proposta de orçamento, na aceitação equânime do orçamento real atribuído, e no cumprimento mensal dos encargos orçamentados (se possível em base regular doudecimal). A situação real é bem diversa: o fracasso de uma experiência pode obrigar à reconversão, a curto prazo, da instalação existente; o aparecimento de resultados promissores inesperados pode recomendar a exploração dos mesmos, mediante mobilização rápida de novos recursos de medida; a obtenção de um corpo de resultados novos pode possibilitar a sua apresentação quase imediata a um Congresso no estrangeiro; uma dificuldade teórica ou experimental será talvez resolvida pelo recurso ao confronto de opiniões com especialistas do exterior. A demora no prazo de entrega de um elemento de equipamento pode comprometer a programação da actividade de uma linha experimental; uma desvalorização da moeda pode agravar uma compra já comprometida com uma firma importadora. Sem falar na avaria grave, na previsão que falha, na peça que tem que ser refeita.

Um laboratório de investigação experimental não é passível da programação rígida de uma unidade industrial, pelo próprio carácter inovador e não repetitivo das suas acções; daí as dores de cabeça de um gestor administrativo, responsável pelo equilíbrio da caixa e pela correcção das opiniões de gestão mas não, obviamente, pelo cumprimento de um programa científico.

A gestão científica tem como única motivação o assegurar que a unidade de pesquisa, e os investigadores individualmente, justifiquem a sua existência através de uma produção científica regular e de qualidade. A actualização constante em relação à bibliografia especializada, a frequência regular de reuniões científicas internacionais, a participação em grupos de trabalho ou comissões nacionais, quer científicas, quer de interface científica-tecnológica, são necessidades absolutas para a formulação (e constante reformulação) de um programa de pesquisa científica.

A crítica e a avaliação de execução de tais programas compete a órgãos especializados, quer a nível do Centro, quer a nível da estrutura intermédia

(conselho científico da Faculdade, ou Instituto de Investigação) quer finalmente a nível do organismo coordenador de cúpula, sob a forma de Conselhos Científicos nacionais a quem caberá, em última instância, a atribuição dos fundos necessários e suficientes à actividade de cada Centro. Tais decisões devem basear-se em critérios objectivos de avaliação da produção científica de cada grupo recorrendo, sempre que necessário, a pedidos de esclarecimento ou informação complementar junto dos respectivos responsáveis.

A actividade de um Centro ou grupo de investigação tem expressão objectiva no seu relatório anual, onde consta o programa prosseguido, as fases de realização já concretizadas, os eventuais ajustes de trajectórias e os resultados obtidos. Destes, os mais significativos são aqueles que obtiveram expressão exterior, sob forma de publicação de livros, monografias, ou artigos em revistas de especialidade, referências em publicações de outrem, comunicações a reuniões científicas, realização ou participação em cursos de pós-graduação e seminários, promoção de qualificação ou grau académico do pessoal, etc.

Objectivamente, se um programa de acção foi homologado pelo organismo coordenador de investigação e se foi julgado cumprido, pelo menos no que tem de essencial, a unidade de pesquisa satisfaz os seus compromissos e justifica a continuidade do investimento que a sua própria existência e manutenção representam. Em termos de atribuição de responsabilidades, não é atacável um grupo de investigação que não produz, mas sim quem lhe aceita um programa de acção impreciso ou sem validade, ou não lhe exige o seu cumprimento.

*Setembro de 1978.*

*A. Rocha Trindade*

Professor do Instituto Superior Técnico  
Investigador do Centro de Electrodinâmica  
das Universidades de Lisboa

---

**TRANSFERÊNCIAS DE TECNOLOGIA, INVESTIGAÇÃO  
CIENTÍFICA E DESENVOLVIMENTO**

---



---

## TRANSFERÊNCIAS DE TECNOLOGIA, INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA E DESENVOLVIMENTO

---

### 1. INTRODUÇÃO

O fosso que separa os países ricos dos países pobres é uma fonte permanente de tensões internacionais e um dos problemas importantes do mundo actual. Essa diferença não é natural nem é consequência da riqueza do subsolo, do clima, ou da raça; é antes o resultado de circunstâncias históricas que conduziram os diferentes países a organizarem as suas forças de produção de modos diversos mais ou menos eficazes.

A tomada de consciência deste facto conduz ao aparecimento de certas ideias-força, ou mitos, que têm grande impacto social e favorecem o desbloqueamento das sociedades menos evoluídas e a redução das diferenças entre ricos e pobres. No dizer de Josué de Castro (<sup>1</sup>), o grande mito do século XX é o «desenvolvimento», como a «liberdade» foi o mito do século XVIII.

O fenómeno do *desenvolvimento* não é de natureza simples, envolvendo ao mesmo tempo factores técnicos, económicos e culturais. E a eficácia de um processo de desenvolvimento repousa, à partida, na transformação das estruturas caducas que bloqueiam as sociedades pela introdução de factores de dinamização capazes de se imporem ao sistema de forças económicas e culturais responsáveis pela manutenção dos bloqueamentos.

A análise do processo histórico recente nas sociedades mais ricas e bem desenvolvidas revela que o progresso da ciência e da tecnologia e o aperfeiçoamento da organização e gestão (científicas) das actividades

---

(<sup>1</sup>) JOSUÉ DE CASTRO, «A Estratégia do Desenvolvimento». Ed. Seara Nova, Lisboa, 1971.

produtivas são a principal fonte de desenvolvimento económico e social, isto é, o principal factor de dinamização das sociedades. O papel da tecnologia moderna é de tal modo dominante nas sociedades mais desenvolvidas que é frequente designá-las pelo epíteto de «sociedades tecnológicas».

O desenvolvimento dos países pobres, independentemente dos sistemas políticos, passa também necessariamente pela integração dos valores científicos e tecnológicos no património dos valores representativos das respectivas culturas e pela introdução acelerada de melhores (e adequadas) tecnologias nos seus modos de produção. Como os países pobres não dispõem dessas tecnologias, põe-se-lhes o problema da sua importação, ou da criação de infra-estruturas domésticas capazes de as desenvolver em tempo útil.

No seguimento deste trabalho procuraremos analisar estas duas hipóteses em alguns dos seus aspectos relevantes. Começaremos pelo problema das importações de tecnologia, apontando alguns inconvenientes do recurso excessivo a este tipo de importação e fazendo notar, numa referência ao caso português, a ausência, entre nós, de uma desejável política tecnológica. Mas o país é fortemente assimétrico no plano do seu desenvolvimento actual, e por isso se fará uma distinção clara entre a política tecnológica que convém ao litoral e aquela que nos parece adequada às regiões rurais do interior. Discutiremos em seguida o papel da investigação científica e tecnológica como única infra-estrutura capaz de gerar e conservar nos países subdesenvolvidos os conhecimentos tecnológicos de que estes carecem para se lançarem num processo de desenvolvimento e de independência nacional. Este último ponto é correntemente descurado pelas classes dirigentes portuguesas mas nós consideramo-lo de importância estratégica para a salvaguarda da perenidade da Nação.

## 2. IMPORTAÇÃO DE TECNOLOGIA E PROBLEMAS ASSOCIADOS

A tecnologia é constituída tanto pelos conhecimentos específicos associados à produção de bens materiais (conhecimentos em regra incorporados em máquinas, desenhos industriais, fórmulas e outros resultados de investigação, etc.) como pelos conhecimentos associados ao aparelho de apoio e coordenação do processo produtivo (organização, gestão, força

de trabalho qualificado ou altamente especializado, etc.). Estes conhecimentos, embora produzidos inicialmente, muitas vezes, para uso directo dos seus produtores, são em seguida colocados no mercado como valores de troca.

A tecnologia é então encarada como uma *mercadoria*, e é como tal que a ela terão eventualmente acesso, no plano internacional, os países pobres ou incipientemente desenvolvidos.

A necessidade de importar tecnologia nasce geralmente duma intenção de investimento num dado sector do aparelho produtivo. Essa intenção formaliza-se num ou mais projectos (ou anteprojectos) cuja realização requer frequentemente elevado número de elementos tecnológicos, tais como estudos de viabilidade, novos processos de fabrico ou diferente maquinaria, novas concepções sobre a gestão dos equipamentos, informação sobre os mercados, treino de pessoal, etc.

Para grande parte dos elementos tecnológicos requeridos por um projecto industrial existem frequentemente várias alternativas no mercado internacional. O discernimento das *tecnologias alternativas* é um problema importante, e difícil, em todo o processo de desenvolvimento, porque a escolha das tecnologias mais adequadas envolve considerações não só de natureza económica ou financeira, mas também de natureza sociocultural e política. E quando se trata de tecnologias relativas a sectores estratégicos, ou de ponta, esta operação pode ser crucial.

A importação ou transferência de conhecimentos tecnológicos pode fazer-se de várias maneiras. Uma primeira consiste na imitação (ou cópia) do que se faz além-fronteiras, mas isto só poderá realizar-se em conjunturas especiais. Este modo de transferência foi praticado no sudeste asiático, por exemplo. Também se pode receber tecnologia pela compra de licenças de exploração de patentes, através da consulta e da assistência técnica de pessoal qualificado, através de acordos sobre «know-how», etc. Na compra de equipamentos e maquinarias há também, evidentemente, importação de tecnologia; esta é mesmo uma das vias mais correntes de transferência.

Os importadores de tecnologia recorrem geralmente a todas estas modalidades de transferência, preferindo uma ou outra consoante as condições concretas de cada projecto e de cada importador.

Paralelamente, os investimentos estrangeiros podem considerar-se como uma alternativa à aquisição de licenças, e em certos casos constituem um veículo importante de transferência de tecnologia.

É frequente dizer-se que os países em vias de desenvolvimento podem no essencial limitar-se a cobrir as suas necessidades em ciência e tecnologia através da respectiva importação pela via do investimento estrangeiro. Porém, *na ausência de uma conveniente e eficaz política tecnológica*, o recurso excessivo ao investimento estrangeiro acarreta várias consequências em que devemos meditar.

Uma primeira consequência é a de votar ao abandono os sectores da actividade económica e social que não interessam ao investimento estrangeiro e aqueles cujo subdesenvolvimento é tal que não estão em condições de absorver as tecnologias oferecidas senão após um importante trabalho de adaptação dessas mesmas tecnologias. Este trabalho de adaptação só poderia fazer-se no quadro de infra-estruturas nacionais de investigação científica e tecnológica adequadas, as quais nem sempre existem.

O recurso ao investimento estrangeiro pode também criar, ainda que involuntariamente, obstáculos novos e suplementares ao desenvolvimento dos países pobres, obstáculos que se farão sentir logo que o investimento perca o seu efeito de paliativo momentâneo de carências desses países. Sob este aspecto convém notar que a importação de tecnologia estrangeira, quer pela compra de licenças e «know-how», quer (sobretudo) pela implantação de filiais de empresas multinacionais, está frequentemente em relação directa com o défice comercial do país importador e contribui para o seu agravamento. Esta relação é dupla e estabelece-se tanto no domínio das exportações como no das importações:

- No domínio das exportações, um recurso excessivo aos capitais e às tecnologias estrangeiras tem como consequência travar a expansão das vendas, porque na indústria tendem a predominar dois tipos de empresas: por um lado, empresas estrangeiras cujo objectivo principal não é o de vender além-fronteiras mas sim o de tirar partido dos mercados nacionais protegidos ou da mão-de-obra barata; por outro lado, empresas nacionais trabalhando com licenças baseadas em contratos que proíbem ou restringem, na grande maioria dos casos, a exportação. Isto tem particular relevo

nos sectores em que não existam empresas nacionais poderosas fazendo um esforço de inovação autónomo.

- No domínio das importações, o recurso aos capitais e tecnologias estrangeiros tem como consequência evidente o acréscimo do respectivo montante até níveis que não parecem resultar unicamente dos atrasos ou das deficiências do aparelho produtivo nacional. De facto, as empresas pertencentes às duas categorias citadas abastecem-se preferencialmente no estrangeiro tanto em bens de equipamento como em numerosos semiprodutos muitas vezes de qualidade análoga à de outros já fabricados no próprio país, ou que o poderiam ser sem quaisquer dificuldades de natureza tecnológica. Tais preferências resultam de aquelas empresas estarem ligadas por toda uma rede de relações contratuais ou para-contratuais com as empresas-mãe ou as empresas fornecedoras de licenças.

Tudo isto significa que a importação de tecnologia estrangeira em larga escala tem um impacto negativo ou adverso que parece ir bem mais longe do que a simples contribuição do défice dos pagamentos tecnológicos para o défice global da balança de pagamentos do país importador.

Sabe-se ainda que o recurso não planificado à importação de capitais e de tecnologia estrangeira introduz um elemento importante de distorção nos custos relativos dos factores de produção e é uma das causas que leva os países em vias de desenvolvimento a fazer investimentos que envolvem opções técnicas com pouca ou nenhuma relação com a dotação real dos factores de produção das respectivas economias.

### 3. O CASO PORTUGUÊS

Portugal faz parte dos países de desenvolvimento incipiente onde os investimentos estrangeiros têm uma certa relevância. O investimento directo estrangeiro em Portugal teve um crescimento rápido na década de 60 e no início da de 70, tendo-se retraído fortemente depois da revolução de Abril de 1974. Tendo em vista a perspectiva de adesão à CEE, é previsível que num futuro próximo seja retomado o ritmo anterior.

A importação de maquinaria e equipamento tem constituído o principal veículo de transferência de tecnologia. No entanto, o peso relativo dos contratos de licença e de assistência tende a elevar-se significativamente, submetendo cada vez mais a indústria nacional ao controlo estrangeiro para efeitos do seu normal funcionamento.

Uma consequência geral dos investimentos estrangeiros em Portugal é a transferência para o exterior dos centros de decisão económica e, simultaneamente, de parte substancial do excedente social português. A transferência dos centros de decisão económica para o exterior significa perda de independência política. A transferência de parte do excedente social significa que a riqueza criada em Portugal é parcialmente aplicada no financiamento de economias estrangeiras (°).

Num estudo recente de J. M. Rolo (°) mostra-se que a importação de tecnologia por empresas portuguesas, nas últimas décadas, não tem tido em conta os objectivos nacionais de desenvolvimento global. Pela sua natureza intrínseca (fraca capacidade difusora, etc.) e pela forma contratual como tem sido adquirida, essa tecnologia não tem permitido a constituição de núcleos geradores de desenvolvimento e foi, em muitos casos, alheia à dotação e ao custo relativo dos factores de produção nacionais. Assim, a análise de 326 contratos de importação de tecnologia relativos a um período de 40 anos (1936 a 1975) mostra que:

- a) 85% desses contratos continham cláusulas restritivas das exportações dos produtos correspondentes.
- b) 50% impunham a entrega à firma vendedora de tecnologia, dos inventos e melhorias eventualmente introduzidos pelo comprador na tecnologia importada.

A tecnologia assim adquirida revelou-se também pouco racional e extremamente fluida, não representando o acesso do país aos processos de produção mais capazes de contribuir para autonomizar o aparelho produtivo nacional. O caso da indústria farmacêutica é particularmente gritante neste aspecto. E trata-se de uma indústria de interesse vital para a comunidade!

---

(°) L. SALGADO DE MATOS, «Investimentos Estrangeiros em Portugal». Ed. Seara Nova, Lisboa, 1973.

(°) J. M. ROLO, «Capitalismo, Tecnologia e Dependência em Portugal». Ed. Presença/GIS. Lisboa, 1977.

Como razão determinante deste factos aponta o autor a falta de enquadramento dos importadores resultante da *quase total ausência de uma política tecnológica activa*, a nível do poder central.

Um relatório mais recente ainda, (\*) volta a chamar a atenção para esta situação, insistindo na distinção que deve ser feita entre os conceitos de transferência de tecnologia «tout court» e de transferência efectiva de tecnologia. O primeiro designa apenas a sua comercialização internacional através das fronteiras de dois estados. O segundo conceito tem duas dimensões: a comercialização internacional e, a nível interno, a absorção, adaptação e difusão das tecnologias importadas e a sua interferência na geração de novas tecnologias. Ainda segundo este relatório, a redução da dependência tecnológica requer uma actuação coordenada de modo a:

- a) Promover o desenvolvimento da infra-estrutura científica e técnica, sem a qual será impossível absorver e difundir as tecnologias importadas, e criar, a prazo, condições adequadas ao desenvolvimento tecnológico;
- b) Disciplinar a comercialização de tecnologia, reduzindo os custos a ela inerentes, mercê de uma avaliação legal, económica e tecnológica dos elementos transferidos (\*).

#### 4. O PROBLEMA DO DESENVOLVIMENTO RURAL. TECNOLOGIAS INTERMEDIARIAS

A estratégia do desenvolvimento português, e a conseqüente política tecnológica, não pode ser a mesma para todo o território. Portugal é um país de forte assimetria entre a economia urbana e a rural, entre o litoral e o interior. O litoral, em vias de desenvolvimento, está em condições de

---

(\*) Documento UNCTD/SC. TECH/66/Add. 24. Relatório nacional (Portugal), preparado para a «United Nations Conference on Science and Technology for Development» que terá lugar em Agosto de 1979, em Viena, Áustria.

(\*) Não nos parece útil, neste artigo, ir além destas indicações gerais sobre o problema das importações de tecnologia no contexto português — justamente porque existe e é acessível a obra citada de J. M. Rolo, onde se analisa extensivamente, e com dados concretos, esta questão.

assimilar tecnologias que o interior, subdesenvolvido, não pode assimilar. Isto porque a assimilação de uma nova tecnologia — sem a qual (assimilação) não há desenvolvimento — pressupõe a existência de uma estrutura de acolhimento, cultural, económica, científica, que faça dessa tecnologia não apenas a manifestação local e isolada (marginal) de uma actividade estranha à região.

O desenvolvimento económico e social das regiões do interior exige — numa primeira fase — que se proceda ao desbloqueamento das sociedades rurais pela introdução de factores de dinamização que desacreditem os modos tradicionais (arcaicos) de produção ali praticados. Este processo de desbloqueamento requer, nomeadamente no sector industrial, a introdução de soluções para os problemas locais que representem um avanço nítido em relação às tecnologias rudimentares correntemente usadas nessas regiões, mas que sejam, ao mesmo tempo, mais simples que as tecnologias sofisticadas frequentemente adoptadas nas regiões desenvolvidas do litoral. É na escolha criteriosa (e criação, se necessário) destas *tecnologias intermediárias* que reside um dos problemas-chave da *efectiva* transferência de novas tecnologias para as regiões subdesenvolvidas do interior e, conseqüentemente, do seu progresso económico e social.

As tecnologias intermediárias devem, prioritariamente, envolver baixos custos de implantação e utilizar ao máximo os recursos localmente disponíveis em materiais, capacidades profissionais, etc. Sempre que possível, as novas tecnologias devem, por razões de adaptação cultural, integrar as tecnologias tradicionais. Ou seja, com estas tecnologias não se pretende, na fase inicial do processo de desenvolvimento, operar uma revolução tecnológica nas áreas rurais, mas sim introduzir um conjunto harmónico de alterações capazes de produzir uma melhoria significativa na qualidade de vida das populações rurais, proporcionando-lhes assim a base para um desenvolvimento mais avançado, em fase posterior do processo. É fácil encontrar campo para a introdução dessas alterações em domínios tão diversos como a recolha e conservação de alimentos e produtos agrícolas, o abastecimento e tratamento de águas, a melhoria das condições sanitárias, o aprovisionamento de combustíveis (lenha, etc.), o aproveitamento da energia do vento, da água e do sol, a introdução de melhores técnicas de cultivo, etc.

As incidências sociais e humanas de uma transferência de tecnologia intempestiva podem ser negativas e por vezes graves. Com efeito, a im-

plantação de uma técnica demasiado avançada num meio onde faltem especialistas, conhecimentos médios e cultura adequada, pode provocar rupturas sociais importantes. A compensação do atraso tecnológico das regiões rurais não pode fazer-se sem a participação efectiva das populações locais. E para que essa participação seja possível, isto é, para que as regiões do interior possam «dominar» (assimilar) as inovações técnicas que sejam postas à sua disposição, é necessário que o poder central tome medidas adequadas, não só no campo da industrialização mas também, e necessariamente, no da formação dos homens (particularmente em matéria de ensino e investigação científica e tecnológica). Mas um ensino (superior) regional que não seja dotado em infra-estruturas capazes de criar estes factores de desenvolvimento estará condenado a um rotundo fracasso, ou não passará de um logro. A pobreza relativa das regiões rurais só poderá colmatar-se por acréscimo do «saber-fazer» *local*, mais do que por simples acréscimo do saber.

##### 5. A INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA COMO FACTOR ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO

Dissemos atrás que a economia do tempo, isto é, o aperfeiçoamento da organização e gestão (científicas) das actividades produtivas, e o progresso da ciência e da tecnologia, são as fontes principais do desenvolvimento. Num caso extremo, quando uma economia já utiliza as melhores tecnologias conhecidas no mundo, em dado momento, o único meio de crescimento que lhe resta é o de criar novas tecnologias. A investigação científica e o desenvolvimento de equipamentos, produtos e processos novos seria então a fonte essencial de crescimento. Mesmo fora deste caso extremo, está hoje objectivamente estabelecido que a ciência se tornou, nas sociedades modernas, um *factor de expansão tão importante como o capital e o trabalho*. Estamos perante novos tipos de economia em que a riqueza e o poder não resultam simplesmente do trabalho racionalizado mas também, e sobretudo, da descoberta científica e tecnológica *organizada*.

A eficácia desta actividade de descoberta (ou inovação) organizada não é condicionada unicamente por factores de dimensão das nações ou das empresas, tais como o montante dos investimentos, a dimensão dos mercados,

etc.; ela depende sobretudo do modo como o sistema económico se articula com o sistema de investigação científica e tecnológica (\*).

O gráfico junto é uma prova do que temos vindo a afirmar. Nele se representa a despesa bruta em investigação científica e desenvolvimento (ID), em percentagem do produto nacional bruto (PNB), feita pelos diferentes países da OCDE, em função do número de trabalhadores ligados ao sistema de ID por cada 10 000 habitantes. Como se trata de países sobre o desenvolvimento (qualidade de vida) dos quais a maioria dos leitores terão ideias relativamente claras, este gráfico é dramaticamente revelador da nossa posição de país atrasado. E note-se que até a posição favorável que tínhamos, à data do gráfico, em relação à Espanha e à Grécia, já foi perdida, porque em 1976 o País despendeu em ID apenas 0,27% do seu PNB, e a mão-de-obra consagrada a estas actividades foi reduzida para 2,7 indivíduos por cada 10 000 habitantes (†). Entre 1972 e 1976 houve uma diminuição média anual de 7,5% das despesas consagradas ao sector ID (a preços constantes de 1972) e há fortes indícios de que esta situação piorou nos dois últimos anos.

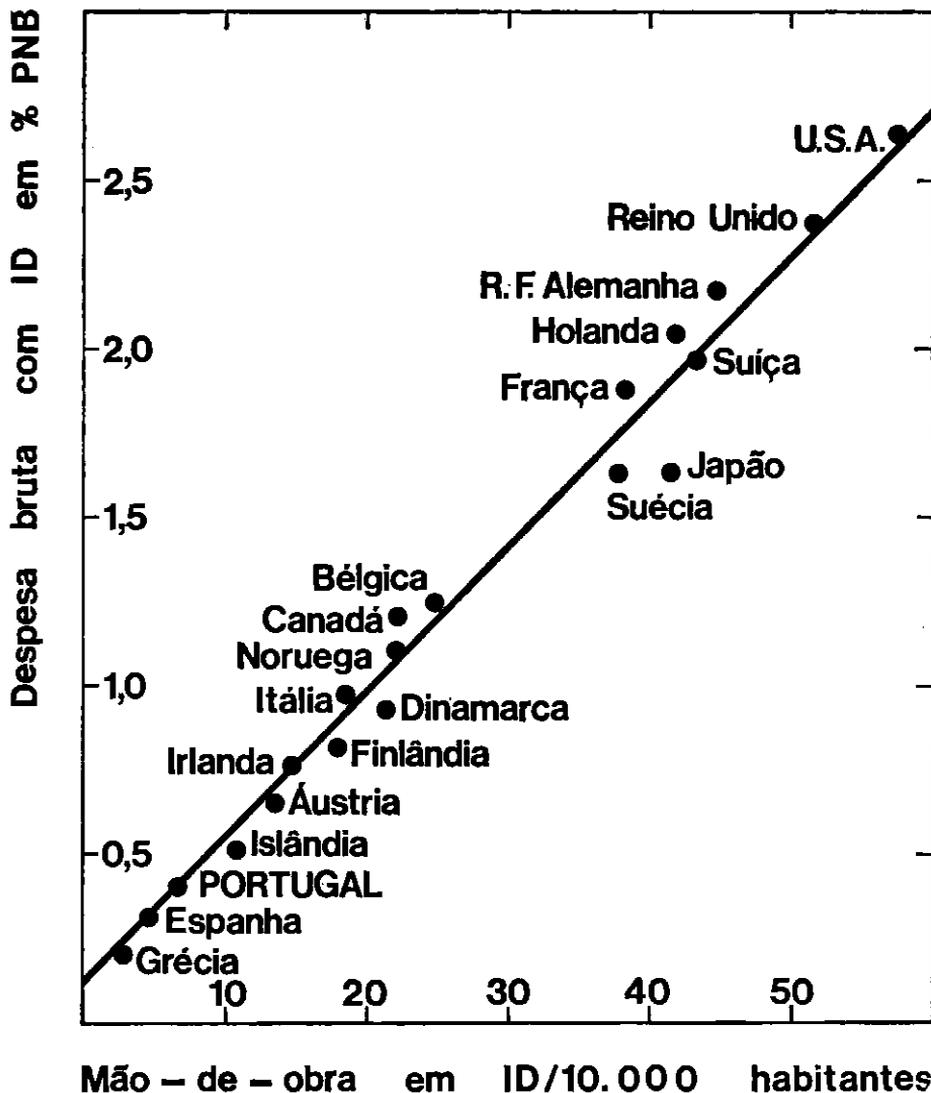
Todos os países podem eficazmente envolver-se num processo de desenvolvimento acelerado, com base nos seus próprios recursos, desde que as classes políticas dirigentes tomem consciência da natureza científica do fenómeno e organizem cientificamente as forças produtivas. Por outro lado, nenhuma política de desenvolvimento moderna, isto é, elaborada com base nos conhecimentos mais avançados, se pode dispensar de conter *explicitamente* uma política científica e tecnológica, a par (sobretudo) das políticas económica, de educação e de relações externas.

O objectivo estratégico limite de uma política científica e tecnológica seria, para qualquer país, o de chegar a uma situação tal que pudesse contar somente com as suas próprias forças, em particular pudesse criar toda a tecnologia de que necessitasse, exportando dela o mais possível. Isto é utópico e contraditório, claro está, mas trata-se de uma utopia que convém ter em mente. Como utopia é falar de uma completa independência política, embora se reconheça útil que nos orientemos por esta utopia para que pos-

---

(\*) E também com o sistema de defesa. Sobre esta questão cf. A. F. MARTINS, *Considerações sobre o papel da investigação científica e do ensino superior na defesa nacional*. Colóquio sobre o Ensino Militar Superior. A. M., Lisboa, 1976.

(†) J. N. I. C. T., «Investigação e Desenvolvimento — Portugal 1976», Lisboa, 1978.



Este gráfico dá uma ideia clara da correlação existente entre o desenvolvimento dos vários países da OCDE e a importância que cada um deles consagra às actividades de investigação científica e tecnológica. Os dados referem-se ao período de 1963 a 1971. De então para cá a posição relativa de Portugal *piorou* (cf. texto)! Fonte: *Profils de ressources consacrées à la R-D dans la zone OCDE, 1963-1971*. OCDE, Paris, 1974.

samos, em confronto com a realidade, garantir a independência nacional a um nível que mereça este nome; isto é, para que estejamos aptos, em cada momento, a escolher e controlar as nossas dependências — o que é vital.

Qualquer país, qualquer que seja o seu grau de desenvolvimento, pode praticar investigação científica e inovação tecnológica originais em certos sectores, em algumas das suas empresas ou laboratórios. E o progresso técnico, convém não esquecer, é, em escala significativa, baseado no *efeito cumulativo de pequenas inovações incrementais*. No caso português até existem vários pontos fortes onde isso só não é feito por falta de vontade política e (sobretudo) organização adequada (\*). Mas não é só a necessidade de inovação tecnológica que deve motivar um sistema científico e tecnológico dinâmico. Como dissemos, a independência total não é possível; por isso, é necessário tirar o máximo proveito das tecnologias que terão que ser importadas. Mais: para garantir o dinamismo das actividades produtivas, o País e as suas empresas têm de importar essas tecnologias em momentos precisos dos respectivos processos de desenvolvimento, e não mais tarde ou mais cedo. A aceleração actual do processo de inovação e morte das tecnologias é um factor muito importante a ter em conta. E os investigadores científicos, se competentes e dinâmicos, estão aptos, melhor que ninguém, a prever ou simplesmente aperceber-se, em tempo real (sem atraso), da evolução das tecnologias existentes; e sabem onde, e de que modo, se devem procurar as soluções para os problemas concretos a resolver. Mesmo quando estes problemas são primeiro solucionados no estrangeiro, esses investigadores são, ainda assim, as pessoas mais aptas a assimilar rapidamente as soluções encontradas por outros. Portanto, e paradoxalmente, mesmo que se não quisesse praticar a inovação tecnológica organizada, seria vantajoso criar e manter laboratórios científicos activos com vista a assegurar, em tempo útil, as informações e as transformações intelectuais necessárias à assimilação conveniente das tecnologias que não poderão deixar de ser importadas. Só isto justificaria a integração duma política científica na política geral e económica da Nação.

O enquadramento da investigação científica e tecnológica nos objectivos específicos do desenvolvimento poderia fazer-se em três fases:

---

(\*) O sector da engenharia civil — em que existe um laboratório universalmente cotado e se exporta tecnologia — deveria servir-nos de exemplo.

Numa *primeira fase* haveria que esboçar uma análise preliminar da estratégia global de desenvolvimento a longo termo, tendo em conta as características estruturais básicas da economia portuguesa (importância dos recursos naturais, estrutura actual da produção, etc.). Esta análise deveria normalmente permitir a identificação dos obstáculos e pontos de estrangulamento prováveis a ter em conta e fornecer uma lista dos sectores a que convém dar uma importância prioritária do ponto de vista da ciência e tecnologia.

Numa *segunda fase* submeter-se-iam estes sectores a um exame detalhado, e em profundidade, do seu nível tecnológico actual, de modo a poder determinar a contribuição possível da ciência e da tecnologia para o seu desenvolvimento.

Na *terceira fase*, e com base nos resultados anteriormente obtidos, deveria ser possível:

- a) Introduzir uma série de correcções no primeiro esboço da estratégia global de desenvolvimento, à luz das possibilidades (que terão sido estabelecidas) de crescimento da produção e de modificação da estrutura da oferta em certos sectores, a favor da aplicação da ciência e da tecnologia. Ter-se-iam aqui em conta os obstáculos e pontos de estrangulamento atrás identificados.
- b) Estabelecer programas de conjunto para a investigação e desenvolvimento a médio e longo termo, tendo em conta as possibilidades e o custo monetário e social da importação das tecnologias necessárias e a situação da infra-estrutura científica nacional (cujo inventário detalhado terá sido feito).
- c) Fazer uma estimativa da parte dos recursos de investimento disponíveis que seria afectada ao financiamento destes programas, bem como do benefício total espectável (na medida em que estes elementos são susceptíveis de cálculo independentemente das despesas de capital e das despesas feitas para melhoramento da qualidade do trabalho).

Ao nível dos programas (alínea b)) convém distinguir claramente dois tipos de decisões (\*): as *decisões estratégicas*, que incidem sobre os grandes

---

(\*) H. BROOKS et al., «Science, croissance et sociétés». O. C. D. E., Paris, 1971.

domínios prioritários e devem ser guiadas por objectivos sociais, e as *decisões tácticas* que se referem aos problemas e projectos científicos no interior de dado domínio e devem depender essencialmente de critérios internos à comunidade científica. No nível estratégico de decisão, a participação dos utilizadores eventuais (sindicatos, consumidores, colectividades regionais) é útil como a dos representantes da administração e da indústria.

É esta segunda versão da estratégia de desenvolvimento, revista à luz das possibilidades oferecidas neste domínio pela aplicação da ciência e da tecnologia, e estendendo-se por um período dado (em geral mais longo que um único plano), que deveria servir de quadro para os planos económicos sucessivos, assim como para os programas a estabelecer tanto para a importação de tecnologia como para o incremento das actividades nacionais de investigação e desenvolvimento.

*Assis Farinha Martins*

Docteur-ès-Sciences

Instituto Nacional de Investigação Científica  
Centro de Física da Matéria Condensada

*EXECUÇÃO GRÁFICA*

---

DA SECÇÃO DE PUBLICAÇÕES DO ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO





