

# NAÇÃO E DEFESA

---



*ANO IV — N.º 9 — JANEIRO — MARÇO DE 1979*  
*(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 — 1300 LISBOA*

**CONDIÇÕES DE ASSINATURA**

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

EDITORIAL ... ..	5
O TERRORISMO E A DEFESA NACIONAL ... ..	9
<i>Joaquim A. Franco Pinheiro</i>	
SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE ... ..	57
<i>Fausto de Moraes</i>	
RELAÇÕES ENTRE CIVIS E MILITARES ... ..	87
<i>Jorge Correia Jesuino</i>	
CIÊNCIA E TECNOLOGIA NUMA PERSPECTIVA DE DEFESA NACIONAL ... ..	117
<i>Filipe Themudo Barata</i>	
A EVOLUÇÃO RECENTE DA CONJUNTURA A ACENTUAR O ATRASO DO PENSAMENTO ECONÓMICO ... ..	135
<i>Armando dos Santos Nogueira</i>	



---

**EDITORIAL**

---



---

## EDITORIAL

---

*Completa no dia 4 de Abril trinta anos de existência a Organização do Tratado do Atlântico Norte. Portugal, possuidor de privilegiadas posições estratégicas na área, foi convidado para membro daquela Aliança político-militar, por um grupo de potências marítimas, democráticas, que asperamente criticavam a ditadura então vigente. Aceitou, e nela se tem mantido ao longo dos anos a despeito de uma política ultramarina que os seus parceiros reprovavam, de uma guerra colonial que condenavam e de uma Revolução de que, em certa fase, se arrecearam.*

*Estes factos demonstram claramente como por vezes a estratégia pode condicionar a política e como os grandes podem precisar dos pequenos.*

*Na realidade, no Mundo actual nenhum país pode ter a pretensão de viver sem aliados, de se defender sozinho — nem mesmo as superpotências com os seus impressionantes arsenais nucleares e as suas poderosas máquinas de guerra convencional. A defesa não é um problema exclusivamente militar pois que as guerras — ou a sua prevenção — não se fazem apenas com mortíferas armas nucleares e sofisticados aviões de jacto, submarinos atómicos e carros de combate; fazem-se também com trigo e posições estratégicas, com petróleo e outras matérias-primas essenciais. E por isso, se os mais fracos precisam do auxílio dos mais poderosos, estes não podem dispensar o apoio daqueles.*

*Desta inevitável interdependência, que afecta tanto os ricos como os pobres, nasceram a NATO, o Pacto de Varsóvia e tantos outros acordos, mais ou menos declarados, mais ou menos militares. Procuraram os países, desta forma, acautelar a sua sobrevivência, uns agrupando-se abertamente em alianças e pactos cuja força constitui a própria essência da sua estratégia,*

*outros tentando obter aquilo de que necessitam, se possível sem se envolverem directamente na confrontação que domina a vida no nosso planeta.*

*Mas a despeito das posições de neutralidade ou de não alinhamento que possam ser anunciadas, a esmagadora maioria dos países está na dependência doutros, nomeadamente nos aspectos económico e do armamento necessário à sua segurança — e alguma coisa, decerto, lhes será pedida em troca.*

*Assim, as relações internacionais processam-se através de numerosas e complexas simbioses de interesses, em permanente evolução no xadrez mundial onde, no «jogo dos grandes mestres», a política perde terreno em favor da estratégia nuclear que transformou a guerra de uma simples «forma de continuação da política por outros meios» — como a definia Clausewitz — numa verdadeira temeridade. A este nível a defesa tem hoje como finalidade última evitar a guerra em vez de fazê-la. Entretanto, ao nível dos menos poderosos tudo se passa de forma diferente e há mais necessidade de ter amigos do que aliados, não esquecendo que os amigos de hoje podem ser bem diferentes dos de ontem e dos de amanhã. Mas as amizades são preciosas, enquanto duram, e devem ser cultivadas pelas nações, com vista à satisfação dos seus grandes interesses nacionais: a Segurança, o Bem-Estar e a Justiça Social.*

---

# O TERRORISMO E A DEFESA NACIONAL

---



---

# O TERRORISMO E A DEFESA NACIONAL

---

## SUMARIO

### PREAMBULO

Conhecer o terrorismo. O caso português.

### ASPECTOS GERAIS DO TERRORISMO

Origens e evolução. Definição, objectivos e características gerais. Problema da legitimidade do terrorismo.

### OS TERRORISTAS

Duas interrogações fundamentais. As respostas. Terrorismo sem romantismo.

### TEORIA E PRÁTICA DO TERRORISMO

Evolução do terrorismo revolucionário. Teoria e prática do terrorismo moderno. Análise de alguns casos concretos.

### O TERRORISMO E AS IDEOLOGIAS POLITICAS

Aspectos gerais das relações terrorismo-ideologias. Terrorismo e democracia.

### ENQUADRAMENTO NA DEFESA NACIONAL

Um problema de defesa nacional. Esquema da defesa antiterrorista. Acções de defesa e sua coordenação.

### ESBOÇO FUTUROLÓGICO DO TERRORISMO

Dificuldades deste estudo. O terrorismo no futuro.

### NOTA FINAL

## I — PREÂMBULO

### a. *Conhecer o terrorismo*

Quase diariamente, a palavra *terrorismo* aparece, com relevo, nos órgãos de informação. As notícias que lhe dizem respeito são seguidas com grande interesse, por vezes com ansiedade, angústia e horror.

É sabido que *terrorismo* deriva de *terror*, palavra que no léxico das emoções significa grande medo ou pavor. De facto, toda a gente verifica na prática ou deduz intuitivamente que na essência do terrorismo está o emprego de métodos que causam medo, que apavoram. Na realidade, as pessoas têm medo do terrorismo.

Acontece, porém, que as pessoas nem sempre são suficientemente corajosas para assumirem as atitudes que o medo impõe, a começar pela coragem de confessarem que estão amedrontadas. Sucede que muitas reagem de forma absurda: calam o seu temor e inventam argumentos que as dispensem de, pelo menos, terem ideia concreta dos perigos que as espreitam. Refugiam-se no mito da sua boa sorte; repetem a si próprias que não são políticos em evidência nem magnates nem polícias. Por isso mesmo — e podem inventar mil razões —, o terrorismo não lhes diz respeito; é qualquer coisa que atinge os outros: eles que se acautelem e defendam.

Além dos que, por medo ou porque cultivam o mito da própria invulnerabilidade, se conservam alheios ao terrorismo, existem os que não aceitam quaisquer medidas especiais para o prevenir e combater. Receiam que essas medidas venham a servir para sufocar direitos e liberdades individuais.

Por vezes, há tanto exagero nestes receios que se chega à situação caricata de poder pensar-se que os riscos de terrorismo salvaguardam aqueles direitos e liberdades.

Há também aqueles que, por egoísmo, não toleram que se lhes fale de coisas que metem medo. Isso tira-lhes um pouco da alegria de viver, em consequência do que se apressam a classificar de sensacionalismo ou de alarmismo tudo o que ponha em evidência os perigos do terrorismo.

A ideia mais generalizada, por intuitiva, embora falsa, é a de que, sendo o terrorista um indivíduo que *faz política* matando e destruindo, o cidadão comum, que limita a sua actividade política a votar de vez em quando, nada tem a ver com o terrorismo.

Assim, face a uma realidade como o terrorismo, poderemos ficar desarmados para lhe fazer frente: seremos ignorantes do problema, estaremos desinteressados e, em certos casos, hostis a quaisquer medidas de protecção e defesa.

No entanto, a violência terrorista é um empreendimento político com consequências trágicas: desencadeia o terror individual, fá-lo evoluir para o medo colectivo e acabará, se lho consentirmos, por nos impor uma tirania.

No presente trabalho, veremos que é errado o alheamento perante o grave problema do terrorismo.

Pelo contrário, ele deve ser ponderadamente estudado e objecto de sensata divulgação, para que, em qualquer momento, estejamos em condições de lhe fazer face. Não tenhamos ilusões: a violência terrorista explora o medo que inspira, e o medo, «o mais profundo dos sentimentos humanos», como lhe chamou um historiador, tem raízes implantadas na ignorância. É nosso dever impedir que esta alimente aquele, porque — não o esqueçamos — em todos os momentos da História houve sempre quem recorresse ao medo para se tornar poderoso e reduzir outros homens à escravidão.

#### b. *O caso português*

Como se tem verificado nos últimos anos, Portugal não é imune ao terrorismo. No entanto, que eu saiba, pouco se tem estudado o assunto, não só pelas razões genéricas anteriormente apontadas, mas também por uma outra, específica, que tentaremos explicar seguidamente.

Por mais voltas que se dê ao problema do terrorismo moderno, acabamos por concluir que a defesa antiterrorista é essencialmente um problema de defesa nacional. Vê-lo-emos no decorrer deste artigo.

Ora, reflexos antigos, vindos dos tempos em que defesa nacional se identificava quase exclusivamente com acção militar, têm conduzido a que se espere das Forças Armadas a inspiração e o impulso para os estudos e medidas relacionados com aquela defesa, mesmo quando, como no caso do terrorismo, o vector militar tenha muito pequena relevância.

Porém, em Portugal, as Forças Armadas, saídas de uma descolonização operada após longa guerra, conduzida em grande parte segundo os princípios do antiterrorismo e da contraguerrilha, as Forças Armadas,

dizíamos, orientam as suas actividades, preferencial e logicamente, para a transposição do fosso que, em resultado daquela guerra, as separou, táctica, técnica e materialmente, dos exércitos melhor instruídos, treinados e apetrechados. Por isso, se compreende e aceita que elas não se comportem como promotoras ou inspiradoras de medidas antiterroristas, nas quais, aliás, a sua participação estaria muito longe de ser decisiva.

Disto resulta um *certo alheamento relativamente ao problema*, o que constitui aspecto específico do caso português, a ter também em consideração.

Face ao que foi dito, compreende-se que o presente artigo tente ser, em primeiro lugar, uma modesta contribuição para uma análise do terrorismo, retomando ideias expostas num outro que publiquei no ano transacto ('). Para além disso, ambicionamos que sirva de detonador para os estudos que integrem a defesa antiterrorista nas preocupações de uma defesa nacional que todos desejamos eficaz e permanentemente operante.

## II — ASPECTOS GERAIS DO TERRORISMO

### a. *Origens e evolução*

Deve-se à Revolução Francesa, mais precisamente ao poderoso «Comité de Salvação Pública», a entrada do termo *Terror* no vocabulário político. No período decisivo da Revolução conhecido por Terror que se estende desde a votação da «lei dos suspeitos», em Setembro de 1793, até Julho do ano seguinte, alguns milhares de cidadãos são enviados à guilhotina.

Poucos anos depois (1798), a palavra *terrorismo* já figura no dicionário da Academia Francesa para designar as violências praticadas naquele período.

Verifica-se, assim, que, na origem, *o terrorismo é uma figura política em que o Poder mata para se manter ou engrandecer*.

Trata-se do que podemos designar por terrorismo do Poder ou terrorismo de Estado. Ele continua a existir e a fazer muitas vítimas; é uma arma de ditadores e de tiranos, apoiados em poderosas polícias políticas ou em organizações congéneres e secretas.

---

(') «O Terrorismo», in «Revista Militar», n.º 7 de 1978.

Fundamentalmente, é um terrorismo silencioso, já que nenhum tirano se ufana publicamente dos seus actos terroristas ou reivindica a «glória» dos crimes perpetrados, antes tenta escondê-los e apresentar as mãos imaculadamente limpas quando as violências chegam a ser conhecidas e reprovadas pela opinião pública internacional.

Deixemos, porém, o terrorismo de Estado e tratemos daquele que vai ser objecto de estudo.

O terrorismo de que nos vamos ocupar é o terrorismo privado, isto é, aquele que, no interior dos Estados atingidos, não é imputável ao Poder; pelo contrário, ele visa desestabilizar e, se possível, destruir o Estado. É um terrorismo que não esconde nem dissimula as suas actuações. Pelo contrário, procura para elas a máxima publicidade. Tem o propósito evidente de as tornar mais espectaculares e dramáticas, no desejo de, pelo medo, agir psicologicamente sobre a população.

É bastante claro que um dos piores inimigos deste terrorismo será o silêncio que se faça acerca das suas actuações. Os mentores das organizações terroristas, sabendo que assim é, abandonam ou reduzem as actividades que ameacem banalizar-se. É o caso dos desvios de aviões cujo número tem vindo a descer regularmente desde 1970.

Esta luta contra o silêncio acarreta, como dissemos, a necessidade de recorrer a acções cada vez mais espectaculares e de maior dramatismo, como é, entre outros, o caso recente do rapto e assassinio de Aldo Moro.

Desta forma, a força desestabilizadora do terrorismo é cada vez maior e não pode nem deve ser ignorada, embora seja de considerar que a publicidade excessiva faz o jogo dos terroristas.

#### b. *Definição, objectos e características gerais*

No intuito de clarificar o âmbito do presente estudo, arriscar-nos-emos a tentar uma definição de terrorismo.

Assim, diremos que, na acepção actual, o *terrorismo* é o tipo de acção violenta, empreendida por um grupo pouco numeroso, contra um regime, uma classe dirigente ou uma minoria, podendo esta ser política, racial, étnica ou religiosa.

Detalhando um pouco mais, podemos dizer que o terrorismo é uma arma empregada por grupos pequenos, secretamente organizados, que desejam ver satisfeitas reivindicações ou, mais simplesmente, obrigar a opinião

pública a inteirar-se de qualquer problema, que esses grupos repute grave, e a influenciar a sua resolução.

Ressalta que a característica fundamental deste tipo de luta é a de tentar obter decisões favoráveis e importantes com fraquíssimos recursos em meios humanos e materiais.

Os objectivos da acção terrorista são, assim, de natureza política, na mais larga acepção que o termo *política* comporta.

Para atingir esses objectivos, o terrorismo socorre-se de métodos que vão do roubo ou destruição de bens materiais, até ao rapto ou eliminação física de pessoas, com todas as variantes bem conhecidas de quem siga as notícias sobre actividades terroristas (?).

Por vezes, há tendência para confundir terrorismo e guerrilha. Na verdade, embora a guerrilha possa utilizar o terrorismo como auxiliar, há diferenças sensíveis entre as duas modalidades de luta.

Fundamentalmente, a guerrilha tem possibilidade de empregar grupos numerosos, desenvolver-se e transformar-se em verdadeiro exército ou, no mínimo, em força política importante e capaz de influir decisivamente no destino de um país ou de uma região.

Para isso, a guerrilha exige um conjunto de condições geográficas, políticas e sociais que nem sempre podem ser reunidas: montanhas de difícil acesso ou zonas quase desérticas; florestas; regiões subadministradas e com deficiente ocupação militar; população que, se necessário, remedeie a falta de zonas de refúgio e, em qualquer caso, abasteça e informe a guerrilha.

Pelo contrário, as organizações terroristas estão condenadas a pequeno desenvolvimento em termos quantitativos, a não ser que existam as condições acima mencionadas, caso em que, conseqüentemente, se transformam em guerrilhas. Porém, se crescem sem aquelas condições, as organizações terroristas tornam-se muito vulneráveis, pois se arriscam a ser referenciadas e infiltradas pela polícia.

De facto, um grupo terrorista é tanto mais perigoso quanto mais reduzido e móvel se apresenta, isto é, a eficiência de um grupo terrorista é inversamente proporcional à sua dimensão. Portanto, seria ilógico que uma organização, que baseia a sua eficiência no empenhamento de grupos

---

(?) Para conhecimento detalhado de métodos e armas, aconselha-se a obra «Living with Terrorism», de Richard Cutterbuck.

muito pequenos, se deixasse crescer inutilmente, ao ponto de se autocon-  
denar à infiltração e conseqüente destruição.

Calcula-se que o «Baader-Meinhof» nunca teve mais de 30 a 40 ele-  
mentos activos, e supõe-se que, em Itália, o total de terroristas não exceda  
700 a 800. Estes números são difíceis de confirmar, visto que todas as  
organizações terroristas são secretas e estão interessadas em sobrevalo-  
rizar-se. É o caso das «Brigadas Vermelhas» que se ufanam de dispor de  
1500 terroristas, distribuídos por quatro centros urbanos («colunas» de  
Roma, Milão, Turim e Génova).

Os números acima apontados referem-se aos elementos activos, isto é,  
a militantes que integram os estados-maiores das organizações, os grupos  
de acção e os de apoio activo.

Além dos militantes, as organizações terroristas contam com simpa-  
tizantes. O seu número é substancialmente maior do que o dos militantes  
(podendo atingir milhares nas organizações anteriormente citadas).

Porém, não é dos simpatizantes que resulta a maior força das orga-  
nizações. Ser simpatizante, não é ser terrorista; é simplesmente não denun-  
ciar os terroristas e escondê-los por alguns dias, evitando contudo um  
grande comprometimento com a organização. De resto, muitos dos simpa-  
tizantes de organizações terroristas só aparentemente o são, e isto pela  
simples razão de que se deixaram vencer pelo medo e, por isso, colaboram  
forçadamente.

De qualquer modo, é dos simpatizantes que vem o chamado *apoio*  
*popular*. Este varia com o sentido programático da luta terrorista: apoio  
maior e de maior duração às organizações que se definem como naciona-  
listas ou separatistas; apoio diminuto e por pouco tempo nos outros casos,  
designadamente quando se trata de organizações anarquistas.

### *c. Problema da legitimidade do terrorismo*

A definição de terrorismo, já apresentada, insere-o num processo em  
que há um elemento fixo: a violência das suas acções. Não admira, pois,  
que seja problema importante tentar saber se os objectivos das acções  
terroristas podem justificar os métodos violentos que lhes são inerentes,  
isto é, nasce naturalmente a interrogação quanto à legitimidade do terro-  
rismo.

Respostas simplistas, do género «isso depende da justiça ou injustiça dos objectivos», não servem, porque a classificação de objectivos é subjectiva: o que é justo para uns pode ser profundamente injusto para outros.

Quanto aos métodos, as apreciações, além de subjectivas, são também altamente controversas, em especial quando se trate de assassinios.

Não há, de facto, possibilidade de dar resposta universal à questão da legitimidade ou ilegitimidade da violência terrorista. Entre um terrorismo que podemos considerar romântico ou justiceiro, porque mata tiranos, carrascos e suplicadores (caso do terrorismo revolucionário anticzarista, na sua pureza inicial); um terrorismo patriótico, visando autoridades de ocupação (caso das várias «Resistências», durante a II Guerra Mundial); e, finalmente, um outro, fundamentalmente antidemocrático e desestabilizador, a que chamaremos pseudo-revolucionário, que «preenche com sangue o vazio da sua retórica»<sup>(?)</sup> (caso das «Brigadas Vermelhas»), há na realidade abismos, de diversos pontos de vista, em especial da sua legitimidade.

Não admira, portanto, que apareçam várias correntes de pensamento sobre tão delicada questão.

Citaremos, em primeiro lugar, os partidários irredutíveis da não violência, para quem o recurso à força é de banir em qualquer circunstância, embora aceitem a doutrina da resistência colectiva contra a agressão, mas sob a forma de resistência não violenta ou espiritual. Para eles, o terrorismo é sempre ilegítimo; as suas reacções, perante ele, são de reprovação à destruição ou desvio de bens, a que se junta o horror quando o método utilizado é o de matar pessoas.

Para uma outra corrente, a dos que não são partidários irredutíveis da não violência, a questão põe-se noutros termos. Trata-se de analisar friamente o problema, visto que, embora matar um ser humano seja sempre um crime, ninguém poderá sustentar que matar um tirano ou matar um inocente sejam acções comparáveis, já que a morte de inocentes é pura e simplesmente crime punível, mesmo que sirva objectivos políticos. Crime ainda mais hediondo quando o terrorismo assassina indiscriminadamente, ignorando a identidade exacta das vítimas, como é o caso do terrorismo sistemático, de que falaremos oportunamente.

---

(?) Jean-François Revel, in «L'Express», n.º 1426.

Sem a veiedade de emitir opinião definitiva neste assunto, parece-nos que o conceito cristão de legítima defesa pode fornecer indicações aceitáveis.

Segundo este conceito, o recurso à violência é uma solução intrinsecamente irracional, e os únicos meios racionais para resolver diferendos são aqueles em que os adversários se comportam como Homens, isto é, com apelo à inteligência, à compreensão e ao amor do próximo.

Porém, na mesma linha de pensamento, a violência não pode ser sistematicamente recusada. Quando uma comunidade se encontra em situação de legítima defesa, a violência pode ser legitimada, se não existirem meios pacíficos de evitar a injustiça. Será, por exemplo, o caso de um país ocupado, governado por um tirano estrangeiro, circunstância em que a violência — no caso em apreço, o terrorismo — está justificada pela legítima defesa.

No entanto, mesmo em casos extremos como este, o conceito cristão põe condições ao emprego da violência, que são as seguintes:

- Existência de violências ou injustiças evidentes e extremamente graves, criando a mencionada necessidade incontestável da legítima defesa;
- Fracasso evidente e comprovado de todas as tentativas para resolver pacificamente a situação;
- Grande probabilidade de sucesso no emprego da violência, para que dela não resulte situação mais grave do que a existente e que se pretendia remediar.

Repare-se que esta última condição põe um freio ao terrorismo a que chamámos patriótico, visto que este deixa de ser defensável quando a retaliação, que se seguirá à acção terrorista, tenha probabilidades de ser mais brutal do que as violências e injustiças que pretendia minorar.

Quanto ao terrorismo pseudo-revolucionário, desestabilizador, ele despreza ostensivamente esta última condição, visto que tem a repressão como um dos trunfos do seu jogo, como veremos oportunamente.

Do que foi dito, verifica-se que se trata de questões muito complexas. Foram abordadas com a finalidade exclusiva de fornecer algumas bases para a apreciação dos aspectos mais chocantes do terrorismo dos nossos dias.

### III — OS TERRORISTAS

#### a. Duas interrogações fundamentais

Os autores de trabalhos sobre terrorismo preocupam-se, muitas vezes, com descortinar e definir o carácter e as motivações dos terroristas.

Um tanto sumariamente, há quem defina o terrorista como alguém que «faz política matando» (\*), porque se crê depositário de uma verdade regeneradora do corpo social, que só ele encarna e expõe à luz.

Daí que o terrorista se arrogue o direito de, por qualquer meio, neutralizar todos aqueles que, por fatalidade (ética, política, religiosa, etc.), não comunguem na mesma verdade.

O terrorista considera *virtude* o seu implacável desígnio de impor a sua verdade, de tal modo que Dispot, na obra citada, designa o terrorista por «vertueur» — neologismo caricatural que combina *virtuoso* («vertueux») com *assassino* («tueur»).

Porém, esta sumária definição e interpretação não dá resposta cabal ao que se pretende explicar no presente capítulo. Tentaremos ir um pouco mais além.

Para avaliar o carácter e as motivações dos terroristas, embrenhamo-nos, de facto, num mundo de perguntas, para as quais nem sempre se encontram respostas satisfatórias. Reduzamos as interrogações a duas, que se nos afiguram as fundamentais:

1.<sup>a</sup> — Quem são esses indivíduos que se arriscam a atacar instituições ou classes, indubitavelmente mais poderosas do que as organizações terroristas em que militam?

2.<sup>a</sup> — Por que razões aceitam esses riscos, mesmo sabendo que só o segredo os protege e que um pequeno deslize pode, eventualmente, custar-lhes a vida?

Em resumo: Quem são os terroristas? Porquê?

#### b. As respostas

Walter Laqueur, historiador, director de um centro americano de estudos estratégicos e internacionais e autor da obra «Terrorism», interrogado sobre a possibilidade de esboçar o retrato-tipo do terrorista, foi cate-

(\*) «La Machine a Terreur», por Laurent Dispot.

górico ao afirmar que o único traço comum a todos eles é a sua juventude<sup>(\*)</sup>, e isto por razões evidentes: as actividades terroristas exigem qualidades desportivas, que só os jovens possuem, e também ardor e entusiasmo, que se desvanecem com a idade.

Muita gente se interroga sobre se a origem de classe e o passado pessoal podem fornecer qualquer resposta. O autor citado, apoiado em exemplos, nega que a origem e o passado tenham influência decisiva. Há terroristas oriundos das classes desfavorecidas e das classes médias, há-os com infância feliz ou miserável, há trabalhadores manuais e intelectuais.

No entanto, tem-se verificado que as organizações terroristas nacionalistas e separatistas têm bases oriundas das classes médias e populares, enquanto as organizações de acção política desestabilizadora reúnem, de preferência, desesperados de todas as classes sociais, incluindo diplomados a quem a sociedade não proporciona modo de vida. Para os desesperados, o terrorismo tem grande poder atractivo, pela descarga emocional proporcionada por acções com resultados imediatamente visíveis, contrariamente ao que acontece com a rotina política. Esta não tem poder de dramatização nem consequências imediatas. Entre acções terroristas e tarefas partidárias enfadonhas, como desfiles e comícios, colagem de cartazes e venda de jornais, compreende-se que o desesperado prefira as primeiras e despreze as segundas.

Ponto de meditação tem sido o facto de as mulheres serem numerosas e activas nas organizações terroristas. Isto já se verificava na Rússia czarista, onde houve organizações terroristas com elevada percentagem de mulheres. A justificação pode encontrar-se no desejo de emancipação que sempre animou as mulheres, levando-as a tentar demonstrar que são iguais ou, mesmo, superiores aos homens. Há quem, de forma um tanto jocosa, classifique de «machismo feminino» esta preocupação de muitas mulheres de suplantarem os homens.

Como veremos, o fanatismo é motivação importante nas organizações terroristas. Talvez as mulheres, porque vivem mais intensamente as causas a que se dedicam, se deixem fanatizar com maior facilidade do que os homens.

---

(\*) «L'Express», n.º 1394.

Quanto à segunda questão — razões que levam os terroristas a aceitar riscos — várias respostas têm sido apresentadas: motivos patológicos, agressividade, tendências suicidas e fanatismo. Nenhuma delas esgota o assunto, como teremos ocasião de ver.

Atribuir a aceitação de riscos a *motivos patológicos* é um tanto simplista. Talvez haja casos em que seja verdade, mas em muitíssimos outros é uma falsa resposta. Citam-se os terroristas anticzaristas que, no seu conjunto, eram pessoas equilibradas, vindo alguns deles a distinguir-se em vários ramos das ciências. Também o «IRA» e Israel nos oferecem exemplos de personalidades eminentes que foram terroristas.

De resto, uma resposta deste género é sempre vaga, porque não é possível definir, exactamente e de forma indiscutível, a fronteira entre o normal e o patológico.

Por outro lado, se todos os terroristas o fossem por motivos patológicos, o combate ao terrorismo seria tarefa de psiquiatras. Ora, todos o sabemos, isto é rotundamente falso.

Outra explicação é a *agressividade*, que torna certas pessoas mais violentas do que outras. Também esta resposta não é inteiramente satisfatória.

Com efeito, de dois indivíduos, que têm exactamente as mesmas ideias políticas e militam no mesmo movimento extremista, um pode tornar-se terrorista e o outro não. Porquê?

Admitamos que baseamos a resposta a esta interrogação na agressividade e afirmamos que a do primeiro indivíduo é maior do que a do segundo. Mas, então, surge nova dúvida: de dois indivíduos igualmente agressivos e inseridos no mesmo contexto político e cultural, um investe a sua agressividade em empreendimentos pacíficos (conquista de altos cargos, de riqueza, etc.) e o outro no terrorismo. Porquê?

Segundo Walter Laqueur, anteriormente citado, a resposta evidente é que outras características, além da agressividade, devem ser procuradas nos terroristas.

Uma delas é a *tendência suicida*, aliás já denunciada numa obra do antigo presidente da República Checoslovaca, Masaryk, para quem os revolucionários russos seriam «embriagados pela morte», isto é, indivíduos que renunciavam à vida e estavam obcecados pela ideia de causarem o máximo possível de danos, antes de morrerem. É o que pode chamar-se uma *mística da morte*.

E aqui surge a ideia de que os terroristas podem ser simples *fanáticos*.

Roland Gaucher (\*) interroga: «Por que razão existem homens que recorrem a meios extremos como o terrorismo?» E responde: «É porque os outros meios se lhes afiguram votados ao insucesso e ultrapassaram o grau passional, além do qual se atinge o fanatismo.» Inserem-se neste caso os desesperados que já mencionámos.

Esta explicação conjuga-se, até certo ponto, com a de Dispot, quando este autor considera o terrorista um «vertueux», como já assinalámos.

É, ainda, a explicação dada por Jean-François Revel, quando afirma que, para compreender as origens do terrorismo, é necessário investigar a árvore genealógica do fanatismo. Segundo este autor, o terrorismo tem os seus fundamentos no condicionamento psicológico, na doutrinação e na organização militar de pequenos *grupos fanatizados*.

Concluindo: nesta tentativa de definir quem são os terroristas e porque o são, fica-nos a certeza de que não há receita infalível para, *a priori*, se saber em que meios podem ser detectados e quais as razões que os motivam.

Homens ou mulheres, regra geral na flor da idade; burgueses ou proletários; originários das classes médias ou das mais desfavorecidas; indivíduos normais ou casos patológicos; mais ou menos agressivos; fanáticos ou suicidas; os terroristas existem, de facto, e são pessoas extremamente inquietantes.

### c. *Terrorismo sem romantismo*

Nos nossos dias, o terrorismo perdeu quaisquer resquícios da aura romântica de que esteve inicialmente rodeado. Dois factos importantes e graves estão na origem desta mudança: o primeiro é a actual ausência de uma ética terrorista, e o segundo são as ligações com o mundo do crime.

Por falta de ética, o terrorista é, cada vez mais, nos nossos dias, um indivíduo extremamente perigoso. Enquanto, no século XIX, os terroristas começaram por ser idealistas, de rigorosa moral, incapazes de matar inocentes, os dos nossos dias executam as tarefas mais infames com total insensibilidade. O que é, por exemplo, o rebentamento de uma bomba num local frequentado por mulheres e crianças? Sem dúvida, um acto infame,

---

(\*) «Les Terroristes», por Roland Gaucher.

mas os terroristas pretendem justificar-se com um peremptório «não há inocentes».

Esta insensibilidade explica-se por um *apodrecimento* do terrorismo. Na maioria dos casos, as organizações terroristas actuais recebem apoio exterior, se não estão mesmo enfeudadas a uma causa estranha ao país em que actuam. Ora, esse apoio traduz-se muitas vezes em dinheiro que corre a rodos e tudo apodrece e desfigura. É também o dinheiro que afecta a disciplina terrorista, não sendo raro haver terroristas que desapparecem, levando consigo os fundos das organizações.

Quanto ao mundo do crime: não é de afastar a hipótese de ligações entre organizações terroristas e bandos de criminosos. De resto, o fenómeno não é novo, e uma pequena digressão pela história do terrorismo permite recordar que no «Catecismo Revolucionário» anticzarista, aparecido na Rússia por volta de 1869, ficou consagrado que as organizações terroristas não deveriam desdenhar alianças com bandidos, «únicos revolucionários autênticos na Rússia».

Na mesma época, Bakunine, o teórico russo da anarquia, considerava os criminosos verdadeiros revolucionários, porque haviam rompido todas as ligações com o mundo burguês e nada tinham a perder.

Porém, nessa época, havia uma ética do terrorismo, não se tinha dado o apodrecimento, e as ligações do terrorismo com o mundo do crime não dispensavam o respeito dessa ética. A ligação terrorismo-crime era muito menos perigosa do que na actualidade.

Em resumo, ao terrorista colérico e fanático, mas que lutava por amor de outros homens, sucedeu o *terrorista animado pelo ódio*, para quem os inocentes não contam nem existem, pois o que lhe interessa é a eficiência da organização.

Despido, assim, de qualquer resquício de romantismo, o terrorista moderno é um indivíduo muito perigoso, que não pode ser ignorado ou desculpado pelos responsáveis pela defesa de qualquer Estado.

#### IV — TEORIA E PRÁTICA DO TERRORISMO

##### a. *Evolução do terrorismo revolucionário*

Como foi dito quando se tratou das origens do terrorismo, este nasce praticamente durante a Revolução Francesa, sob a forma de terrorismo de Estado.

Quanto ao terrorismo a que chamámos privado (por não ser de Estado), as suas teoria e prática são bastante posteriores à Revolução.

É certo que a história da humanidade está repleta de casos de assassinio de soberanos, de homens de Estado e de personalidades políticas importantes.

Na verdade, o atentado político é contemporâneo da instituição do poder político, pois que a existência de qualquer poder suscita, por vezes, o aparecimento de indivíduos que lhe são ferozmente hostis.

No entanto, a simples existência de atentados, visando matar dirigentes, com a finalidade de ocupar lugares que detinham, ou como manifestação de cólera contra eles, não autoriza que se fale de terrorismo, embora este também recorra muitas vezes aos atentados.

O terrorismo é mais complexo; é empreendimento colectivo, levado a efeito por organizações secretas que tentaremos caracterizar.

Na análise da teoria e da prática do terrorismo, a primeira interrogação que se põe é a de saber se as organizações secretas que o empreendem se subordinam a uma ideologia terrorista.

Tanto teórica como praticamente, a resposta é negativa.

O terrorismo é uma figura política, pelo que, em consequência, se houvesse uma ideologia terrorista, ela emergiria, em estudos teóricos, a par de outras ideologias políticas conhecidas, o que, de facto, não acontece. Quer dizer que não há, subjacente às organizações terroristas, um conjunto de ideias ou princípios políticos. Pelo contrário, vemos o terrorismo ao serviço de ideologias políticas absolutamente opostas.

Então — pode perguntar-se — não há qualquer teoria terrorista, e a prática subordina-se à inspiração e às conveniências do momento?

Não iremos tão longe nas nossas afirmações. Na realidade, uma análise histórica, mesmo superficial, evidencia que um certo número de princípios, de pensamentos e de formas de agir têm sido respeitados por todas as organizações terroristas. Pode, assim, aceitar-se que se fale de *doutrina terrorista*, embora ela seja rudimentar.

Convém recordar que a primeira doutrina terrorista é a do «Catecismo Revolucionário», aparecido em 1869, como dissemos, cuja autoria não está perfeitamente definida.

O retrato do terrorista (aí designado por *revolucionário*, já que da revolução anticzarista se tratava) é o do homem despido de interesse pessoal,

sem sentimentos, sem bens e sem nome, que «só conhece uma ciência, a destruição». Na sua moral, a revolução «tomaria o lugar de Deus» (1).

Foi o «Catecismo» que introduziu várias ideias, que são outros tantos princípios de uma doutrina.

Entre aquelas, figura a de *sistema de organização* na luta contra o despotismo: «Os revolucionários devem agrupar-se em células secretas» para o exercício do terror, e «dispor de alguns camaradas de segunda ou terceira categoria, que serão utilizados sem obediência a qualquer princípio que não seja o interesse da causa» (2).

Outra ideia esboçada é a da *técnica da infiltração*: «Penetrar em todos os meios, na Corte, na polícia, na Igreja, surpreender os segredos dos poderosos, simular alianças, por exemplo com os liberais, para melhor os manobrar e comprometer.»

Ora, a ideia acima exposta de *organizar* a luta contra o despotismo (agrupamento em células secretas e hierarquização dos «camaradas») constitui princípio muito importante, que vem caracterizar o terrorismo e colocá-lo bem longe do atentado individual, sem organização, a que nos referimos no início do capítulo.

De facto, é o «Catecismo» que, pela primeira vez, preconiza o terrorismo. Fá-lo nos seguintes termos:

«Toda esta sociedade imunda deve ser dividida em várias categorias, a primeira delas composta pelos que devem ser condenados à morte sem demora. Que os companheiros organizem listas destes condenados, por ordem relativa de malfeitoria. [...] Em primeiro lugar devem ser destruídos os homens mais perniciosos para a organização revolucionária, cuja morte violenta e súbita pode assustar mais o Governo, privando-o de agentes enérgicos e inteligentes.»

O texto transcrito desenha um esquema em que sobressai a vontade de empreender acções eficazes para enfraquecer o poder governamental.

Neste mesmo esquema, o terrorismo vai implicar a existência de uma *organização armada*, pequeno exército capaz de concretizar a «morte violenta e súbita» dos que condena.

---

(1) Roland Gaucher, obra citada.

(2) «Le Catéchisme Révolutionnaire», publicado pela revista «Le Contrat Social».

Viriam a ser a bomba e o revólver que armariam os pequenos exércitos terroristas. De resto, até aos nossos dias, eles não conseguiram ir além da arma individual e do engenho explosivo, no capítulo do armamento empregado.

Porém, o futuro pode reservar-nos amargas surpresas, não só no aspecto do armamento mas também no da organização. A revelá-lo estão algumas observações feitas em recentes inquéritos às actividades das «Brigadas Vermelhas»: fascinação dos terroristas por aparelhagens sofisticadas, pela alta tecnologia e pela gestão à americana. «Para além de verdadeiros arsenais de guerra, os inquiridores descobrem, nas suas *bases*, estúdios de escuta muito sofisticados, computadores e máquinas de escrever electrónicas.» (\*) E deparam também com uma espantosa burocracia!

Voltando ao «Catecismo», duas notas importantes a salientar:

A primeira é que se tratava de uma actuação exclusivamente destinada a afectar o Governo (assustá-lo e privá-lo de certos agentes), sem tentar, pelo menos explicitamente, qualquer acção sobre a população. Havia romantismo nesta ideia de libertar a sociedade dos indivíduos mais perniciosos, o que revelava certo amor pelo cidadão comum. Era um *terrorismo defensivo*.

A segunda é o facto de que o terror deveria atingir indivíduos bem referenciados e considerados nocivos. Só se preconizava a morte de pessoas individualmente identificadas, não se encarando que se atingissem inocentes. Era um *terrorismo selectivo*.

Com o «Catecismo», ficava definido um esboço de doutrina terrorista. Porém, na prática, as coisas não vão cingir-se rigorosamente aos princípios enunciados.

Por volta de 1879, um punhado de jovens adopta os princípios do «Catecismo» e escolhe o terrorismo como *meio prático* de ripostar com uma violência organizada à violência sistemática da autocracia.

Nasceu assim a «Narodnaïa Volia» («Vontade do Povo»), sucessora da platónica e efémera «Zemlia I Volia» («Terra e Liberdade»).

A «Narodnaïa Volia» foi, na realidade, a primeira organização terrorista efectivamente activa. Foi ela que veio a organizar e consumir o atentado que vitimou o Czar Alexandre, em 1 de Março de 1881.

(\*) Inquérito de Marcelle Padovani e Marc Semo, in «Le Nouvel Observateur», n.º 733 e 734.

O programa da «NV» definia a acção terrorista da forma seguinte:

«A acção terrorista consiste na supressão dos homens de governo mais nocivos, na defesa do partido contra a espionagem e no castigo das mais salientes violências e arbitrariedades cometidas pelo Governo e pela Administração. A finalidade é comprometer o prestígio da força governamental, fazer prova constante da possibilidade de luta contra o Governo, de fortificar assim o espírito revolucionário do povo e, finalmente, de formar quadros activos e preparados para a luta.»<sup>(10)</sup>

Em relação ao «Catecismo», estão avançados alguns passos importantes.

Em primeiro lugar, esboçava-se já o que viria a ser norma fundamental: *influenciar a população*, fortificando-lhe o espírito revolucionário, neste caso.

Em segundo lugar, já se apontava para um *terrorismo sistemático*, visto que a identificação das pessoas a abater começa a ser um pouco vaga, sem a selectividade de que atrás falámos.

Em terceiro lugar, esboçava-se já a ideia de que o terrorismo podia vitimar a população e até elementos da própria organização. Foi o que veio a acontecer com muitas organizações que voltaram a acção terrorista contra as populações, para castigarem a falta de adesão e criarem o *medo que obriga a aderir*. Como exemplos posteriores ao terrorismo anticzarista, podemos apontar a «FLN» argelina, que degolava argelinos francófilos para impedir o seu apoio à França, e o «IRA» que, a certa altura, queimava os bens dos Irlandeses que emigravam para se furtarem à sua lei.

De facto, todas as organizações terroristas podem ser levadas a voltar contra as massas a violência que destinavam exclusivamente ao inimigo.

Quanto ao terrorismo sobre os membros da organização, ele é corrente quando, no seio desta, acontecem ou se temem casos de espionagem ou delação.

Finalmente, em quarto lugar, note-se que, no texto transcrito, aparecem esboçadas as *técnicas de provocação e desestabilização*, de que falaremos depois. Com efeito, ao pretender «comprometer o prestígio da força governamental», em vez de simplesmente «assustar», desenha-se a provocação que gera a repressão e a conseqüente desestabilização.

---

<sup>(10)</sup> Citado por Bernstein, in «Le Terrorisme en Russie» (Paris, 1910).

Em resumo, esmoreceu o romantismo de pretender libertar a sociedade de indivíduos perniciosos; começou a tomar corpo o terrorismo capaz das maiores brutalidades.

É neste sentido que, ainda na «NV», a prática irá impor-se à teoria. Ouçamos, a propósito, um terrorista da época, cujas opiniões virão a ser sancionadas na prática:

«Se nos decidirmos a matar um espião, porque deixar então impune o polícia que o encoraja na sua função ignóbil e aproveita as suas denúncias para fazer prisões? Ou mesmo o chefe da polícia que dirige tudo isto? [...] A lógica das coisas devia obrigar os revolucionários a franquear, um após outro, todos estes degraus. Não podem deixar de o fazer [...]»<sup>(1)</sup>

Realmente, na «lógica das coisas», assiste-se à sistematização do terror. Primeiro, com a morte de indivíduos não previamente identificados; mais tarde, com a destruição de bens; e tudo para «comprometer o prestígio da força governamental» e, conseqüentemente, «fortificar o espírito revolucionário do povo».

É esta, em linhas gerais, a evolução da teoria e da prática do terrorismo revolucionário, com as suas implicações posteriores, isto é, reflectindo-se no terrorismo moderno, de que trataremos seguidamente.

#### b. Teoria e prática do terrorismo moderno

A evolução anteriormente apresentada e a análise da acção das largas dezenas de organizações terroristas que o mundo tem conhecido facilitam o estudo do terrorismo moderno.

Falemos, em primeiro lugar, das *organizações e dos seus componentes*.

Todas as lições da doutrina incipiente, que atrás esboçamos, exigem que as organizações terroristas sejam *secretas*.

Mas, pergunta-se, como assegurar o secretismo num mundo superpovoado? Pois são, precisamente, este superpovoamento e a qualidade de vida que proporciona os aliados naturais da existência de organizações secretas.

O isolamento das pessoas nas grandes cidades modernas, e a possibilidade de diluição nas suas multidões ou no anonimato dos subúrbios-

---

<sup>(1)</sup> Citado por Bernstein, na obra referida.

-dormitórios, facultam certa segurança e impunidade para as pequenas organizações secretas, como são as organizações terroristas<sup>(12)</sup>.

A provável impunidade é um dos trunfos actuais do *terrorismo urbano*, o mais corrente nos nossos dias. Não admira, portanto, que pululem, actualmente, as organizações terroristas e que seja tão difícil o seu desmantelamento.

Outro aspecto a considerar é o de que as lições da doutrina sobre necessidade de *organização armada* para a luta aconselham um esquema orgânico típico. É este que vai permitir ao terrorismo moderno funcionar como um sistema de luta abertamente declarada, com programa elaborado por um estado-maior político-militar e executado por um pequeno exército secreto, com organização celular e, quase sempre, disciplinado.

O estado-maior ordena as acções e calcula e doseia os seus efeitos, de tal modo que, actualmente, se pode falar de uma *manobra do terror*, com finalidades políticas. De resto, sem organização secreta com as características atrás definidas, e sem que haja uma manobra do terror, não se pode dizer que exista terrorismo. O apodo de *terrorista* a um vulgar criminoso pode significar ignorância, mas também pode, no limite oposto, inscrever-se numa manobra de terrorismo de Estado, visando perseguir e aniquilar os militantes de qualquer organização, meramente política, de que o pretensu terrorista venha a ser apontado como membro.

Os componentes do pequeno exército de uma organização terrorista, isto é, os terroristas, distribuem-se pelos três ramos, indispensáveis numa organização secreta com as características apontadas: ramo de propaganda e informações; ramo de contra-informação (antipolícia e antitraidores), e ramo logístico (fundos, armas, alojamentos, etc.). Em virtude de aqueles componentes serem, simultaneamente, políticos e militares, o ramo militar não tem existência autónoma, porque está implícito e funciona em todos os outros.

Tratemos, agora, da *manobra terrorista*.

---

(12) No já citado inquérito de Marcelle Padovani e Marc Semo, incluem-se algumas das «Normas de Segurança e Estilo de Trabalho» das «Brigadas Vermelhas». Curiosas as que se referem à residência do terrorista («proletária, modesta, limpa, ordenada e completamente mobilada»), aos hábitos a observar e à compostura do «camarada combatente» («bem vestido e cuidadoso da sua pessoa, as unhas e os cabelos curtos»), o qual deve construir, para si próprio, uma personalidade social bem definida.

Vimos, quando falámos de terroristas, as mais prováveis razões que podem levar um indivíduo a aceitar os riscos inerentes à sua inserção numa organização terrorista: agressividade, tendência suicida e fanatismo.

Naturalmente, as organizações terroristas vão aproveitar motivações que apontem para situações intoleráveis, estimuladoras da agressividade e geradoras da cólera que conduz ao fanatismo. Fundamentalmente, essas motivações são de duas categorias:

1.ª — As que se baseiam em fortes aspirações de independência ou de separatismo;

2.ª — As que se alicerçam na vontade fanática de destruição de um sistema político ou regime.

Na primeira categoria, e caso a motivação seja o desejo de independência, o terrorismo funciona, geralmente, como detonador para o começo da luta, sendo, depois desta iniciada, o seu auxiliar. A experiência demonstra que, nesta hipótese, a manobra terrorista nunca foi muito além disso. Pensemos nos casos da Argélia, Indochina e análogos, que ilustram esta afirmação.

Em esquema, vemos que, nesta categoria, há um *terrorismo urbano*, que funciona como provocação, visando obrigar à repressão. Esta ajuda a recrutar adeptos fanatizados e influencia a opinião pública interna, ao mesmo tempo que chama as atenções internacionais para o problema de independência, que fica, assim, levantado.

Quando a guerrilha se instala e adquire possibilidades de albergar e proteger os terroristas, a manobra terrorista desempenha, em pleno, o seu papel de auxiliar. Passa, então, a haver o *terrorismo rural*. Os dois terrorismos, urbano e rural, cobrem, então, a totalidade do território, com a finalidade essencial de obrigar, pelo terror, a população a aderir à causa da independência e a auxiliar a guerrilha.

No caso da motivação separatista, pode acontecer que se não passe de terrorismo urbano, por não ser possível a instalação da guerrilha. Se isto acontecer, a manobra terrorista vai assemelhar-se muito à da categoria apontada em segundo lugar (destruição de um sistema político ou regime). É, por exemplo, o caso da «ETA» que, sendo separatista, tem actuações que visam destruir o regime democrático espanhol, com acções fortemente desestabilizadoras (atentados a elementos das Forças Armadas espanholas, designadamente o assassinio do governador militar de Madrid).

Vejamos, então, o caso de as motivações serem da segunda categoria, anteriormente apontada.

Para o terrorismo, trata-se de, em primeiro lugar, através do seu ramo de propaganda e informações, tentar demonstrar que o sistema político é incapaz de resolver os problemas do povo, não só devido à ideologia em que se apoia, como ainda por ser corrupto, opressor e insustentável, ou porque pratica o nepotismo, ou, ainda, porque contém em si todos estes malefícios.

Alcançados alguns resultados positivos com a propaganda, são empreendidas as primeiras acções terroristas (raptos ou assassínios; destruição ou desvio de bens). Estas acções provocatórias originam a repressão e esta vai dar razão à propaganda, de modo que, a breve trecho, aparece em alguns o sentimento de cólera que conduz ao fanatismo. A organização terrorista tem então possibilidade de recrutar os terroristas necessários a acções ainda mais provocatórias.

Com o decorrer das sucessivas provocações, o Governo (e com ele o Estado) está perante um dilema do qual se arrisca sempre a sair diminuído: ou não reage, e o descrédito joga a favor da desestabilização pretendida pelo terrorismo; ou entra na repressão, arriscando-se a aumentar o fanatismo dos terroristas e, até, a fazer nascer algum apoio popular à organização terrorista.

Com este mecanismo, está em andamento a máquina do terror, funcionando no ciclo *provocação-repressão-desestabilização*. Há tendência para a aceleração do processo, pelo que, progressivamente, a população passa do terror individual ao medo generalizado, caindo-se no que podemos designar por precipício do medo: medo da violência terrorista, que ajuda a obter adesões e a calar os que poderiam denunciar ou opor-se à organização terrorista; medo da repressão que, inevitavelmente, dá coloração totalitária ao regime visado e afasta dele massas crescentes da população.

Se o ciclo não é interrompido, nasce uma situação de guerra civil que acabará por legitimar a luta armada. Esta visará a destruição do regime e a imposição do anti-Estado sonhado pela organização terrorista.

É esta a manobra almejada pelo terrorismo moderno, fundamentalmente desestabilizador, terrorismo a que alguém já chamou «terrorismo no estado puro»: não necessita de interlocutores nem de aliados; do cicizar das vozes quase solitárias, que ordenam aos fanáticos a execução da manobra desestabilizadora, saem o fragor da guerra civil e o advento de um

temível totalitarismo. Este, ou é o do triunfo do anti-Estado imposto pelo terrorismo, ou é a ditadura do regime que se opõe aos desígnios da organização terrorista. Mesmo neste último caso, os sonhos dos terroristas não se esfumam: esperam que a futura revolta contra a ditadura do regime venha a ser o primeiro combate da nova batalha pela sua revolução.

Para terminar este capítulo com uma nota menos pessimista, deve dizer-se que as técnicas da provocação e desestabilização do terrorismo moderno não alcançaram, até hoje, o sucesso de provocar a capitulação de qualquer Estado. Porém, elas foram suficientes quando os objectivos foram mais modestos, como é o caso de o terrorismo se limitar ao papel de auxiliar da guerrilha.

De qualquer modo, mesmo que não atinja os seus objectivos, o terrorismo deixa o seu caminho balizado por sangue, luto, dor e depredação. É sempre um drama para o país visado.

### *c. Análise de alguns casos concretos*

Esta análise visa, em primeiro lugar, mostrar, com apoio de exemplos, que as técnicas de provocação e de desestabilização nunca conduziram a resultados decisivos. De facto, não se conhece qualquer exemplo de Estado derrotado por aquelas técnicas.

Em segundo lugar, falaremos do comportamento das «Brigadas Vermelhas» no caso Aldo Moro, certos como estamos de que o exame desse caso tem inegável valor didáctico.

Quanto ao primeiro ponto, convém notar que as técnicas citadas falharam redondamente em alguns casos; conferiram ao terrorismo papel meramente auxiliar, em outros casos; e, por último, em outros exemplos, conduziram a resultados opostos aos desejados.

Casos de insucessos são, actualmente, o «Exército Vermelho» japonês e o «Baader-Meinhof» alemão.

O primeiro (cerca de 30 elementos) não conseguiu operar no Japão e transferiu-se para a Europa Ocidental e Líbano. Conhece-se a brutalidade das 26 mortes do ataque ao aeroporto de Lod (Israel) em 1972, e o sequestro de um avião da Japan Air Lines que rendeu seis milhões de dólares. No entanto, não houve desestabilização.

O segundo (30 a 40 elementos) tem no seu activo o assassinio do empresário e capitalista alemão Hans Martin Schleyer, mais dez assassinios e vários atentados à bomba.

Em ambos os casos, as brutalidades foram enormes, mas os Estados visados souberam reagir sem se embrenharem no ciclo provocação-repressão-desestabilização, de tal modo que as duas organizações, acabadas de citar, são bons exemplos de insucesso da manobra do terrorismo moderno.

Caso de insucesso é também o da «ETA», durante o franquismo. Para além da relativa inocuidade do terrorismo contra Estados totalitários modernos, a «ETA» oferece exemplo de acção terrorista gratuita. Como se sabe, esta organização executou o atentado contra o primeiro-ministro Carrero Blanco, atentado primoroso do ponto de vista de planeamento e execução, mas de nula acção desestabilizadora. Com efeito, não só Carrero Blanco foi substituído por político com a mesma ideologia, como a «ETA» não pode vangloriar-se de que o atentado viesse a ter qualquer influência na evolução política de Espanha, após a morte de Franco.

Exemplo de terrorismo que foi simples auxiliar na destruição de um regime é o terrorismo revolucionário anticzarista. Sem dúvida, desestabilizou o regime, mas este só cedeu e afundou sob o peso da I Guerra Mundial.

Finalmente, são exemplos típicos de terrorismo que conduz a resultados opostos aos desejados os «Tupamaros» e os «Montoneros». O Uruguai e a Argentina acabaram por cair em regimes mais duros do que os combatidos pelo terrorismo e pela guerrilha.

«Tupamaros» e «Montoneros», como os outros movimentos da América Latina, inspiraram-se na revolução cubana<sup>(13)</sup>.

Simplesmente, a oportunidade e as condições políticas naqueles países eram diferentes das de Cuba. Por outro lado, doutrinariamente, não havia distinção clara entre terrorismo e guerrilha, visto que o doutrinador, Guevara, não confere grande importância ao terrorismo, antes o considera uma modalidade da guerrilha — a guerrilha urbana<sup>(14)</sup>.

Poderá argumentar-se que o insucesso foi da guerrilha e não do terrorismo, mas fica uma lição a reter: não se concretizou, até à data, a fase final de alternativa da manobra do terrorismo moderno, isto é, às ditaduras

---

<sup>(13)</sup> «Terrorism in Latin America», por Ross Butler, in «International Terrorism», de Yonah Alexander.

<sup>(14)</sup> «La Guerre de Guérilla», por Guevara (edição francesa).

dos regimes vencedores do terrorismo não sucedeu a revolta popular que deveria reencetar a revolução. Aqueles regimes subsistem; os chefes das organizações terroristas estão mortos ou exilados.

Como prometemos, vamos agora examinar o comportamento das «Brigadas Vermelhas» no caso Aldo Moro. Será uma análise que nos dirá muito sobre as técnicas e a manobra do terrorismo moderno.

Para começar, anote-se que a orgânica celular das «BV» deu boa conta de si. Não obstante ter havido operações, para a descoberta do local do sequestro, que envolveram mais da terça parte dos 150 000 polícias e carabineiros italianos, reforçados com cerca de 20 000 militares, todas as buscas foram vãs. O mais espantoso foi que, depois de assassinares Moro com uma rajada de onze tiros na região do coração, os «brigadistas» tiveram a audácia de transportar o cadáver para o centro do «compromisso histórico» (o meio caminho entre as sedes da Democracia Cristã e do PCI), onde o abandonaram, sem serem detectados pela polícia.

A escolha de Aldo Moro, alta personalidade do Estado Italiano, para protagonista do triste evento, dá-nos a certeza de que ninguém, mesmo protegido ou escoltado, pode considerar-se imune ao terrorismo. Também ilustra a afirmação de que as organizações terroristas não consentem que as suas actividades se banalizem ao ponto de que, sobre elas, se faça silêncio. Numa acção desta natureza, o silêncio era impossível.

Do ponto de vista da pretendida desestabilização política, os resultados alcançados pelas «BV» foram modestos. Parece que desejavam criar o risco da tomada do poder por um governo fascizante e, na sequência desse perigo, mobilizar as bases do PCI contra as cúpulas «berlinguerianas», conduzindo à radicalização do partido e à luta contra o Governo. Dessa forma, o precário equilíbrio político italiano era destruído, e a guerra civil poderia estar à vista. Porém, no dizer de um filósofo italiano, «a consciência democrática do país não cedeu; a classe política também não».

Sabe-se, agora, o delineamento da manobra: a exigência da troca de Aldo Moro por «brigadistas» presos visava, fundamentalmente, obter para os terroristas o estatuto de combatentes. Isto equivaleria a reconhecer as «BV» como partido armado combatente, com o direito de, pela luta armada, tentar destruir o Estado Italiano. A ordem constitucional estaria, assim, em causa, visto que, nessa guerra entre o Estado e as «BV», a insegurança e o medo da população, face aos bandos armados que raptariam e exigiu-

riam resgates, obrigariam a decretar o estado de sítio e a deslizar para um regime totalitário. Toda a manobra terrorista estaria, assim, em marcha.

Pontos de muito interesse, a meditar, são: a colaboração do sequestrado com os «brigadistas», a crueldade da actuação das «Brigadas» e a firmeza dos principais partidos italianos.

Parece que Aldo Moro acabou por se solidarizar com os seus carcereiros, achando normal e aceitável a exigência da troca de prisioneiros. Da «prisão do povo», chega a expor uma teoria da «troca de prisioneiros em tempo de guerra»<sup>(15)</sup>. Tem interesse assinalar este aspecto, porque mostra mais uma potencialidade do terrorismo: o sequestrado, mesmo o de alta craveira intelectual, cuja vida depende da boa vontade da organização terrorista, sentindo-se isolado e unicamente sujeito à influência dos terroristas, acaba por fazer suas as análises e as reivindicações do terrorismo.

Naturalmente, os «brigadistas» deviam ter calculado que as suas reivindicações podiam não ser aceites. Neste caso estavam perante um dilema: ou se desacreditavam, soltando Moro, e a sua actuação teria sido uma comédia, ou então teriam de assassinar o prisioneiro. É de crer que, desde o início, as «BV» não tivessem ilusões sobre o desfecho mais provável da sua actuação, o que prova a crueldade inerente ao terrorismo moderno.

A firmeza da maioria dos partidos italianos, não anuindo à troca de prisioneiros, é lógica. Basta atentar a que a cedência no caso de Moro obrigaria, no futuro, a procedimento análogo, fosse qual fosse o raptado. Seria o caos, a lei da selva, já que as forças de segurança deixariam de arriscar as vidas dos seus agentes na protecção dos cidadãos, pois não valeria a pena correr riscos na detenção de terroristas que, na primeira oportunidade, seriam objecto de troca.

Assim, Moro estava antecipadamente condenado a ser a triste vítima de um processo predeterminado: confissão dos «crimes», julgamento pela «justiça» terrorista e «execução», isto é, assassinio.

Como se vê, embora a manobra terrorista não tenha conseguido o seu fim último — destruição do Estado —, nem por isso ela foi inútil, porque as consequências podem ser perigosas para as instituições democráticas.

Em primeiro lugar, porque a defesa antiterrorista pode levar à instauração de um «espaço repressivo», começando por visar os terroristas e

---

(15) «L’Affaire Moro», por Leonard Sciascia.

podendo terminar por agir contra os adversários do governo forte que se instale para fazer face ao terrorismo.

Em segundo lugar, porque, numa situação já desestabilizada pelo terrorismo, poderá atingir-se a triste realidade da inobservância das práticas de qualquer Estado civilizado. As primeiras vítimas serão os indivíduos presos sob a acusação de terrorismo. Deixarão de ter assegurada a sua defesa, visto que alguém argumentará que as vítimas do terrorismo também são sujeitas a «julgamentos», sem direito a advogados nem a processo público com garantias. Não faltará quem advogue a pena de morte para os terroristas, mesmo nos países que já a aboliram.

O mínimo que se pode dizer do caso Moro é que desprestigiou o regime. O futuro dirá as consequências desse desprestígio.

Foi longa esta exposição da teoria e prática do terrorismo. Julgou-se, porém, indispensável insistir em alguns pontos que nos ajudam a compreender a complexidade do fenómeno terrorista e vão permitir a sua inserção nos problemas da defesa nacional.

## V — O TERRORISMO E AS IDEOLOGIAS POLÍTICAS

### *a. Aspectos gerais das relações terrorismo-ideologias*

Julgamos ter deixado claro que o terrorismo, sendo embora um empreendimento político, não é em si uma ideologia. No entanto, ele serve-se das ideologias políticas como motivações, para criar a vontade de acção.

Sendo assim, é evidente que há relações entre terrorismo e ideologias políticas, embora essas relações sejam, como vamos ver, ténues e, por vezes, absurdas, só durando enquanto o terrorismo procura motivações para a acção.

Tentando averiguar se o terrorismo é politicamente de esquerda ou de direita, verifica-se que é possível encontrar exemplos da sua ligação a qualquer dos dois quadrantes políticos, embora, neste momento, os movimentos terroristas mais conhecidos se proclamem de esquerda. São exemplos a «ETA», o «Baader-Meinhof», as «Brigadas Vermelhas» e o «Exército Vermelho» japonês.

Uma primeira observação que ocorre apresentar é a de que a colagem de organizações terroristas a ideologias de esquerda é um tanto paradoxal.

De facto, pretender que as massas populares só podem libertar-se com o auxílio de uma minoria, que agirá por elas e lhes servirá de detonador, é um conceito elitista, afastado das ideologias de esquerda e mais próximo da extrema-direita.

Deve ser este paradoxo que explica certas contradições, de que é exemplo flagrante o caso dos «Montoneros» que, proclamando-se de esquerda, acabaram por absorver os «Tacuara» que tinham sido muito activos como organização de extrema-direita.

Por vezes, há qualquer coisa de ingénuo na colagem de organizações terroristas às ideologias. É o caso do «Baader-Meinhof» e do «Exército Vermelho» que se reclamam do maoísmo e o pretenderiam impor a países altamente industrializados, se conseguissem destruir os respectivos Estados. Missão impossível, contrária às lições do seu inspirador ideológico, visto que Mao Tsé-tung acentuou, muitas vezes, a dificuldade, mesmo a impossibilidade, de alguém repetir a sua experiência fora da China.

Quando o terrorismo busca motivações políticas, sem estudo sério e critério aceitável, está a contribuir para o seu próprio insucesso e para desembocar em resultados contrários aos que previu. No final do capítulo anterior, demos alguns exemplos de terrorismo que conduziu a resultados não desejados pelas organizações que o promoveram.

Consideremos, portanto, assente que a ideologia política só como motivação tem importância para a acção terrorista, e serve de incitamento à acção, com base na cólera e no fanatismo que, real ou artificialmente, uma ideologia pode inspirar.

Ainda no aspecto das relações terrorismo-ideologias, suscita grande interesse o problema das ligações entre *terrorismo e comunismo*.

Em primeiro lugar, é importante recordar que, no campo da doutrina, o comunismo sempre foi hostil ao terrorismo, condenando-o teoricamente, não em nome da moral, mas sim com base na falta de eficácia. Para os comunistas, o terrorismo, porque não é uma estratégia de massas, está condenado ao insucesso. De facto, os partidos comunistas, na sua maioria, não recorreram ao terrorismo para conquistar o poder.

Tem interesse lembrar um texto de Lenine, refutando que o terrorismo pudesse servir o levantamento das massas:

«Seria difícil imaginar argumentação que se refute a si própria com mais evidência. Há assim tão poucos abusos gritantes na Rússia

que seja necessário inventar «excitantes» especiais? Por outro lado, é evidente que os que não estão excitados e não são excitáveis [...] verão com indiferença o duelo entre um punhado de terroristas e o Governo.»<sup>(16)</sup>

Mas há um outro motivo de hostilidade do comunismo ao terrorismo. Ouçamos o já citado Walter Laqueur:

«O terrorismo contém em si um elemento de instabilidade. É dificilmente controlável, portanto incompatível com a disciplina comunista. No entanto, quando se trata de lutas de libertação, os princípios sofrem excepção. Esta é importante e não deixa de constituir risco para a União Soviética, que deve impedir a contaminação das suas minorias nacionais pelo exemplo da luta que ela própria apoia. Por isso, no caso da URSS, a prática pode, por vezes, estar muito afastada da teoria.»

E, mais adiante:

«A União Soviética teve sempre grande cuidado em não parecer apoiar movimentos terroristas. No caso dos Palestinos, ela pode considerar que se trata de um movimento de libertação nacional. Mas ela pode ainda agir por interposto Estado [...]»

A este propósito, convém lembrar que as «Brigadas Vermelhas» são mencionadas como recebendo ajudas exteriores, em dinheiro, armas e facilidades de treino, ajudas que muitos atribuem à Checoslováquia e à Líbia. Sabendo-se quem está por detrás daqueles países, compreende-se a consternação do PCI, quando o problema é focado.

Ainda em ligação com o mesmo assunto, convém não esquecer que também Guevara, principal doutrinador da guerrilha na América Latina, confere papel secundário ao que chama guerrilhas urbanas, para as quais preconiza a limitada missão de fazerem sabotagens. Quanto aos atentados terroristas, ele não os advoga e manifesta certa desconfiança acerca deles. «Esta desconfiança explica-se, talvez, porque o terrorismo urbano era sobretudo praticado pelos adversários não castristas de Batista.»<sup>(17)</sup>

Antes de terminar esta apreciação geral sobre as relações terrorismo-ideologias, convém lembrar o problema inverso: aproveitamento do terro-

---

<sup>(16)</sup> Lenine, «Obras Completas» — Tomo IV.

<sup>(17)</sup> «Castro l'Infidèle», por Y. Guilbert, citado por Roland Gaucher, na obra já referida.

rismo por algumas ideologias políticas, o que tem conduzido a uma certa *internacionalização* do terrorismo.

O apoio esporádico de países estrangeiros a acções terroristas noutros países é tradicional. O que é novo é o *apoio permanente* que, a partir dos anos 60, alguns governos passaram a dar ao terrorismo (casos de Cuba, Líbia, Iraque, Iémen do Sul, Coreia do Norte, etc.).

Aquele apoio, para além de suporte financeiro, inclui asilo, treino e apoio logístico, especialmente em armamento.

De facto, há Estados que, por motivos ideológicos ou outros interesses, procuram desestabilizar outros, mesmo os caracterizados pela sua estabilidade política e prosperidade. Dão apoio ao terrorismo que afecte estes Estados e fazem-no, muitas vezes, como intermediários de potências que, nestes assuntos, desejam aparecer sempre de mãos lavadas.

Por seu turno, as organizações terroristas necessitam desse apoio, pelo que tudo se passa como se existisse uma internacional terrorista, o que, por agora, parece não ser o caso real.

Ainda no aspecto da internacionalização, há as relações entre organizações terroristas de países diferentes, podendo acontecer que pequenos grupos ou elementos especializados das organizações de um país se integrem temporariamente em organizações de outro país, com vista à execução de determinadas missões.

#### b. *Terrorismo e democracia*

Um ponto importante, merecedor de atenção, é o de tentar saber se há uma ideologia dominante nos Estados mais atacados pelo terrorismo.

Pois, com surpresa para as pessoas pouco conhecedoras do fenómeno terrorista, verifica-se que, actualmente, o terrorismo ataca de preferência os Estados de estrutura democrática, isto é, precisamente aqueles onde a prática política permite a contestação legal, sem necessidade do recurso à violência.

De facto, o terrorismo tem maiores dificuldades de actuação nos Estados com regimes totalitários, porque estes têm meios de defesa mais eficazes. Neles são possíveis actuações isoladas, mas a constituição e a sobrevivência de organizações terroristas são praticamente impossíveis. Servindo-nos unicamente de exemplos já consumados, recordemos que na Alemanha de Hitler e na Itália de Mussolini o terrorismo nunca conseguiu implantar-se.

É fácil de compreender aquela impossibilidade: os regimes totalitários, burocratizados, fortemente policiados, com as populações privadas de direitos cívicos e implacavelmente controladas e vigiadas, impedem que se organizem e subsistam organizações secretas como são as terroristas. Nos Estados totalitários, o único terrorismo que pode existir é o terrorismo de Estado, podendo funcionar como antídoto do terrorismo privado.

Assim se explica o paradoxo de serem os regimes democráticos, onde há possibilidade de contestação não violenta, os mais visados pelo terrorismo.

É evidente que o facto não pode ser generalizado em sentido inverso, isto é, não se pode afirmar que é totalitário todo o Estado em que o terrorismo não existe.

Há quem ponha a questão de saber se os regimes democráticos estão mortalmente ameaçados pelo terrorismo.

A resposta é francamente negativa para os países com o seu regime democrático solidamente implantado, e onde a situação política, económica e social é estável. É o caso da Alemanha Federal, onde o «Baader-Meinhof» fracassou na sua tentativa de desestabilização.

Porém, com a democracia em vias de ser instituída ou imperfeitamente enraizada, e com instabilidade política, social e económica, é de temer que o terrorismo, por ser fortemente desestabilizador, ponha em perigo as instituições democráticas.

Vejam-se os casos de Espanha e Itália. No primeiro, é a «ETA» que desafia as Forças Armadas, tentando a destruição da recém-nascida democracia espanhola, e levando o seu ministro do Interior a uma visão justa do problema quando declara: «Ou destruimos a 'ETA', ou a 'ETA' destrói a nossa democracia.»

A Itália, com um precário equilíbrio político, com o seu «não governo», (como alguém já lhe chamou) e com os seus escândalos, é um caso em que o terrorismo pode acarretar sérias consequências para o regime. Não é de excluir a hipótese de as «Brigadas Vermelhas» virem a conseguir os seus desígnios de desestabilização grave que poderá chegar à criação de um ambiente de guerra civil.

Em poucas palavras: há realmente relações entre terrorismo e ideologias políticas; há Estados que se servem do terrorismo para a desestabilização de outros com ideologia diferente da sua; e os regimes democrá-

ticos são os mais visados pelo terrorismo que, em certos casos, os pode desestabilizar perigosamente.

## VI — ENQUADRAMENTO NA DEFESA NACIONAL

### a. *Um problema de defesa nacional*

Começaremos por notar que, num mundo em que os conflitos generalizados estão banidos enquanto funcionar a dissuasão nuclear, todos os *conflitos menores* — como são os motivados pelas acções terroristas — acabam por interessar os blocos que comandam a estratégia planetária. E isto é verdade, mesmo quando esses conflitos menores têm aparência de acontecimentos exclusivamente do domínio interior dos Estados em que se desenrolam.

Nenhum problema de separatismo, nenhuma desestabilização ou mudança de regime passam sem despertar a atenção e o interesse dos grandes blocos. A algum deles prestarão serviço, quebrando o imobilismo de acção estratégica a que a dissuasão os condena.

Esse interesse pode originar — e normalmente origina — ajudas externas que comandariam e hipotecariam, no futuro, a conduta dos agentes desses conflitos menores. Isto quer dizer que, se atingissem os seus desígnios, as organizações terroristas estariam irremediavelmente enfeudadas aos interesses de um dos blocos.

Esta «guerra de pobres», que é o terrorismo, é assim um peão no jogo da estratégia mundial que, hoje, é fundamentalmente uma estratégia indirecta. Nenhum país deve viver alheio a esta realidade, e nenhum governo a pode ignorar, a não ser que se resigne a que, do exterior, lhe sejam impostos regime político, alianças, alinhamentos, subordinações ou, até, amputações territoriais, isto é, a não ser que desista de salvaguardar a independência nacional.

Consequentemente, embora a defesa antiterrorista seja difícil e possa provocar incompreensões ou hostilidades, ela tem de preparar-se e fazer-se: é um dever dos governos que não querem trair os seus povos, descurando a sua protecção contra imposições de raiz exterior.

Mas há mais: exceptuando o caso da luta contra opressor estrangeiro o terrorismo é um empreendimento profundamente antidemocrático. Pre-

tende impor soluções que a população pacífica, que é a esmagadora maioria, jamais escolheria pelo voto, mas que seria forçada a aceitar quando se sentisse enredada na teia do medo, criada e fomentada pelo terror.

Com todas estas implicações, é errado considerar o terrorismo um mero empreendimento criminoso que se possa enfrentar com simples acções policiais. A defesa antiterrorista, embora seja *também* um problema de polícia, está longe de ser só isso. Sem exagero, devemos considerá-la um *problema de defesa nacional*.

Por ser assim, este problema exige previsão e estudo aturado, execução sensata e metódica, tudo isto com o fim de evitar qualquer de duas situações antagónicas, mas igualmente perigosas: a resignação perante as acções terroristas ou a «caça às bruxas» que o pânico fomenta.

#### b. *Esquema da defesa antiterrorista*

O que foi exposto deixa-nos antever que não é fácil a defesa antiterrorista, especialmente nos Estados democráticos que desejam proteger-se e, simultaneamente, preservar as suas instituições.

Uma tentativa para concretizar o que deverá ser a defesa antiterrorista leva-nos a concluir que ela visará genericamente três objectivos:

- 1.º — Criar condições desfavoráveis à implantação das organizações terroristas;
- 2.º — Prever e preparar as acções antiterroristas;
- 3.º — Desmantelar as organizações terroristas e neutralizar os resultados que tenham alcançado.

Os 1.º e 2.º objectivos são permanentes e devem começar a ser empreendidos antes de o terrorismo se revelar. São os objectivos da *prevenção antiterrorista*, cuja importância é fundamental. Basta recordar que, no estudo já apresentado sobre o terrorismo, deduzimos, por exemplo:

- A dificuldade de neutralizar organizações secretas depois de implantadas (pelo menos em regimes democráticos);
- A incerteza sobre a eficiência da protecção às diversas entidades, mesmo quando guardadas ou escoltadas, desde que já existam organizações terroristas implantadas;

— O insucesso na luta contra organizações terroristas quando as medidas de combate forem improvisadas sob pressão do facto consumado;

de tudo isto resultando que é muito mais aconselhável *prevenir* do que esperar poder remediar mais tarde.

O 3.º objectivo é claramente de *acção antiterrorista*. Não é permanente e a sua consecução impor-se-á quando a prevenção não for plenamente conseguida.

Teoricamente, em estudo que só a prática poderá confirmar, deduzimos que a consecução de todos os objectivos exige acções de vária índole, que é possível agrupar por categorias.

Tendo em consideração as características principais do terrorismo, focadas ao longo deste artigo, foi possível elaborar um quadro de síntese. Apresentamo-lo seguidamente.

<i>CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS DO TERRORISMO</i>	<i>ACÇÕES DA DEFESA ANTITERRORISTA</i>
— Tenta desacreditar o regime e fazer nascer a cólera e o fanatismo, de modo a: criar um problema de rejeição do regime, recrutar militantes e iniciar a desestabilização .....	POLÍTICA
— Constitui-se em organização secreta de difícil desmantelamento .....	OBTENÇÃO DE INFORMAÇÕES
— Rapta e assassina pessoas, ataca e destrói instalações, desvia bens .....	POLICIAL
— Comete actos espectaculares de grande crueldade, envolvendo simultaneamente grande número de vítimas .....	MILITAR
— Recebe inspiração e apoios do exterior do país visado .....	DIPLOMÁTICA
— Propaganda os resultados das suas acções, confunde a opinião pública e tenta generalizar o medo .....	INFORMAÇÃO PÚBLICA

Todas estas acções da defesa devem iniciar-se na fase de prevenção, e são permanentes, com excepção da acção militar que só tem execução na fase da acção antiterrorista.

*c. Acções da defesa e sua coordenação*

Seguidamente, damos os aspectos fundamentais das acções da defesa, constantes do quadro apresentado.

— A *acção política* é a designação em que englobamos todas as medidas de política interna destinadas a evitar ou, pelo menos, atenuar as tensões que, em qualquer sociedade, podem ser aproveitadas para fazer deflagrar conflitos graves.

As medidas a empreender, essencialmente políticas, económicas e sociais, deverão tentar suavizar ou anular as tensões mais graves, que são geradoras do aparecimento de desesperados. Estes, quando já nada têm a perder, podem tornar-se coléricos e fanáticos, ao ponto de serem facilmente recrutáveis para militantes de organizações terroristas.

É evidente que não se trata de subordinar o programa do Governo à defesa antiterrorista, mas sim de guardar margem de manobra suficiente para, com oportunidade, fazer face às tensões mais graves.

São exemplos de problemas geradores de tensões: o desemprego em escala insuportável, especialmente quando afecta diplomados; as deficiências no ensino, em especial o superior, que fazem adiar desnecessariamente a obtenção de diplomas; a quase certeza de não se ter emprego quando se terminar a escolaridade ou se obtiver o diploma de curso; a corrupção e o nepotismo que desesperam os que arrostam com maiores dificuldades de vida; as injustiças que, por tão flagrantes e desumanas, geram ódios; etc.

Assume especial relevância o caso de às tensões mencionadas virem somar-se aspirações autonomistas. Será uma motivação que as organizações terroristas explorarão e agravarão, transformando-a em separatismo. Embora sem concessões no fundamental — que é a integridade da Pátria — a promulgação de um estatuto de autonomia, que satisfaça as aspirações justas, é um exemplo de acção política na defesa antiterrorista.

Em resumo, um governo, ainda que governe bem — o que nem sempre acontece — terá de utilizar a acção política como meio de luta contra o terrorismo.

Trata-se de aliviar tensões, de facultar válvulas de escape, de evitar que se tornem insuportáveis os motivos de desespero. É o desespero que, na maioria dos casos, faz aparecer os fanáticos, facilmente recrutáveis pelas organizações terroristas.

— A *acção de obtenção de informações* é importante para evitar a implantação de organizações secretas, como é o caso das terroristas, e para permitir o seu desmantelamento ou, no mínimo, o seu isolamento do auxílio exterior, caso cheguem a implantar-se.

Exige serviços de informações eficientes, destinados à pesquisa e exploração das informações.

O problema dos serviços de informações é complexo, especialmente nos países em que são mal aceites por fazerem acordar ou permitirem explorar, em alguns espíritos, os fantasmas de antigas polícias políticas. No entanto, as pessoas devem lembrar-se de que esses serviços não têm autoridade para reprimir, mas tão-somente para *informar*, e são aceites como indispensáveis em países de forte tradição democrática. De facto, julgamos que não exista qualquer Estado, seja qual for o seu regime político, que não disponha de serviços de informações. E isto é assim, porque sem serviços de informações não há defesa possível contra organizações secretas. Mesmo os que se opõem à criação desses serviços não deixarão de exigir que o Estado os proteja quando se sentirem ameaçados pelo terrorismo.

Sem dúvida, os serviços de informações conferem grandes poderes às entidades que os chefiam, o que é considerado perigoso. No entanto, o perigo não vem dos serviços, mas da falta de integridade das pessoas a quem forem confiados. Por isso, o verdadeiro problema é que só podem estar na mão de pessoas íntegras, e essas pessoas existem, felizmente. Caso contrário, como dizia a este respeito um especialista britânico, «se um governo não tem gente em quem possa confiar, não durará muito, mesmo sem terrorismo».

— A *acção policial* engloba as medidas necessárias à detenção de terroristas referenciados e à protecção dos alvos mais prováveis da acção terrorista, tais como: altas entidades do Estado, edifícios públicos (em especial aqueles onde estão instalados órgãos de soberania), aeroportos, estabelecimentos bancários, quartéis e postos das diferentes polícias.

Há tendência para admitir que a acção policial resolve todos os problemas da defesa antiterrorista. É uma ideia falsa, como já se verificou com altas entidades, vítimas do terrorismo, apesar de protegidas por guardas de corpo ou polícias.

Uma acção policial eficaz exige vigilância permanente, desde a fase da prevenção, e medidas rápidas e enérgicas contra actos terroristas. É tarefa de todas as polícias (paramilitares e de investigação) e nela podem ser também empenhados efectivos militares. Estes últimos devem estar treinados e aceitar com naturalidade a sua intervenção, visto que ela se relaciona com a defesa nacional.

Em casos graves, designadamente se houver rapto de altas entidades do Estado, a acção policial envolve efectivos muito elevados, o que exige planeamento desde a fase da prevenção e perfeita coordenação durante a execução. Quando estas condições não são observadas, a acção é inoperante e faculta às organizações terroristas uma nova arma para a desestabilização: propagação de boatos sobre a cumplicidade das forças policiais com o terrorismo, o que agrava o medo da população.

Há um exemplo relativamente recente dos resultados negativos a que conduziu a falta de planeamento e coordenação. Referimo-nos ao caso Moro, no que respeita à ineficácia dos grandes efectivos policiais empenhados.

— *A acção militar* visa combater grupos terroristas detectados e fixados em plena acção, como é o caso típico da detenção pelos grupos de numerosos reféns ameaçados de morte.

Esse combate tem a finalidade de neutralizar os resultados conseguidos pelos grupos e de prender ou, em caso de absoluta necessidade, aniquilar os seus elementos. Pelas suas características, é uma missão essencialmente militar, embora se possa encarar a hipótese de a confiar às forças policiais paramilitares, tirando partido do profissionalismo resultante da longa permanência dos seus agentes nas fileiras.

As forças destinadas à acção militar serão constituídas por elementos especializados, reunidos em *grupos especiais de acção antiterrorista*, a organizar, equipar e instruir desde a fase da prevenção.

A acção militar é muito delicada, pois o que interessa é, em pleno acto terrorista, neutralizar e prender os terroristas ou aniquilá-los, se não houver outra solução, mas sem matar inocentes e evitando a destruição de bens. Se os grupos especiais estiverem mal instruídos ou a acção militar for mal conduzida, os resultados serão negativos: são abatidos os reféns, atingidos inocentes e destruídos bens e instalações.

— A *acção diplomática* visará obter acordos com países estrangeiros, por forma a anular ou limitar o mais possível o auxílio prestado por esses países a organizações terroristas que actuem no país interessado.

Com carácter de reciprocidade, poderá também visar: troca de informações sobre implantação de organizações e suas actividades, convenções sobre extradição de elementos terroristas que tenham cometido crimes, etc.

Finalmente, esta acção deverá também traduzir-se num forte empenhamento nos areópagos internacionais que tratem do problema da luta contra o terrorismo.

— A *acção de informação pública* deve proporcionar à população informações correctas sobre as acções terroristas, o que constitui importante processo de limitar o desgaste psicológico e o medo que aquelas acções visam.

Não poderá ser esquecido que a publicidade exagerada sobre as actividades terroristas joga a favor das respectivas organizações.

Durante o combate às acções terroristas, o papel da informação pública é muito importante: elucidar a população acerca das informações úteis àquele combate e à forma rápida e eficaz de as prestar.

Note-se que a informação é uma das mais delicadas acções da defesa: se mal orientada, pode ser involuntariamente uma poderosa aliada do terrorismo, ajudando-o a propagandear as suas acções e a generalizar o medo. Bem conduzida, é um dos grandes escolhos opostos ao terrorismo, e a prova do seu papel meritório está no facto de jornalistas terem sido selectivamente visados por ele.

Falta falar da coordenação de todas estas acções, o que faremos de seguida.

Dado que a defesa antiterrorista envolve várias acções do âmbito de diferentes departamentos e organismos, é fácil deduzir que, sem coordenação eficaz, os resultados podem ser decepcionantes.

Desta forma, parece indispensável a existência, a nível nacional, de uma autoridade responsável por aquela coordenação, tanto durante a prevenção como durante a acção antiterrorista. Esta autoridade, porque exerce uma função complexa, deverá dispor de um pequeno estado-maior para a auxiliar no desempenho da sua missão.

O coordenador, que deve ser profundo conhecedor do fenómeno terrorista, será também o conselheiro de todos os departamentos e organismos envolvidos nessa defesa.

Dado o amplo e variado âmbito das suas actividades, também se põe para o coordenador o problema do enorme poder que deterá: um poder incomparavelmente maior do que no caso dos serviços de informações. Por isso, a escolha de um alto funcionário do Estado para aquelas funções deverá ser merecedora de cautelas muito especiais. Julga-se que deve ser funcionário categorizado e bem cotado moralmente, sem a mínima apêntia do poder, isento de compromissos partidários e que possua arriçadas convicções democráticas.

Sem a garantia de tais qualidades e características, a autoridade coordenadora poderia representar grave risco para as instituições, e mais valerá renunciar à coordenação do que facilitar o advento de uma poderosa «emência parda» no seio das estruturas do Estado.

## VII — *ESBOÇO FUTUROLÓGICO DO TERRORISMO*

### a. *Dificuldades deste estudo*

Dada a importância do problema do terrorismo e tendo em atenção o seu agravamento nos últimos anos, seria interessante e útil fazer um estudo prospectivo, tão detalhado quanto possível, do papel que a violência terrorista virá a ter no Mundo.

Infelizmente, não dispomos de qualquer estudo prospectivo do terrorismo, embora a obra mais conhecida sobre futurologia<sup>(1)</sup> forneça algumas pistas exploráveis nesse sentido. Tem-se falado de uma prospecção do terrorismo, empreendida nos EUA pela «Rand Corporation», mas não foi possível obtê-la até à conclusão deste trabalho.

Um estudo desta natureza — para os próximos vinte anos, por exemplo — tem várias exigências, entre as quais avultam a dedicação de uma equipa de competências, a disponibilidade de grande soma de dados estatísticos e a análise de múltiplos factores. Só assim se poderia fazer futurologia a sério, e não uma adivinhação indigna de um trabalho honesto.

---

(1) «The Year 2000», de Kahn e Wiener.

Perante estas dificuldades, vamos limitar-nos a um esboço futuroológico que não tem a pretensão de ser obra completa e infalível.

Recordemos algumas noções básicas.

Com a prospectiva pretende-se estabelecer um quadro de *futuros possíveis*, quadro que permita aos responsáveis optar pelos rumos que conduzam, com maior probabilidade, aos mais desejáveis desses futuros. Para isso, esses responsáveis tentarão eliminar o que é nocivo e explorar ao máximo o que é favorável, desta forma aumentando as probabilidades de que o desejável se torne mais realizável, e o indesejável menos provável.

Ao mesmo tempo, o estudo prospectivo evitará esforços inúteis dos responsáveis, já que lhes permitirá distinguir o que é permanente ou estático do que é susceptível de mudança, e lhes dirá o que há de irreversível na própria mudança, contra a qual toda a resistência seria inglória e inútil.

Para facilitar o entendimento do que vai seguir-se, recordemos que, nos trabalhos de futurologia, se trata, em primeiro lugar, de definir as *tendências actuais* que continuarão plausivelmente a projectar-se no futuro e são importantes para um prognóstico a longo prazo.

As tendências actuais, interdependentes, devidamente escolhidas para a projecção no futuro, reflectem uma tendência que se designa por *tendência múltipla de base*.

Devidamente trabalhada, esta tendência múltipla permite imaginar os *cenários-tipos*, que são a base de estudo. Sobre os cenários incidirão tomadas de posição, justificadas e sérias, constituindo as *variações canónicas*, cada uma das quais define um futuro possível.

Esta longa explicação, se fornece, por um lado, uma nomenclatura e um método, tem também a vantagem de chamar a atenção para a precariedade das conjecturas que se formulam seguidamente.

#### b. O terrorismo no futuro

Decorrido um século, desde que os revolucionários anticzaristas ensaiaram os primeiros passos no fenómeno de violência política que é o terrorismo, parece possível formular as seguintes *tendências actuais* que continuarão plausivelmente a projectar-se no futuro:

- Abandono do terrorismo romântico.
- Terrorismo cometendo crimes sucessivamente mais hediondos.

- Preocupação doentia de eficácia das organizações terroristas.
- Desenvolvimento do terrorismo como negócio.
- Aproveitamento, em grande escala, do progresso tecnológico pelo terrorismo.
- Internacionalização do terror.

Algumas palavras sobre estas tendências.

A caminhada do terrorismo, durante os últimos cem anos, não se caracteriza por inovações no campo da doutrina, mas sim pelo abandono de quaisquer preocupações éticas. Ao terrorista romântico sucedeu o fanático, capaz dos crimes mais hediondos. De tal modo que nem os estudiosos mais optimistas deixam de ter sérias apreensões quanto ao futuro, pois lhes parece irreversível o caminho já percorrido.

As duas primeiras tendências têm ligação íntima com uma outra: os terroristas do presente e, presumivelmente, também os do futuro estão e continuarão, cada vez mais, dominados pela preocupação da eficácia. É uma preocupação doentia que continuará a obliterar quaisquer resquícios de honra ou de amor e respeito pelo próximo.

E daqui passamos naturalmente à outra tendência: a probabilidade de uma tão grande degradação ética que conduzirá ao aparecimento do terrorismo pelo terrorismo, ao serviço de quem melhor o pague.

Será o terrorismo-negócio, provocando o advento de organizações terroristas que serão verdadeiras «mafias» internacionais.

Consideramos esta última tendência apontada como actual, visto ela já se verificar com a exploração de grandes somas desviadas ou exigidas por resgates, que estão sendo empregadas, em negócios rendosos, por algumas organizações. Assim, fala-se de «drugstores» e outros empreendimentos comerciais do «IRA», e de largas dezenas de milhões de dólares depositados em bancos europeus pelos «Montoneros», no entanto quase desactivados neste momento.

A preocupação de eficácia e o terrorismo-negócio ligam-se logicamente a uma outra tendência futurível: o aproveitamento do progresso tecnológico em benefício das acções terroristas. Neste aspecto, e para além do que já vimos a propósito das «Brigadas Vermelhas», encaram-se seriamente dois aproveitamentos: emprego de engenhos teleguiados e chantagens atómicas. O primeiro é actual, nada tem de fantasioso, visto que o processo, embora abortado, já foi tentado em Roma, há poucos anos. Quanto ao segundo,

é fácil imaginar que uma organização terrorista, armada com uma arma atômica, possa ameaçar uma cidade inteira, colocando o Governo no angustiante dilema de ceder, entregando o Estado aos terroristas, ou resistir e assumir a responsabilidade pela perda de muitas vidas. De qualquer modo, bastará o pânico para causar elevado número de vítimas.

Quanto à tendência para a internacionalização, também ela parece irreversível: organizações terroristas de vários países que se entrelaçam; apoio e impulso ao terrorismo no interior de Estados que importa desestabilizar; terrorismo-negócio ao serviço dos Estados que melhor o paguem, são os três aspectos importantes dessa internacionalização.

As tendências actuais, acabadas de examinar e que continuarão plausivelmente a projectar-se no futuro, constituem, no seu conjunto, a tendência múltipla de base, da qual sairão um cenário-tipo e as suas variações canónicas.

Para o cenário-tipo, algumas certezas e hipóteses:

*Certezas* — Pelo exame da maioria dos cenários estabelecidos em estudos de futurologia mais desenvolvidos, nada faz crer que a moral e a bondade humana façam grandes progressos no mundo. De aí se considerar que, nos futuros possíveis, sejam irreversíveis as duas primeiras tendências apresentadas, isto é, *não haverá mais terrorismo romântico e os crimes do terrorismo serão cada vez mais hediondos*. São aspectos em que o esforço dos responsáveis não terá probabilidades de êxito.

Quanto à terceira tendência — preocupação doentia de eficácia — ela será comum a todos os empreendimentos do futuro. O terrorismo não lhe escapará e, consequentemente, as probabilidades de êxito dos responsáveis, tentando influenciá-la, são igualmente muito pequenas.

*Hipóteses* — As possibilidades de influenciar o futuro residirão, em grande parte, nas hipóteses que se formulem acerca das três tendências de base: terrorismo como negócio, aproveitamento do progresso tecnológico e internacionalização do terror.

O cenário-tipo do futuro será então de um *terrorismo amoral, eficazmente organizado*, que, em graus e com incidências diversas nas três últimas tendências citadas, pode:

- a) Transformar-se em negócio;
- b) Servir-se, em grande escala, do progresso tecnológico;

- c) Internacionalizar-se, ao ponto de ser arma de uns Estados contra outros.

Estas três tendências variáveis poderão ser, depois de completamente estudadas e discutidas, a base de diversas variações canônicas, que constituirão outros tantos futuros possíveis, sobre os quais os responsáveis exercerão os seus esforços, com vista a «moldarem» um terrorismo tão inócuo quanto possível.

Na falta de elementos de estudo, vamos limitá-lo à apresentação de algumas das consequências plausíveis, resultantes das três tendências variáveis, com projecção futura, anteriormente apontadas.

O terrorismo-negócio, para continuar terrorismo como o definimos, deve ter finalidades políticas, pois que, no caso contrário, passa a ser um vulgar empreendimento de criminosos comuns.

Se as finalidades são políticas, esta espécie de terrorismo só é concebível quando encomendado do exterior do país visado, visto não ser crível a existência, no interior, de uma minoria suficientemente poderosa e des preocupada quanto ao futuro para fazer a «encomenda», quando seria mais cómodo e controlável constituir a sua própria organização terrorista.

Então, como se deduz do anteriormente exposto, cai-se na tendência para a internacionalização (última das apontadas), em que o terrorismo será *arma de Estado contra Estado*.

Ora, atendendo a que os Estados totalitários não são facilmente desestabilizáveis, acontece que eles serão plausivelmente quem beneficiará do terrorismo, isto é, quem albergará, auxiliará e pagará as organizações, pelo que o terrorismo será, cada vez mais, processo de *desestabilização ou enfraquecimento de regimes democráticos*.

Os regimes democráticos, que são defensores das liberdades, terão dificuldade em criar mecanismos que cheguem a banir o terrorismo. Quanto mais um regime democrático cercear liberdades para se defender do terrorismo, menos democrático ficará. No limite, será também totalitário. Ora, um estudo futuroológico completo indicará aos responsáveis os aspectos em que incidirão os seus esforços para que seja possível *reagir ao terrorismo sem cair na ditadura*.

Considerações análogas se podem fazer no que se refere à tendência relativa ao aproveitamento do progresso tecnológico, em especial a utilização de engenhos teleguiados e chantagens atômicas. A mesma ordem de

raciocínios conduz-nos à tendência para a internacionalização, isto é, ao terrorismo como arma de Estado contra Estado, e ao problema da desestabilização ou enfraquecimento de regimes democráticos.

Porém a exploração desta tendência por Estados totalitários conduzirá a consequências diferentes e mais sérias. Com efeito, com ameaças terroristas muito mais graves, não está exclusivamente em causa a possibilidade de a democracia se transformar em ditadura. O grande perigo é o de a *qualidade de vida* se degradar ao ponto de ficar insuportável.

De facto, quando as ameaças de terrorismo excederem certos limites e chegarem ao emprego de teleguiados, chantagens atómicas e, eventualmente, outros meios sofisticados proporcionados pela tecnologia, a defesa dos países visados não poderá fazer-se exclusivamente nas fronteiras nacionais. Para ser mais eficaz, ela deve visar prioritariamente áreas mais pequenas, incluídas em perímetros de segurança. Nesses perímetros se englobarão as instalações e as entidades mais visadas pelo terrorismo, as quais beneficiarão da defesa proporcionada por complexos sistemas de detecção e vigilância e pelo emprego de armamentos especiais, tudo altamente sofisticado.

Aparecerão, assim, no interior dos Estados, verdadeiros castelos, presumidamente inexpugnáveis, fora dos quais as populações com menos interesse para a defesa ficarão relativamente desprotegidas.

Se isto acontecer, entrar-se-á, aos poucos, numa nova *Idade Média*, mas esta, por ironia, resultante do progresso tecnológico. De facto, os «nobres» (do ponto de vista antiterrorista) defendidos nos castelos e a «vilanagem» fora deles e um pouco abandonada à sua sorte, significa a imposição de uma qualidade de vida com fortes laivos medievais, no sentido pejorativo do termo.

E, aqui, os futurólogos dirão naturalmente que a imposição desta *qualidade de vida se tornará insuportável e desembocará em represálias violentas* contra os Estados contratantes do terrorismo desestabilizador, represálias que poderão ser o começo da *escalada* que conduzirá à guerra generalizada.

O problema põe-se em termos de estratégia indirecta: se um Estado contratante do terrorismo exceder a liberdade de acção que lhe é consentida (e excede-a se impuser a outro uma qualidade de vida insuportável) arrisca-se a ser alvo de represálias militares. Estas represálias, por erro de cálculo na liberdade de acção consentida numa estratégia indirecta, podem

originar contra-represálias, e assim sucessivamente até se franquearem alguns ou todos os patamares da escalada.

É, como dissemos, um *problema de estratégia indirecta* <sup>(1)</sup> que, aliás, permite se apresentem exemplos vívidos: os milhões de mortos da I Guerra Mundial resultaram do atentado de Serajevo, pois que, no estado de tensão nas relações entre as principais potências europeias, então vivido, esse atentado excedeu o grau da liberdade de acção consentida; há meses, Israel alarmou o Mundo com represálias em território libanês, pois se receou que excedesse a referida liberdade de acção e se entrasse na escalada.

Um estudo prospectivo poderá indicar aos responsáveis a área do esforço a desenvolver para tornar menos provável este indesejável futuro possível. Cremos que se situará no âmbito da obtenção de garantias internacionais, mas com carácter mais generalizado e vinculativo do que o conseguido até agora na ONU <sup>(2)</sup>.

### VIII — NOTA FINAL

Embora sem pretensão de esgotar o assunto, julgamos ter deixado claro que o terrorismo moderno é uma forma de violência com objectivos políticos, capaz de desestabilizar regimes, destruir Estados e pôr em risco o equilíbrio estratégico mundial.

Sendo assim, tudo aconselha a considerá-lo merecedor de análise detalhada. Meditá-lo, chamar a atenção para ele e estudá-lo, longe de ser alarmismo ou especulação, é fundamentalmente uma possibilidade de lhe negar a liberdade de acção de que tem desfrutado nestes últimos anos.

O receio de que os regimes democráticos se transformem em ditaduras, se adoptarem medidas antiterroristas, terá maiores probabilidades de ser realidade, quando tais medidas, por falta de reflexão e estudo, só forem pensadas e executadas sob a ameaça imediata da desestabilização visada pelas actividades terroristas. Com meditação serena e medidas oportunas, deve ser possível defender a democracia do terrorismo, sem a eclipsar.

Também parece não oferecer dúvidas que a defesa antiterrorista não

---

<sup>(1)</sup> Sobre estratégia indirecta interessa rever «Introduction a la Stratégie», pelo general Beaufre.

<sup>(2)</sup> «International Terrorism and the United Nations», por Maxwell Finger, in «International Terrorism», já citado.

é tarefa exclusivamente policial. Tentámos demonstrar que envolve vários organismos e departamentos do Estado e faz frente a tão graves perigos, que deve ser missão a englobar na defesa nacional.

Por fim, esboçámos uma futurologia. Embora o estudo tenha sido rudimentar, ele não deixa margem para grandes ilusões. De facto, tudo indica que o terrorismo se agravará e virá a ter possibilidades de, como sério problema internacional, conduzir a conflitos internacionais armados.

Foram estas as considerações nascidas com o estudo que aqui se conclui com a seguinte nota final:

Parece desejável que o tema *terrorismo* seja aprofundado e desenvolvido por quem tiver interesse e gosto por estes problemas. A tarefa será meritória, já que os conflitos menores — como é o caso do terrorismo — são o embrião de outros cuja gravidade, a médio e longo prazo, é evidente. O alheamento de agora pode ser um drama no futuro.

Lisboa, Janeiro de 1979

*Joaquim A. Franco Pinheiro*  
(General do Exército/Res.º)

---

SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE

*Continuação*

---



*«Velha sabedoria — e velha ignorância —  
popular: a saúde não tem preço.»*

Patrick Séry

### ECONOMIA SANITARIA

Já dizia S. Lucas (14-28): «Pois qual de vós, querendo edificar uma torre, não se senta primeiro a fazer as contas dos gastos, para ver se tem com que a acabar?»

Em Portugal não só a torre é envolvida em nevoeiro (como nos filmes de terror) mas adorna (como a de Pisa); e quanto a quem deite contas aos gastos, vamos lá que ou não abundam por aí ou retraem-se porque a ciência económica foi segregada e considerada conservadora ou reaccionária.

O SNS não é só uma questão política e só acidentalmente técnica; é antes as duas ao mesmo tempo.

A economia, por seu turno, com as suas leis implacáveis permanece subjacente a qualquer decisão política.

A irre realidade do português médio no tocante a este ponto é verdadeiramente confrangedora; no entanto ninguém como ele estaria em condições (vide o seu rendimento *per capita* . . .) de colocar tão importante assunto à cabeça de qualquer opção ou parecer.

Vejamos o que se passa no Mundo (CEE-1976) quanto a PNB e RCP (rendimento *per capita*):

PAISES	POPULAÇÃO (milhões)	PNB (milhões dólares)	R P C (dólares)
IRLANDA .....	3 200	8 100	2 440
INGLATERRA .....	56 600	224 500	3 980
FRANÇA .....	53 777	363 200	6 832
ITALIA .....	56 700	161 600	2 956
PORTUGAL .....	8 787	15 800	1 544
BÉLGICA .....	9 919	66 500	6 992
ESPAÑA .....	36 396	101 700	2 848
MARROCOS .....	18 200	7 850	—
HOLANDA .....	13 948	85 100	6 360
TUNISIA .....	6 062	4 800	—
ARGÉLIA .....	17 885	14 500	—
FINLÂNDIA .....	4 739	32 400	—
ÁUSTRIA .....	7 880	39 800	—
SUÉCIA .....	8 263	76 500	—
DINAMARCA .....	5 091	34 203	7 520
GRÉCIA .....	9 095	22 760	2 366
SUIÇA .....	6 720	58 900	—
REP. FED. ALEMÃ .....	63 160	449 100	7 380
LUXEMBURGO .....	358	2 420	6 760
TURQUIA .....	41 903	40 200	—
NORUEGA .....	4 068	31 100	—

O objectivo da apresentação destes números não é tanto dar-nos conta da nossa real posição no Mundo com que mais directamente estamos ligados, aliás conhecida (mas nem sempre lembrada) mas antes constituir o ponto de partida de reflexão profunda no que se refere ao sector que nos ocupa — a Saúde.

Sabe-se que do PNB 6-8% é a percentagem tradicionalmente destinada ao sector saúde (em Portugal 3% a preços de mercado): ora, se considerarmos países de população semelhante à nossa e um valor ideal de 8%, a

percentagem de produto nacional bruto que lhe é destinada nem por sombras tem o mesmo valor absoluto:

1976

PAISES	POPULAÇÃO (milhões)	8% DO PNB (milhões dólares)
PORTUGAL .....	8 787	2 164
BÉLGICA .....	9 919	5 320
ÁUSTRIA .....	7 888	3 184
SUÉCIA .....	8 263	6 120

Portanto, em países europeus de população semelhante, as possibilidades de realizações em saúde são completamente diferentes (+ 3 vezes na Suécia); é quase para afirmar que em Portugal há efectivamente bem pouco para distribuir, pelo menos no futuro imediato.

O próprio valor previsional de 8,0% começa a ser optimista se considerarmos a taxa de evolução anual verificada em alguns países:

EVOLUÇÃO DA % PNB ATRIBUÍDA A SAÚDE

ANOS	EUA	RFA	SUÉCIA	FRANÇA	REINO UNIDO
1950	4,6		2,5		
1967 1968	6,7	7,4	6,2	4,9	4,6
1974 1975 1977	7,7	9,2 10	8 8	6,8	6,5
1980est	8,5				

As Bases Gerais do Plano e Orçamento Geral do Estado Português para 1978 prevêem despesas orçamentais (em milhares de contos) de 219 571 contos, das quais 23 550 ou seja 10,7% se destinam aos assuntos sociais.

Verba elevada, dir-se-á, se se comparar com o OGE de 1977 (total 174 684 e 14 564 para os Assuntos Sociais ou seja 8%) mas que tem necessariamente de cotejar-se com o valor absoluto das despesas de Saúde, com taxa de crescimento dos gastos com a saúde, como cenário do SNS proposto e as metas que lhe estão adstritas, etc.

Assim, a taxa de aumento de despesas com a saúde a nível mundial, no período de 1970 a 1976, subiu de 69,6 para 139,3 biliões de dólares (ou seja um aumento de 50% em 6 anos!).

Essa taxa é anualmente cotejada em 15-20%.

Aliás, já antes a 1970 estatísticas seguras demonstravam que, nos países altamente industrializados, a assistência médica registava uma subida dramática quando comparada à satisfação de outras necessidades básicas.

Assim, nos EUA, e de 1960 a 1970 a assistência médica registava um aumento de 42%, e apenas de 29% com a habitação; 28% com todos os itens; 27% com vestuário; 27% com alimentação, 26% com educação e tempos livres; 23% com transportes.

Tem enorme importância a *comparação da evolução dos consumos e sobretudo a estabilização económica dos sistemas consoante o seu padrão, nacionalizado ou liberal.*

No Reino Unido as despesas com a saúde aumentaram apenas 1% em 22 anos; começaram a subir somente a partir de 1969, a princípio lentamente e mais rapidamente a partir de 1973 (4,89%) até chegar ao valor de 5,04% em 1976.

Em contrapartida, nos EUA a taxa de crescimento foi de 7,6% de 1950 a 1960, de 8,5% de 1960 a 1965, de 19,2% de 1965 a 1970 e de 9,2% de 1970 a 1974 (enquanto a percentagem do PNB apenas aumentou de 1950 a 1974 de 4,6 para 7,7%).

O resultado seria o mesmo se em vez dos EUA se invocasse a maioria dos países europeus, onde se pratica a medicina convencionada; assim na RFA enquanto o custo de vida aumentou 50%, o custo da saúde aumentou 200%, calculando-se que a este ritmo de crescimento no ano 2000 todo o salário será engolido pelo seguro-doença: é caso para vaticinar que naquele ano todos os alemães estarão de boa saúde embora alegremente arruinados.

Estatísticas recentes parecem vir a demonstrar que as despesas com a saúde tendem também a aumentar de modo preocupante nos países de sistema inteiramente socializado (URSS: de 1973 a 1974 um aumento de 16,9%!).

As despesas com a saúde contam-se entre as de progressão mais rápida, crescendo a ritmo análogo ao dos tempos livres, habitação, equipamentos e veículos automóveis.

Se analisarmos agora as *fontes de financiamento* das despesas sociais em alguns países europeus, referidas a 1972, poderemos analisar não somente as contribuições para essas despesas como também a comparação com a carga tributária dos respectivos países:

FINANCIAMENTO E DESPESAS SOCIAIS (1972)					IMPOSTOS % PNB
PAÍS	ESTADO %	PATRO- NATO %	POPULA- ÇÕES %	DIVERSOS %	
DINAMARCA ...	81	10	6	3	44
REINO UNIDO...	40	34	18	8	—
R. F. ALEMÃ ...	23	50	24	3	37,3
FRANÇA .....	16	62	20	2	35,2
HOLANDA .....	13	43	36	8	45,8

Sem entrarmos por ora na análise destes dados, não há a menor dúvida de que devido à maior limitação e controlo das despesas, os custos globais da saúde em sistemas nacionalizados são mais baixos e estáveis do que em outros sistemas (medicina liberal, medicina convencionada).

Nos sistemas de seguro-doença os défices quase gerais das respectivas contas atingem níveis tais (9 milhões de francos em 1974 em França, por exemplo), que as medidas paliativas a que tem vindo a recorrer-se desde há anos nada mais têm conseguido do que adiar a necessidade de uma decisão nacional no que respeita ao seu financiamento; tem-se mesmo a noção de que é esta a última oportunidade a conceder à medicina liberal.

Efectivamente os regimes de contenção de despesas (restrição ao re-  
ceituário, formulário nacional de medicamentos, etc.), lançados para impedir  
a progressão em flecha dos custos com a saúde, têm-se mostrado bastante  
ineficazes, deixando ainda problemas horríveis por resolver, como sejam a  
definição dos limites entre o possível e o desejável.

Pode seguramente afirmar-se que não existe nenhum país em que o  
funcionamento dos serviços de saúde seja inteiramente satisfatório e, o que  
é pior, seja capaz de controlar os custos in comportáveis do sistema (qualquer  
que seja) que tenha adoptado para si próprio: ressaltando certas diferenças  
a nível local, o fenómeno é geral.

**CONSUMO PÚBLICO EM SAÚDE (NÍVEL INTERNACIONAL)**

**COMPARAÇÃO DO CONSUMO PÚBLICO EM SAÚDE A NÍVEL  
INTERNACIONAL**

SISTEMA SAÚDE	ANOS	% do consumo público em saúde no consumo público total	% do consumo público em saúde no PNB	Consumo público em saúde per- -capita (escudos)
	PAISES			
CONVENÇIONADO	ITÁLIA (1973) .....	8,3	1,2	157
	GRÉCIA (1972) .....	8,8	1,2	367
	ESPAÑA (1974) .....	20,9	1,9	1 228
	PORTUGAL (1974) .....	16,4	2,4	919
SNS	FINLÂNDIA (1977) .....	23,4	4,0	3 783
	SUÉCIA (1973) .....	22,9	4,7	8 043
	REINO UNIDO (1974)...	20,7	4,2	3 583

## EVOLUÇÃO DOS CONSUMOS A NÍVEL NACIONAL

1000 contos

<i>ANOS</i>	<i>Consumo público em saúde</i>	<i>% do consumo público em saúde no consumo público total</i>
1970	2 752	10.9
1971	3 326	12.0
1972	4 588	14.4
1973	5 980	16.1
1974	8 069	16.4

De 1970 a 1974 a percentagem do consumo público em saúde no consumo público total aumentou de 55%; no mesmo período, a percentagem do consumo público em 1000 contos aumentou 193%.

*DISCRIMINAÇÃO DOS CUSTOS A NÍVEL INTERNACIONAL  
E NACIONAL*

Em quase todos os países, no conjunto das despesas de saúde, as despesas da hospitalização pública e privada ocupam o 1.º lugar (França 42,2%) devido sobretudo ao aumento da diária de internamento (15 a 25% por ano).

Os factores considerados mais responsáveis pelo aumento das despesas hospitalares são: os demográficos (aumento absoluto das 3.ª e 4.ª idades, grandes consumidores de verbas de saúde), sociais (alargamento da protecção social) e técnicos (enorme desenvolvimento das técnicas de diagnóstico; progressos da cirurgia cardíaca; técnicas de reanimação e cuidados intensivos; cuidados dos prematuros; utilização das altas energias; o emprego de próteses onerosas; aumento das técnicas de reeducação funcional; aumento da terapêutica medicamentosa, etc.).

A nível nacional a tendência é semelhante: assim, em 1974, só os Hospitais Cíveis de Lisboa e o Hospital de Santa Maria despenderam, respectivamente, 645 731 e 348 166 contos, ou seja, 8% e 4,3%, respectivamente, do consumo público em saúde: durante o II Governo Constitucional, a assistência hospitalar absorvia 26% das despesas com a saúde (56% da qual correspondia a Hospitais Centrais).

No período de 1970 a 1974 a taxa de crescimento dos custos de saúde foi de 16,5% mas a dos custos hospitalares de 19,6%.

De um modo grosseiro, pode afirmar-se que a manutenção de um mega-hospital consome, em 3 anos, 3 vezes o custo inicial da construção do mesmo.

No que respeita à CONSTRUÇÃO o custo dos Hospitais é ruinoso:

CUSTOS DE HOSPITAIS POR CAMA A NIVEL NACIONAL

1000 Esc.

	1968	1978
HOSPITAL DISTRITAL	300	mais de 1200
HOSPITAL CENTRAL	500	mais de 1700
HOSPITAL ESCOLAR (ENSINO)	600	mais de 2000

Portanto, de 1968 a 1978 o preço da construção dos hospitais aumentou, consoante a sua valência, 3,3 a 4 vezes mais.

Quanto a SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS basta considerar que na origem (não portuguesa...) um estimulador de pilhas nuclear custa 239 475\$00 e químico 72 800\$00; o custo anual por doente de hemodiálise é de 910 000\$00; um aparelho de «scanner» custa 21 840 000\$00 e cada exame com esta nova técnica revolucionária radiológica de 5460\$00 a 7280\$00, etc., etc., para se ter ideia das verbas astronómicas que acarreta o exercício de uma medicina moderna.

No que se refere a serviços, os mais dispendiosos são, por ordem decrescente: laboratórios de análises clínicas, radiologia, cirurgia, consultas externas e visitas domiciliárias.

Estes factos alertam-nos para a tomada de consciência de, considerados os nossos recursos (em nível absoluto), termos de ir aceitando mais cedo que os outros o estabelecimento de opções e limites, e por outro lado para a absoluta necessidade de levarmos a cabo uma política de controlo, centralização, regionalização e máxima reestabilização coerente e inflexível.

O ritmo de crescimento do consumo em MEDICAMENTOS é igualmente aterrador (14% por ano, em média); a maior doença do Mundo tornou-se a farmacomania, logo após a medicomania.

Em média, cada indivíduo consome 6 a 7 medicamentos por ano com receita médica e 5 a 6 sem receita.

Em França como nos Estados Unidos 1 em cada 10 internamentos é devido a excessos terapêuticos, e parte deles a «medicamentos antimedicamentos».

A saúde não tem preço? Que diga cada francês que em 1973 gastou 300 francos em farmácia, para 120 dos suecos e 170 dos americanos. A evolução do orçamento familiar para consumo medicamentoso subiu de 5% em 1950 para 10% em 1965 e 15% em 1975.

No meio desta orgia da droga, a taxa de crescimento anual da indústria farmacêutica é, via de regra, a maior de todas: 11% em média, 17 a 18% para grandes firmas. E o volume dos seus negócios — 42 milhões de contos em 1972, em França, coloca-a em 3.º lugar, a seguir às indústrias aeroespacial e electrónica; volume que duplica, aliás, todos os sete anos.

Sobreconsumo, concorrência, anarquia do mercado, alienação, etc. — cortejo habitual . . .

Só em Portugal há 14 000 especialidades farmacêuticas para 3582 da Bélgica, 4500 da França, 6617 do Japão, 7500 da RFA, 8932 da Itália, 9172 da Espanha.

Destas, pelo menos 80% poderão ser inúteis ou perigosas.

Da maior parte dos produtos existem 3, 5, 10 ou mais versões (em 1972 lançou-se em França a 42.ª marca de aspirina).

As margens de lucro da indústria são altíssimas (com a crise baixaram logo . . .) e muito mais do que para qualquer outro ramo do comércio; em um estudo (França) 11% para o industrial, 34% para o farmacêutico (o qual tirou um curso para nada . . .) e . . . 23% para o Estado.

A maioria dos peritos garante que o preço da maioria dos medicamentos poderia, pelo menos, baixar para metade!

A máquina publicitária desenfreada absorve em média 25% dos orçamentos das multinacionais, três vezes mais que a investigação (a qual em vez de aumentar diminui — 11% em 1966, 8% em 1972 — e, em vez de se encaminhar para o prioritário — cancro por exemplo —, deriva para actividades mais rentáveis impostas por esplêndidos estudos de mercado). Embora 96% dos médicos deitem fora a documentação publicitária sem a ler, só os 4% restantes chegam para justificar a actividade!

E o utente? Esse participa no «sabbat»: assim, avalia-se em 30-40% o número de produtos destruídos depois de permanência sem utilização nos armários de família. Entre nós, em 1975, os medicamentos absorveram 36% dos gastos por doença e maternidade do Regime Geral da Previdência.

A responsabilidade dos utentes na medicamentomania não é, aliás, como seria de esperar, igual: assim, num sistema de convenção como o francês, o consumo varia com os rendimentos, o nível de instrução, o domicílio e a categoria socioprofissional.

Assim, um funcionário superior gasta com a saúde duas vezes mais do que um homem do campo (412/237 F); os habilitados com cursos superiores são os maiores consumidores (426 F); o desprotegido socialmente tem um consumo muito mais baixo (149 F) que o socialmente seguro (372 F). O valor mais baixo é-nos dado pelas famílias numerosas de mais de 9 pessoas (apenas 147 F).

As diferenças entre um aglomerado familiar de fracos recursos e outro abastado são muito pequenas —1 a 2,5 no máximo.

O recurso ao especialista varia igualmente com as classes sociais (funcionário superior —1 vez em 2; operário —1 em 4; agricultor —1 em 6).

Estes inquéritos impõem por si só a universalidade e generalização da cobertura sanitária e a supressão da taxa moderadora para as classes mais desfavorecidas.

A reflexão sobre estes assuntos levar-nos-ia longe: basta por exemplo que reflectamos no aspecto de que, em quase todos os países, os medicamentos são reembolsados quase integralmente pela Segurança Social — e porque não a carne, o peixe (incluindo o «fiel amigo» . . .), a habitação, etc., poderemos perguntar-nos?

Em Portugal, a pobreza tecnológica e económica dos serviços de estatística e informática impossibilita uma avaliação rigorosa dos custos-eficácia, já aliás difícil em saúde.

Na verdade só são facilmente contabilizáveis *os efeitos negativos* quer directos — remunerações do pessoal, hospitalização, despesas com medicamentos, etc. —, quer indirectos (custos sociais) — mortes prematuras, baixas por doença, abstencionismo, diminuição temporária da capacidade produtiva, etc.

Pelo contrário, as despesas efectuadas com sociais «ganhos» ou «recuperados» (*efeitos positivos*) não são contabilizáveis.

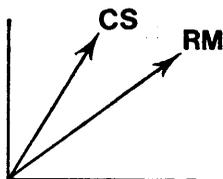
Da confrangedora pobreza de dados econométricos de saúde disponíveis ou publicados, sabe-se apenas que:

- em 1976, os 21 milhões de consultas do SMS facturadas a 250\$00 importariam num encargo de 5250 milhões de contos, dos quais apenas 1200 milhões respeitam ao pessoal prestador;
- em 1977 gastaram-se 27 milhões de contos; para 1978 prevêem-se 28 milhões de contos; a verba de 25 ou 26 milhões de contos «quando o SNS estiver a funcionar em todo o território» não é merecedora de confiança por diversas razões e terá certamente o mesmo futuro que a desastrosa previsão do Primeiro-Ministro britânico quando da implantação do SNS (descida de gastos!);
- Sabe-se que a ADSE gasta 200 000 contos/ano o que equivale a 200\$00 por pessoa; as Caixas de Previdência, o Sindicato dos Bancários e os Serviços Sociais do Ministério da Justiça gastam, respectivamente, por pessoa e anualmente, 1600\$00, 1400\$00 e 1200\$00.

Que conclusões poderemos tirar destes dados? Em nossa opinião, não são certamente as que os partidários dos dois projectos em discussão invocam em defesa das suas posições, numa autêntica «batalha naval de verbas». . . e demagogia: isto é, nenhuma.

Somos pois antes pelo «turismo através das soluções estrangeiras», sem esquecer o imperativo moral e social de «não permitir que se gastem tanto quanto 90% dos recursos com 10% da população» como sucede actualmente e a regra de que, em épocas de grande crise, ou austeridade, ser sempre o sector da saúde um dos mais se não o mais atingido (vide imposições do FMI a alguns países, por exemplo).

Um facto incontroverso é que a divergência contínua e crescente, entre as linhas tendenciais de evolução do custo da saúde (CS) e do rendimento nacional (RN) tem obrigado a tomar medidas de contenção de despesas de dois tipos:



### *Quantitativas*

- Aumento da fracção do rendimento nacional atribuído à saúde;
- Diminuição das despesas (redução dos benefícios, aumento das taxas moderadoras, atrasos do reembolso, aumento das comparticipações de padrões e empregados, perfil médico, formulário hospitalar, etc.);
- Investimento prioritário:
  - no sector das doenças recuperáveis;
  - nos estudos sobre os custos da medicina preventiva e curativa.

### *Qualitativas*

- Educação sanitária da população («mass maedia», equipas de saúde, etc.);
- Racionalizar a distribuição dos cuidados médicos através:
  - do recurso à equipa sanitária pluridisciplinar;
  - da integração dos sectores público e privado.

A tónica sobre um ou outro destes pontos, essa depende, claro está, da... atitude política!

A avaliar pelos clamores levantados na maioria dos países de Medicina liberal face à necessidade de contenção da subida descontrolada de gastos, mais do que por razões de natureza ideológica como é bem de

ver, há uma tendência nítida de cada vez mais se aproximarem ou virem a adoptar sistemas de saúde nacionalizados, talvez mais precocemente do que outros.

### SERVIÇO GRATUITO

Projecto MAS: «O acesso ao SNS é, *em princípio*, gratuito para os utentes, *sem prejuízo do estabelecimento de taxas moderadoras tendentes a racionalizar o referido acesso*. É sempre gratuito o acesso... (Base VII, 1 e 2).

Secção Regional do Sul da Ordem dos Médicos; «O acesso aos cuidados de saúde implicará a existência de uma taxa moderadora, função do...

3. O acesso será gratuito desde que... (Base VII, 1, 23 e Base V).

Projecto CDS: «O seguro de saúde dever será realizado pelo utente, em instituições seguradoras, mediante pagamento de taxas determinadas para o cobrir» (Base LVI, 2).

«Contribuição do beneficiário do sistema; cobrança de taxas moderadoras (Base LVII, 1a e 1c).»

Constituição da RP 1976: «O direito à protecção da saúde é realizado pela criação de um SNS universal, geral e gratuito» (Artigo 64.º, 2).

Gratuito: do latim «gratuitu» «de graça, por nada» diz um dicionário etimológico que acrescenta: «A razão em que se funda, é porque o benefício de cousa meramente *gratuita*, é indevida!» — Século XVII, Floresta, II, B, 4, 15, § 3, pág. 152.

### CONCLUSÃO

1. Todos os projectos são inconstitucionais, sem excepção, porque oferecem serviços não... gratuitos.

Não se deve pois mascarar a realidade dos projectos próprios e apodar de inconstitucionalidade os alheios, iludindo a necessária contaminação daqueles pelo mesmo mal.

2. O conceito de gratuidade é inteiramente falso: paga-se e bem no que se refere ao direito à saúde e de uma de duas maneiras:

- a) através dos impostos directos e indirectos (1);
- b) através de forma mista seguro doença + taxas moderadoras para não invocarmos o pagamento directo ao médico pelo doente dos regimes liberais.

3. Quando se diz SNS gratuito (que nunca é) pretende dizer-se apenas que o acto médico no momento da sua prestação poderá ser totalmente gratuito; se excluirmos pois os grupos privilegiados definidos nos Projectos MAS (Base VII, 2), SRS da OM (Base VII, 3) ou CDS (Base LVI, 2) nenhum deles assegura a gratuidade efectiva no acto da prestação.

4. O preço da saúde reflecte-se na carga tributária, no dia-a-dia do cidadão, na subida do custo de vida, na inflação, etc., embora por vezes não nos apercebamos de tal, embriagados pela riqueza verbal de políticos e demagogos; bem depressa a realidade nos vem chamar à razão: basta analisar a subida dos índices gerais de preços no consumidor (inflação) em 1977 relativamente ao ano anterior (—11,3 na indústria e transportes, Porto; —7,9 para os trabalhadores agrícolas) para nos apercebermos de tal.

5. A implicação da existência da taxa moderadora sem «plafond» preestabelecido e baixo é uma abstracção perigosa pela possibilidade de expansão incontrolada e sua transformação em forma de financiamento pelo Governo, logo e como o entender.

Mesmo no Reino Unido (SNS) a percentagem de contribuição *directa* da população era há bem pouco de 8%, sendo certo que tal sistema punha o utente a coberto de futuros aumentos de contribuições.

Em contrapartida não há memória de retracção do montante das contribuições para o sector, em qualquer país, uma vez estabelecido o seu nível.

As faixas moderadoras, transitórias ou definidas, poderão constituir factores de educação para a saúde ou moralização.

---

(1) Impostos directos — veículos, sisa, sucessões e doações, capitais, profissional, contribuição predial e industrial, etc.

Impostos indirectos — selo e similares, transacções, direitos de importação, sobretaxa de importação, tabaco, venda de automóveis, etc.

6. Há por fim que ter em conta o abaixamento do limiar de percepção à dor devido à gratuidade dos serviços, factor certo do sobreconsumo médico.

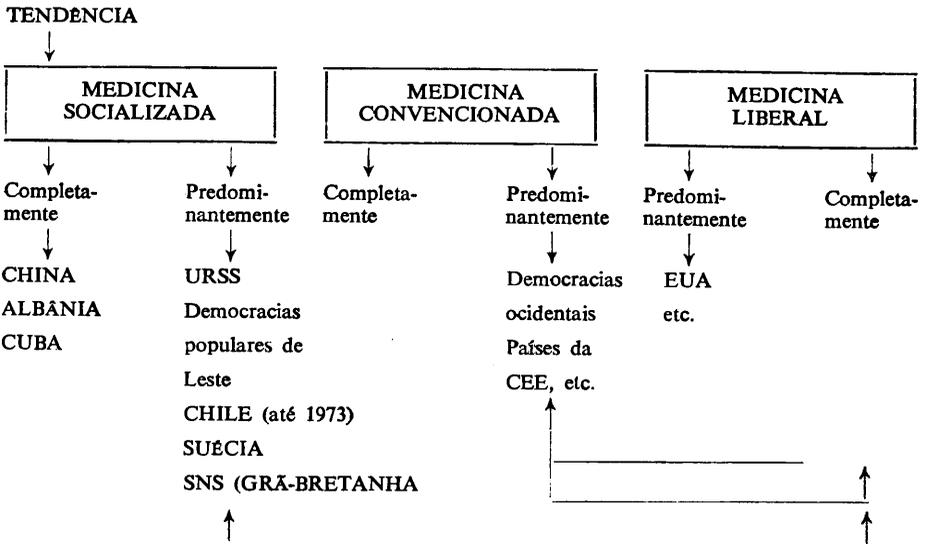
### MÉDICOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS, CONVENCIONADOS, LIBERAIS

É uma questão dominante e que tem motivado tomadas de posição de diversos quadrantes políticos ou profissionais.

Entendamo-nos sobre alguns pressupostos:

1.º Não há (com excepção talvez da China e Albânia) sistema de saúde reduzido na prática a uma só das modalidades de intervenção.

A Medicina pública é universal; nos países de medicina convencionalizada existe também medicina privada; nos países de medicina socializada sobrevive a medicina privada (autorizada, clandestina ou «encapotada»).



2.º O problema reside pois mais na *dominância e hierarquia de prioridades* dos sistemas do que na sua absoluta pureza.

- 3.º A tendência generalizada é para sistemas de controlo do regime de custos. E onde o enquadramento sociopolítico o permite para a nacionalização e regionalização do sector; onde o não possibilita, para uma clara declaração de intenções ou velada aspiração de sua implantação futura.
- 4.º O estatuto de funcionário público (a «funcionarização» do médico) não é do agrado da classe médica e só pela força política lhe é habitualmente imposto, após profundas e mais ou menos prolongadas lutas do período de transição.

### *COMPORTAMENTO DA CLASSE MÉDICA PERANTE A NACIONALIZAÇÃO DO SECTOR*

Uma análise das motivações que teriam levado estudantes a abraçar a profissão médica demonstrou: para adquirir conhecimentos — 70%; «ver» de perto a doença — 60%; prestígio científico — 56%; anseio de contacto social — 50%; prestígio social — 47%; minorar o sofrimento do seu semelhante — 42%; ambição de dinheiro — 36%; desejo de ser útil — 30%; atracção pelo sentido de responsabilidade — 28%; atracção pelo acto médico em si mesmo — 27%; atracção por profissão liberal 13%; anseio de segurança profissional — 11%.

Embora pondo em reserva a validade universal de tal estatística, constatamos pela sua análise que as motivações de ordem social ou moral se afastam do topo da tabela e temos dúvida da existência do protótipo do «homem social médico» em qualquer parte do mundo; por outro lado não estamos de acordo com a asserção de que para resolver o problema da medicina é preciso apenas «remplir la bouche d'or aux médecins».

Compreende-se perfeitamente que decorridos seis anos de discussão sem saída entre a BMA (Associação Médica Britânica) e o Governo para a institucionalização do SNS, o plebiscito à classe médica organizado por aquela Associação tivesse ainda demonstrado que apenas 45% dos 39 000 médicos votantes fosse favorável ao SNS.

A realidade dos factos demonstra no entanto que, uma vez decidida a socialização da Medicina, a oposição da classe médica não faz entrar mas apenas arrastar o processo; a razão do facto reside na insignificância da força eleitoral da classe e na atitude dos políticos que tenderão a minimizar

os interesses dos médicos para arrancar com o SNS, bloquear as resistências ao mesmo e obter dividendos eleitorais.

Uma coisa é certa: a base social de apoio está quase sempre garantida como pode depreender-se deste comentário de uma dona de casa inglesa radicada há muito em França: «Pude comparar durante muito tempo o vosso e o nosso sistema e não posso habituar-me à ideia de puxar pelo porta-moedas quando vou ao médico; por isso a minha preferência vai para o SNS.»

A atitude negativista dos médicos para uma tendência (nacionalização da saúde), hoje considerada como imparável, tem-nos desviado do comportamento mais racional de «a frio» participar com compreensão, realismo, autoridade e... persistência na planificação da saúde.

As consequências do facto estão à vista: decorridos 30 anos da institucionalização do SNS britânico a dessatisfação dos médicos pelo sistema é notória, talvez não sem fundamento: basta pensar que as consultas ao médico de clínica geral são gratuitas, que o utente pode chamar o médico a qualquer hora do dia ou da noite, que não há sistema de marcações e o médico tem de atender todos os doentes que o procuram no consultório, que o médico é responsável pela assistência aos seus doentes durante as 24 horas do dia, os 7 dias da semana, as 52 semanas do ano, etc., e talvez se conclua que o seu regime de vida não será certamente dos melhores.

Entre nós as propostas governamentais para os médicos da periferia propõem a disponibilidade das 8 às 20 horas de 2.<sup>a</sup> a 6.<sup>a</sup> feira, a cobertura das urgências nocturnas das 20 às 8 horas e aos sábados e domingos em alternância com os colegas da mesma zona (22 horas semanais com 5 médicos...) uma noite por semana e um fim-de-semana por mês...

Quão melhor teria sido conjugarem-se esforços para cooperação na instauração da saúde e tomada de medidas de retribuição do trabalho justas, compreensivas e não discriminatórias!

#### OS 4 PRINCÍPIOS DA MEDICINA LIBERAL...

##### 1.º PRINCÍPIO — *Livre escolha do médico*

A possibilidade de livre escolha pressupõe que... possa ser executada, isto é, que os médicos de clínica geral e/ou especialistas estejam proximamente disponíveis (não há nenhum sistema de saúde que se responsabilize pela

totalidade dos encargos económicos ou sociais decorrentes de deslocações), que os utentes tenham disponibilidades suficientes ou sejam dispensados do pagamento na altura da prestação do acto médico e que o critério de escolha do utente possa funcionar adequadamente.

A análise comparativa dos projectos apresentados relativamente a este ponto mostra que:

- No SNS é (teoricamente) possível assegurar uma mais completa cobertura e distribuição de clínicos gerais e sobretudo de especialistas e portanto a sua maior proximidade das populações mais carecidas da periferia e do interior, do que na MC;
- Embora os encargos para a consulta em MC possam abaixo de certo «plafond» de rendimentos ser abolidos, os múltiplos problemas decorrentes com os casos acima desse «plafond» (por ex. pagamento imediato ou reembolso quase sempre tardio, despesas com transportes, etc.) tornam o processo ainda mais difícil às classes menos favorecidas, o que acontece em menor escala com o SNS;
- Se o médico tabela os actos que pratica é o médico que escolhe o doente;
- Se a triagem não passa pelo crivo do clínico geral (mais aleatória na MC) a escolha técnica do especialista adequado é mais difícil podendo dar lugar a duplicação de serviços;
- A livre escolha recíproca médico-doente reclamada por alguns códigos deontológicos tem por vezes a seguinte redacção: «o médico pode recusar-se a ver o doente desde que se não trate de caso urgente ou haja outro médico a quem o doente possa facilmente recorrer»...

## 2.º PRINCÍPIO — *Preservação do segredo profissional*

É um direito permanente e persistentemente reclamado; e quiçá o mais difícil de atribuir.

Efectivamente como assegurá-lo e mantê-lo com os sistemas actuais de colheita e processamento de dados, mecanização, informática, administração de doentes, gestão financeira, etc.?

E não se vê, antes pelo contrário, que os sistemas de medicina liberal sejam sob este ponto, *na prática*, mais exigentes ou respeitadores do princípio, o qual para qualquer sistema se resume apenas a manter o segredo

médico sempre que tal é (ou devia ser) possível: a talvez melhor preservação na medicina privada de ambulatório não chega para ultrapassar o facto da quase identidade de situações no que se refere à medicina hospitalar.

Hoje o problema não tem já a dimensão de outrora, de derrogação sistemática do princípio por motivos de gestão de doentes ou médico-legais.

### 3.º PRINCÍPIO — *Liberdade de prescrição de medicamentos ou orientação terapêutica*

É já (e há-de sê-lo cada vez mais) restringida nos dois sistemas (SNS e MC) através da adopção de formulários hospitalares, institucionalização de controlos diversos como o perfil médico em França, listas de medicamentos de receituário obrigatório e venda livre, etc.

Há no entanto a certeza de que nos países menos ricos as restrições terão de convergir para limites muito próximos independentemente dos sistemas em causa, dado o aumento em espiral dos custos (sobretudo como vimos à custa da hospitalização e medicamentos), até níveis absolutamente incomportáveis para a economia desses países, todos eles declarada ou veladamente à beira da ruptura no sector.

### 4.º PRINCÍPIO — *Pagamentos por acto singular*

O pagamento por acto singular ou vencimento mensal não afecta essencialmente a qualidade dos serviços prestados.

Mas atenção: há que fazer intervir neste pontq a necessidade de ajustamento condigno e justo de vencimento e regime tributário, alargamento do regime de segurança social a pessoal de saúde, etc., sem o que essa igualdade de base se desequilibra na prática.

Uma chamada de atenção para a depreciação do contexto de funcionamento e exaltação da liberalização (ambos frutos do liberalismo económico do passado), certamente susceptíveis de inversão em novo contexto sociopolítico, cultural e educacional. Continuar a neles insistir, é fazer também e só política...

Outra chamada de atenção: todos os quatro princípios da medicina livre são derogados nos hospitais: portanto não se pde reclamar um estatuto de manutenção das 4 liberdades para a medicina privada e outro para a medicina hospitalar.

*PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO  
(PROJECCÕES PARA O HORIZONTE 1990)*

O aumento das populações idosas (3.<sup>a</sup> e 4.<sup>a</sup> idades) vai aumentar significativamente o consumo de saúde; a urbanização por seu turno vai obrigar a uma maior concentração dos órgãos prestadores de saúde.

As alterações do meio ambiente agravar-se-ão: é de esperar maior poluição da água ou atmosférica, a degradação do enquadramento da vida natural, a deterioração ou má qualidade dos alimentos.

Pode contar-se certamente com a quase completa desapareção das doenças evitáveis; a diminuição substancial das doenças congénitas ou hereditárias e determinadas neoplasias malignas; a redução significativa das taxas de mortalidade por cancro; a supressão das repercursões das doenças do metabolismo e endócrinas; a manutenção em vida útil dos doentes portadores de graves doenças do fígado e rins; o aumento da segurança e inocuidade das técnicas cirúrgicas; a multiplicação quantitativa e qualitativa das próteses humanas, animais ou artificiais.

Há fundadas dúvidas de que se possa influir significativamente sobre as chamadas doenças da civilização e portanto será de prever a persistência da elevada mortalidade das doenças cardiovasculares (a menos que se descubra e actue sobre as suas causas), o aumento das doenças do foro psiquiátrico e das toxicomanias bem como da morbilidade por acidentes.

Por estes motivos, a morbilidade real de 1990-2000 talvez não seja muito diferente da actual.

O aumento do consumo e gastos com a saúde continuará a processar-se devido aos progressos científico-técnicos, ao incremento da prevenção primária, à melhoria dos rendimentos e do nível sociocultural das populações, eles próprios geradores de uma melhor educação sanitária e ao mesmo tempo do abaixamento do limiar de tolerância à dor e sofrimento.

Será inevitável a reorientação do planeamento e distribuição dos recursos: por exemplo, a análise das taxas de mortalidade poderá fazer levar aos objectivos primordiais da luta contra os acidentes, o alcoolismo, o cancro, as doenças mentais, cardiovasculares e da infância, etc.; os estudos de morbilidade levarão a prestar maior atenção às doenças do aparelho respiratório, digestivo, osteoarticular e dos cuidados dentários.

A política de saúde irá certamente concentrar-se ainda mais sobre determinadas categorias sociais ou actividades de maior risco: 3.ª e 4.ª idades, crianças, agrícolas, mineiros, etc.

Todo este cenário está condicionado aos recursos disponíveis; considerando o carácter vultuoso das despesas actuais, o alcance de um equilíbrio financeiro dos sistemas sociais que asseguram os encargos com as despesas da saúde poderá influenciar de modo determinante a selecção da organização, estruturas e actividades de saúde.

*«Que os jovens olhem para a frente, os velhos para trás.»*

Montaigne

### CONCLUSÕES:

1. Portugal é um país que se situa mais na faixa do subdesenvolvimento do que na via do desenvolvimento e portanto pobre (actual e talvez potencialmente, de modo absoluto ou relativamente).

2. Não há sistema de saúde inteiramente satisfatório; os existentes ou claudicam pela quantidade ou qualidade de serviços (escassos ou deficientes), pelos custos (excessivos) ou recursos disponíveis (insuficientes).

3. Dos sistemas de saúde, o estatizado ou socializado é o mais barato e estável, não estando provado que seja o menos eficiente, embora como todos tenha defeitos, alguns graves.

4. A saúde é um processo político; a implantação de um serviço de saúde estatizado depende da correlação de forças políticas presentes no momento.

5. A economia, com as suas leis inexoráveis, está subjacente a qualquer decisão política.

Se se considerar o valor absoluto do seu rendimento e PNB conclui-se que a opção para o nosso país («faute de mieux») passa por um Serviço de Saúde estatizado quaisquer que sejam as dificuldades e resistências decorrentes da insularização de um sector nacionalizado em ambiente capitalista.

6. O serviço de saúde de base estatal deve ter por objectivo garantir a qualquer indivíduo, no momento necessário, os cuidados de saúde de que precisa.

7. O modelo desse serviço deve respeitar os seguintes princípios fundamentais, na medida das possibilidades:

- *base estatal*, isto é, todo o seu equipamento material e humano pertence ou depende do Estado;
- *universalidade*, isto é, deve contemplar toda a população, sem discriminação do «status» geográfico, social, económico ou profissional;
- *generalização*, isto é deve englobar todos os cuidados de saúde (promoção da saúde, prevenção e tratamento da doença e reabilitação);
- *tender à gratuidade real*, isto é dever orientar-se para a gratuidade efectiva no momento da prestação do acto médico;
- depender do trabalho em equipa multidisciplinar, segundo o critério da hierarquia de competência;
- indissociabilidade, integração e continuidade dos níveis ou escalões dos cuidados primários, secundários e terciários, cuja organização deverá conter todos os meios existentes, assegurar a sua interligação e o encaminhamento coerente e compatível do utente pelos mesmos;
- pagamento aos prestadores sob a forma de remuneração por salário;
- regime de trabalho dos prestadores em tempo integral e dedicação exclusiva;
- aceitação, pelos utentes, isto é, dever estar de acordo com os interesses gerais de todo o povo português que com ele interactuará num duplo processo dinâmico de educação e aperfeiçoamento;
- atribuição aos órgãos centrais de funções técnico-normativas e de planificação global imperativa através da definição de metas e prioridades em períodos de três ou cinco anos;
- participação organizada dos utentes na regulamentação, planeamento, programação, administração, gestão, execução de tarefas e avaliação de acções a todos os níveis através dos seus órgãos representativos (autarquias, sindicatos, comissões de moradores, trabalhadores, etc.) e dotados da formação necessária ao exercício das suas funções;
- responsabilização do consumidor através da instrução e educação sanitária que substitua o segurismo;
- garantia de satisfação dos prestadores, isto é, deve proporcionar carreiras do pessoal de saúde bem estruturadas e interligadas, em função do grau de carreira e do regime de prestação de serviços, remunera-

ções justas, direito aos esquemas de segurança social da função pública, garantia de dignificação das condições de trabalho para o exercício da profissão, possibilidade de formação profissional contínua e direito de associação nas organizações representativas das classes;

- humanização da relação prestadores-utentes;
- financiamento público, isto é, encargos financeiros essencialmente suportados pelo OGE e calculados na base do PNB.

8. A atribuição dos recursos disponíveis (escassos) deve recair prioritariamente no saneamento do meio ambiente, medicina preventiva e educação para a saúde, por ordem, sem descurar a medicina curativa e mais ainda a reabilitadora.

9. A administração da saúde deve obedecer aos princípios do planeamento central e execução descentralizada em equilíbrio dinâmico, regionalização de serviços, descentralização, integração e coordenação a todos os níveis (devidamente hierarquizados), continuidade de cuidados, informação e retorno, trabalho em equipas multidisciplinares, formação e investigação.

10. A racionalização dos custos deve estar constantemente presente tendo em atenção não o mito (SNS no papel) mas a realidade (e portanto a necessidade de estabelecimento de limites para o nosso país que não serão *nunca*, no actual concerto internacional, os dos países ricos).

11. Há que através de uma política realista, de verdade e educação permanente, mobilizar e congregar o povo português e os profissionais da saúde em redor do único projecto *possível* (talvez nem sequer o melhor), difícil, moroso, pago, incompleto, de horizonte sempre rebaixado (é preciso a todo o custo encarar esta realidade, por mais que nos doa) mas erguido tão alto quanto a nossa determinação mais do que as nossas fracas posses o permitam.

Em resumo: nem óptimo nem bom, mas sofrível e o mais próximo do satisfatório possível.

12. A planificação deve ter base científica imperativa, de acordo com critérios de custo-benefício e custo-eficácia.

	<p><b>MEDICINA NACIONALIZADA OU ESTATIZADA OU SOCIALIZADA</b></p>	<p><b>MEDICINA CONVENCIONADA LIBERAL OU PRIVADA</b></p>
<p><b>CENÁRIO POLÍTICO.</b></p>	<p>Socialismo. Capitalismo de Estado (excepcionalmente capitalismo). Planificação socialista da economia. Nacionalizações. Países socialistas (excepcionalmente capitalistas).</p>	<p>Capitalismo. Economia de mercado. Liberalismo económico. Países capitalistas, CEE (os Nove).</p>
<p><b>IMPERATIVO CONSTITUCIONAL (1976).</b></p>	<p>Não completamente respeitado.</p>	<p>Não respeitado.</p>
<p><b>CENÁRIO DA SAÚDE.</b></p>	<p>IGUALDADE SOCIAL. CENTRALIZAÇÃO — ESTADO. REGIONALIZAÇÃO. HIERARQUIZAÇÃO. INTEGRAÇÃO E CONTINUIDADE. MEDICINA SOCIAL OU DE EQUIPA. SISTEMA ÚNICO.</p>	<p>CONSERVADORISMO SOCIAL. LIBERALISMO. CONCENTRAÇÃO URBANA. INDIVIDUALISMO. ANARQUIA. MEDICINA INDIVIDUAL (médico-centrismo). SUBSISTEMAS MÚLTIPLOS.</p>
<p><b>CENÁRIO ECONÓMICO (FINANCIAMENTO).</b></p>	<p>Pagamento através de impostos (OGE). Estado patrão.</p>	<p>Pagamento através do seguro-doença. Estado coordenador e controlador e subpleitivo.</p>
	<p>Maior economia e estabilidade económica. Restrição do consumo médico-medicamentoso. Carências sectoriais.</p>	<p>Menor economia e estabilidade (crises). Inflação do consumo médico-medicamentoso (crises).</p>

<p>MOTIVAÇÕES CULTURAIS E ÉTICAS DOS PRESTADORES.</p>	<p>Superiores se acompanhadas de renovação cultural.</p>	<p>Menores mas possíveis.</p>
<p>MOTIVAÇÕES MATERIAIS DOS PRESTADORES.</p>	<p>Maiores para os médicos recém-formados</p>	<p>Maiores para os médicos mais antigos.</p>
<p>MOTIVAÇÕES DE SEGURANÇA SOCIAL DOS PRESTADORES.</p>	<p>Fortes.</p>	<p>Menos fortes.</p>
<p>MOTIVAÇÕES TÉCNICAS DOS PRESTADORES.</p>	<p>Menores.</p>	<p>Maiores.</p>
	<p>Funcionarização (excessiva burocratização). Mecanização intelectual (rotina). «Caixificação».</p>	<p>Competição. Espírito mercantilista: (criação de clientes). Medicalização da saúde. Individualismo. Elitismo médico. Corrupção dos profissionais.</p>
<p>TENDÊNCIAS E RISCOS.</p>	<p>Estagnação técnica (falta de estímulo). Mediocridade profissional. Desumanização (rotina do acto médico).  Limitação aos actos médicos mais estritamente necessários.</p>	<p>Progresso técnico (estímulo da competição). Hipertecnicismo. Desumanização (economização do acto médico).  Proliferação de actos médicos desnecessários (limitação pela consciência dos médicos e pelos sistemas).</p>

<p>PAGAMENTO AO MÉDICO.</p>	<p>Sistema directo. Salário fixo (dias/horas de trabalho). Segurança económica permanente.</p> <p>Número máximo absoluto de doentes fixo ou limitado pelo sistema.</p>	<p>Sistema indirecto. Acto médico, singular, convencionado (número/natureza do acto médico). Maior insegurança económica no início da carreira.</p> <p>Número máximo de doentes limitado apenas pelo médico.</p>
<p>PRIMEIRO EMPREGO.</p>	<p>Assegurado.</p>	<p>Contingente. Subemprego. Pluriemprego.</p>
<p>ESTABILIDADE DE EMPREGO.</p>	<p>Maior.</p>	<p>Menor.</p>
<p>REGIME DE TRABALHO DO MÉDICO.</p>	<p>Exclusividade. Tempo integral. Sobrecarga (relativa).</p>	<p>Pluriemprego. Tempo ilimitado. Sobrecarga (absoluta e relativa).</p>
<p>CATEGORIA-CHAVE OU PREDOMINANTE DO MÉDICO.</p>	<p>Generalista (epívoτo do sistema). Equipa de saúde local pluridisciplinar.</p>	<p>Especialista. Superespecialista. Médico-centrismo.</p>
<p>ÓRGÃOS-CHAVE OU PREDOMINANTES.</p>	<p>Centro de Saúde comunitário ou local.</p>	<p>Consultório médico (individual e de grupo).</p>
<p>ESTRATÉGIA.</p>	<p>Reconversão das infra-estruturas existentes (SMS, etc.). Necessidade de faseamento. Implantação progressiva, centrípeta, localizada.</p>	<p>Subaproveitamento das infra-estruturas. Aumento da formação bruta de capital fixo (equipamentos, instalações, etc).</p>

	<p><i>MEDICINA ESTATIZADA OU SOCIALIZADA OU AVENÇADA</i></p>	<p><i>MEDICINA CONVENCIONADA, LIBERAL, PRIVADA OU DE MERCADO</i></p>
<p>PAGAMENTO NO ACTO MÉDICO.</p>	<p>Sem ou com taxa moderadora. «Tendência» (?) para gratuitidade efectiva.</p>	<p>Sistema de reembolso ou de pagamento directo ou inteiramente liberal.</p>
<p>PAGAMENTO FORA DO ACTO MÉDICO.</p>	<p>Impostos directos e indirectos.</p>	<p>Seguro-doença. Pagamento por serviço.</p>
<p>EXIGENCIA TECNOLÓGICA DO SISTEMA.</p>	<p>Centralização burocrática marcada.</p>	<p>Grande desenvolvimento dos sistemas de informática (reembolso) e avaliação (controlo de qualidade dos serviços).</p>
<p>QUATRO LIBERDADES (EM CONJUNTO).</p>	<p>Não asseguradas na medicina hospitalar.</p>	<p>Não asseguradas na medicina hospitalar mas mais possíveis na medicina particular.</p>
<p>LIBERDADE DE ESCOLHA DO MÉDICO PELO DOENTE.</p>	<p>Não reconhecida ou condicional. Restrita, mais nas zonas rurais do que urbanas.</p>	<p>Condicionada pela existência: mais real em centros urbanos. Privilégio das zonas urbanas em relação às rurais.</p>
<p>LIBERDADE DE ESCOLHA DO DOENTE PELO MÉDICO.</p>	<p>Não é reconhecida ou é limitada.</p>	<p>Maior possibilidade.</p>

13. A modificação dos padrões de ensino vigentes nas Faculdades de Medicina e outras escolas superiores deve articular-se no sentido da adequação e subordinação às exigências de uma saúde integral dos Portugueses e não só a concepções elitistas dos prestadores.

14. A implantação de um SNS deve subordinar-se aos princípios da progressividade, faseamento, desenvolvimento centrípeto e diversificação regional.

15. Numa fase de transição é necessário articular o sector público com o sector privado através da alienação voluntária de serviços ao SNS ou contratos com regimes de fiscalização nos aspectos técnicos, funcional, deontológico e fiscal.

16. A estratégia de implantação e implementação deverá, sem desfocar o objectivo final e enquadrar o sistema sociopolítico vigente, assegurar uma profundidade de campo onde as necessidades e urgências do sector, a tipologia e reacção das classes nele envolvidas, a coerência, os recursos disponíveis, a conjugação de medidas simultâneas, a mobilização dos apoios sociais, sejam a cada momento cuidadosamente ponderados e interligados.

O complexo processo de avaliação de alternativas e decisões, simultaneamente criativo e dinâmico, mas raciocinadamente «frio», deverá através de acções pontuais e sucessivas e de um «mixing» coordenado, encaixar no «puzzle» previamente delineado do SNS «possível».

17. A Saúde encontra-se na encruzilhada da história, tendo em breve de enfrentar a opção dramática entre o desejável e possível. Na verdade as necessidades médicas são ilimitadas mas os recursos, esses, são limitados.

É pois urgente encontrar um ponto de equilíbrio entre a procura (necessidades) e a oferta (serviços) que exprima a definição entre o necessário e o supérfluo em matéria de saúde.

O nível desse ponto de equilíbrio terá, custe o que custar, de ser apresentado com crueza e realismo ao povo português.

18. O nível dos limites a que poderemos chegar em saúde poderá vir a sofrer as alterações que a resolução das contradições económicas, sociais e políticas entre países subdesenvolvidos e ultradesenvolvidos acarretar a nível mundial.

*Fausto de Moraes*

Brigadeiro Médico  
Director do Serviço de Saúde do Exército

---

# **RELAÇÕES ENTRE CIVIS E MILITARES**

**O PONTO DE VISTA DOS ACADEMICOS**

---



---

## RELAÇÕES ENTRE CIVIS E MILITARES

### O PONTO DE VISTA DOS ACADÉMICOS

---

*«War is too important to be left to the generals». Few civilians seem to have agreed with this and still fewer generals.*

J. E. Finer — «The Man on Horseback»

#### 1. INTRODUÇÃO

O problema das relações entre a organização militar e o poder político está no centro das preocupações da sociologia militar. Trata-se de um problema eminentemente político, dificilmente abordável sem pressupostos ideológicos.

Isso não significa que não existam tentativas nesse sentido. O nosso estudo irá percorrer algumas delas procurando distinguir, metodologicamente, até onde vai a contribuição científica e onde se insinuam os pressupostos ideológicos.

Por ideologia entendemos aqui qualquer explicação que vise ou a justificação de um «status quo» ou a sua substituição por um outro, considerado preferível. A ideologia implica pois juízos de valor enquanto a ciência se limita a juízos de facto.

Os autores que iremos examinar inscrevem-se, todos eles, na área ideológica que considera a moderna sociedade industrial, incarnada em nações como os Estados Unidos e a Inglaterra como a norma ideal, o parâmetro absoluto a partir do qual se avaliam todas as restantes estruturas sociais. Tal selecção é ditada por razões diversas. Primeiro porque a literatura com essa origem é mais abundante, possibilitando uma maior facilidade de análise e sistematização. Em seguida porque desse modo a análise poderá perder em extensão mas recupera em profundidade.

Os autores seleccionados, embora longe de esgotarem o tema, parecem-nos suficientemente representativos das principais posições assumidas e dos principais problemas abordados.

## 2. PARADIGMAS CONCEPTUAIS

Empregamos a expressão «paradigma conceptual» no sentido proposto por Boudon (1970) para caracterizar toda a construção teórica de um sistema de conceitos a partir do qual se derivam proposições explicativas. O paradigma concentra-se sobretudo no *vocabulário* através do qual essas explicações são fornecidas. O paradigma conceptual difere da teoria em sentido estrito na medida em que não utiliza o método hipotético-dedutivo, mas permite em todo o caso inferir consequências e «detectar factores explicativos».

O conceito weberiano de «tipo ideal» constitui uma ilustração do que deva entender-se por paradigma conceptual.

No domínio da sociologia militar podemos encontrar duas ilustrações de paradigmas conceptuais nas obras de Andreski e de Huntington. Ambos aliás reconhecem de forma explícita a sua dívida para com o pensamento de Weber. Ambos procuram formular um sistema conceptual, com um vocabulário próprio e com base nesse sistema «a priori» derivar explicações para a realidade observada.

### 2.1. *Stanislaw Andreski*

O professor Andreski nasceu na Polónia em 1919; actualmente é cidadão britânico. Ocupou várias posições académicas trabalhando em várias Universidades na África do Sul, no Chile e na Nigéria. Escreveu numerosos artigos e livros, entre os quais *Military Organization and Society*, datado de 1954, cuja 2.ª edição de 1968 surge com um posfácio. Aí continua a considerar justas as teses inicialmente desenvolvidas, limitando-se a fornecer código para a terminologia esotérica da 1.ª edição o que permite a sua tradução para uma linguagem mais acessível e corrente.

Andreski parte da desigualdade social como situação de facto e como fonte das lutas que se travam pelo poder.

«Por político — afirma — entende-se o aspecto da organização social que diz respeito à regulação do uso da violência.» (p. 22)

O resultado das desigualdades e da luta traduzem-se na *estratificação* tanto política como social. Quanto ao poder militar ele serve basicamente para manter as oligarquias dominantes.

Sendo assim, e esse é o argumento de Andreski, a estrutura do poder militar pode constituir um meio importante para compreendermos a organização da sociedade política.

O paradigma de Andreski constrói-se a partir dos seguintes conceitos:

- i) Grau de participação militar «Military Participation Ratio» (MPR). — Como a expressão sugere trata-se da proporção dos indivíduos utilizados militarmente, relativamente à população total. Pode envolver a totalidade da população mas pode também limitar-se a um núcleo restrito de profissionais.
- ii) Capacidade repressiva («suppression facility»). — Significa a facilidade em manter a população obediente. Segundo Andreski a capacidade repressiva acentua os efeitos da baixa MPR e contrabalança os efeitos da alta MPR.

Seguidamente Andreski propõe uma tipologia das formas de organização militar com base em três critérios:

MPR	[	elevada (M)	
		baixa (m)	
Grau de subordinação	[	elevado (S)	
		baixo (s)	
Grau de coesão	[	elevado (C)	
		baixo (c)	

A subordinação elevada implica coesão elevada ( $S > C$ ). A partir daqui, e por combinatória, verificam-se 8 tipos possíveis:

- (1) msc, (2) MsC, (3) MSc, (4) Msc, (5) MSC, (6) msc, (7) mSC, (8) mSc

Como  $S > C$  resulta que as combinações (3) e (8) são incongruentes. Quanto às restantes, que Andreski, na 1.<sup>a</sup> edição da sua obra, designa por neologismos abstrusos como «ritterian», «masaic», «tellenic», «meferic», «homoic» e «mortazic», verificamos que só os tipos (5) e (7) têm para nós algum interesse descritivo correspondendo o tipo (5) às forças armadas de contingente, conforme o modelo ainda largamente utilizado na maioria dos países europeus, e o tipo (7) ao exército profissional, que progressivamente tende a substituir os exércitos de contingente.

Para os restantes modelos, Andreski tem de basear-se na sua alta erudição histórica e geográfica, propondo exemplos tão diversos como a Polónia na Idade Média, os Cossacos, as tribus Masai, o Egipto do tempo de Ramsés e outras curiosidades do mesmo teor. E, o que nos parece mais grave, situações bem concretas e actuais como a dos exércitos de milícias (Suíça, Jugoslávia, Israel) dificilmente se inserem na sua tipologia ou, mesmo que tal suceda, os critérios da tipologia deixam escapar o que neles há de essencial e distintivo.

Passando da estrutura organizacional dos exércitos para as estruturas sociais correspondentes Andreski procura avaliar quais os efeitos das três variáveis da tipologia. Assim a MPR afecta primariamente o gradiente da estratificação embora os seus efeitos sejam modificados pela «capacidade repressiva»; quanto à coesão ela reflecte-se na coesão do corpo político da mesma forma que a subordinação que tem efeitos simultaneamente estratificantes e niveladores.

Da leitura da obra difícil e complicada de Andreski fica-nos a ideia de uma tentativa pioneira do maior interesse para relacionar a organização militar com a organização social

O autor, oscilando constantemente entre a história universal, a sociologia de inspiração weberiana e alguns postulados geopolíticos primários como, por exemplo, o de considerar a plena actualidade das teses de Malthus, oferece-nos uma reflexão muito desigual onde teses plausíveis se cruzam com detalhes sem qualquer valor heurístico para a sociologia militar. Do ponto de vista geopolítico julgamos de reter a tese de que os estados insulares podem desprezar as forças terrestres e confiar exclusivamente na Marinha. Ora as Marinhas não podem interferir nos assuntos internos de um país da mesma forma que os Exércitos. Os navios são inadequados para a luta de ruas ou para reprimir revoltas no interior. Por estas razões, acrescenta Andreski, os Estados que confiam quase completamente na

Marinha para a sua defesa estão menos sujeitos à interferência dos militares. Tal seria o exemplo da Inglaterra nos últimos 250 anos. Isso não significaria, porém, que tais nações, essencialmente marítimas, fossem pacíficas. Simplesmente as guerras que travaram não corroíam a sua organização política: os exércitos estavam longe e não podiam dominar a metrópole.

Esta tese, embora sujeita a correcções, que o próprio Andreski reconhece citando o caso do Japão que não parece sujeito a este determinismo geopolítico, tem o mérito de nos sugerir uma possível pista para estudo da correlação entre os factores internos e externos da estratégia político-militar das potências actuais.

Uma consequência deste binómio pode traduzir-se, em termos mais genéricos, pela maior ou menor imunidade da organização social face à organização militar em função do grau em que esta última constitua um corpo distinto, separado da população. Na terminologia «sui generis» de Andreski a «biataxia», ou seja a capacidade repressiva interna, é contrabalançada pela «polemidade», isto é, pela capacidade de intervenção militar externa. A regra, porém, não é geral já que «biataxia» e «polemidade» também se podem reforçar mutuamente, como foi o caso da Alemanha nazi. Num ponto, porém, difícil será, pela sua evidência, recusar concordar com Andreski: *quanto menos repressiva e agressiva for uma sociedade menos ela reflecte as características da organização militar.*

## 2.2. Samuel Huntington

S. Huntington, professor em Harvard com larga influência nos meios políticos norte-americanos<sup>(1)</sup>, é autor de vários livros e artigos sobre a problemática das relações entre civis e militares, designadamente no que se refere aos mecanismos que tornam possível a subordinação dos militares ao poder político civil. O argumento que consagrou Huntington é exposto na sua obra *The Soldier and the State*, de 1957.

---

(1) Actualmente o Prof. Huntington é um dos principais conselheiros de Z. Brzezinski, conselheiro do Presidente Carter para os Assuntos de Segurança.

O paradigma conceptual de Huntington é construído a partir da ideia de profissionalismo aplicada às Forças Armadas, ou, melhor, ao oficialato militar. O livro abre com a seguinte afirmação:

«O moderno corpo de oficiais é um corpo profissional e o oficial moderno é um homem profissional. Esta é talvez a tese mais fundamental deste livro.» (p. 7)

Note-se que isto não implica que a análise de Huntington se restrinja aos exércitos inteiramente profissionais ou sequer que pense que essa seja a solução por ele preconizada. O que lhe importa é acentuar que nas sociedades modernas, sejam os exércitos profissionais ou de contingente, o oficial das Forças Armadas exerce uma função com características muito peculiares, que o aproximam do médico ou do advogado. A profissão, tal como a entende Huntington, deverá satisfazer a três requisitos: (i) exigência de um saber especializado, adquirido através de uma formação longa; (ii) espírito de corpo e (iii) responsabilidade pública. Só quando estas três condições estão simultaneamente presentes é que poderemos falar de profissão. E tal será o caso do oficial das modernas Forças Armadas. Anteriormente a 1800 ele ainda não existe mas depois de 1900 está presente na maioria das grandes nações. Especificando melhor temos, segundo Huntington, que a competência especializada do oficial se define, de acordo com a fórmula de Lasswell, como «a gestão da violência» («the management of violence»). O espírito de corpo define-se pelo conjunto das regras formais e informais que caracterizam a instituição militar, mormente no seu funcionamento interno. Finalmente, no que se refere a responsabilidade pública, as Forças Armadas têm como cliente a sociedade como um todo e não uma casta, uma classe ou um grupo de pressão.

Além deste conceito central de profissionalismo encontramos dois outros conceitos — (i) ideologia dominante «versus» mentalidade militar e (ii) participação dos militares no poder político, a partir dos quais o paradigma se estrutura. Huntington, tal como Andreski, é um neo-weberiano interessado em construir tipologias «a priori» a partir de conceitos puros. A tipologia resultante da combinatória destes três conceitos, desdobrados apenas em função de 2 valores (elevado ou baixo), conduz à inferência de oito situações possíveis, empiricamente verificáveis ou não. Antes, porém,

de apresentarmos a classificação vamos examinar com mais pormenor os dois outros conceitos do paradigma. E, em primeiro lugar, o conceito de *mentalidade militar*. Segundo Huntington não é adequado caracterizar a mentalidade militar por processos indutivos, sejam eles psicológicos, histórico-comparativos ou mesmo estruturais. A metodologia mais apropriada consiste em inferir o perfil do militar a partir da sua ética profissional. E é adoptando essa via que Huntington virá a concluir que a mentalidade militar é *realista e conservadora* («conservative realism»). Vale a pena transcrever o retrato deste «tipo ideal»:

«A ética militar enfatiza a permanência, irracionalidade, fraqueza e maldade da natureza humana. Sublinha a supremacia da sociedade sobre o indivíduo e a importância da ordem, hierarquia e divisão de funções. Acentua a continuidade e valor da história. Aceita o estado-nação como a forma mais elevada de organização política e reconhece a provável continuidade das guerras entre nações. Enfatiza a importância do poder nas relações internacionais e previne quanto aos perigos para a segurança do Estado. Sustenta que a segurança do Estado depende da criação e manutenção de forças militares fortes. Recomenda que a acção do Estado se limite aos interesses directos do Estado, à restrição de compromissos a longo prazo e a indesejabilidade de políticas belicosas e aventureiras. Sustenta que a guerra é o instrumento da política, que os militares estão ao serviço dos governantes e que o controlo civil é essencial para o profissionalismo militar. A ética militar é pois pessimista, colectivista, inclinada para a história, orientada para o poder, nacionalista, militarista, pacifista e instrumentalista na sua visão da profissão militar. É, numa palavra, realista e conservadora.» (p. 79)

Definida a «mentalidade militar» a partir da ética há, em seguida, que a confrontar com as ideologias correntes, a fim de verificar, de novo em termos mais de tipos ideais do que realidades empíricas, em que medida a ideologia é *pró-militar* ou *antimilitar*.

Para o efeito Huntington selecciona o *liberalismo*, o *fascismo*, o *marxismo* e o *conservadorismo*. Todas estas ideologias são, sob o ângulo privilegiado por Huntington, *antimilitares*, com excepção da ideologia conservadora, a única que não entra em conflito com a «mentalidade militar».

Note-se, mais uma vez, que Huntington é pouco ortodoxo nas caracterizações que faz. Mas o leitor que o segue terá apenas que aceitar as regras do jogo não esquecendo que se trata de um paradigma conceptual, de um esboço de teoria, cujo valor reside, em última instância, nas explicações que proporciona ou nas normas que permite deduzir relativamente a situações concretas. Assim, quando fala em conservadorismo, Huntington tem o cuidado de especificar que o conceito se inspira não na concepção corrente mas na filosofia de Burke. Esta filosofia reconhece o papel do poder nas relações humanas, a aceitação das instituições, os objectivos limitados e uma certa desconfiança pelos grandes ideais. Além do mais, acrescenta, o conservadorismo não é monista nem universalista. Não procura aplicar as mesmas ideias a todos os problemas e a todas as instituições humanas.

Em filigrana recorta-se um juízo de valor através do elogio do realismo pragmatista desta postura política que ele de resto reivindica como sua. Na caracterização das restantes ideologias, todas elas antimilitares, Huntington, não obstante o seu conservadorismo confesso, não confunde *fascismo* com *marxismo*, acentuando que a grande diferença que os distingue reside na visão do homem como essencialmente bom, sublinhada pelo marxismo, em contraste com a visão pessimista do homem, aliada à glorificação da guerra, sustentada pela ideologia fascista.

Quanto ao terceiro elemento conceptual do paradigma — a participação no poder político — pouco há a especificar para além do facto de, segundo Huntington, haver incompatibilidade entre este factor e o profissionalismo. A participação no poder político afecta necessariamente o profissionalismo podendo mesmo comprometê-lo de forma irremediável. Se todavia os militares não participam no poder político como se processam então as ligações entre as duas instâncias? De duas formas possíveis: ou através daquilo que Huntington designa como *controlo objectivo* ou através do controlo *subjectivo*. O primeiro consiste em separar o poder político do poder militar tornando os militares mais militares, ou seja, profissionalizando-os, limitando a sua acção à esfera *objectiva* da sua competência. O segundo consiste em conquistar subjectivamente os militares, ou seja, promovendo a sua identificação com a ideologia dominante. O controlo objectivo está em consonância com o próprio conceito de profissionalismo, no fundo decorre dele. O controlo subjectivo visa a transformação do militar num cidadão empenhado, considerando que esse é o único meio de garantir a defesa da

própria sociedade civil. O exemplo típico do controlo subjectivo é o que se verifica nos exércitos socialistas. Mas não só. Na RFA quando se começou a reorganizar as Forças Armadas pretendeu-se, diz-nos Huntington:

«criar um exército democrático, uma força ideologicamente motivada encarnando o controlo civil subjectivo de preferência ao controlo civil objectivo. Em parte tratava-se de uma reacção contra o profissionalismo do passado e do produto duma falsa identificação desse profissionalismo com Hitler.» (p. 123)

Mas, acrescenta Huntington:

«um estado democrático é melhor defendido por uma força profissional do que por uma força democrática.» (*ibid*)

Construindo o paradigma vejamos então a tipologia das relações civis-militares, dela resultantes:

- (1) *Ideologia antimilitar, poder político-militar elevado, baixo profissionalismo militar.* Este padrão foi característico da Alemanha na 1.ª Guerra e dos Estados Unidos na 2.ª Guerra. Encontra-se nos países pouco desenvolvidos, designadamente no Próximo Oriente, na Ásia e na América Latina.
- (2) *Ideologia antimilitar, baixo poder político-militar, baixo profissionalismo militar.* Predominou na Alemanha durante a 2.ª Guerra. Encontra-se nos «estados modernos totalitários».
- (3) *Ideologia antimilitar, baixo poder político-militar e alto profissionalismo militar.* Predominou nos Estados Unidos até ao início da 2.ª Guerra. «Característico de uma sociedade que sofre poucas ameaças.»
- (4) *Ideologia pró-militar, poder político-militar elevado e alto profissionalismo militar.* Prússia e Alemanha durante a época de Bismarck e Moltke (1860-1890).
- (5) *Ideologia pró-militar, baixo poder político-militar e alto profissionalismo.* Característico das relações civis-militares na Inglaterra do século XX.
- (6) (7) (8) — Incongruentes ou altamente improváveis.

É óbvio que Huntington privilegia a situação (5), ou seja, aquela que corresponde já em grande parte ou para que tende o modelo adoptado

nos países capitalistas desenvolvidos. A tipologia, não obstante o seu aparato hipotético-abstracto, não esconde os juízos de valor e todo o argumento é conduzido para sublinhar a via do profissionalismo como garantia do *controlo civil objectivo*, ou seja, o controlo do poder militar pelo poder político *na condição de que este garanta a continuidade dos valores conservadores, ou seja o actual «status quo»*.

Em todas as restantes situações viáveis encontramos uma ideologia antimilitar, ou seja, uma tensão ideológica no interior da própria sociedade e em que um dos pólos detém o monopólio da violência. Esta situação, desde que não haja ameaças, justificando um forte dispositivo militar (caso 3), é relativamente controlável pelo poder político civil. Não se trata porém de um padrão que ofereça garantias. E sobretudo ele é inadequado quando o aparelho militar cresce atingindo as proporções que actualmente observamos nas grandes e mesmo nas médias potências. Compreende-se que os controlos tenham de ser outros.

Mas, para além dos reparos ideológicos, há ainda a acrescentar que o paradigma de Huntington é hoje muito criticado pelos próprios universitários que, como ele, militam no mesmo lado da barreira.

Janowitz (1960), por exemplo, acha discutível o conceito de profissionalismo proposto por Huntington na medida em que implica uma dimensão de responsabilidade cujos critérios não se acham claramente definidos. Teria sido, pergunta Janowitz, «o estado-maior general 'profissional' alemão responsável quando obedeceu cegamente a ordens que tinham pouca ou nenhuma finalidade militar?» (p. 6)

Como em qualquer profissão só um pequeno núcleo é que constitui a elite e é esse núcleo que detém o poder, ou seja, o controlo do comportamento dos outros. No caso dos militares esta elite é composta pelas altas patentes, co-responsáveis com as elites políticas dirigentes.

Finer (1962) também critica os pontos de vista de Huntington, salientando que o profissionalismo só por si não evita a intervenção política dos militares, como de resto sucedeu nos casos do Japão e da Alemanha. O profissionalismo pode inclusivamente levar os militares a entrarem em colisão com as autoridades civis. Basta para tanto que não seja para eles suficientemente claro se devem obediência ao Governo ou à Nação. Essa situação

é a que se verifica sempre que o consenso é baixo. E aliás o próprio Huntington dá o exemplo da República de Weimar onde:

«durante a crise de 1923 quando Ebert perguntou a Seeckt qual a posição do Reichswehr, aquele respondeu: o Reichswehr, senhor Presidente, está atrás de mim» (Huntington, p. 112).

O que todavia Huntington não parece ter entendido, dirá Finer, é que esta lógica decorre inexoravelmente do profissionalismo militar. Uma outra razão, apontada por Finer para uma tal lógica, é o *corporatismo* da profissão militar: enquanto especialistas no seu campo, os militares consideram-se os mais competentes para ajuizar sobre a dimensão, organização, recrutamentos e equipamento das Forças Armadas e, como tal, podem igualmente entrar em conflito com o poder político civil. Por último, e é ainda Finer que o salienta, os militares têm relutância em ser usados como agentes repressivos internos e, sempre que tal sucede, a tendência é culparem os políticos da situação criada.

Por tudo isto parece pois poder concluir-se que o paradigma de Huntington tem várias limitações e que, quando muito, servirá apenas de modelo nas democracias constitucionais estáveis, como será o caso dos Estados Unidos e da Inglaterra e mesmo assim, como veremos, com muitas reservas. O próprio Huntington, reexaminando o problema das relações entre civis e militares em artigo de 1968 para a *International Encyclopedia of Social Sciences*, cita os argumentos de Finer sem lhes contrapor qualquer resposta, o que leva a supor que os admite como válidos.

### 3. AS ABORDAGENS EMPÍRICAS

Muitos cientistas sociais consideram preferíveis elaborações menos teóricas limitando-se a observar e sistematizar os factos, sem os quais a ciência não é possível. A orientação empírica é bastante comum na sociologia anglo-saxónica. A sociologia militar não constitui excepção. Daí que existam numerosos estudos empíricos sobre as organizações e instituições militares, estudos esses que se desenvolveram sobretudo a partir da II Guerra Mundial. Alguns autores procuraram ir mais longe fornecendo sínteses provisórias sem todavia comprometerem a tradição empirista, o que equi-

vale a privilegiar a indução sobre a dedução. Entre estes escolhemos dois: Morris Janowitz, americano, e S. E. Finer, inglês.

### 3.1. *Morris Janowitz*

Autor de numerosa bibliografia sobre temas de sociologia militar, a sua obra *The Professional Soldier*, de 1960, continua, porém, a constituir a referência fundamental, pouco alterada pelos seus trabalhos ulteriores. É que, apesar de tudo, os factos, quando bem estabelecidos, envelhecem menos do que as teorias ambiciosas mal estruturadas.

Janowitz não tem a pretensão de efectuar uma análise da organização militar válida para todas as latitudes e cenários. Limita-se a estudar o caso muito concreto das Forças Armadas americanas no quadro evolutivo dos últimos 50 anos, o qual tem como factor histórico-social saliente as duas guerras e suas consequências, nomeadamente no campo da tecnologia. As extrapolações do estudo de Janowitz serão válidas quando muito para as nações industrializadas do Ocidente que procuram seguir o modelo americano.

Quanto à metodologia Janowitz enuncia com muita clareza que:

«a análise sociológica duma profissão é a análise sistemática duma biografia — não simplesmente a biografia de um grande líder, mas uma biografia de grupo num contexto organizacional.» (p. 7)

De acordo com esta metodologia, parte das variáveis individuais da organização — origens sociais, carreiras, estatutos, motivação, ideologia, etc., para, com base nelas, levar a efeito um primeiro diagnóstico de situação. Janowitz vai, porém, mais longe, como veremos pois procura igualmente caracterizar o sistema de valores institucionais, bem como algumas das interacções decisivas entre a organização militar e o poder político, o que confere um alcance mais vasto à sua obra.

As hipóteses de trabalho básicas para melhor compreender as mudanças ocorridas nos estabelecimentos militares nos últimos 50 anos são, segundo Janowitz, as seguintes:

- 1.º *Mudança nos padrões de autoridade.* A autoridade nos estabelecimentos militares tende a tornar-se mais manipulatória, persuasiva e consensual;

- 2.º *Redução das competências técnicas diferenciais entre as elites militares e civis;*
- 3.º *Maior democratização no recrutamento.* Note-se que isso não significa maior democraticidade no comportamento da instituição;
- 4.º *Mudança na política de carreiras* sobretudo no que se refere aos cargos directivos das elites, privilegiando-se o homem criativo de preferência à competência rotineira;
- 5.º *Doutrinação política.* O estabelecimento militar sofre por um lado a influência do Governo mas interfere por seu turno na política na medida em que colabora na elaboração da estratégia.

Estas hipóteses, que são, afinal, constatações empíricas das tendências evolutivas dos estabelecimentos militares modernos, têm de comum a convergência cada vez mais pronunciada entre as organizações civis e as militares. Essa convergência tem contudo limites, atingindo o seu máximo nos anos 60. Isso não significa que o processo se tenha invertido, mas apenas que sofreu uma travagem. Há com efeito um dilema fundamental que caracteriza o estabelecimento militar moderno e que pode ser descrito como uma luta entre os

«*líderes heróicos* que encarnam tradicionalismo e glória e os *gestores militares* que se preocupam com a condução científica e racional da guerra.» (p. 21)

Ora se estes últimos introduzem novas tendências e técnicas organizacionais semelhantes às utilizadas nas organizações civis e que os leva por vezes a serem, inclusivamente, inovadores no domínio da tecnologia, nem por isso a organização militar poderá abdicar da tradição do líder heróico dado que ele continua a ser indispensável para as guerras limitadas e para as situações de perigo em primeira instância. Como sublinha Janowitz a imagem ideal da profissão militar continua a ser mais a do «comandante estratégico» do que a do técnico militar. É a imagem do líder motivado pelo patriotismo nacional «capaz de organizar os talentos dos especialistas para qualquer tipo de contingência» (p. 35).

É com base neste dilema, que constitui o diagnóstico fundamental formulado por Janowitz, que poderemos compreender melhor o problema das relações entre civis e militares sobretudo no que se refere ao aspecto político.

Muito menos teórico e muito mais realista, Janowitz reconhece que:

«As crenças políticas dos militares não são distintas das que actuam na sociedade civil. Pelo contrário, são uma refração da sociedade civil moldada pelo sistema de recrutamento, educação e experiência militar de uma carreira profissional.» (p. 234)

«A grande maioria dos oficiais preocupa-se primariamente com assuntos profissionais e técnicos mas, à medida que ascendem na hierarquia, tornam-se progressivamente conscientes das suas lealdades e preferências políticas.» (*ibid*)

De resto, a própria transição da autoridade tradicional para um tipo de autoridade mais racional implica, como já salientava Weber, uma necessidade de dar resposta à questão do porquê do combate.

«As respostas tradicionais do dogma patriótico e da autoridade tradicional são insuficientes e daí uma maior preocupação pela ideologia e pela racionalidade dos objectivos.» (p. 236)

A partir destas premissas Janowitz prossegue o seu argumento procurando mostrar que os dois perfis emergentes do estabelecimento militar, a saber, o «herói» e o «gestor», têm prolongamentos políticos:

«O líder heróico tem sido e continua a ser relativamente indiferente aos assuntos político-militares. Mas o gestor militar, na medida em que politicamente orientado, desenvolve uma filosofia ou absoluta ou pragmática consoante a sua educação e experiência profissional.» (p. 277)

Esta dicotomia entre *doutrina absoluta* e *doutrina pragmática* corresponde, segundo nos parece, à distinção hoje bem vulgarizada entre «falcões» e «pombas». Para a doutrina absoluta a guerra é *inevitável e total* e tem carácter *punitivo*. As estratégias deverão consequentemente visar a total supremacia, com vista a «impedir o objectivo da dominação do mundo, prosseguido pelos soviéticos. Quanto às nações neutras deverão ser consideradas como inimigos potenciais». Para a doutrina pragmática a guerra total não é inevitável embora sejam de admitir *guerras parciais* onde o factor político e a capacidade de negociação são decisivos. A estratégia é de *resposta gradual*, os objectivos soviéticos são «expansionistas» e as

nações neutras «aliados potenciais». Recorrendo a etiquetas, os absolutistas são conservadores, enquanto os pragmáticos são liberais.

Mas a distinção torna-se ainda mais nítida se a aplicarmos a duas grandes figuras da cena político-militar americana — George Marshall e McArthur, o primeiro suposto incarnar a doutrina pragmática e o segundo a doutrina absolutista, o primeiro um «europeu», ou seja, defensor da prioridade da frente ocidental, o segundo um «asiático», por considerar prioritária a frente no Extremo Oriente. Embora já de certo modo históricas, estas figuras são bem reveladoras da importância das opções políticas dos militares, tanto mais patentes quanto mais nos aproximarmos dos centros de poder e das elites que o detêm.

Entretanto, e aproximando-nos dos tempos modernos, podemos verificar a acentuação dessa tendência através da generalização do conceito de sabor clausewitziano da «guerra política» («political warfare») que irá caracterizar as relações internacionais a partir da década de 50. O conceito de «teatro de operações» desvanece-se para dar lugar a uma situação de «nem guerra, nem paz» que se traduz:

«Nos Estados Unidos onde a liderança política é difusa, nos políticos civis virem a reconhecer que os militares são um ingrediente activo no processo de decisão sobre a segurança nacional.» (p. 343)

Tal conclusão afasta-nos do paradigma de Huntington que recomenda a limitação da actuação dos militares aos domínios profissionais. Segundo reporta Janowitz, tanto liberais como conservadores parecem rejeitar tal concepção. Para os conservadores, Huntington seria um pseudo-conservador que no fundo não consegue disfarçar a sua desconfiança básica face aos militares embora através de uma linguagem conceptual sofisticada que parece fazer a apologia do herói. Quanto aos liberais, homens como Marshall são exemplos a reter, e, além do mais, *os militares só podem ser controlados pelo poder político civil na medida em que efectivamente integrados na sociedade global e não apenas enquanto profissionais.*

Para Janowitz os militares não constituem uma elite unificada. Para além da dicotomia entre «absolutistas» e «pragmáticos» ou entre «falcões» e «pombas» há numerosas «nuances» e contradições internas que reflectem

os dilemas e interesses que pervadem a sociedade civil. Para o observador como para o analista torna-se:

«importante analisar as técnicas políticas que os militares usam ao fazer as suas recomendações e pressionarem os seus objectivos». (p. 343)

Tudo isso aliás se afigura a Janowitz como normal no processo de decisão em democracia política, não se excluindo porém que os militares possam inclusivamente tentar transcender os limites da supremacia civil. Parece com efeito extremamente elucidativo seguir o processo de controlo dos orçamentos militares pelo Congresso. Segundo Janowitz os cortes não ultrapassam em regra 5%, limitando-se a pormenores secundários, que de forma alguma alteram os grandes objectivos. Dexter, citado por Janowitz, que entrevistou numerosos congressistas, chegou à conclusão de que a atitude dos legisladores seria essencialmente a de «quem sou eu para dizer NÃO aos militares?!»

Os estudos de Janowitz concluem com a formulação das perspectivas futuras, extrapolando a partir dos actuais cenários. Introduce-se então o controverso conceito de «força condestable» — «constabulary force» (?), como padrão que se desenha no horizonte próximo para o estabelecimento militar. Trata-se do modelo apropriado para a situação onde se elimina a distinção entre tempo de guerra e tempo de paz e que o aproxima do conceito da força policial. Todavia o soldado profissional resiste a identificar-se com o polícia e a profissão militar tem lutado para se distinguir das forças repressivas internas. Mas, argumenta Janowitz, o conceito de «força condestable» não se refere a funções policiais deste tipo. Pelo contrário, um envolvimento sistemático dos militares na ordem interna prejudicaria a sua capacidade de intervenção nas relações internacionais.

Ora o que nos parece inquietante no conceito de Janowitz é a intervenção na ordem externa, ou seja nas nações, na melhor das hipóteses, «potencialmente aliadas», às quais o modelo será igualmente aplicável.

---

(?) *Constabulary* significa à letra, em português, «condestável» ou «condestable» — chefe militar supremo, durante a Idade Média. O termo vem do latim «come stabulus» (partilha do mesmo estábulo), dando o «constable», em inglês, e o «connétable», em francês. A ideia de recorrer ao termo arcaico aponta para o sentido *sui generis* que Janowitz pretende introduzir. Daí a tradução que adoptamos de «forças condestables».

Quanto a isso bastará citar o autor que, com toda a franqueza, afirma:

«Um programa de assistência militar efectiva a uma nova nação requer o desenvolvimento do exército como uma força policial interna de confiança e como um instrumento contra a subversão interna e contra as forças de guerrilha. O modelo não é o da divisão de infantaria, mas a unidade de polícia militar e condestable.» (p. 341) «Dois casos notáveis — acrescenta — onde a assistência militar dos Estados Unidos foi adaptada aos requisitos foram o Irão e as Filipinas.» (*ibid*)

Isto foi escrito em 1960. Os acontecimentos do Irão em 1978 confirmam, pelo menos em parte, o acerto dos juízos de Janowitz.

### 3.2. S. E. Finer

Samuel E. Finer é professor na Universidade de Oxford desde 1974. Autor de várias publicações, entre as quais *The Man on Horseback — The Role of the Military in Politics* de que nos iremos ocupar. O livro foi editado em 1962, mas em 1975 saiu uma 2.<sup>a</sup> edição, que insere um novo capítulo, onde se considera o exemplo da Revolução Portuguesa de 25 de Abril. Nesse novo capítulo Finer retoca alguns dos conceitos anteriormente utilizados sem prejuízo do argumento fundamental igualmente desenvolvido.

Mas vejamos a linha de argumentação apresentada por Finer, em 1961.

A primeira interrogação que o autor se coloca é por que razão a intervenção dos militares na política constitui mais a excepção do que a regra. Na verdade os militares dispõem de trunfos importantes tais como a organização, um estatuto altamente simbólico e, sobretudo, o monopólio das armas. Os exércitos modernos são coesos e hierárquicos. Os seus traços distintivos são: o comando centralizado, a hierarquia, a disciplina, a interligação física e o espírito de corpo.

Se os militares não obstante todos estes traços pouco intervêm politicamente, isso deve-se, segundo Finer, a duas ordens de razão: primeiro, por incapacidade técnica para administrar estruturas organizacionais acima das comunidades primitivas e, segundo, por falta de legitimidade para governar. São esses factores de fraqueza que contrabalançam os factores de força e que desencorajam a intervenção política.

A falta de legitimidade é todavia o factor inibitório mais importante. Ora essa falta de legitimidade actua em função da cultura política das sociedades, isto é, em função do grau de vinculação às instituições civis. Países como a Inglaterra ou os Estados Unidos têm alta cultura política por causa da supremacia reconhecida ao poder político civil. Quando tal sucede é de prever que a intervenção dos militares na política seja altamente improvável e considerada como usurpação. Em sociedade de baixa cultura política, a necessidade de legitimidade não constitui um factor inibitório e daí a maior frequência de intervenção.

O conceito de nível de cultura política, central na argumentação de Finer, é operacionalmente definido de acordo com os seguintes critérios, enunciados sob forma interrogativa:

- (1) Existe uma aprovação pública generalizada quanto aos procedimentos de *transferência do poder* e à convicção correspondente de que nenhum exercício do poder em desacordo com tais procedimentos é legítimo?
- (2) Existe um reconhecimento público generalizado sobre quem ou o que constitui a *autoridade suprema* e a convicção correspondente de que mais ninguém ou mais nenhum centro de poder é legítimo?
- (3) Está a população bem enquadrada por *organizações privadas*? Isto é, existem igrejas, associações industriais e partidos políticos coesos? (p. 78)

Na revisão de 1975, Finer simplifica o conceito reduzindo-o a dois parâmetros fundamentais: *organização* (elevada ou baixa) e *consenso* (elevado ou baixo). Pode todavia pôr-se em causa se essa simplificação se traduz em qualquer vantagem do ponto de vista da inteligibilidade do argumento. É certo que o consenso é função dos critérios (1) e (2) e que o critério (3) designa o grau de coesão social e portanto de organização.

Em nosso entender é útil manter as distinções iniciais dado que ajudam a uma melhor caracterização da sociedade. Na verdade quando passamos das definições operacionais para exemplos concretos, verificamos que, segundo Finer, poderíamos distinguir os grandes tipos de sociedades em função da cultura política:

- (1) Amadurecidas («mature») — Reino Unido, Estados Unidos, Países Escandinavos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Irlanda, Holanda.

- (2) Desenvolvidas («developed») — Alemanha (do Império até ao acesso de Hitler), Japão (entre as duas guerras), França (3.ª República) e URSS.
- (3) Baixa («low») — Turquia, Argentina, Espanha, Egipto, Síria, Paquistão, Iraque, Sudão, Coreia do Sul.
- (4) Mínima («minimal») — México e Argentina (1.ª metade do século), Haiti, Paraguai, Zaire.

A inclusão da URSS nos países de cultura política desenvolvida obriga Finer a largas justificações já que, palavras suas, «sugerir que as relações entre civis e militares na URSS possam sequer ser mencionadas ao mesmo nível de outros países não comunistas chocará muitos como ultrajante.» (p. 89)

Com toda a objectividade Finer procura mostrar que no caso da URSS existe plena evidência de que os critérios (2) e (3) estão presentes, havendo todavia problemas de indefinição quanto à *transferência do poder* [critério (1)]. Que mais não fosse bastaria este caso para justificar a utilidade dos três critérios, distinguindo as situações em que a falta de consenso se reduz à transferência do poder daquelas em que a própria autoridade não se acha claramente definida, correndo pois o risco de não ser reconhecida. Concretamente uma coisa é a situação da República de Weimar, em que os militares a dada altura levantaram o problema de saber se deviam obediência ao Governo ou à Nação, e outra a dos dirigentes do Exército Vermelho, em pleno período de destalinização, os quais, muito embora possam ter-se aproveitado da conjuntura para aumentar o seu prestígio e influência, não hesitaram no que se refere à fonte de autoridade suprema.

Estabelecida a classificação a partir de critérios, segue-se o problema da intervenção, ou seja, para cada uma daquelas situações tipo, quais são os *factores subjectivos e objectivos* que favorecem a intervenção dos militares na política e como se traduz essa intervenção em função do grau de cultura política onde ela tem lugar.

Começemos pelos factores subjectivos ou, se se quiser, pela condição necessária, pois que é necessário que haja da parte dos militares tanto *motivação* como *disposição* para intervir politicamente para que a intervenção tenha lugar. É discutível, do ponto de vista psicossociológico, se a distinção entre motivações e disposição se justifica. A discussão desse

aspecto não é porém aqui o que mais importa e pode perfeitamente ser dispensada pois não altera o fundo do problema.

Aceitando a formulação de Finer temos como *motivação* para intervir:

- (1) A missão providencial dos soldados os quais simbolizam a independência, a soberania, a identidade nacional. Finer cita a propósito passagens dos discursos de Salazar, onde claramente se aponta que o destino do Exército é intervir e «salvar a Nação»;
- (2) O próprio quadro institucional pode fornecer ou mesmo consagrar a intervenção dos militares na política, o que constitui motivação não menos decisiva. Finer põe aqui em relevo o exemplo do «poder moderador» consagrado na lei espanhola e que tem analogias com o artigo 5.º da Constituição Francesa de 1958. O conceito é o de um chefe de Estado que actua como um árbitro da Constituição, intervindo sempre que as autoridades ou forças políticas pareçam «desalinhadas». Voltaremos a este ponto, acentuando desde já a analogia que pode traçar-se entre o «poder moderador» e o regime semipresidencial que a Constituição Portuguesa de 1976 consagra;
- (3) Por último, motivações intrínsecas das próprias Forças Armadas entre as quais Finer distingue os interesses de classe, os interesses regionais e até mesmo os interesses corporatistas.

Quanto à disposição («mood») para intervir, ou seja, os factores que actualizam os motivos, Finer sublinha a importância psicológica do contexto emocional, provocado pela frustração, humilhação, ou outros ataques congêneres à auto-estima. O autor parece-nos muito inspirado no modelo «agressão-frustração», que, embora muito contestado, goza ainda de considerável prestígio em psicologia social e por isso mesmo não é gratuito recorrer a ele. Uma vez definidos os *factores subjectivos*, passa-se em seguida aos *factores objectivos*, ou seja à oportunidade de intervir. Porque os militares podem sentir-se humilhados ou enfurecidos e por isso menos dispostos a intervir, mas só poderão passar à acção com alguma probabilidade de êxito se as condições objectivas o permitirem. Quais são essas condições?

Em 1.º lugar a dependência crescente dos civis relativamente aos militares. A situação mais óbvia é a de tempo de guerra em que essa dependência se acentua.

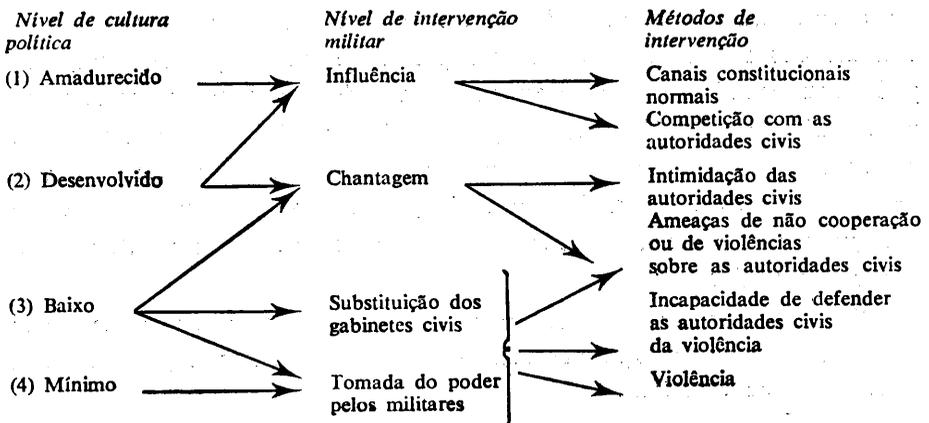
Em 2.º lugar a existência de uma situação de crise, aberta ou latente, ou de vácuo de poder.

Em 3.º lugar a popularidade dos militares tanto mais reforçada quanto posta em contraste, inclusivamente através da intriga política, com a ineficiência e corrupção dos governantes. O declínio da confiança nos políticos e no processo civil pode reforçar a popularidade dos militares que assim vêem facilitadas as condições de intervenção. Em tais circunstâncias elas são olhadas como libertadoras.

Definidos os factores subjectivos e os factores objectivos, distingue Finer as quatro situações de intervenção:

- (1) Nem disposição nem oportunidade — não há intervenção;
- (2) Disposição e oportunidade — dá-se intervenção;
- (3) Não há disposição mas há oportunidade — dá-se intervenção mas o poder é rapidamente devolvido aos civis logo que a ordem é restabelecida como, por exemplo, sucedeu no Iraque em 1952 em que o general Mahmud resignou do cargo de Primeiro-Ministro dois meses após a intervenção, alegando não ter ambições políticas;
- (4) Disposição sem oportunidade — conduz aos golpes abortados.

O que todavia se afigura de maior interesse no estudo de Finer não é propriamente esta classificação demasiado genérica e por isso mesmo de pouca utilidade mas a que ele procura estabelecer em função dos níveis de cultura política que anteriormente expusemos. O objectivo consiste em descrever os *níveis de intervenção* e os *métodos de intervenção*. Vejamos o quadro proposto por Finer, com algumas simplificações (p. 152):



Pelo quadro podemos verificar que a intervenção é tanto mais provável quanto menor é o nível de cultura política e que as formas e métodos que essa intervenção assume se tornam críticos nas situações de transição entre os níveis (2) e (3), num ou noutro sentido.

Um paradoxo apontado por Finer, bem característico desta complexidade e que ocorre com frequência nas situações de baixa cultura política, é o que impele os militares a substituir um governo por outro sem que todavia eles próprios, militares, assumam funções políticas. É o caso da situação ser tal que leve as pessoas a crerem que qualquer que seja a mudança será sempre para melhor.

«Na primeira fase — escreve Finer — os militares são uma incógnita. É na segunda fase, quando os militares decidem sobre o que fazer a seguir que surgem os maiores índices de fragilidade da fórmula política e de apoio civil. Permitir que os militares substituam um governo é uma coisa; permitir que eles governem é muito diferente.» (p. 106)

Quando, não obstante a baixa cultura política, as organizações civis são fortes, isto é, quando a população se acha bem enquadrada pelas igrejas, corporações, partidos políticos ou similares, etc., produzem-se dois efeitos contraditórios: por um lado fomenta-se uma *resistência* à tomada e manutenção do poder pelos militares mas, por outro lado, *encoraja-se* os militares a tentarem isso mesmo. As razões deste paradoxo, acrescenta Finer, derivam dos receios de revanchismo por parte das forças depostas, que pode levar os militares a tomarem conta do poder e a constituírem-se como uma espécie de partido político, para melhor se defenderem. Em nosso entender poderíamos acrescentar uma razão talvez mais simples do desejo de cooptação do poder militar pelas forças políticas, qualquer que seja o seu quadrante na condição da sua posterior submissão aos respectivos interesses e desígnios.

É esta tensão contraditória que gera o paradoxo dramaticamente vivido pelos militares que o experimentam de, como diz Finer, não poderem nem continuar nem abandonar.

#### 4. COMPLEMENTARIDADES E CONVERGÊNCIAS DOS PARADIGMAS

Em 1971, outro professor, Alfred Stepan, da Universidade de Yale, edita uma obra com o título *The Military in Politics*, onde faz uma análise política da história recente do Brasil, na qual muitos dos conceitos que até agora discutimos são utilizados. Entretanto Samuel Huntington publicara em 1968 *Political Order in Changing Societies*, onde se analisam sobretudo as situações dos «países de baixa cultura política» como diria Finer, ou, como prefere Huntington, adoptando a expressão de Rapaport «*as sociedades pretorianas*». As características destas sociedades correspondem, grosso modo, às propostas por Finer: ausência de consenso quanto ao projecto de sociedade, ambiguidade no que se refere ao poder, fragilidade das instituições, legitimidade precária, etc., acrescentando-se, por outro lado, uma constante actividade política das forças sociais tais como estudantes, líderes religiosos, trabalhadores, etc. Como esclarece Huntington a expressão «'sociedade pretoriana' refere-se a uma sociedade politizada, entendendo-se que isso inclui não só os militares, mas as outras forças sociais» (p. 198).

Finer, que parece ter ficado muito impressionado com o novo livro de Huntington, explica que a tipologia proposta em *The Man on Horseback* é sobretudo estrutural, ou seja, ignora intencionalmente o factor tempo, preocupando-se com as causas e efeitos característicos dos vários tipos de «cultura política», apenas justapostos. Em contrapartida o novo paradigma de Huntington seria mais diacrónico do que sincrónico. Segundo o novo Huntington os exércitos teriam uma origem de classe essencialmente pequeno-burguesa. Nas sociedades pretorianas, tais exércitos começam, numa primeira fase, por ser radicais, situando-se na vanguarda do movimento de derrube das sociedades oligárquicas. Numa segunda fase, os militares apoiam o modelo social que ajudaram a construir e que é o modelo da sua classe de origem — o modelo pequeno-burguês. Enfim, numa terceira fase, quando as massas tentam fazer revolução de carácter radical e que põe em causa as estruturas económicas, os militares transformam-se em conservadores e opõem-se à mudança.

Em nosso entender Finer, ao confrontar-se com estas novas hipóteses de Huntington, subestima-se em excesso. Se não erramos muito, o seu estudo comporta uma certa racionalidade diacrónica e não apenas estru-

tural. Finer é dos poucos autores que tenta a abordagem *processual*, fornecendo-nos pistas valiosas para entendermos a evolução e contradições inerentes à dinâmica política e ao papel nela eventualmente desempenhado pelos militares. Todo o capítulo 13 de *The Man on Horseback*, 1975, nos surge assim um pouco decepcionante não só pelas concessões e correcções inúteis que introduz no texto de 1962, como até pela forma apressada e por vezes tão pouco informada como se refere à Revolução Portuguesa.

Podemos todavia reter que existe com efeito uma certa complementaridade entre a análise de Finer e a de Huntington sobre as sociedades pretorianas, na medida em que esta análise é uma especificação desenvolvida de um processo diacronicamente mais dilatado, mas cujas causas profundas se podem igualmente encontrar no estudo das «baixas culturas políticas» de Finer.

Stepan que retoma o problema e o aplica à história recente do Brasil é ainda mais explícito do que Huntington, ao fazer o elogio daquilo que designa como «modelo moderador»<sup>(2)</sup> ou pelo menos considerando-o como o mal menor, como a solução menos inadequada para as tais sociedades pretorianas, onde as exigências políticas são elevadas mas a capacidade política de convertê-las em resultados efectivos é pequena. Nesse tipo de sociedade a instituição militar — tal como a igreja, o trabalho, e os estudantes — dificilmente escapa à politização e todos os grupos tentam cooptá-los para aumentarem a sua força política.

Segundo Stepan as relações entre civis e militares assumem as seguintes características principais:

- (1) Todos os principais protagonistas políticos procuram cooptar os militares. A norma é o militar politizado;
- (2) Os militares são politicamente heterogêneos, mas procuram manter um grau de unidade constitucional;
- (3) Os políticos importantes garantem legitimidade aos militares, sob certas circunstâncias, para agirem como moderadores do processo político, controlando ou depondo o executivo, ou até mesmo evitando a ruptura do próprio sistema, especialmente quando isto

---

(2) Note-se a semelhança até terminológica com o «poder moderador» tal como se acha definido na Enciclopédia Universal Espanhola de 1936, onde o exército é considerado como «o último bastião da nacionalidade espanhola» (citado por Finer, p. 31).

- envolve uma mobilização maciça de novos grupos anteriormente excluídos da participação no processo político;
- (4) A aprovação dada pelas elites civis aos militares politicamente heterogéneos para depor o executivo facilita bastante a formação de uma coligação golpista vencedora. A negação, pelos civis, de que a deposição do executivo pelos militares seja um acto legítimo impede, pelo contrário, a formação de uma coligação golpista vitoriosa;
  - (5) Existe uma crença firme entre as elites civis e os oficiais militares de que, embora seja legítima para os militares a intervenção no processo político e no exercício temporário do poder, é ilegítimo para eles assumirem a direcção do sistema político por longos períodos de tempo.

O que assume todavia ainda mais interesse é a conclusão que Stepan avança sobre as virtudes relativas deste padrão. Ao contrário da ideia tradicional da intervenção militar como sintoma de decomposição do sistema político, podemos sustentar que este modelo é o «método normal de composição na vida política». O exemplo mais típico analisado em pormenor pelo autor é o Brasil entre 1945 a 1964, período durante o qual «predominou este padrão de relações entre civis e militares». A partir de 1964, a intervenção deixa de obedecer ao modelo moderador, contrariando assim a cláusula (5).

## 5. CONCLUSÕES

As aproximações que aqui fizemos entre vários autores, regidos todos pelo mesmo sistema de opções ideológicas, leva-nos a sugerir algumas conclusões provisórias:

Antes de mais há que ter em consideração, quando se fala nas relações entre políticos e militares, se se trata de grandes e médias potências, que vivem numa situação permanente de «nem guerra, nem paz» e onde as instituições políticas são estáveis e sólidas. Tais sociedades são caracterizadas pelo elevado grau de cultura política e devem distinguir-se das sociedades de baixa ou mínima cultura política onde a instabilidade social é regra e as instituições políticas são frágeis.

Nessas sociedades de elevada cultura política as relações entre civis e militares obedecem a um jogo complexo de influências recíprocas e difíceis de deslindar, mas, em qualquer caso, parece líquido que o mito do militar estritamente profissional, controlado objectivamente pelo poder civil, de forma alguma corresponde à realidade, concreta ou mesmo desejável, e o próprio Huntington muito provavelmente já não defenderá hoje com tanto entusiasmo o seu paradigma de profissionalismo.

Será mais realista pensarmos, como Janowitz e como Finer, que os militares servem sempre interesses políticos muito específicos, que exercem pressões de acordo com as suas opções sectoriais e a sua posição de classe, que essa sua acção se exerce muito tranquilamente através dos próprios mecanismos constitucionais e que o poder político civil dificilmente os controla. Igualmente de acordo com Janowitz poderemos aceitar que, por imperativos estratégicos e por razões tecnológicas, as Forças Armadas se aproximam mais do tipo «condestable» o qual procura conciliar o *gestor* e o *herói*, ambos imprescindíveis para a sua multifunção reguladora dos estados modernos e que necessariamente inclui a interiorização do factor político.

Finer, por seu turno, acrescentará, igualmente com muito realismo, que não é só no Exército Vermelho que se faz doutrinação política partidária, ou seja, aquilo que Huntington designa como «controlo civil subjectivo» (\*).

Mas se a tendência nas próprias nações de elevada cultura política é para a força «condestable» a qual implica uma interpenetração político-militar crescente, tal tendência torna-se ainda mais pronunciada quando passamos para as «sociedades pretorianas», de baixa cultura política. Ora a tradução da «força condestable» a esse nível é o «padrão moderador» que, muito provavelmente, teleguiado pelo Estado-Maior Central de que é satélite, permitirá, como descreve Huntington, liderar, numa primeira fase, o processo de modernização, liquidando oligarquias serôdias ou mesmo regimes proto-dinásticos; numa segunda fase, manter um «status quo» claramente dependente do sistema internacional em que se insere e até, se for

---

(\*) «O esforço para fazer com que as forças armadas se conformem com um ponto de vista particular não é peculiar à União Soviética, ou aos seus satélites ou aos governos revolucionários... A diferença entre os métodos usados na União Soviética e nos outros países capitalistas é apenas de grau.» (p. 32)

caso disso, numa terceira fase, reprimir os ímpetos revolucionários das massas que anseiam libertar-se dessas dependências.

A propósito da desconfortável situação dos militares que se envolvem politicamente e que depois não conseguem nem ficar nem sair, cita Finer um velho ditado que diz «uma vez montado o tigre, já não podemos desmontá-lo».

Várias alternativas, contudo, se perfilam: ou o cavaleiro tem armas e tenta matar o tigre ou então, caso as não tenha, procura libertar-se pela astúcia, retirando-se devagar, prudente, cautelosamente, até se achar fora da zona de perigo.

Uma coisa, porém, parece certa: qualquer que seja a estratégia de saída, os riscos de vir a ser devorado são sempre grandes.

Lisboa, Dezembro de 1978

Jorge Correia Jesuino

## BIBLIOGRAFIA

- BOUDON, R — *Théories, Théorie et Théorie*, in «Arch. europ. social», XI (1970).
- ANDRESKI, S. — *Military Organization and Society*, London, Routledge & Kegan Paul, 2.ª ed. 1968 (1.ª ed. 1954).
- HUNTINGTON, S. — *The Soldier and the State — The theory and Politics of Civil Military Relations*, Cambridge-Harvard University Press, 1957.
- *Civil Military Relations*, in «International Encyclopedia of the Social Sciences», New York, 1968.
- *Political Order in Changing Societies*, Yale, 1968.
- JANOWITZ, M. — *The Professional Soldier — A social and political portrait*, Free Press, New York, 1960.
- *Sociology and the Military Establishment*, Russel Sage Foundation, New York, 1965 (1.ª ed. 1959).
- *Military Organization*, in «Handbook of Military Institutions», edit. por Roger W. Little, Sage Publ-Beverly Hills, 1971.
- FINER, S. E. — *The Man on Horseback — The Role of the Military in Politics*, London Penguin Books, 1975 (1.ª ed. 1962).
- STEPAN, A. — *The Military in Politics: Changing Patterns in Brasil*, Princeton, 1971 (Tradução brasileira por Italo Tronca, Rio de Janeiro, Arte Nova, S. A.).



---

**CIÊNCIA E TECNOLOGIA  
NUMA PERSPECTIVA DE DEFESA NACIONAL**

---



---

## CIÊNCIA E TECNOLOGIA NUMA PERSPECTIVA DE DEFESA NACIONAL

---

### 1 — INTRODUÇÃO

Ao iniciar estas reflexões parece útil precisar o que se pretende, ou, talvez melhor — e no sentido próprio das palavras —, qual o ponto donde se irá tentar colher a perspectiva e para onde se irá olhar.

Sem uma preocupação demasiada pelo rigor das definições (e nem me sentiria, de resto, especialmente credenciado para as formular), será suficiente dizer que os conceitos de Defesa e de Ciência terão de entender-se aqui no seu sentido mais amplo.

Na verdade, a Defesa tem um alcance que, hoje, já ninguém restringe a uma tarefa da exclusiva responsabilidade dos militares ou que só envolva as forças armadas: a Defesa começa onde verdadeiramente começa a ameaça à integridade da nação, nas múltiplas dimensões que ela comporta.

E, paralelamente, a Ciência nunca pôde nem poderá confinar-se à sua dimensão menor e utilitária — ainda que a mais espectacular — de criadora de novas técnicas, isto é, de novas formas práticas de colocar a natureza e as suas potencialidades ao serviço da humanidade. A Ciência, é facto, através das tecnologias que proporciona, acaba, cedo ou tarde, por servir sempre o homem que produz e que consome; todavia, em si mesma, e antes de tudo, serve a ânsia de conhecer inata no espírito humano — abrindo caminhos não somente para ter mais, mas sobretudo para ser mais.

Ora, a observação atenta do mundo de hoje leva a constatar que, para as nações menos desenvolvidas e, muito especialmente, para as mais pequenas, as mais efectivas ameaças à sua independência, as que mais probabilidades têm de vir a comprometer gravemente os destinos dos respectivos povos, não são as que revestem a forma violenta e brutal de uma ostensiva agressão militar, mas sobretudo outras bem mais discretas.

Na realidade, o trunfo por excelência das maiores potências — e, conseqüentemente, a arma mais eficaz para lhes assegurar e fortalecer a hegemonia que detêm — é o seu crescente avanço científico e tecnológico, mais ainda que o número das suas divisões, dos seus carros, aviões ou ogivas nucleares.

Se as considerações que se seguem ajudarem a radicar a ideia de que no domínio da Ciência e da Técnica se tecem modernamente à roda das pequenas nações as malhas porventura mais fortes, ainda que as mais subtis, de dependência, ter-se-á conseguido um dos objectivos propostos. O outro será mostrar que a Ciência, não apenas pelos novos meios que proporciona como, fundamentalmente, pela atitude de espírito que lhe está ligada — o «saber pensar» —, é condição básica de realização e de progresso de qualquer sociedade humana: e, portanto, também do bom equacionamento e condução dos problemas da Defesa.

## 2 — A CIÊNCIA E A TÉCNICA, O HOMEM E A SOCIEDADE

### 2.1 — A Ciência — valor humano essencial

A Ciência nasceu sob as aparências de uma superfluidade, de uma fantasia. Exuberância da actividade interna do homem, acima das necessidades materiais da vida: uma curiosidade de sonhadores e de ociosos.

Conta-se, até, que, quando alguém fez a Euclides umas perguntas sobre o valor prático das matemáticas, ele mandou que os seus escravos dessem uma moeda de ouro ao pobre interlocutor, porque, pelos vistos, necessitava trabalhar!

Pouco a pouco, contudo, o homem vê-se forçado a reconhecer que a Ciência não é uma ocupação acessória, mas, pelo contrário, uma forma essencial de acção.

Continuando a usar a linguagem, tão característica e tão cheia de significado, de Teilhard de Chardin, poderá resumir-se assim o que é para o homem (ou, pelo menos, o que deverá ser) a Ciência e a Técnica: saber para saber, sim, sem dúvida; mas também saber para poder — para que a matéria seja posta ao serviço do espírito, que outro tanto é dizer da humanidade.

Poder mais para agir mais; mas, sempre e sobretudo, agir mais para ser mais.

No fundo — como já o dizia Kant há dois séculos, a propósito do grande passo que o Iluminismo representou para a Europa do século XVIII — trata-se de o homem querer «sair da menoridade de cuja auto-imposição só ele tem a culpa». E, para isso, fazia a conhecida exortação: «Tem a coragem de servir-te da tua própria inteligência.»

Ora, este «servir-se da sua própria inteligência» é, de facto, um valor humano essencial, independentemente da utilidade prática ou imediata que isso comporta: seja na Ciência pura, simplesmente para conhecer; seja na Arte, para produzir ou contemplar a beleza; seja na Economia, na Sociologia ou na Estratégia, para poder compreender o mundo em que se vive.

Na medida, pois, em que, em qualquer sociedade, os homens souberem percorrer este caminho estarão saindo daquela tal menoridade de que falava Kant — e a sociedade que eles constituem estar-se-á tornando adulta. Passará, ela também, a ter o «uso da razão». Ou seja: poderá decidir-se por si mesma, com a consciência daquilo que faz.

Assim, no plano político, saberá dar o pleno sentido à democracia; no plano económico, saberá compreender os riscos dos modelos actuais, puramente quantitativos da sociedade, buscando vias em que os aspectos sociais e qualitativos tenham o lugar que lhes cabe; no plano da defesa, saberá melhor o que se defende e como se poderá melhor defender.

Tornar-se-lhe-á claro que aquilo que se defende é uma população e o seu futuro; não são km<sup>2</sup>: são seres humanos. O resto é acessório, por mais valioso que seja.

Igualmente claro se tornará que as nações, como os homens, têm outras dimensões além das do seu espaço físico — e nessas há também fronteiras a proteger.

Compreenderá ainda que, se é certo que as potências mais fracas não podem pretender rivalizar com as grandes, podem contudo defender-se tanto melhor quanto mais perfeita consciência tiverem do mundo em que vivem, das reais ameaças que sobre elas recaem e das suas próprias potencialidades, das quais a maior será sempre a do esclarecido uso da sua inteligência e da sua vontade.

2.2 — *A Ciência e a Técnica — infra-estrutura basilar das sociedades modernas*

Passemos a um outro plano: o das realidades mais comezinhas.

Aqui haverá que seguir a prudente regra do velho aforismo: primeiro viver e depois filosofar.

E viver — viver dignamente — implica um mínimo, cada dia maior, de meios e estruturas de apoio. Será, de facto, inviável pretender generalizar altos padrões culturais no meio da pobreza, assim como a miséria e o desespero de estômagos vazios não serão com certeza terreno propício para alicerçar comportamentos morais, socialmente exemplares.

Ora, a Ciência e a Técnica têm neste domínio um papel essencial, insubstituível mesmo.

Este papel pode pôr-se bem em destaque através das suas três facetas seguintes, todas elas do maior interesse também no campo da Defesa:

- a) Uma primeira, no plano da cultura e mentalidade dos indivíduos — ou seja: no pensar e no agir dos cidadãos — que, em identidade de condições materiais, valerão mais se souberem pensar e agir melhor, no sentido de que melhor se servirão dos recursos de que dispõem e melhor saberão montar e fazer funcionar as suas estruturas sociais, económicas ou políticas e, naturalmente, também as militares.
- b) Uma outra, no plano mais imediato da actividade concreta de cada um, pela constante melhoria das «ferramentas» que faculta, não só para poupar ou desmultiplicar o esforço humano, como ainda para lhe criar novas e crescentes possibilidades. A diferença não é apenas quantitativa, mas também qualitativa: aquela que vai, por exemplo, da alavanca ou do martelo, aos explosivos, ao avião, ao microscópio electrónico.
- c) Finalmente, uma outra ainda — e não menos significativa — e que é a de agente dinamizador por excelência dos próprios processos sociais, pelo simples facto de se haver incrementado o «potencial» dessa massa humana. E isto tanto é válido para o crescimento económico como para a estruturação da defesa.

Este último aspecto sugere uns comentários mais.

Na verdade, o processo de desenvolvimento das sociedades humanas tem certo paralelismo com o que sucede na física.

Elevar um corpo, aumentar-lhe a temperatura ou o potencial eléctrico significa fornecer-lhe energia: e, como contrapartida, desse sistema poderá então obter-se mais trabalho. E os seres humanos têm a capacidade singularíssima de conseguir aumentar o «potencial» das sociedades em que vivem fazendo intervir no livre jogo das diversas formas de energia, submetidas às férreas leis da termodinâmica, uma outra de forma superior, que foge a essas leis e se não degrada — que é a da sua inteligência.

A ideia nem sequer é original, pois pensadores modernos que pretendem dar uma visão global das sociedades humanas, com recurso aos esquemas tão simples mas tão ricos da termodinâmica, extrapolando os conceitos físicos, equiparam a informação — isto é: o conhecimento dos factos e, em termos mais genéricos, a Ciência — ao contrário da entropia (como que uma entropia negativa).

As considerações anteriores são inteiramente aplicáveis, e do maior interesse, no que se refere também à Defesa: para esclarecer prioridades e abrir caminhos para o futuro. Com efeito, elas põem bem em destaque:

- a) A importância a dar à formação do pessoal, não apenas ao nível da preparação técnica do soldado ou dos quadros, mas muito em especial na sintonia dessa preparação — sobretudo ao nível dos quadros superiores — com as novas ideias já em gestação.
- b) A preocupação que deve existir da constante actualização do conhecimento dos novos meios em que se apoia, ou pode apoiar, a defesa, senão para que se adoptem, ao menos para ser possível a oportuna escolha dos mais adequados.
- c) A consciência de que tudo aquilo que se fizer para conseguir altos padrões culturais e para acolher as mais actualizadas técnicas (desde as especificamente militares às de gestão corrente, por exemplo) estará enriquecendo as forças armadas, no sentido de lhes criar um «potencial» dinamizador da sua própria evolução no sentido e direcção correctos.

### 3 — ONDE A DEFESA TEM JÁ DE COMEÇAR

#### 3.1 — *A incultura (científica e técnica) — sinónimo de inércia ou lastro social*

Um trabalho da OIT de há uns vinte anos, que se fixou na memória pela forma muito feliz, ainda que algo insólita, como expressava a ideia, dizia que, nos países subdesenvolvidos, a grande dificuldade em se desenvolverem provém, precisamente, do facto de serem subdesenvolvidos. Isto é: de não possuírem as estruturas necessárias para se desenvolverem.

Um exemplo qualquer bastará para constatar o acerto e o alcance da afirmação. Tanto importa que se trate de alimentar melhor a população de um país atrasado, como de organizar a sua defesa.

Em qualquer dos casos, haverá, como regra, que pensar em novas técnicas, em mais e melhores equipamentos, num avultado dispêndio inicial antes de colher os frutos — e, sobretudo, em pessoal, designadamente em quadros numerosos e qualificados, que também não existem.

E ao passo que os bens materiais, se houver dinheiro, se podem adquirir em alguns poucos meses; que os equipamentos se podem preparar em alguns poucos anos; o pessoal — principalmente o mais valioso — esse, pelo contrário, levará muitos anos a formar.

*O subdesenvolvimento cultural (científico e técnico) não é apenas sinónimo de atraso: significa também um pesado lastro social, uma grande inércia ao desenvolvimento.*

E o problema não reside tanto, nem sobretudo, no facto de ser fraca a cultura da massa da população: o maior mal provém da insuficiência quantitativa e, muito em especial, qualitativa dos quadros superiores.

Estas reflexões parecem particularmente oportunas quando se pensa em definir doutrina sobre a Defesa Nacional.

#### 3.2 — *A incultura — causa maior de vassalagem nos tempos modernos*

Para um país progredir — na economia como na defesa — haverá que principiar por levar a cabo, durante largos anos, um grande esforço de construção dos respectivos alicerces: das estradas aos hospitais, das instalações militares às prospecções mineiras, à cartografia, etc..., com especial relevo sempre para as escolas.

É necessário semear para colher: mas aqui há que semear a muito largo prazo. Ora isso, além de muita clarividência e persistência, exige recursos. Por sua vez, estes não conseguirão fazer-se crescer de forma capaz porque, entretanto, continua a ser baixa a produtividade do trabalho.

Melhor produtividade requer, por seu turno, não só melhoria do factor humano (com a servidão já referida da sua grande inércia em evoluir), como também melhores equipamentos e «know-how». Ambos estes, é certo, se podem obter com dinheiro; todavia, ao importá-los — especialmente o «know-how» — um país menos desenvolvido paga, não somente um «sobrepreço», em regra bastante pesado, como importa ainda forte dose de dependência externa, embora nem sempre se dê bem conta disso.

É elucidativo reflectir sobre o que se passa entre nós.

Segundo dados de um estudo muito recente de um grupo de trabalho, constituído por determinação do Governo (em 14 de Abril de 1978) para preparar o relatório nacional a apresentar no Congresso das Nações Unidas sobre Aplicação da Ciência e da Técnica ao Desenvolvimento (Viena, Agosto de 1979), pode confirmar-se que a situação da transferência de tecnologia para o nosso país continua a ser deveras preocupante.

Sobre uma base de 326 contratos (de 1936 a 1975) verifica-se:

- a) 85 % dos contratos analisados continham cláusulas restritivas das exportações;
- b) 50 % impunham a devolução à cedente dos inventos e das melhorias introduzidas na tecnologia importada;
- c) 50 % continham disposições limitativas das políticas de aprovisionamento, produção e distribuição das concessionárias;
- d) 79 % limitavam o exercício dos direitos de propriedade industrial.

*O atraso no plano científico e técnico é, pois, uma forma subtil de vassalagem dos tempos modernos.*

Está aqui em causa um círculo vicioso terrível, do qual tanto mais dificilmente se sai quanto mais se tardar em tomar plena consciência da sua lógica inexorável.

O que antecede respeita, a vários títulos, à defesa: não só pelas fortes limitações que assim se podem criar às forças armadas, como até pelas tensões sociais e políticas que de uma situação destas podem facilmente gerar-se.

O aparelho militar pode, na verdade, ter aqui um seu calcanhar de Aquiles pela dificuldade de reabastecimento, substituição ou manutenção de equipamento, pela desactualização técnica do seu armamento e consequente inferiorização das tropas, etc...

Uma rápida reflexão acerca da experiência dos anos recentes, com as guerras de África, permitiria corroborar a relevância desta matéria no campo da defesa.

Quanto ao outro aspecto focado — ser fonte potencial de tensões internas ou externas — são numerosos os exemplos: bastaria pensar em tantos países do Terceiro Mundo, sem nível científico ou técnico para aproveitar devidamente os seus recursos naturais, e nas convulsões que aí têm uma das suas grandes causas.

#### 4 — *UMA PERSPECTIVA MAIS PRÓXIMA*

##### 4.1 — *Os conceitos*

Desde os tempos mais remotos sempre as descobertas dos sábios serviram, antes de mais, a guerra. Contudo, é também verdade que os responsáveis bastantes vezes tardaram em aperceber-se das potencialidades militares da técnica sua contemporânea e, sobretudo, daquilo que a Ciência de hoje já está gerando como realidade de amanhã.

Com isto não se pretende induzir a crer que a Ciência e a Técnica decidam, só por si, da sorte dos conflitos ou automaticamente garantam a supremacia militar. Não se lhe podem pedir milagres: mas podem, muitas vezes, obter-se resultados que quase se lhe assemelham.

É certo que a desproporção manifesta dos efectivos pesa sempre muito e, tanto ou mais do que isso, pesa o tipo de causa por que se luta ou a determinação com que isso se faz. É, por vezes, assombrosa a forma como a fé e a vontade desmultiplicam as energias humanas.

Mas, por vezes, é também espantoso o que consegue, neste campo, a Ciência e a Técnica.

Os exemplos são de todas as épocas.

Apesar de os variados e imaginosos artefactos bélicos de Arquimedes terem sido a razão fundamental da espantosa e prolongada resistência dos siracusanos, reconhecida aliás pelos próprios historiadores inimigos, os romanos acabaram por tomar Siracusa; e, apesar dos seus poderosíssimos e sofisticados meios, os Estados Unidos tiveram de abandonar o Vietname.

Mas — citando ao acaso — é também verdade que a superioridade técnica alemã (v.g.: nos carros e no conceito do seu emprego) foi factor decisivo para as suas vitórias fulminantes dos primeiros anos da II Guerra Mundial; e que o radar foi pedra fundamental para a resistência e recuperação dos Aliados.

A Ciência é, porém, antes de mais, «Ciência de pensar» e, neste campo, a primeira preocupação deverá ser colocar os espíritos síncronos com a sua época, ou talvez melhor: capazes de acompanhar a rápida e acelerada evolução da sociedade.

Para dar uma ideia da rapidez dessa evolução, cujo crescimento alguns esquemam sob a forma de uma lei exponencial, poderá servir o que um livro recente e muito divulgado diz acerca do que se passa no plano económico: se o produto nacional crescer a 3,3 % ao ano, haverá tanta mudança nos 16 anos futuros como houve nos 40 passados.

É certo que nem a evolução quantitativa do que se passa na economia pode traduzir suficientemente a mudança qualitativa ocorrida numa sociedade, nem aquelas proporções se podem tomar à letra: servem, contudo, para chamar a atenção, através dessa imagem, para a forma acelerada como o mundo evolui.

Ora, mesmo os maiores génios militares não deixaram de pecar nesta matéria.

É sabido, por exemplo, como Napoleão subestimou a importância da proposta de Fulton, que acabava então de conseguir aplicar com êxito o vapor à propulsão dos navios. Não a aceitou. E este jovem americano que viera à Europa para utilizar este e outros seus inventos (nos seus projectos estava, até, uma antecipação do submarino) e que tão-pouco em Inglaterra — à época a potência marítima por excelência — havia encontrado acolhimento para as suas ideias, regressa à sua terra. Só aí — e, mesmo assim, só após a teimosa persistência de Fulton ter vencido a incompreensão das autoridades — lhe é cometido o encargo de aplicar o novo sistema num navio de guerra.

É também extremamente elucidativo o que se passa com Engels.

Este pensador de renome, que, com Marx, forjou uma ideologia e uma prática revolucionária que — discorde-se embora dela — teve estrondosos sucessos no século que se lhe seguiu, não escapou igualmente ao mesmo pecado.

Havia terminado há pouco a guerra franco-prussiana. E, talvez por isso — por estar ainda deslumbrado pelos progressos técnicos entretanto postos à prova —, escreve num estudo seu acerca da Teoria da Violência («Anti-Dühring»), publicado em 1878:

«A violência é hoje em dia o exército e a marinha de guerra, e ambos custam, como sabemos por dolorosa experiência, «montões de dinheiro». Mas, a violência é incapaz de criar dinheiro.

.....

Em última instância, sempre será, pois, a produção económica a que subministra o dinheiro; por onde voltaremos a constatar que a violência está condicionada pela situação económica, que é a que tem de dotá-la dos meios necessários para equipar-se com instrumentos e conservá-los. Mas não termina aqui a coisa. Nada há que tanto dependa das condições económicas prévias como, precisamente, o exército e a marinha. O armamento, a composição do exército, a organização, a táctica e a estratégia dependem antes de tudo do grau de produção imperante e do sistema de comunicações. Não foram as «criações livres da inteligência» de chefes militares geniais as que actuaram de modo revolucionário, mas sim a invenção de armas mais perfeitas e as alterações experimentadas pelo material soldado; a influência do chefe genial reduz-se, no melhor dos casos, à adaptação dos métodos de luta às novas armas e aos novos lutadores.»

E acrescenta noutro passo:

«A guerra franco-prussiana representa um ponto de viragem que ultrapassa em importância todos os precedentes. Em primeiro lugar, as armas adquirem tal grau de perfeição, que não cabe já nenhum novo progresso que possa revolucionar esta esfera. Quando se dispõe de canhões com os quais se pode acertar num batalhão tão prontamente como a vista o divide à distância, e de espingardas que permitem fazer o mesmo tomando por alvo um só homem e em que carregar leva menos tempo que apontar, todos os progressos posteriores que possam fazer-se nas artes da guerra são já mais ou menos indiferentes. Neste aspecto, podemos dizer que a era do progresso está, no substancial, terminada.»

Apesar da sua perspectiva tão clara do papel essencial da economia, e particularmente da técnica, no potencial militar das nações, apesar das suas grandes responsabilidades como intelectual, subestima também ele, deste modo, as possibilidades do progresso científico e tecnológico no campo militar — que o mesmo é dizer a potencialidade criadora da inteligência humana.

E, por singular coincidência, esta afirmação era proferida precisamente no mesmo ano em que, em Berlim, se doutorava em Física um jovem compatriota seu, que iria abrir novos caminhos à física moderna: Max Planck.

E a junção destes dois factos é tanto mais justificada, quanto é certo que, quando este jovem, ao ingressar na Universidade, hesitava em decidir-se entre estudar música, filologia antiga ou física, um professor de Munique (o físico Jolly) tenta dissuadi-lo, dizendo-lhe que, em física, já não havia muito que fazer: como ciência estava praticamente terminada!

Planck não se deixa persuadir. E, embora em sua casa continuasse a cultivar o piano, que — diz-se — tocava bastante bem, escolhe a física.

Alguns anos passados, dedica-se ao problema da irradiação do calor e lança uma hipótese em contradição com todas as concepções prevalentes até então. Fundamenta-a teoricamente e expõe-na a colegas, em Dezembro de 1900. Nascia a «teoria dos quanta».

Mas que terá isto a ver com a Defesa?

Aparentemente — mas só aparentemente — nada. É que, anos depois, Einstein — como ele aficionado da música e que, em sua casa, tocava já violoncelo — na sua peugada dá um passo mais e, ao especular sobre teorias igualmente abstractas, fornece a base teórica para se chegar a essa coisa terrivelmente concreta que é a bomba atómica.

A história mais uma vez acabava de mostrar como mesmo os espíritos mais proeminentes se enganam rotundamente, quando cometem o erro de olhar o futuro com os olhos do passado.

#### 4.2 — *Um exemplo entre muitos: a indústria militar nacional*

A actividade industrial militar, também no nosso país, foi pioneira em alguns domínios e, na sua época, o seu avanço tecnológico em relação a outras indústrias nacionais foi, geralmente, notório.

Analisemos sumariamente três casos paradigmáticos:

- a) Já desde os séculos das Descobertas a construção naval tem, em Portugal, grande desenvolvimento. D. Manuel I mandou organizar e ampliar os estaleiros então existentes na zona, para melhor se prover ao armamento, equipamento e aprovisionamento das armadas. Nascia assim um dos velhos antepassados do actual Arsenal (então na margem norte, na zona da Ribeira das Naus).

Destruído pelo terremoto de 1755, é reconstruído. E, apenas algumas décadas depois, nos primórdios ainda do século XIX, ali se constrói o primeiro navio de ferro no nosso país.

No final do século dali sai o nosso primeiro navio de aço (o cruzador «D. Amélia», depois «República»), antecedendo em muitas décadas o arranque da nossa construção naval civil.

O actual Arsenal no Alfeite, começado a construir por conta das reparações alemãs, foi logo concebido, na altura, como um dos maiores e melhor apetrechados na Península.

O Arsenal mantém-se, sobretudo na função de grande unidade de manutenção da Armada, e a indústria civil abalçou-se, entretanto, a altos voos de nível internacional, embora sofrendo presentemente, como as restantes, o período de crise que, no mundo, o sector atravessa.

- b) A velha fábrica de Barcarena, com origem também nas recuadas épocas de D. Manuel I, manteve durante séculos as suas pólvoras negras ao nível das melhores.

Era o tempo das pólvoras físicas: simples mistura de componentes, cujo fabrico requeria uma grande soma de conhecimentos empíricos, transmitidos de geração em geração.

Tínhamos, então, uma técnica conceituada. E, ainda não há muitos anos, um estudioso japonês me procurou para colher dados acerca das pólvoras portuguesas dos séculos XV e XVI, a fim de tentar esclarecer a origem da sua introdução no Japão.

Sinal de certo prestígio, não só na navegação, mas também na técnica.

No século XIX surgem as pólvoras químicas.

E é curioso verificar como, apenas escassos 10 ou 12 anos após o sucesso do engenheiro francês Vieille em conseguir utilizar a nitrocelulose como pólvora (pois, desde umas dezenas de anos antes, podia já usar-se como explosivo), era encarregado um jovem oficial — republicano, por sinal, e futuro Ministro da Guerra do Governo Provisório, em 1910 — de estudar e instalar em Portugal um fábrica desse novo tipo de pólvoras.

A fábrica arranca em 1898, produzindo a sua própria nitrocelulose e, daí, a sua pólvora.

Entretanto, a nitrocelulose passa a ser um produto base para o fabrico de tintas e vernizes, como já o era do celulóide.

Pois bem, toda ela, para esses e outros usos civis, continuou até hoje a ser importada.

A velha Fábrica de Chelas, aos seus 80 anos, como fábrica, morria. Entretanto, já desde a II Guerra Mundial (1939-45) se generalizaram novos tipos de pólvoras (as pólvoras esferoidais), que, embora de idêntica base química, têm tecnologia diferente. O seu fabrico é muito mais rápido e mais simples. Com elas principiaram mesmo a carregar-se, há quase 20 anos, as nossas próprias munições de armas portáteis. Exportaram-se centenas de milhões de cartuchos, de nosso fabrico, com essa pólvora, mas importada.

Apesar de tudo isso e de várias tentativas infrutíferas de alguns, Chelas morria — e, infelizmente, morria sem descendência!

No século XIX a nossa distância da Europa era, no domínio das pólvoras, de uma década: agora triplicou. O contraste é flagrante e as lições que daqui podem extrair-se também.

Nós, que arrancávamos quase síncronos com a Europa, podíamos ter sabido aproveitar quase um século de experiência (e do seu consequente estudo) para termos a nossa própria tecnologia neste sector. Qual haveria sido o seu custo?

Provavelmente, pouco mais do que alguma clarividência dos responsáveis e persistência de todos. Com isso, não só se teriam deixado de importar muitos milhares de contos (já, talvez, da ordem de duas ou três centenas de milhar), como haveríamos dado um passo mais na nossa autonomia logística.

E os prejuízos não ficam por aí: é necessário pensar na técnica que se perdeu e nos postos de trabalho que, por via disso, já não há. Esta velha fábrica foi, porém, mais feliz noutro sector da sua actividade. Desde há vinte anos, conseguiu lançar-se ousadamente no fabrico das novas munições para armas portáteis, conquistando um lugar muito honroso nos mercados tecnicamente mais exigentes e ocupando hoje uma posição de primeira linha entre os fabricantes europeus.

E mantê-la-á em relação às novas famílias de armas que estão já no horizonte?

A pergunta não pretende ter aqui o sentido da dúvida; mas, acima de tudo, o de um alerta.

- c) As necessidades militares no campo dos medicamentos levaram também as Forças Armadas a tomarem posição dianteira em relação ao seu fabrico no nosso país.

Em 1918 foi criada a Farmácia Militar, por transformação de uma Secção do então Depósito Geral de Material Sanitário. Em 1947 toma a actual designação: Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos.

Para além das suas funções de interesse essencialmente militar — como órgão de apoio logístico — e do seu departamento de análises, produz ainda alguns medicamentos.

Este é, precisamente, o aspecto que se irá focar.

Ora, a indústria de medicamentos evoluiu, entretanto, por forma a «satelizar-se» à roda de umas tantas grandes empresas internacionais.

E é bem compreensível porquê. A investigação que está associada à descoberta, ensaio, lançamento da produção e controle dos novos medicamentos; as exigências técnicas crescentes no fabrico das correspondentes matérias-primas; a grande concorrência e os problemas próprios da sua comercialização, incluindo a propaganda, dificultam bastante o acesso a esta actividade industrial. Daí as multinacionais, que, mais ferozmente ainda que em muitos outros, aqui ditam a sua lei.

Sem investigação própria, sem alto nível técnico — ainda que tudo isto apenas em parcela muito restrita deste sector — não poderá haver, sobretudo aqui, indústria própria.

Esta grave situação de dependência é também confirmada pelo estudo já atrás referido.

Segundo ele, a aquisição de tecnologia no sector farmacêutico é a que apresenta maiores custos relativos a maiores índices de cláusulas restritivas nos contratos com as respectivas cedentes estrangeiras; qualquer que seja a sua natureza, os elementos tecnológicos transferidos encontram-se altamente protegidos quer por patentes (75 %) quer por marcas (73 %).

Estas cifras mostram que, salvo algumas poucas excepções, a indústria farmacêutica nacional resume-se, praticamente, a pouco mais do que a embalagem de produtos e técnica estrangeira com rótulos nacionais.

E este é dos problemas que só poderá resolver-se pensando que, realmente, o alicerce das indústrias está — e estará cada vez mais — na ciência, na investigação e desenvolvimento tecnológico: em suma, em métodos de trabalho cada dia mais aperfeiçoados.

Dir-se-á que os medicamentos não terão, na perspectiva da defesa, importância paralela aos exemplos anteriores: da reparação naval e das pólvoras ou munições.

Certamente, se se pensar apenas na hipótese de um conflito militar. Mas a defesa não visa só a guerra: visa igualmente, e antes de mais, assegurar a um país os seus trunfos para poder preservar os seus interesses na paz.

Assim, se este Laboratório Militar, por exemplo, com a experiência já adquirida em certos medicamentos para climas tropicais, conseguisse levar este sector a níveis tais que pudesse servir de apoio aos novos países africanos de expressão portuguesa, sem recear o confronto, em qualidade e em preço, com os melhores estrangeiros, não seria isso um dos tais valiosos trunfos na paz?

Os exemplos poderiam multiplicar-se.

Estes pareceram contudo suficientes para ilustrar uma perspectiva que, propositadamente, se pretendeu muito sumária: mais para chamar a aten-

ção para o problema e sugerir algumas reflexões, do que para pormenorizar e aprofundar a matéria.

Oxalá este esboço muito simples e rápido seja, ao menos, suficiente para que resulte clara uma dupla conclusão:

— Como são grandes e reais os perigos;

— Mas como, a par disso, existem ainda recursos valiosos com que se poderão enfrentar.

E, dentre estes, o mais valioso será sempre — pois é isso que distingue o ser humano — o enorme potencial que um povo pode, por si mesmo, criar pelo simples uso da sua inteligência e da sua vontade.

Fevereiro de 1979

*Filipe Themudo Barata*

Coronel engenheiro

---

**A EVOLUÇÃO RECENTE DA CONJUNTURA  
A ACENTUAR O ATRASO  
DO PENSAMENTO ECONÓMICO**

---



---

## A EVOLUÇÃO RECENTE DA CONJUNTURA A ACENTUAR O ATRASO DO PENSAMENTO ECONÓMICO

---

1. Na evolução recente da Economia Mundial, aos 25 anos de crescimento económico (desde o fim da guerra e até cerca do início dos anos 70) praticamente sem interrupção e sem rupturas graves, muito em especial das economias do Centro e Norte da Europa, dos Estados Unidos, Canadá, Japão e dos chamados domínios (Austrália, Nova Zelândia e África do Sul), durante o qual se registou a mais notável expansão histórica (a produção mais que triplicou e a taxa de crescimento médio anual atingiu os 5%), sucedeu-se a fase dos anos 70 que ora se diz de crise, de recessão ou de depressão.

Sem características homogéneas, embora, esta fase define-se por desequilíbrios múltiplos de que o mais grave é o que resulta não já do fatalismo da alternativa entre desemprego e inflação mas, de há uns anos para cá, da própria coexistência do desequilíbrio do emprego com o aumento dos preços como uma constante (a inflação rígida ou estrutural).

É esta a nota mais vincada deste recente período de perturbações, inquietantes não tanto pelo reconhecimento de que quer a inflação quer o desemprego minam o equilíbrio social mas, sobretudo, perante a penúria do pensamento económico contemporâneo que não encontrou, ainda, o instrumental necessário a fornecer à política económica a empreender pelos governos, para uma acção eficaz. Na verdade, e pela ausência de outro apoio teórico, é ainda no recurso à utensilagem clássica, pela utilização das variáveis estratégicas (neo-keinesianas ou monetaristas) que são terapêutica própria das ultrapassadas crises clássicas de desequilíbrio entre Oferta e Procura (desemprego com queda dos preços), que as diferentes políticas económicas actuais têm esperado encontrar a resposta adequada ao pior dos males da economia dos nossos dias.

A ineficácia dos resultados (e, assim, o prolongamento da crise, com altos e baixos e não uniformemente, para o conjunto das economias) não provém da maior ou menor incapacidade dos governos, nem de inexistência ou erro de diagnóstico, mas do atraso da teoria relativamente à evolução da vida económica real. Não existe nenhum mecanismo teórico susceptível de explicar, satisfatoriamente, a possibilidade de solução de qualquer das situações generalizadas de desemprego com inflação. A tentativa de solução de um dos desequilíbrios, através, por exemplo, das conhecidas acções sobre a variável Crédito, o instrumento monetário, a contenção da Procura interna, etc., inevitavelmente tem acabado por agravar o outro. A redução da Procura, por meio de restrições de vária ordem, deixou de constituir meio de estabilização dos preços, porque se abate sempre negativamente sobre as empresas, como a inflação deixou de ser garantia quer de pleno emprego quer de crescimento a ritmo adequado. A importância para a solução dos desequilíbrios com o retorno ao equilíbrio clássico do crescimento continuado sem inflação e com pleno emprego (ou, mais realisticamente, com emprego incompleto), começa a impor caminhos diferentes de pesquisa para a superação da crise: o encontrar-se esquemas de evolução com a aceitação dos fenómenos, em especial com o da inflação, reconhecida a sua inevitabilidade — na fase em que se encontra a economia de mercado — como mecanismo redistribuidor do RN e como poderoso meio indispensável à necessidade de acção fortemente acrescida dos Estados modernos. Não é já o combate à inflação. É a procura de uma forma de evolução económica desejada (Desenvolvimento) com a inflação.

O novo vírus da nova situação que abala o mundo, particularmente desde o início da década, prender-se-á porventura com problemas insuficientemente definidos dos mercados nacionais e internacionais, tanto mais que se observa outro facto aparentemente incompatível com uma situação inflacionista — é a existência de níveis muito elevados de poupança líquida, a afectarem singularmente as instituições financeiras dos grandes países. Esta poupança reflete uma estrutura em mutação. Começa a predominar a componente da poupança forçada e contratual, em detrimento da poupança espontânea. Por outro lado, ela afasta-se dos mercados de capitais para permanecer nos circuitos bancários. A poupança desinteressa-se do Investimento. Assim, ao lado das distorções entre as estruturas da Oferta e as da Procura, que sobressaem nos nossos dias, registam-se as que con-

frontam as necessidades de Investimento com as estruturas do Aforro, o que vem conferir um papel crescente às instituições financeiras para a solução da crise e o encontrar de novos caminhos.

2. Perante a surpresa da nova situação, quer porque ela se sucedeu a período de fulgurante desenvolvimento, enquadrado pela harmoniosa arquitectura dos mecanismos de Bretton Woods, estabelecidos ainda em plena guerra mas quando se sabia já quem a iria ganhar, quer pelas suas características desconcertantes relativamente aos esquemas teóricos que alimentavam as políticas económicas, ou as capacidades de resposta dos governos, o Mundo reagiu com medidas que constituíram verdadeiras rupturas históricas com que fica assinalada a década de 70. Elas consubstanciam-se, especialmente, no abandono do sistema monetário internacional estabelecido, com singular poder de previsão, em Bretton Woods, pela adopção de um novo sistema de câmbios flutuantes ou «flexíveis» e, como decisão recente, pelo estabelecimento do Sistema Monetário Europeu, como tentativa de criação de uma zona de estabilidade monetária na Europa.

A desordem monetária, que assumiu proporções insustentáveis nos dois últimos anos, remonta a 1967, com o primeiro acto de indisciplina relativamente aos esquemas de Bretton Woods. Foi a desvalorização da libra em Novembro desse ano. A partir daí, a evolução tem sido no sentido de uma amplificação progressiva das variações cambiais de umas moedas relativamente às outras, como fenómenos intercorrelacionados com a falta de convergência das taxas de inflação e das estruturas das balanças de pagamentos dos países industrializados de economia de mercado.

Em 1969, a RFA que deixou flutuar o DM e, em 1971 (e a partir daí, e até hoje, em constante agravamento), o dólar passou a acusar sinais de debilidade, suspendendo a sua convertibilidade em ouro e debatendo-se, paradoxalmente, com a sua superabundância no planeta. Nestes dois últimos anos a depreciação do dólar foi singularmente acentuada (').

---

(') Em 1977, depreciou-se de 25 % relativamente ao franco suíço; de 20 % ao iene e de 11 % ao DM.

Em 1978, 18 % comparativamente ao franco suíço e ao iene e 13 % ao DM. No período de oito anos (1971-1978) a sua depreciação foi de 45 %, 50 % e 62 % em relação ao iene, DM e franco suíço, respectivamente. Em relação ao franco belga, a mais estável das moedas europeias, perdeu 18 % do seu valor no mesmo período de 8 anos.

De facto, da «escassez» do dólar de 1945, passa-se ao «perigo» do dólar nos nossos dias.

É, porém, em 1973, com o problema do petróleo e com a flutuação generalizada das moedas dos países industrializados, que se afundam os esquemas de Bretton Woods, de notável eficácia durante 25 anos.

Mas, em breve se observa que não basta a flutuação cambial para se ter resposta adequada às novas questões.

Operara-se, entretanto, uma profunda diferenciação no potencial económico e monetário internacional com destaque para a economia da RFA e a japonesa, cuja moeda conhecia variações sensivelmente significativas.

Simultaneamente, como relação de causa-efeito, assistiu-se a altas espectaculares dos preços dos produtos básicos e dos custos de energia que a chamada «crise do petróleo» em 1973-1974 dramaticamente simbolizou e continua a simbolizar face aos novos aumentos anunciados para 1979, após o período de congelação que conheceram desde 1 de Janeiro de 1977 e que assim desaparece.

Os PNB, com acentuadas quebras de crescimento, acusam ritmos excessivamente lentos que, embora com oscilações (a provocar optimismo ou desânimo), de ano para ano, ou de economia para economia, começaram a fazer lembrar a repetição, sob forma diferente, da grande depressão de 1929.

As taxas de inflação e as taxas de juro atingiram níveis não conhecidos anteriormente a não ser em épocas ou economias pontualmente submetidas à intensidade de qualquer conflito (?).

A aplicação, em 1973-1974, pelo conjunto dos países industrializados de uma política monetária restritiva veio acentuar os contornos da conjuntura de crise, colocando a maior parte das grandes empresas perante capacidade de produção excedentária, o que, funcionando como estímulo para a inovação tecnológica, acabou por provocar distorções no meio de vários dos maiores sectores da produção mundial como, por exemplo, no dos têxteis, da siderurgia e da construção naval, em resultado das variações de competitividade entre as diferentes instalações. Distorções de tal

---

(?) Em 1978, o Banco de Inglaterra subiu espectacularmente a sua taxa de desconto de 10 % para 12,5 %, o que constitui uma taxa recorde desde a última grande crise da libra em 1976. Em 1 de Novembro de 1978, Carter anunciou a subida da taxa de desconto do Federal Reserve, de 8,5 % para 9,5 %, nível sem precedentes e elevado do ponto de vista histórico, mas não do ponto de vista combate à inflação.

amplitude que chegaram a determinar, como fenómeno inusitado numa fase cujo traço comum é a inflação, abaixamento de preços. Simultaneamente, ressurgem formas há muito condenadas de protecção, com recurso às armas alfandegárias ou através de subvenções públicas a fim de salvar as empresas mais ameaçadas.

3. As modificações profundas do sistema de pagamentos internacionais e à quadruplicação dos preços do petróleo procura-se atribuir a razão da depressão, o que é insuficiente. Em breve se abandonou esta explicação como demasiadamente pobre face aos aspectos proteiformes da crise.

Sublinha-se a necessidade de cada país relançar a Procura, tanto quanto possível, com particular ênfase nas economias mais fortes — a americana, a alemã e a japonesa, tidas como as locomotivas.

Entretanto, estes esforços fazem-se desarticuladamente, num clima de concorrência exacerbada, traçando cada país a sua própria dinâmica de Investimento e de Poupança, de solução para o desequilíbrio das finanças públicas, a revelar, perante o relativo fracasso a médio e longo prazos das medidas adoptadas, que a superação da crise pressupõe um novo quadro institucional que implique uma acção internacional concertada de que o Sistema Monetário Europeu pode constituir um primeiro ensaio, não obstante o seu raio de acção se circunscrever, por virtude de a libra se ter excluído, a 8 das 9 moedas da CEE.

Aos acontecimentos espectaculares, às desordens monetárias e cambiais, às rupturas com esquemas preestabelecidos, como se observou em anos anteriores deste decénio, sucedeu-se o ano de 1978 relativamente tranquilo, nalguns casos de crescimento hesitante, como se se tivesse entrado em fase de convalescença. Ele dilui-se, porém, no período conjuntural que, englobando o próprio decénio, ameaça prolongar-se, não obstante a real melhoria de alguns indicadores em especial nas economias mais fortes. Admite-se, todavia, serem oscilações de curto prazo que, em 1979, se deverão manter. Efectivamente em 1977-1978, observou-se uma inflexão, assaz tímida, no ritmo da produção que acusou taxa menos baixa tendo, ainda, nos EU, diminuído o desemprego com rapidez surpreen-

dente<sup>(1)</sup> e, noutros países, como a Itália e a Espanha, registado, com não menor surpresa, o equilíbrio das suas contas externas, além da solidificação das situações de força, quer no plano interno como no internacional, das economias da RFA e da japonesa.

4. Factores existem que permitem perspectivar mesmo que se desenha clima propício à continuação, em termos globais, de uma evolução que não suscita desânimo, apesar da amplitude da subida dos preços do petróleo, para 1979 (de 12,70 dólares o barril, para 14,54), ser superior à que as economias ocidentais admitiam, de tal modo que, numa primeira reacção à decisão de Abu Dhabi, alguns observadores, economistas e políticos, reconduziram-se aos acentos alarmantes do passado.

Acontece, porém, que, por um lado, os aumentos decididos em 17 de Dezembro de 1978, pelos países da OPEP, são distendidos por um período de 3 anos e os 14,5 %, em relação aos preços de Dezembro, que cabem a 1979, programam-se por 4 fases (5 % em 1 de Janeiro; 3,809 % em 1 de Abril; 2,294 % em 1 de Julho e 2,619 % em 1 de Outubro); e, por outro lado, observou-se uma grande contracção dos excedentes dos países da OPEP que passaram de 65 biliões de dólares em 1974, para 12 em 1978. As reservas monetárias dos países petrolíferos caíram a 46,6 biliões de DTS (fim de Novembro de 1978), contra 62,1 biliões no fim de 1977, enquanto os dos países industrializados se elevaram de 139,4 biliões (Dezembro 1977) para 160,4 (Dezembro de 1978), cabendo as maiores altas aos três países de moeda forte: RFA, Japão e Suíça. Trata-se, então, de uma estratégia de aumentos por pequenas doses, num mundo que praticamente absorveu o choque da crise petrolífera de 73.

O primeiro aspecto atenua os efeitos do agravamento, pois permite a criação, a tempo, de operações compensadoras, enquanto o segundo cons-

---

(1) A diminuição do desemprego em 1978, deu-se especialmente nos EU, em virtude da evolução registada nos últimos meses do ano. Na Europa, deu-se também na Irlanda (- 7,5 %), na RFA (- 3,6 %) e nos Países Baixos e Reino Unido (- 0,6 %). Porém, no conjunto da CEE, o desemprego continuou a crescer, embora a taxa inferior à de 1977 (3,9 % em 78 contra 9,4 % em 77). Em finais de Dezembro inscreviam-se na Comunidade 6,1 milhões de desempregados, o que correspondia a 5,5 % da população activa (em 1977, 5,3 %). Por sexos, esta taxa decompõe-se em 5,0 % para os homens e 6,4 % para as mulheres. A participação das mulheres no desemprego é crescente: 43 % (1978). O país onde tal participação é maior, é a Bélgica, com 60 %.

titui factor muito importante para a tranquilidade do funcionamento dos mecanismos monetários internacionais e para a redução da inflação à escala mundial. Acontece ainda que a alta de Abu Dhabi, sendo indissociável dos acontecimentos do Irão (o 4.º produtor mundial, o 2.º exportador e que contribui com mais de 15 % para o comércio mundial do petróleo) que pela interrupção progressiva dos seus fornecimentos colocaram, pela 1.ª vez após 1974, os países produtores em posição favorável no mercado petrolífero, pode vir a ser revista face à evolução de tais acontecimentos e à regularização da participação do petróleo iraniano nas correntes internacionais de abastecimentos.

A única incidência linearmente previsível do aumento das ramas é a nova transferência de rendimentos dos países consumidores para os produtores que, no entanto, como o passado recente ensina, os primeiros facilmente reabsorvem (porventura desta vez até com antecipação), quer devido ao aumento das compras, em volume, por parte dos países da OPEP, em consequência até do acréscimo das suas receitas determinadas pelos novos preços do petróleo, quer pelo sensível agravamento dos preços dos produtos que lhes são vendidos.

De facto, a maior parte do montante da factura petrolífera que os países da OCDE paga aos da OPEP consagram-na, estes, ao financiamento de importações provenientes daqueles, as quais facilmente se prevê irem aumentar.

Estima-se em 19 biliões de dólares o peso do aumento dos 14,5 % das ramas, na balança comercial do conjunto da OCDE, em 1979; 6 biliões na dos EU; 5 biliões de unidades de conta nas balanças comerciais dos 9 da Comunidade (2 biliões de dólares para a RFA, 1,5 para a França e Itália). Na balança comercial japonesa o agravamento é estimado em 3,5 biliões de dólares. Mas estes efeitos muito dependem da estabilidade do dólar cuja baixa — a registar-se de novo em 79 e por ser a moeda em que é fixado o preço do petróleo — diminuiria o peso do agravamento das ramas nas economias europeias e na japonesa.

Quanto à aceleração da inflação que os escalonados 14,5 % poderão vir a determinar no Ocidente, ou pelo menos o «handicap» que poderão constituir na redução da inflação ocidental, regista-se que tal efeito poderá assumir importância de maior, apenas nas economias francesa, italiana e espanhola, em virtude da maior dependência destas economias relativamente ao petróleo importado, por razões das respectivas estruturas da

produção, da maior penúria das suas fontes energéticas e do peso das importações de ramos nos PNB.

Com referência aos valores dos PNB, a preços de 1978, a alta dos 14,5 % incidirá sobre os diversos países do Ocidente com pesos que variam dos 0,2 % aos 0,5 % (\*).

A Espanha e a Itália são os países mais sensíveis. Ao contrário, os EU, a RFA e o RU revelam taxas de dependência mais fracas.

Assinale-se por fim, quanto ao alarme ou às preocupações, que tal agravamento de preços suscita, em especial entre os teóricos, que, conduzido o raciocínio na base dos preços reais das ramos (os que resultam do confronto entre o preço efectivo do petróleo e os preços dos produtos manufacturados exportados pelos países da OCDE), o seu significado é completamente diferente, concluindo-se que, em termos reais e para alguns países, o preço das ramos não sofre modificação sensível.

No final de 1978, o preço real do petróleo baixou de 15 a 20 % em relação ao do começo de 1977.

É evidente que, se a inflação persistir nos países da OCDE com taxas acentuadas, bem como se persistir a instabilidade do dólar, novos aumentos são de prever por parte da OPEP.

Mas, a curto prazo, isto nada mais determina senão o desencadear do mesmo círculo vicioso, ou a repetição dos mesmos mecanismos.

5. Definidos os verdadeiros contornos dos efeitos dos aumentos do petróleo, para 1979, de entre os factores que permitem perspectivar uma

(\*)

PAISES CONSUMIDORES	RAMAS FACT. EM 78 (a)	AGRAVAMENTO EM 79 (14,5 %)	
		(a)	% PNB/78
EU .....	38,50	3,85	0,2
Japão .....	28,10	2,81	0,3
RFA .....	13,60	1,36	0,2
França .....	11,80	1,18	0,3
Reino Unido .....	6,60	0,66	0,2
Itália .....	10,70	1,07	0,5
Espanha .....	5,70	0,57	0,5

(a) Bilhões de dólares.

evolução favorável ou, pelo menos, sem incidentes a curto prazo, da conjuntura económica internacional sublinham-se:

- a) o papel cada vez mais activo que vêm desempenhando os bancos centrais, designadamente no que respeita ao controlo das variações dos câmbios face às variações das taxas de inflação;
- b) a atitude de maior prudência e concerto da comunidade bancária perante o rápido crescimento dos mercados de eurodivisas e o endividamento dos países subdesenvolvidos;
- c) os sintomas de progresso nos movimentos de integração económica internacional com particular destaque para a decisão tomada em Bruxelas em Setembro último de, em Março de 1980, se renovar a convenção de Lomé I (passará a ser a Lomé II) assinada em 1975, por 5 anos<sup>(\*)</sup> e
- d) a expansão do comércio mundial que persistiu em 1978 (acréscimo em volume de cerca de 5% contra 4% em 1977), apesar da inflação, do reforço do protecçãoismo e dos movimentos erráticos dos câmbios.

Sublinham-se ainda dois outros factores: as reformas fiscais empreendidas na França e nos Estados Unidos, que definem uma nova filosofia dos Estados modernos face à instituição empresarial, e a decisão de ser finalmente criado o Sistema Monetário Europeu, cujo início de funcionamento, inicialmente previsto para 1 de Janeiro de 1979, teve lugar no passado dia 13 de Março.

O primeiro, que consiste essencialmente na redução dos impostos que pesam sobre as empresas, reconhece a inadequação de um regime tributário herdado de uma fase de prosperidade e de fraca inflação que passou a impossibilitar, perante a nova conjuntura de crescimento perturbado e lento, a solução do problema da formação do capital das sociedades.

As reformas efectuadas em França e nos EU, no decurso de 1978, tendem a generalizar-se a outros países do Ocidente, observada a nova política tributária empresarial não como mero instrumento de regulação conjuntural do ciclo económico, mas assumindo um significado estrutural: as formas previstas para a redução da tributação equivalem a subvenções directas ao investimento com particular encorajamento às pequenas e médias empresas.

---

(\*) Sensível e progressivo estreitamento da cooperação entre a CEE e 56 países — após a adesão da Dominica em Novembro de 1978 — do Terceiro Mundo: os chamados países ACP (de África, das Caraíbas e do Pacífico).

6. Quanto à resolução de entrada em vigor, nos princípios de 1979, do Sistema Monetário Europeu (SME), ela constitui no plano monetário uma das atitudes mais importantes destes anos mais recentes. Visando a criação de uma zona de durável estabilidade monetária, como elemento determinante na solução da crise, reagrupa as moedas da Comunidade (com excepção da libra, que resolveu retardar a sua adesão), inserindo-se no sistema da serpente que integrava apenas o DM, a coroa dinamarquesa e as moedas do Benelux.

O SME introduz o ECU que substitui a actual unidade de conta e que poderá constituir o embrião de uma futura moeda europeia.

Ao Fundo Europeu de Cooperação Monetária (FECOM) sucederá, dentro de dois anos, o Fundo Monetário Europeu, ao qual cabe assegurar o funcionamento do sistema e articular a acção dos bancos centrais. É o FECOM que fica autorizado a emitir ECUs em troca de reservas em ouro ou dólares dos Estados membros, sendo-lhe atribuídos, para actuar junto dos países membros, meios financeiros que se elevam a 11 biliões de ECUs, no caso de intervenções a médio prazo, e a 15 biliões, no caso de intervenções a curto prazo.

O SME procura constituir uma nova gestão da política monetária, determinando para todos os Estados membros objectivos específicos quantitativos, quer se trate da massa monetária ou das normas de acréscimo do crédito (no caso das quatro economias mais importantes), ou da disciplina que as relações de câmbios fixos implicam (no caso dos restantes cinco).

Reduzindo a margem entre moedas fortes e fracas, ou impedindo que as futuras moedas dos países participantes se não afastem demasiadamente umas das outras, a instituição do SME determinará, a curto prazo, uma liberalização dos fluxos intracomunitários de capitais, bem como uma maior mobilidade nos movimentos de mercadorias. Isto implica, evidentemente, um progressivo abandono das soberanias nacionais, inerente a uma verdadeira União Monetária.

A decisão de ser instituído o SME pressupõe o reconhecimento do laço íntimo que liga o aspecto propriamente monetário com as exigências das políticas económicas dos Estados membros, permitindo encará-lo como uma tentativa de fundo para a presente atonia das economias europeias e, sobretudo, como sinal de uma Europa em fase de mutação na nova correlação das forças económicas mundiais.

A expectativa que existe em torno do SME (cujo início surge com o atraso de 2 meses e meio), pela maior segurança que se admite vir dar ao quadro económico, com benéfica influência sobre a Procura, o Mercado e os Investimentos, é perturbada, porém, por um problema de raiz: com taxas de inflação elevadas e divergentes não é possível obter taxas de câmbio estáveis, nem fazer funcionar satisfatoriamente qualquer Sistema Monetário Internacional (\*).

7. Não obstante a existência de vários factores propícios a uma evolução favorável, mesmo a acentuar-se e a generalizar-se tal evolução em termos de taxas de crescimento do PNB, longe se afigura estarmos ainda do aparecimento de uma nova conjuntura histórica de forte expansão, com crescimento rápido da produção e da acumulação de capital, com resolução do problema do emprego e sem a imposição periódica de austeras restrições à Procura, quer resultem da inflação, da carga fiscal ou de qualquer outro mecanismo ou medida que continui a conferir ao consumidor o papel passivo na evolução da economia.

No fundo, a resolução do problema tradicional que é o de se encontrar o equilíbrio entre as necessidades do Crescimento (para reduzir o desemprego) e as exigências das políticas restritivas (para reduzir a inflação).

O aparecimento dessa conjuntura, que reflectirá o acentuar das transformações económicas e sociais do mundo, não poderá garantir-se sem um novo suporte teórico que à evolução do pensamento económico caberá encontrar. Sendo difícil determinar quais as direcções em que a Ciência Económica evolui, os novos problemas e as novas forças permitem, contudo, pressupor uma progressiva articulação das políticas económicas nacionais numa política económica internacional integrada, onde ao instrumento

---

(\*) Em 1978, as taxas de inflação na CEE foram:

RFA	2,4 %	Bélgica	3,9 %	Reino Unido	8,4 %
Luxemburgo	3,4 %	Dinamarca	7,1 %	França	9,7 %
Países Baixos	3,9 %	Irlanda	7,9 %	Itália	11,6 %

Nos três países candidatos à CEE foram: Grécia 11,5 %, Espanha 16,5 % e Portugal 25,2 %. A taxa comunitária foi de 7,0 %. Nos EU 9,0 %; no Japão 3,5 %. Para o conjunto da OCDE, 8,4 %.

monetário e às instituições financeiras se reserva função cada vez mais primordial (7).

Um novo suporte teórico que reconheça os graves e urgentes problemas económicos contemporâneos, não como problemas de economias nacionais, mas como problemas de Sistema e que, encarado numa perspectiva dinâmica, permita um quadro racional de soluções em oposição à situação actual que é a de meros expedientes pragmáticos, como atitudes de remedeio ou remendo, algumas ridiculamente estéreis.

De facto, o pensamento económico que muito evoluiu no campo do diagnóstico (o aspecto meramente de técnicas de análise) e da precisão de conceitos, tornou-se insuficiente no campo da terapêutica (o aspecto caracteristicamente científico) não fornecendo linhas directrizes de uma acção eficaz.

Esta situação é, aliás, muito semelhante à do princípio do século em que o pensamento económico tradicional (que, na altura, emergia da escola histórica e da escola marginalista), confrontado com a dura realidade da época (também extremamente rica de acontecimentos), revelou total incapacidade e destruiu a confiança nos teóricos. Foi, porém, essa mesma dura realidade que esteve na base do aparecimento da Teoria Geral (a chamada revolução keinesiana que o liberalismo incapaz procurou crucificar), de êxito fulgurante e, mais tarde, da Teoria específica do Desenvolvimento Económico para os países de um Terceiro Mundo que despertava — o que permitiu à Ciência Económica readquirir uma renovada confiança e garantir a impetuosa expansão que o Mundo conheceu no pós-guerra.

---

(7) O financiamento do Desenvolvimento tem cabido cada vez mais acentuadamente ao mercado mundial de capitais. Em 1978, por exemplo, registou-se uma intervenção acrescida dos bancos internacionais, incitados à sua expansão internacional pelas restrições de crédito nos países industrializados. Por outro lado, o Banco Mundial cresceu sensivelmente os seus empréstimos, bem como o Banco Europeu de Investimentos. Os financiamentos efectuados pelo BEI aumentaram de 40 % no decurso de 1978 (atingiram 2188,3 milhões de UCE). De 1975 até fins de 1978 duplicaram. Internamente dirigiram-se para o desenvolvimento das regiões atrasadas e confrontadas com problemas de reconversão industrial da Comunidade: o Sul da Itália (que beneficiou de mais de metade dos créditos acordados para o desenvolvimento regional), o Norte de Inglaterra, Escócia, País de Gales, Irlanda e Norte, Este e Oeste da França. Visaram também uma série de investimentos energéticos para reduzir a dependência da CEE quanto às importações de petróleo. Externamente, dirigiram-se em grande parte para os países ACP.

O FMI por sua vez, em Dezembro de 1978, decidiu o aumento em 50 % dos seus recursos, pelo aumento de 50 % das quotas dos 137 países membros. Deliberou proceder também a uma nova distribuição de Direitos de Saque Especiais, ao ritmo de 4 biliões por ano, por 3 anos e a partir de 1 de Janeiro de 1979, além de periódicas vendas de ouro.

A crise actual, evidenciando de forma muito aguda o atraso e a inadequação da teoria económica ou o quanto lhe falta para acompanhar a evolução social, em face de um mundo substancialmente diferente do de há 40 ou 30 anos atrás, constitui, também, uma excelente base experimental para um novo surto no progresso da Ciência Económica, sem que isto signifique condená-la a uma simples ciência de conjuntura.

Esperam-se (e necessitam-se) progressos, particularmente no campo do funcionamento da Economia, do Equilíbrio Geral, da Teoria da Planificação e da Teoria dos Sistemas, por forma a garantir-se o tal suporte indispensável à eficácia na resolução dos problemas postos pela nova consciência mundial.

*Armando dos Santos Nogueira*

Professor Catedrático  
da Academia Militar





