
NAÇÃO E DEFESA



ANO IV — N.º 11 — JULHO-SETEMBRO 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

CONDIÇÕES GERAIS DE SEGURANÇA EUROPA-ÁFRICA VIS-
TAS POR UMA ÓPTICA PORTUGUESA 9
José Medeiros Ferreira

O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS NO ROBUSTECIMENTO
DOS LAÇOS DE SOLIDARIEDADE NACIONAL 19
Raul François R. C. Martins

AS INFORMAÇÕES, A DEMOCRACIA E A DEFESA NACIONAL 45
Joaquim Lopes Cavalheiro

O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO-UNIFICAÇÃO DAS FORÇAS
ARMADAS NO CANADÁ 67
Sérgio Carrilho Pinto

DA POLÍTICA DE ESTABILIZAÇÃO À EVOLUÇÃO DA CON-
JUNTURA — O PROGRAMADO E O REAL — 91
Armando Nogueira

EDITORIAL

EDITORIAL

O recente e inesperado falecimento do Presidente da República Popular de Angola, Dr. Agostinho Neto, veio trazer de novo ao primeiro plano das preocupações nacionais o importante problema das relações com as ex-colónias. Problema cujos parâmetros são uma amálgama complexa de interesses económicos, divergências ideológicas, necessidades tecnológicas, afinidades de cultura e de língua, complexos humanos e antigos e recentes traumas resultantes da colonização, da descolonização e da luta, apenas política ou também armada, que a precedeu. Problema que é de Portugal e dos novos países de expressão portuguesa.

A nenhuma descolonização — mesmo que processada sem confrontação armada — deixou de seguir-se um período, mais ou menos longo, de um certo ressentimento, e por vezes animosidade, entre ex-colonizadores e ex-colonizados, que se reflectiu, inevitavelmente, nas relações iniciais entre os respectivos Estados. É natural e até lógico que assim tenha acontecido por razões que advêm do próprio fenómeno da colonização, que só por si origina complexas atitudes humanas, como, ainda, em consequência das campanhas mais ou menos demagógicas que sempre antecedem a emancipação e se prolongam para além dela.

Mas enquanto os parâmetros linguístico e cultural constituem laços indestrutíveis entre os povos e os parâmetros político, económico e tecnológico são conjunturais, os complexos e traumas humanos, embora transitórios, só o tempo e a boa vontade dos homens podem fazê-los esquecer. Só o tempo pode sarar essas feridas — umas vezes superficiais ou mesmo imaginárias, outras vezes reais e profundas — e desvanecer as cicatrizes por elas deixadas. Mas o que pode e deve ser tentado é o encurtamento do tempo de cicatrização, pela aplicação da medicação apropriada, à base duma política ponderada e sensata — que não agrave as feridas

ainda abertas nem volte a abrir as já saradas — e dum diálogo franco, construtivo e frequente, que contribua psicologicamente para facilitar a cura. Por outras palavras: — torna-se necessário um esforço das partes interessadas que deverá concretizar-se numa acção interna desapaixonada, que procure tranquilizar os espíritos, e numa acção externa de aproximação, realizada no integral respeito mútuo pelos interesses nacionais e pelos problemas particulares dos interlocutores, esquecendo generosamente velhos e novos ressentimentos e ignorando inteligentemente diferenças ideológicas conjunturais.

As relações entre Estados devem sempre ter em conta os sentimentos recíprocos dos povos que a eles confiaram a condução dos seus destinos. A grande maioria do povo português e dos povos dos novos países de expressão portuguesa desejam que os seus dirigentes os conduzam por caminhos que os levem à reaproximação natural entre gentes que se expressam na mesma língua e que têm profundas raízes históricas e culturais comuns.

O terreno é fértil e generoso, apenas se tornando necessário que as sementes nele lançadas sejam as do amor e da compreensão e não as do ódio e da intransigência.

CONDIÇÕES GERAIS DE SEGURANÇA EUROPA-ÁFRICA
VISTAS POR UMA ÓPTICA PORTUGUESA

CONDIÇÕES GERAIS DE SEGURANÇA EUROPA-ÁFRICA VISTAS POR UMA ÓPTICA PORTUGUESA (1)

Convirá previamente considerar não haver uma doutrina oficial portuguesa sobre a globalidade das condições de segurança para o conjunto dos países europeus e africanos, à semelhança, convenhamos, do que se passa na maior parte dos Estados em questão.

Antes da Revolução de 25 de Abril de 1974, e por causa da política colonial, a posição das autoridades portuguesas na matéria era muito clara e, se bem que particular e isolada, não deixava no entanto de se pretender ligada a uma concepção total de defesa do Ocidente muito mais do que inserida num mero contexto euro-africano.

Essa concepção global da defesa do Ocidente por parte das autoridades portuguesas responsáveis na altura apresentava como denominador comum a segurança da rota do Cabo, garantida pelos portos acolhedores de Moçambique e Angola nos oceanos Índico e Atlântico, assim como a exploração das riquezas em matérias-primas necessárias ao Ocidente, mas não era rigorosa e precisa quanto à determinação do inimigo do Ocidente, ora apresentando os países comunistas como tal, e como um todo (mesmo depois do conflito sino-soviético), ora acentuando as ameaças por parte da União Soviética, mas não excluindo, antes afirmando, em certas teses, ser a China o inimigo principal já quase no fim da década de 60.

Acresce que o alheamento de líder ocidental perante as repetidas formulações doutrinárias saídas do regime salazarista-marcelista levou mesmo a que alguns epígonos da ditadura criticassem os próprios Estados Unidos da América e os acusassem de objectivamente permitirem a penetração do imperialismo em África. Essa tese foi apelidada, no segundo lustre dos

(1) Trabalho de análise apresentado no seminário sobre «Problemas de Segurança Comuns à Europa e à África», promovido pelo Instituto de Questiones Internacionales, em Jaca, Espanha, de 24 a 27 de Maio.

anos 60, como «*o paradoxo estratégico dos Estados Unidos da América na África Austral*».

Não se pode no entanto compreender essas posições sem recordar qual era a posição de Portugal sem uma política europeia depois da Segunda Guerra Mundial.

Da há muito, e mais evidentemente a partir da emergência da luta armada nas colónias nos princípios da década de 60, que Lisboa era prisioneira do que se passava em África. Pode-se dizer, sem receio de errar, ter o regime ditatorial vivido os seus vinte últimos anos pendente de uma solução para os problemas africanos que sempre foi incapaz de encontrar. De facto, Lisboa, mais do que capital de um império colonial, estava subjugada por este.

E, se prestarmos atenção ao programa do MFA, ou às teses do general Spínola, verificamos que, mesmo após o 25 de Abril, muitas e diversas forças apostaram na continuação de uma política portuguesa isolada dos movimentos de integração europeia e favorecendo uma ligação federada entre Lisboa-Bissau-Maputo-Luanda. O que diferia era o peso relativo atribuído às capitais referidas: Spínola tentando libertar Lisboa do beco em que a haviam metido Salazar e Caetano e querendo dar-lhe papel de relevo na nova comunidade federativa; Melo Antunes desejando a emergência de um eixo tropical não alinhado Luanda-Maputo em que Lisboa se deveria apoiar e convergir; Vasco Gonçalves fortalecendo as teses mais pró-soviéticas de uma descolonização em que Lisboa ficaria enquadrada numa teia combinada por Moscovo via Maputo e Luanda.

Deste modo, com a descolonização saída do 25 de Abril a política externa de Portugal ficou ainda e durante algum tempo (74-76) determinada e subordinada aos acontecimentos revelantes ocorridos no teatro africano. Encarada sob esse aspecto, a chamada política terceiro-mundista proposta por alguns teorizadores da descolonização nada mais era do que a continuação da falta de autonomia de Portugal face a Moçambique e a Angola, falta de autonomia essa que havia já ditado o fracasso da posição portuguesa em África antes do 25 de Abril com os resultados para a segurança Europa-África conhecidos. O que mudava, e essencialmente, era a perspectiva estratégica mundial em que por essa forma Lisboa era enquadrada. Quero dizer que Lisboa passava de capital isolada de um serôdio império colonial a ponto adjacente, ou então a epifenómeno de uma estratégia conduzida pelo Sul contra o Norte. Desse ponto de vista até a União Soviética, por razões simul-

taneamente europeias e africanas, daria mais importância a Lisboa do que por exemplo Cuba.

Será necessária a opção europeia de Portugal, feita já na época constitucional (1977) para se inverter essa tendência e por aí colocar Lisboa numa situação mais equilibrada entre a Europa e a África. Ou seja, passar da posição isolada e sem perspectivas contemporâneas do regime ditatorial e da posição adjacente e subordinada decorrente da chamada tese terceiro-mundista para uma posição autónoma e singular de Lisboa.

Lisboa, no entanto, deixa de se pretender elemento chave para uma defesa do Ocidente em África (posição reclamada, como já vimos, pelo regime deposto em 25 de Abril de 74 embora sem aceitação nesse mesmo Ocidente) para encarar como mais próprio ao seu novo estado a inserção numa zona de solidariedade euro-africana alinhavada, ao nível económico, na Convenção de Lomé.

Ao mesmo tempo, a posição de Portugal evolui no sentido de considerar a complementaridade euro-africana em termos globais de segurança, encarando uma ordem de acção prioritariamente económica e política e desvalorizando os aspectos militares dessa segurança. Nem outra atitude seria de esperar de um País que abandonava tardiamente o Pacto Colonial e acabava de retirar mais de sessenta mil homens armados de África, não deixando lá nenhum.

Recorrendo a elementos dispersos das atitudes portuguesas face aos problemas relacionados, de uma maneira ou de outra, com a segurança euro-africana, podemos sistematizar a posição lusa da seguinte maneira:

Esboço de sistematização das condições gerais de segurança euro-africanas.

1. Proposta de nova ordem económica transcontinental euro-africana;

Dentro desta perspectiva será de assinalar a tendência para se tratar da questão mais geral da Nova Ordem Económica Internacional em termos de segurança mútua, introduzindo uma dimensão não universalista e anti-globalizante nos debates e no método de resolução do grande conflito contemporâneo Norte-Sul, antes preconizando um espaço transcontinental regionalizado (euro-africano) e fora dos métodos da ONU ou de outras instituições especializadas.

Está subjacente a esta posição portuguesa o considerar-se que uma aproximação entre a Europa ocidental e os países africanos é um factor de equilíbrio mundial e de maior independência de ambos os continentes face à evolução internacional. Daí o tomar-se como ponto de partida a Convenção de Lomé assim como toda a restante experiência positiva de cooperação económica quer ao nível multilateral quer ao nível bilateral.

A prioridade dada, em termos de segurança, ao estabelecimento de uma nova ordem económica transcontinental prende-se, por outro lado, com a preocupação existente de que as reivindicações do Terceiro Mundo nessa matéria venham a ter uma expressão cada vez mais antiocidental. É sobejamente conhecida a tendência actual entre países membros do movimento dos Não Alinhados para considerar como «aliados naturais» os países do Leste europeu, evidente distorção do movimento devida talvez à marginalidade daqueles países na economia internacional. Ora a segurança dos países da Europa Ocidental está demasiado dependente das relações económicas internacionais, sendo do interesse destes, por conseguinte, evitar que as tensões Norte-Sul tenham também uma interpretação Leste-Oeste.

2. Aceitação pacífica do postulado segundo o qual as fronteiras herdadas da colonização são uma garantia do equilíbrio interafricano e mundial;

A este princípio têm vindo, de facto, a subordinar-se toda a doutrina e as reacções oficiais aos recentes acontecimentos em África. Inclusive começa a aceitar-se como prática corrente a existência de «exércitos de exportação» como garantia da ordem interna de certos países. O estabelecimento de uma carta assinalando os países exportadores e receptores de forças armadas em África não deixa de constituir elemento essencial para uma apreciação dos significados e dos problemas decorrentes de tantos exércitos fora das suas fronteiras.

Como política de recurso perante essa tendência tende a observar-se a defesa de um equilíbrio de forças e sobretudo a promoção de atitudes endógenas africanas face à penetração de influências não europeias nesse continente. Dentro dessa perspectiva toda a africanização aparece como mais favorável à segurança euro-africana.

No entanto, a existência e a persistência de exércitos fora das suas fronteiras é correctamente tomado como factor de tensões e de conflitos

potenciais seja na margem sul de Gibraltar, seja na África Central e Austral ou no corno de África.

3. Adaptação e exploração à falta de unidade política nos dois continentes;

A Portugal aparece como evidente e perdurável a falta de uma política europeia em relação a África, expressa por exemplo na questão do Shaba, assim como a diversidade de posições significativas entre países africanos, como a Nigéria ou o Senegal, sobre problemas tão essenciais com a presença cubana nesse continente.

Importará aqui reflectir sobre as vantagens e desvantagens da ausência de unidade europeia e de unidade africana na segurança geral dessa zona transcontinental. Seja como for é difícil conceber a construção dessas unidades em prazo útil para as necessidades de articulação a médio prazo entre os dois continentes, pelo que será mais fértil tomar em linha de conta essa dispersão que contém em si a possibilidade de múltiplas combinações o ser pôr aí o travão à emergência de hegemonias ameaçadoras para a segurança geral.

Todos estes factores encaminham Portugal para uma política singular e diversificada nas questões africanas mesmo as que podem ter repercussões fora do continente.

Dentro dessas diferentes linhas é óbvio que Portugal procura compreender melhor os interesses imediatos e próximos dos países africanos de expressão portuguesa, acentuando enfaticamente a importância da África Austral, embora seguindo com cuidado sistemático questões como a do corno de África, a política do Egipto face aos diferentes países percorridos pelo Nilo ou a evolução dos acontecimentos na margem sul de Gibraltar.

No que respeita à África Austral, nomeadamente às questões da Namíbia e do Zimbabwe, é pouco provável neste momento que Portugal venha a tomar posições antagónicas às de Angola e Moçambique se estes dois países mantiverem identificadas as suas políticas nessas diferentes questões. Já no caso de haver dissemelhanças entre Luanda e Maputo, Lisboa terá maior liberdade de acção para julgar o que se passa nessa área.

Não deixa assim de ser curioso assinalar que num discurso proferido por Agostinho Neto, a 4 de Fevereiro de 1979, o Presidente da RPA dá grande importância ao problema da Namíbia, mas declara não sentir tanto

o problema do Zimbabwe «porque ele é um país mais afastado», e ainda que «não sentimos tanto o problema da África do Sul porque nem sequer conhecemos bem a situação»...

Seja como for há quem defenda que Portugal deve ter uma política para a África Austral independentemente das posições dos regimes vigentes em Angola e Moçambique. Dificilmente essa tese poderá ser assumida actualmente pelas instâncias oficiais.

No entanto existem significativas comunidades portuguesas radicadas no Zaire e na África do Sul nomeadamente que constituem indiscutível factor de presença portuguesa em África.

4. Afirmação de uma política singular pela multiplicidade de posições em diferentes domínios;

Para Portugal é prejudicial a guerra no Médio Oriente pelo que é do seu interesse o estabelecimento de um acordo de paz mesmo que seja bilateral; a Portugal afigura-se fonte de conflitos a persistência de situações estatutárias indefinidas na Namíbia e no Zimbabwe, pelo que tem tendência a acentuar o papel da ONU nestas questões; a Portugal apresentam-se as suas ex-colónias como factor indispensável para um entendimento mais estreito entre a Europa e a África, pelo que a sua política de aproximação bilateral visa mais longe.

Esta política portuguesa encontra-se justificada pela posição de Portugal face aos problemas decorrentes da integração europeia, face à diversidade dos países africanos e das suas políticas, face às características próprias dos regimes saídos da descolonização portuguesa em África e, sobretudo, face a uma concepção global da cooperação entre a Europa e a África oficializada nas posições proclamadas pelo Presidente da República, general Ramalho Eanes, na sua recente visita à Guiné-Bissau em Fevereiro de 1979.

CONCLUSÃO

Perante esta tentativa de sistematização das posições portuguesas face aos problemas relacionados com a segurança euro-africana, algumas reflexões podem desde já ser feitas:

— Em primeiro lugar, assiste-se à falta de uma doutrina global de segurança, no que Portugal está longe de constituir caso único na região, e talvez por isso;

— Depois, a falência da doutrina estratégica dos responsáveis pela guerra em África, assim como as consequências da descolonização obrigam a especiais cuidados de análise perante novas propostas de segurança transcontinental. Portugal não pode errar outra vez em África neste século;

— Acresce que só depois da descolonização se assinala um maior empenhamento português na Aliança Atlântica, atribuindo-se pois a prioridade estratégica de segurança à dimensão Leste-Oeste;

— No entanto, a opção europeia de Portugal veio colocar Lisboa em posição mais favorável para um diálogo Norte-Sul no espaço euro-africano;

— Esse espaço euro-africano apresenta-se como favorável ao estabelecimento de uma zona de solidariedade económica que promova o entendimento entre países industrializados e países em vias de desenvolvimento;

— Na segurança geral dessa zona euro-africana Portugal tende actualmente a valorizar os factores económicos e políticos em detrimento dos aspectos militares da mesma;

— A falta de unidade política quer num continente quer no outro tem vindo a reforçar a tendência dos responsáveis portugueses para a tomada de atitudes singulares;

— Essa falta de unidade política dificulta ainda o estabelecimento de prioridades estratégicas gerais, dependendo muito das condições próprias aos diferentes países privilegiarem o Mediterrâneo, a margem sul de Gibraltar, ou a África Central e Austral. Dentro desse condicionalismo Portugal segue com particular atenção a evolução na África Austral e privilegia a orla atlântica como eixo das relações Europa-África.

— Por último, não se têm analisado com a atenção conveniente os aspectos propriamente europeus da segurança euro-africana.

Maio de 1979

José Medeiros Ferreira

**O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS
NO ROBUSTECIMENTO DOS LAÇOS
DE SOLIDARIEDADE NACIONAL**

O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS NO ROBUSTECIMENTO DOS LAÇOS DE SOLIDARIEDADE NACIONAL

A ideia do assunto que serve de suporte e este artigo foi-me sugerida por uma conversa informal, à mesa do almoço. Argumentava um dos interlocutores que uma determinada ideia do perfil moral do militar, inculcada nos cadetes da Academia, tal como ele a conhecera, era nociva, pois contribuía para criar uma separação entre militares e civis, e era também falsa, pois se baseava na presunção da existência de virtudes ou qualidades ditas militares, as quais, afinal, mais não eram do que virtudes ou qualidades, pura e simplesmente, tão válidas para militares como para civis. Contrapunha o outro que a prática confirmava a existência de um certo conjunto de qualidades que, tendencialmente pelo menos, distinguem os militares profissionais, como grupo, dos não militares. E que, desde logo, na Academia Militar, de forma explícita, se deveriam estudar e definir essas virtudes, e de forma implícita inevitavelmente elas seriam transmitidas pela prática quotidiana dos profissionais que nela prestassem serviço, dado efectivamente corresponderem a uma realidade.

Pareceu-me então que, como aliás acontece frequentemente, os pontos de vista expostos eram de certo modo complementares, inseridos numa realidade mais vasta que incluiria ambos. Tratar-se-ia do magno problema da definição das Forças Armadas como grupo socioprofissional, e do complexo das suas relações com a Nação, de que emanam e a quem servem.

Sem pretender de modo nenhum, minimamente relacionar todos os elementos daquela definição e desta relação, que por si só tem extensão e profundidade que ultrapassam largamente o âmbito deste artigo e a capacidade do seu autor, julgo que, mesmo assim, poderá ter alguma utilidade tentar reflectir sobre alguns conceitos directamente ligados a um dos aspectos que considero fulcral nesta matéria. Refiro-me ao aspecto moral da relação entre a Nação e as Forças Armadas.

I. *A personalidade cultural das Forças Armadas*

Na sequência da conversa que referi, a primeira pergunta que formulei no meu espírito foi:

«Constituem as Forças Armadas de qualquer país um grupo de pessoas fortemente identificado e distinto dos outros grupos sociais ou profissionais, ou pelo contrário, a sua identidade colectiva, como grupo, é meramente accidental, dependente de aspectos formais, e tendente a diluir-se?»

A resposta não é fácil. Tanto quanto sei, o grau da definição da identidade grupal das Forças Armadas varia muito, e tem variado muito, de país para país e de época para época. No entanto, algumas afirmações parece poderem ser pacificamente formuladas. As organizações militares são muito antigas, podendo dizer-se que não há memória de um Estado desprovido de uma qualquer forma de Forças Armadas. Mas nem sempre estas constituíram corpos individualizados como acontece hoje na generalidade dos Estados. Outrora, muitas vezes, as Forças Armadas confundiram-se com uma classe social — a nobreza — ou com a generalidade dos elementos politicamente activos da comunidade, como em muitas sociedades nómadas e cidades-Estado, ou constituíram grupos de mercenários completamente ou quase completamente segredados do conjunto social a quem serviam. Assim, se a organização das Forças Armadas nem sempre existiu como tal, ou se tendo existido, flutuou entre o excesso de identidade e a indefinição da mesma, o que parece ter existido sempre é a percepção colectiva da necessidade de garantir a todo o custo a defesa dos interesses que cada comunidade considerasse essenciais. Isto é, se nem sempre as Forças Armadas existiram como organização, existiu sempre a missão fundamental que lhes dá razão de ser, bem como a actividade dirigida ao cumprimento dessa missão.

Uma actividade e uma missão, ou seja, um objectivo, são os pressupostos de toda e qualquer organização. As organizações Forças Armadas surgem, naturalmente, portanto, como respostas sociais a uma necessidade básica sempre presente em todas as comunidades autónomas politicamente independentes, necessidade essa traduzida na existência historicamente constatada da actividade e da missão atrás referidas.

Actualmente, por imperativos materiais, derivados da complexidade e dimensão das sociedades a que pertencem, e da tecnicidade e eficiência dos meios ao seu dispor, e por imperativos ideológicos, derivados dos actuais conceitos de nação, soberania nacional, e deveres cívicos, têm as Forças Armadas de existir de forma altamente organizada. No chamado Mundo Oci-

dental tal facto é já suficientemente antigo na sua generalização (desde a Revolução Francesa, por assim dizer) e a tendência, como em outros sectores, é para uma crescente complexificação.

Temos portanto as Forças Armadas como organizações cada vez mais complexas, e estruturadas, surgidas naturalmente das necessidades próprias de todas as sociedades autónomas e realizando actividades e prosseguindo fins essenciais a essas sociedades. Será bastante para lhe dar identidade própria dentro de cada sociedade-Estado? Sem dúvida, por imperativo do próprio facto da sua estruturação complexa e específica. Será porém essa identidade alicerçada em factores culturais específicos, ou apenas em aspectos formais derivados daquela organização?

Por factores culturais pretendo designar um vasto conjunto de ideias e convicções ligadas à história, etnia, linguagem, religião, valores morais, tradições, praxes, soluções técnicas específicas e formas específicas de comunicação. No que respeita a tradições, praxes, soluções técnicas específicas e formas específicas de comunicação (linguagem técnica e gestual, por exemplo), parece poder afirmar-se sem dificuldade que todas as organizações militares as possuem com características próprias e diferentes das dos outros grupos sociais, embora, é claro, misturadas com outros factores dessas mesmas categorias que são comuns aos outros grupos e à generalidade da Nação. Nesse aspecto, as Forças Armadas podem afirmar uma identidade suficiente, análoga aliás à de outros grupos sociais ou socioprofissionais, como, por exemplo, o Clero, ou a Ordem dos Médicos, ou outros dotados de tradição e praxes próprias. Na verdade, e isso é um facto de observação corrente, qualquer nacionalidade é constituída por um complexo de muitos outros grupos sociais menores (famílias, organizações profissionais, desportivas, regionais, políticas, religiosas, culturais, etc.) todos eles ligados e organizados entre si, partilhando os indivíduos da colectividade nacional que, via de regra, pertencem simultaneamente a mais de um grupo de cada vez; e todos esses grupos suficientemente individualizados pelas suas funções, pelos seus objectivos, e externamente ligados entre si pelo jogo das solidariedades múltiplas dos seus membros. Estes grupos sociais menores têm, por vezes, identidade cultural própria para além de simples identidade funcional. É o que acontece por exemplo com certos grupos regionais — aldeias, vilas, ou mesmo distritos e províncias — e, precisamente, com certos grupos sociais e socioprofissionais. Alguns autores falam mesmo até em divisão cultural entre as gerações — em divisão no tempo sobrepondo-se às divisões no espaço e na organização — como, por exemplo, Paul Claval, que, na «Ency-

clopédie de la Sociologie», edição Larousse, afirma, a propósito das transformações das sociedades pós-industriais ligadas à evolução do ensino: «A transformação assim efectuada é profunda: a sociedade contemporânea deixa de ser uma sociedade do tipo «Folk», onde os conhecimentos essenciais são transmitidos através do meio familiar e da comunidade local. A escola separa a criança de fontes tradicionais de sabedoria e entrega-a a correntes de inspiração mais vasta: eliminadas as diferenciações múltiplas do espaço de outrora, e as gradações que faziam o encanto das viagens. A sociedade contemporânea tem tanto horror à uniformidade, como as que a precederam, mas ela vê hoje diversificarem-se as culturas com base nas preferências e nas classes de idades e não mais nas unidades geográficas; o nosso mundo é um mundo em que os pais e os filhos deixam de se compreender no sentido mais profundo da palavra, porque eles não participam da mesma cultura». (1)

É neste contexto de diversidade de «subculturas» integradas num conjunto cultural global (o da Nação), homogéneo só nas grandes linhas determinantes, mas diversificado e multifacetado no seu interior, que tem de ser analisado o problema da identidade cultural — no sentido sociológico do termo, que temos procurado utilizar — da instituição Forças Armadas.

Aceite o facto de lhes ser atribuível uma diferenciação «cultural» mínima ao nível das tradições e praxes, poder-se-á discutir se essa diferenciação «cultural» poderá atingir outros níveis, como o da história, da etnia, da linguagem, da religião e dos valores morais. Existirá uma história, ou uma etnia, ou uma linguagem, ou uma religião, ou um conjunto de valores morais próprios, específicos, das Forças Armadas, que distingam estas dos outros grupos nacionais, e da Nação no seu todo? Exceptuando o caso de estados plurinacionais em que haja segregação ou diferenciação de direitos relativamente a minorias nacionais, poder-se-á afirmar que na generalidade dos Estados nem a linguagem, nem a etnia, nem a religião contribuem minimamente para uma identificação cultural específica das Forças Armadas. Em todos estes conjuntos de factores culturais as Forças Armadas modernas tendem a diluir-se no conjunto nacional reflectindo em si, proporcionalmente, as respectivas tendências nacionais.

(1) «Encyclopédie de la Sociologie» — Edição Larousse; «Le Développement des Sociétés Industrielles» por Paul Claval.

Já quanto à história e aos valores morais, pelo contrário e na generalidade dos casos, se poderá discutir o problema de uma diferenciação ou especificidade das Forças Armadas, não no sentido de elas não partilharem em pleno tanto a história, como o sistema de valores morais definidores do conjunto nacional, mais vasto, em que estão inseridas, como é evidente. Mas sim no sentido de poderem ter um passado próprio suficientemente marcado e marcante, suficientemente relevante e individualizável, para funcionar dentro da história geral da comunidade nacional como uma história específica, geradora de orgulhos colectivos mas particularizados, de convicções e de ideais, em suma, de «espírito de corpo». E sim, também, no sentido de, dentro do sistema de valores morais prevalecte na colectividade, reformularem de algum modo esse sistema de valores alterando hierarquias e intensidades de adesão, preferindo uns e ignorando ou até condenando outros, de certo modo adaptando um sistema de valores morais generalizado às necessidades de uma prática e de uma missão que são nitidamente diferenciadas relativamente aos outros grupos sociais. Formulando, portanto, uma deontologia própria.

História própria e deontologia própria, embora inseridas no contexto da história e do sistema moral nacional, mas dele distinguíveis, são características que poderão ser reivindicadas por alguns grupos sociais. De entre eles, creio que as Forças Armadas e o Clero serão os que mais nitidamente poderão afirmar uma originalidade histórica e deontológica.

Uma característica fundamental interessa aqui agora salientar para a Instituição Forças Armadas que a distingue de todas as outras: é que a sua missão, que determina a sua prática e portanto, a sua organização, está indissolivelmente ligada à defesa da independência e soberania nacionais. A sua história, como a sua deontologia, como todos os seus particularismos culturais, terão forçosamente, e sempre, portanto, de se subordinar e integrar nos grandes parâmetros culturais definidores, em cada época, da identidade nacional. Este facto não invalida a assumpção de uma identidade cultural específica, mas impõe-lhe um cunho característico. É que a conciliação possível entre a tendência para a afirmação de uma identidade cultural própria que lhe advém dos factores atrás referidos — organização institucionalizada e muito estruturada, com história particularizada, deontologia própria, tradições, praxes, soluções técnicas e formas de comunicação específicas — e a coincidência necessária, por definição, entre os seus objectivos últimos e a própria identidade cultural da nação, cuja unidade cultural é pressuposto da preservação das suas independência e soberania, essa concili-

liação parece poder fazer-se apenas adquirindo a sua originalidade «cultural» no sentido da acentuação e escolha de factores culturais, designadamente valores morais, que melhor sirvam a própria unidade e identidade nacional. Quer dizer, pela força da própria missão que lhe dá origem, as Forças Armadas terão de assumir um perfil cultural que sintetize e acentue o que de mais essencial exista na identidade cultural da nação, como um todo. Nessa sintetização e acentuação, sempre orientada, necessariamente, pela missão, encontrarão as Forças Armadas a sua identidade específica.

Talvez agora devamos regressar à pergunta posta inicialmente. De facto, do que atrás ficou dito, poderá concluir-se que existem razões para as Forças Armadas se apresentarem, regra geral, com organização de personalidade cultural própria bem definida, muito para além de distinções meramente formais. A simples observação do que se passa no nosso próprio país, e na generalidade dos Estados modernos, parece aliás confirmar essa conclusão. Porém, a mesma observação mostra-nos que o grau de definição dessa identidade própria, sobretudo em termos deontológicos, não é uniforme no espaço nem no tempo, e em alguns Estados, sobretudo entre os de economia mais desenvolvida, parece até por vezes transparecer uma tendência «profissionalizante», apontando no sentido de igualização da carreira das armas às outras profissões, e que poderia levar a um apagamento relativo dessa personalidade cultural, sobretudo em termos de perda de diferenciação deontológica. Não porque essa profissionalização imponha necessariamente esse apagamento, mas porque à ideia dessa profissionalização se liga muitas vezes, erradamente segundo penso, uma assumpção de deontologias próprias das profissões civis homólogas das especializações militares quando, com elas, so haveria que partilhar as respectivas técnicas.

2. A profissionalização das Forças Armadas

De facto existe em todas as Forças Armadas um elemento de profissionalismo, que consiste no facto de o seu serviço exigir a ocupação permanente e remunerada, de determinados indivíduos, no desempenho de tarefas especializadas e directamente relacionadas com a preparação e condução da guerra. Tal prática de prestação de serviços permanentes generalizou-se a partir das guerras napoleónicas, criando-se quadros de oficiais e suboficiais ou sargentos, preparados em academias, escolas e centros de instrução militares.

Porém, além desse elemento de profissionalismo, as Forças Armadas incluem outros parâmetros definidores que não se enquadram bem na ideia de uma profissão como as outras. Assim, por exemplo, a existência em muitos países de recrutamento geral obrigatório, fazendo passar pelas fileiras das Forças Armadas todos os cidadãos para tal considerados aptos e fazendo disso um dever cívico, em termos não profissionais, bem como o facto de, para todos os países, em tempo de guerra, as Forças Armadas incluírem a generalidade dos cidadãos aptos, mais uma vez em termos de dever cívico, e não de profissionalização. Também o facto de o serviço nas Forças Armadas fazer exigências de sacrifício pessoal que vão até à obrigatoriedade de assumir voluntariamente o risco de perder a própria vida, ou o de aceitar uma disponibilidade quase total da sua própria pessoa, se enquadra mal na ideia de uma «profissão como outras». Ou, finalmente, e resultando em certa medida desses factores, a existência de um código moral, ou deontológico, muito exigente, e com intervenção directa e frequente na própria definição da carreira profissional, que só tem algum paralelo nas profissões médicas e jurídicas.

Samuel Huntington, no seu livro «The Soldier and the State», (2) logo no 1.º capítulo aborda o problema da profissão militar.

Começa por definir um conceito de profissão e profissionalismo, que, pela sua especificidade e afastamento do entendimento geral dado a estas palavras, se torna necessário aqui reproduzir. Diz o autor: «O moderno corpo de oficiais é um corpo profissional e o moderno oficial militar um homem profissional ... Uma profissão é um tipo peculiar de grupo funcional com características altamente especializadas. Escultores, estenógrafos, empresários, escritores, todos têm diferentes e nítidas funções, mas nenhuma destas funções é profissional por natureza. Profissionalismo, contudo, é característica do oficial moderno no mesmo sentido em que é característica do médico ou do jurista. O profissionalismo distingue o oficial militar de hoje do guerreiro de outrora ... Quando o termo «profissional» tem sido usado em conexão com militar, tem sido normalmente no sentido de «profissional» como oposto de comércio, negócio, arte ou ofício ... As características distintivas de uma profissão como um tipo especial de vocação são as suas capacidade pericial, responsabilidade e espírito de corpo ...»

(2) «The Soldier and the State», por Samuel P. Huntington — Edição The Belkna Press of Harvard University Press, págs. 7 a 18.

Prosegue depois Huntington, caracterizando o que entende por profissão no sentido em que julga a palavra aplicável aos militares de carreira, através das três características distintivas atrás referidas:

«*Capacidade pericial.* O homem profissional é um perito com aptidão e conhecimentos especializados num campo significativo da actividade humana ... O conhecimento profissional tem uma história, e algum conhecimento dessa história é essencial para a competência profissional. Instituições de pesquisa e educação são necessárias para a extensão e transmissão do conhecimento e aptidão profissionais ...

Responsabilidade. O homem profissional é um perito prático, trabalhando num contexto social, e desempenhando um serviço, tal como a promoção da saúde, a educação ou a justiça, que é essencial para o funcionamento da sociedade. O cliente de todas as profissões é a sociedade, individual ou colectivamente. Um pesquisador químico, por exemplo, não é um homem profissional porque o serviço que ele presta, conquanto benéfico para a sociedade, não é essencial para a sua imediata existência e funcionamento ... O carácter genérico e essencial do seu serviço e o seu monopólio da sua aptidão impõe ao homem profissional a responsabilidade de desempenhar o serviço quando requerido pela sociedade ... O pesquisador químico, por exemplo, é ainda um pesquisador químico se ele usa a sua aptidão de forma nociva para a sociedade. Mas o homem profissional não pode mais exercer se recusar aceitar a sua responsabilidade social: um médico deixa de o ser se usar a sua aptidão para fins anti-sociais. A responsabilidade para com o serviço e a devoção pela sua aptidão fornecem a motivação profissional. A remuneração financeira não pode ser o objectivo primário do homem profissional, como tal ... A profissão portanto torna-se numa unidade moral postulando certos valores e ideais que guiam os seus membros nas suas relações com os outros homens ...

Espírito de corpo. Os membros de uma profissão partilham um senso de unidade orgânica e consciência de si próprios como grupo à parte dos restantes indivíduos ...».

Depois de ter assim definido um conceito específico de profissão, que como vimos, não é idêntico ao sentido comum dado à palavra e se aplica a poucas actividades humanas — o autor refere apenas três; as profissões médica, jurídica e militar —, Huntington tece algumas considerações sobre a profissão militar. Utilizando as mesmas três características de referência, afirma acerca da capacidade pericial, ou formação técnica específica dos

militares: «... O corpo de oficiais parece contar muitas variedades de especialistas, incluindo grande número com equivalência na vida civil. Engenheiros, médicos, pilotos, peritos em material, peritos em pessoal, peritos em informações, peritos em comunicações — todos estes são encontrados dentro e fora do moderno corpo de oficiais. Mesmo ignorando estes especialistas técnicos, cada um absorvido no seu próprio ramo de conhecimentos, a própria divisão do corpo de oficiais em exército, marinha e força aérea parece criar vastas diferenças nas funções desempenhadas e nas aptidões requeridas... Contudo existe uma nítida esfera de competência militar comum a todos os oficiais, e que os distingue de todos ou quase todos, os civis. Esta aptidão central é talvez melhor resumida na frase de Harold Lasswell «a administração da violência»... Os deveres do oficial militar incluem: (1) a organização, equipamento e treino desta força; (2) o planeamento das suas actividades; e (3) a direcção da sua operação dentro e fora do combate...».

Mais adiante acrescenta Huntington: «... É facilmente aparente que a função militar requer um alto grau de perícia... A aptidão de um oficial não é um ofício (que é principalmente uma actividade mecânica) nem uma arte (que requer talento único e não transferível). É, em vez disso, uma extraordinária e complexa capacidade intelectual que requer estudo compreensivo e treino. Deve ser recordado que a peculiar aptidão do oficial é a administração da violência, não o próprio acto de violência... O conteúdo intelectual da profissão militar requer que o oficial moderno dedique cerca de um terço da sua vida profissional à aprendizagem formativa, possivelmente uma mais alta «ratio» de tempo de aprendizagem relativamente a tempo de prática, do que em qualquer outra profissão... A aptidão militar requer um amplo «background» de cultura geral para o seu domínio. Os métodos de organização e aplicação de violência em qualquer estágio da história estão intimamente relacionados com os padrões globais da sociedade. Tal como as leis, nas suas fronteiras, mergulham na história, na política, na economia, sociologia e psicologia, também isso acontece com a aptidão militar. Mais ainda, o conhecimento militar tem também fronteiras com as ciências naturais da química, física e biologia...».

Vale ainda a pena, apesar da extensão das transcrições feitas, referir o que o autor diz sobre a responsabilidade profissional dos militares: «... A aptidão dos militares é a administração da violência: a sua responsabilidade é a segurança militar do seu cliente, a sociedade... O oficial não é um mercenário que transfere os seus serviços onde quer que eles sejam

melhor pagos, nem é o temporário cidadão — soldado inspirado por intenso e momentâneo patriotismo e dever, mas sem desejo permanente e estabilizado de se aperfeiçoar na administração da violência. As motivações do oficial são o amor técnico pelo seu ofício e o senso da obrigação social de utilizar este ofício em benefício da sociedade ... Enquanto que a responsabilidade primária do médico é para com o doente, e a do jurista para com o seu cliente, a principal responsabilidade do oficial militar é para com o Estado ...».

De tudo isto parece claramente ressaltar uma concepção de profissionalismo militar que, simultaneamente, se afasta da do «guerreiro de outrora», e da generalidade das outras actividades que os homens praticam como trabalho remunerado. Não se trata apenas, simplesmente, de uma vulgar profissão, mas sim de um serviço de fundamental interesse social que coloca a função militar ao nível de poucas outras actividades, como as dos médicos ou dos juristas. A definição central, para S. Huntington, deste conceito de profissionalismo militar estaria na aptidão para a administração da violência que o autor aliás salienta não ser apenas a simples prática da violência, mas sim a administração, com tudo o que isso implica de gestão, (finalidade, planeamento, controlo ...) incluindo portanto essa actividade, assim concebida, a decisão da não aplicação da violência, isto é, a dissuasão como garante da paz. Aliás por vários vezes o autor sublinha o carácter da profunda responsabilidade do profissional militar para com o Estado. E isso, quanto a nós parece eminentemente lógico, porque se a aptidão militar, muito simplificadamente, se poderá caracterizar pela fórmula «lasswelliana» aliás posta em causa, por excessivamente restritiva, por vários sociólogos contemporâneos ⁽³⁾, a verdade é que a missão militar, matriz e orientação daquela aptidão, é sempre garantir a conservação e defesa da Nação erigida em Estado.

Desta longa citação das opiniões de Samuel Huntington sobre a profissão militar, gostaria de reter dois pontos que me parecem essenciais, e que, quanto a mim, serão o verdadeiro suporte da «especificidade» do conceito de profissionalismo das Forças Armadas. O primeiro reside nessa responsabilidade primária relativamente à sociedade global. O segundo, estrei-

⁽³⁾ Conforme refere a Dr.^a Maria Carrilho no seu artigo Principais Tendências na Sociologia Militar a pág. 161 do n.º 7 da revista «NAÇÃO E DEFESA».

tamente relacionado com essa responsabilidade, consiste no sentido eminentemente ético da actividade militar, que sobressai claramente em várias passagens da citação transcrita.

3. *A deontologia militar*

Se for exacto que a identidade própria da instituição Forças Armadas, dentro de cada sociedade, seja uma realidade dinâmica perpetuamente procurando e renovando equilíbrios com as mudanças do contexto social envolvente, para com quem é primariamente responsável, e se essa identidade efectivamente decorrer, como nos parece, de valores morais ou deontológicos para além de aspectos meramente formais (praxes, formas específicas de comunicação e soluções técnicas específicas), a regulação dos equilíbrios referidos, bem como o vigor de afirmação da identidade e o sentido da definição desta, deverá depender sobretudo daqueles valores morais. E se estes, como também nos parece, tenderem, por força da própria natureza da Instituição, a sintetizar e a sublinhar os valores gerais da comunidade que melhor sirvam os grandes objectivos da independência, unidade e integridade nacionais, então o conhecimento, o estudo, a divulgação e o ensino desses valores, terão evidente utilidade tanto na tarefa de melhorar a compreensão da identidade e finalidade das Forças Armadas, como da própria Nação. E, através dessa compreensão, e para além dela, melhorar também a solidariedade entre os seus elementos. Não é a solidariedade entre os elementos de um grupo um fenómeno de convergência de convicções, segundo Duverger, baseadas não tanto na existência de valores e fins comuns, mas sobretudo na ideia que cada um por si forma da existência desses valores e fins? Não será então a imagem da identidade e da unidade que sobretudo gerarão a solidariedade, que por sua vez, logo, gerará de facto identidade e, ou, unidade?

O fortalecimento dos laços de solidariedade dentro da instituição entre os seus vários ramos, órgãos e elementos individuais, tem uma imediata conotação de prioridade para os militares. É que estes sabem, melhor do que ninguém, até que ponto isso é importante para a eficiência da acção. O espírito de corpo, e o moral colectivo, outra coisa não são do que esse «cimento» que só se obtém através de factores espirituais, e que é condição fundamental para actuar em situações de grande tensão emotiva. É justamente no afrontamento de situações desse tipo que os militares

encontram a realização final da sua preparação, e a justificação final da sua existência como realidade «socioprofissional». Que nessas situações de grande tensão emocional o desempenho das funções colectivas num grau mínimo de eficiência depende em absoluto do grau de solidariedade conseguida, sabem-no bem por experiência própria os militares portugueses que participaram nas campanhas ultramarinas.

Por outro lado, a Instituição Militar é um dos subgrupos da Nação. A solidariedade interna não poderá nunca sobrelevar a solidariedade nacional dos seus membros, antes pelo contrário, esta terá forçosamente de sobrelevar aquela sem o que era atingida a própria identidade e, por via dela, a unidade nacional. Desde logo, as Forças Armadas em que tal ocorresse trairiam o seu objectivo histórico, o seu objectivo essencial e final, que é justamente o de preservar, a todo o custo, a identidade e a Unidade da Nação e defender os seus interesses essenciais. Tal como consta da Constituição da República Portuguesa de 2 de Abril de 1976, artigo 273.º, ao descrever as funções principais (missão) das Forças Armadas Portuguesas, estas garantem a independência nacional, a unidade de Estado e a integridade do território. Ora a capacidade de compreender por onde devem passar os limites da independência nacional e quais são os laços essenciais à unidade de Estado, é função, antes de mais, da ideia clara que se fizer da identidade nacional e esta, simultaneamente função e factor da solidariedade que estiver estabelecida entre os elementos constituintes da Nação, deverá sobrepor-se aos sentimentos de solidariedade dentro dos vários grupos que existam dentro da Nação.

Assim, temos que, para eficiência das Forças Armadas, estas devem desenvolver uma elevada solidariedade interna. Por outro lado, a eficiência das Forças Armadas destina-se a preservar a unidade da Nação-Estado, e esta depende da força dos laços de solidariedade nacionais (nacionalismo ou patriotismo) que deverão sobrepor-se, para se manter, aos laços de solidariedade internos dos vários grupos, órgãos e instituições que a constituem, sem excepção alguma. A aparente contradição poderá então ser resolvida de duas formas. Ou a solidariedade interna do grupo «socioprofissional» Forças Armadas deve ter o desenvolvimento limitado pela solidariedade nacional, ou a solidariedade interna do grupo Forças Armadas ao desenvolver-se arrasta consigo o desenvolvimento da solidariedade geral do Todo Nacional, isto é, dos sentimentos nacionalistas ou patrióticos, que assim continuarão sobrepondo-se àqueles. Esta é a solução desejada, e que, conforme veremos, nos parece estar na lógica da deontologia militar.

Antes de procurarmos definir os que nos parecem ser os parâmetros principais de uma deontologia militar, creio que será oportuno reafirmar, mais uma vez que, ao falar em deontologia militar, não postulamos a existência de virtudes exclusivamente militares, nem sequer de virtudes essencialmente militares. Como subgrupo de um conjunto mais vasto, que é a Nação, onde deverão integrar-se quanto mais melhor, e da qual inevitavelmente sofrerão as mais variadas influências, e com a qual estão e deverão estar em permanente relação, necessariamente os valores morais dominantes na sociedade em que se inserem serão, grosso modo, os valores morais dominantes nas Forças Armadas. Assim, o que for considerado bom e louvável nestas, é também apreciado e louvado na sociedade civil, e vice-versa. O que postulamos é que dentro da Instituição Militar há lugar, e deve haver lugar, para um arranjo original de hierarquização, e relação, e importância, desses valores morais. O que é bom na sociedade civil pode tornar-se muito bom, ou mesmo indispensável, na sociedade militar. O que é aceite com indiferença pela sociedade civil pode ser aceite com relutância, ou mesmo recusado, no meio militar. O que é mais importante no meio militar, pode ser menos importante no meio civil.

Mesmo como conjunto, os valores morais assumem dentro das Forças Armadas especial importância. Efectivamente, o Estatuto do Oficial das Forças Armadas (EOFA) estabelece, no seu artigo 74.º, como condições gerais de promoção:

- 1 — Bom comportamento militar e civil e perfeito espírito militar.
- 2 — Boas qualidades morais.
- 3 — Qualidades pessoais, intelectuais e profissionais necessárias para o desempenho das funções do posto imediato.
- 4 — Aptidão física adequada.

Este artigo inclui, como vemos, condições de três tipos: conhecimentos técnicos, necessários para se ser um militar «bom profissional»; capacidades físicas, necessárias para se ser um bom militar «operacional», e qualidades morais, essenciais para garantirem a adequada utilização das capacidades físicas e técnicas em situação de grande tensão emocional, bem como ao prestígio e dignidade da Instituição.

Estas condições têm que ser consideradas todas como preenchidas sempre que um oficial é apreciado antes da sua promoção, sem o que esta não

se efectua. Poder-se-á objectar que a letra deste artigo é vaga, de interpretação eminentemente subjectiva, e que se presta a utilizações arbitrárias. Mas o facto de aquelas exigências figurarem no Estatuto dos Officiais das Forças Armadas não corresponde a um anacronismo, nem a uma formalidade, mas sim a uma necessidade de raiz. É por isso que elas figuram aí e delas depende a carreira dos oficiais. É que, como também consta no artigo 4.º do mesmo EOFA, «o oficial deve estar sempre pronto para fazer todos os sacrifícios necessários para servir a pátria». Os deveres «profissionais» dos militares como já afirmei antes, ultrapassam largamente os habituais na generalidade das profissões, e assim a exigência de qualidades morais aparece naturalmente ligada à confiança na capacidade presumível de satisfazer o cumprimento de deveres que podem, por vezes, ser extremamente exigentes. Podem discutir-se os processos de avaliação dessas qualidades, mas não me parece que se possa discutir a necessidade de elas estarem presentes num oficial.

No seu livro «Taking Command», (*) o coronel Samuel H. Hays e tenente-coronel William N. Thomas, professores da Academia Militar dos EUA, ao definirem código moral, citam Emmanuel Kant: «Tomada objectivamente, a moralidade é em si mesma uma prática, sendo a totalidade de mandamentos absolutos de acordo com os quais nós sentimos dever agir». Citam também um antropologista que, ao estudar o código moral dos Navahos, escreveu que «Um código moral é uma colecção de regras morais e princípios em relação aos quais se deve ou se não deve fazer — o que é certo ou errado. Uma ética inclui tanto o código moral como todas as concepções éticas e argumentações que estão associadas com ele» para concluírem que «um código moral inclui as regras fundamentais de comportamento necessárias para que a existência de uma determinada sociedade se continue no seu ambiente cultural próprio».

Passando depois a analisar o código militar, os mesmos autores escrevem: «na maior parte das sociedades ocidentais muitos subgrupos profissionais têm sistemas éticos e regras morais que diferem dos das sociedades em que se enquadram por serem mais restritivos e mais específicos. Uma profissão é um campo operacional que, em geral, requer treino especializado em algum corpo de conhecimentos abstractos ou práticos. Aceita al-

(*) «Taking Command», por Cor. Samuel H. Hays e Ten-cor William N. Thomas — Edição Stackpole Books, pág. 45 a 59.

gum grau de responsabilidade pelas acções dos seus membros e tem suficiente identidade de corporação para agir de forma coesa. Profissões que detêm elevada influência sobre a saúde ou o bem-estar dos membros da sociedade obviamente necessitam de mandamentos morais em ordem a evitar o uso inescrupuloso do seu poder em benefício de alguns... A tecnologia moderna expandiu grandemente os poderes de que dispõem as profissões. Por conseguinte, longe de reduzirem as exigências desses códigos (morais), as condições industriais das sociedades modernas necessitam ainda mais estrita adesão às suas regras... A profissão militar... está altamente organizada em bases hierárquicas e normalmente controla um quase monopólio sobre aquelas armas, homens e organizações compreendidas no poder coercivo da Nação... Fundamentalmente, as Forças Armadas são controladas e auto-reguladas pelo seu próprio e informal código ético. O código envolve todos os que exercem autoridade e comando. É ao mesmo tempo uma indicação da confiança pública na capacidade das FA para estabelecer os seus próprios padrões de conduta e uma medida da expectativa geral da capacidade dos chefes militares. Este código profissional interno estabelece a atmosfera de mútua confiança, segurança, e solidariedade necessárias a uma organização na qual cada membro depende dos seus camaradas para o seu sucesso e, em combate, frequentemente, para conservação da sua vida... É difícil, se não impossível, exprimir... o complexo de ideias, atitudes, e exortações que edificam um sistema ético ou código moral. Ele está tão imbricado na nossa herança espiritual que só com grande dificuldade alguém pode separar elementos específicos para análise...».

Depois de terem assim apontado alguns elementos introdutórios à análise do código ético militar, e postulado a dificuldade de o definir por escrito de forma completa e segura, os autores escolhem como ponto de partida para essa análise o lema da sua Academia Militar «Dever, Honra e Pátria».

A partir do conceito de «dever» (dedicação pelo serviço que se sobre põe aos interesses do indivíduo, dos seus amigos e da sua família), os autores incluem no código moral militar o sentido da responsabilidade (que por sua vez inclui a obrigação moral de se assumir como exemplo, e o de se comportar corajosamente tanto no plano moral como físico) e o de obediência (que inclui a iniciativa, que permite a assumpção de uma obediência dinâmica, adaptativa às circunstâncias imprevistas, bem como a lealdade, que deve existir entre chefes e subordinados).

A partir de conceito de «bonra», os autores tecem considerações sobre a sua componente principal — a integridade — sobre o seu reflexo — a reputação — e sobre duas das áreas de actividade mais estreitamente ligadas à honra pessoal: a autoridade e a justiça.

Ao abordar o problema do código deontológico militar a partir do terceiro elemento do lema da Academia Militar dos EUA, os autores enfatizam as especiais responsabilidades dos líderes militares em termos de lealdade à Pátria, que, recordam, é dever geral de todos os cidadãos e dever muito especial dos militares, membros de «uma profissão especificamente designada para guardar e proteger o Estado». No mesmo subcapítulo, e desenvolvendo os especiais aspectos da lealdade à Pátria, os autores, depois de discutirem alguns aspectos de possíveis conflitos dessa lealdade, focam os casos particulares de subordinação do poder militar («O princípio do controlo civil sobre a instituição militar está tão solidamente estabelecido que se tornou inquestionável») e da neutralidade dos militares relativamente aos partidos e decisões políticas («O código profissional impõe que o chefe na sua posição oficial, se mantenha totalmente neutral relativamente aos partidos e opções políticas. Privadamente, ele deve votar de acordo com as suas convicções e desejos. Publicamente, ele tem a obrigação moral perante os homens que comanda, de não os influenciar por palavras ou actos a apoiarem um ou outro partido. A autoridade e poder disciplinar disponível pelos chefes militares na cadeia de comando são demasiado fortes para que seja permitido o seu uso para influenciar a escolha política dos seus subordinados. Além disso, cada chefe militar pode esperar servir sob diferentes administrações, compostas por membros de diferentes partidos. Enquanto permanecer no serviço militar deve ser leal tanto a umas como às outras... Conquanto o chefe militar deva ser neutral relativamente aos partidos e órgãos políticos e inteiramente sensível à orientação política da autoridade civil, não é dispensado de ter um completo conhecimento dos princípios e acção do governo, bem como das opções públicas envolvidas. Se ele é o suporte inteligente da Constituição, deve conhecer com detalhe como funciona o sistema social e o governo. Além disso, as correntes ideológicas dos últimos cinquenta anos tornaram obrigatória a instrução de todo o pessoal militar sobre o nosso sistema de governo e as opções subjacentes. Como a reacção dos nossos prisioneiros da guerra da Coreia tende a mostrar, com demasiada frequência os nossos homens têm sido inadequadamente preparados para se defenderem da propaganda e estratégias psicológicas dos seus captos. Um chefe tem a obrigação moral, não apenas de se pre-

parar ele próprio para compreender e defender o nosso sistema constitucional, como também de treinar e preparar os seus homens para fazer o mesmo»).

Esta «listagem» de aspectos do código moral militar que aqui muito ligeiramente sintetizei do livro «Taking Command», não tem outra finalidade senão servir de exemplo quanto ao tipo de valores morais, e de comportamentos éticos, que podem ser incluídos numa deontologia militar. Uma listagem deste género é sempre polémica, e não deve ser proposta, julgamos, sem algum trabalho prévio, preparatório, de pesquisa sociológico.

Aliás, no próprio exemplo que aponte, os autores alertam para a dificuldade da exposição escrita do complexo de ideias, atitudes e convicções que constituem um sistema ético. Para mais, o seu trabalho orienta-se para as Forças Armadas dos EUA, não podendo aplicar-se integralmente, portanto, às nossas Forças Armadas. Mas pareceu-nos útil, mesmo assim, utilizar este exemplo, como suporte da ideia de que existe uma deontologia militar específica e de que essa deontologia se orienta, muito logicamente, no sentido da actividade e da missão próprias das Forças Armadas. Acresce que, muitos dos valores morais incluídos naquele estudo, bem como muitas das considerações ali tecidas, me parecem perfeitamente aplicáveis à situação portuguesa.

4. As Forças Armadas como escola de patriotismo

Sendo as Forças Armadas um grupo social específico, caracterizado, em termos de se poder falar numa identidade cultural própria, essa identidade, conforme vimos, será necessariamente extraída do fundo comum dos valores culturais próprios da nação em que se insere. E se o sistema de recrutamento for aberto por igual a todos os grupos e classes sociais, essa identidade própria será apenas dependente de um «arranjo» diferente que a gere a partir desse fundo comum. Por outro lado, não deverá essa identidade cultural própria nem opôr-se à identidade nacional, nem gerar solidariedades internas que se sobreponham à solidariedade superior que cada um dos seus membros deve à Nação. No primeiro caso as Forças Armadas tornar-se-iam num corpo estranho, e no segundo, um elemento de enfraquecimento da própria Nação cuja defesa e fortalecimento é a sua missão histórica. Elas negar-se-iam então a si próprias, e qualquer dos casos, se ocorresse, seria sempre um desvio «patológico» do que se poderá considerar

ser a evolução normal de uma identidade cultural própria das Forças Armadas.

Essa evolução normal parece-nos dever ser e ter sido, de um modo geral, pelo menos desde o fim do século XVIII, a de uma mútua interdependência entre a identidade nacional e a identidade cultural própria das Forças Armadas, tendendo esta a reforçar aquela, que por sua vez alimenta e modula esta. Este jogo de relação de identidades, por sua vez, inserir-se-á num contexto mais vasto de interinfluências sociais entre o grande corpo da Nação inteira, por um lado, e das suas Forças Armadas, pelo outro.

Esta interdependência tem sido notada por muitos autores e revela-se com maior nitidez ou preponderância, num ou noutro aspecto da evolução social, consoante a época e o lugar. Assim, por exemplo, o sociólogo Jonathan R. Adelman, da Universidade de Alabama, Tuscalona, escreve na revista «*Armed Forces and Society* — Vol. 5, number 1, 1978» a pág. 93, sobre a influência dos militares nos países em desenvolvimento «... Especialmente nos anos 1960, uma série de académicos enalteceram os militares, mesmo quando não desempenhavam um papel político, como sendo uma força positiva para alterações nos países em desenvolvimento. Enquanto Baker e Smith atribuíram uma «importância extraordinária» ao papel dos militares no desenvolvimento social, Marion Levy considerou as forças armadas como «o provável fulcro da modernização» e «o que pode ser o veículo mais eficiente para a maximização e modernização». Daalder sublinhou o «importante papel da organização militar no desenvolvimento» e Lerner e Robinson descreveram apaixonadamente o modo como o exército turco se tornou «a alavanca do desenvolvimento geral». Um académico declarou que os exércitos podem «facilmente tornar-se o principal agente social da revolução tecnológico-administrativa» enquanto que outros são bastante cépticos quanto à extensão em que frequentemente os pequenos exércitos podem desempenhar funções sociais importantes sem perderem o seu carácter militar e adquirirem um poder político substancial».

Também Raoul Girardet, na revista «*Défense Nationale*» de Agosto/ /Setembro de 1977, a pág. 25 e 26, escreve «... o lugar ocupado pela instituição militar no seio da organização social e a função que ela aí desempenha. A este respeito, conviria insistir na importância do papel que desempenhou (e que desempenha talvez ainda) o serviço militar na história da sociedade francesa no século XX. Com efeito, se o serviço militar entrou, depois de 1872, com relativa facilidade nos hábitos sociais, enquanto que tinha encontrado tanta oposição no tempo da Revolução, do Império e da

monarquia constitucional, foi porque se tornou aparente que ele correspondia a uma função social essencial: ao mesmo tempo de integração social e de introdução na modernidade. Pensemos nessa França ainda muito fortemente rural, muito compartimentada, muito hierarquizada, que é a do fim do século XIX, nessa massa de camponeses que vão conhecer a cidade, habitar com os representantes das outras classes sociais, descobrir, com a manipulação dos engenhos, os rudimentos do tecnicismo mecânico. Tratava-se com efeito de um período de iniciação, e sentido por quase todos como tal, não como perda de tempo ... Não é em vão, aliás que, na literatura oficial, nos manuais escolares e talvez mesmo na tradição popular, o oficial é tão frequentemente aproximado do professor. A escola e a caserna parecem encontrar-se, para formar, no interior da sociedade global, um conjunto racionalmente coerente: são as instituições da aprendizagem — aprendizagem intelectual, moral e social — e é assim que elas são vistas pelo conjunto da população ...».

O primeiro comentário que nos ocorre da leitura destas duas citações, é que nelas transparece a existência de uma estreita correlação entre o todo social, e as Forças Armadas, naturalmente assumidas pelos autores como um grupo distinto dentro desse todo social, suficientemente distinto para que se possa falar em termos de influências de um sobre o outro. Nessa correlação, ambas as citações sublinham o papel das Forças Armadas como elemento dinamizador de modernização e desenvolvimento global das respectivas Nações.

Um segundo comentário, será o de que a correlação entre o todo social e as Forças Armadas pode facilmente tender a assumir o papel de intervenção política activa e directa. É uma tendência que a importância do papel social desempenhado, e o poder de intervenção efectivamente detido, podem incentivar. Mas, quando tal acontece, as Forças Armadas, conforme salienta a última frase da citação de Jonathan Adelman, perdem carácter militar na medida em que adquirem poder político. E isso, parece-nos, porque o essencial da identidade militar reside na sua deontologia própria, e esta, devendo ser fortemente influenciada pelo sentimento patriótico, traduzido na lealdade à Pátria, como um todo, pressupõe, conforme vimos atrás, a neutralidade política. A Nação tem que estar acima dos partidos e ideologias políticas. Os militares, enquanto guardiões da Unidade Nacional, não podem portanto servir uma parte da Nação contra as outras, nem arvorar-se eles próprios em parte política.

O importante papel que as Forças Armadas podem desempenhar em termos de dinamizadores do desenvolvimento não implica, de resto, a assumpção de um papel político, conforme ressalta claramente da citação de Jonathan Adelman, e conforme está implícito na de Raoul Girardet, em que se cita o caso francês, onde não há intervenção política das Forças Armadas. A intervenção política das Forças Armadas parece-nos portanto poder considerar-se como um desvio de um padrão de relações entre uma sociedade continente, a Nação global, e um grupo social específico nela contido e a ela subordinado, padrão esse que, em condições normais, me parece caracterizar-se por uma dominância inquestionável da Nação, cuja garantia de conservação e de unidade são a própria razão de ser das Forças Armadas.

Um terceiro comentário será o de que a correlação que transparece das citações feitas nos parece ser encarada, no que respeita à actividade das Forças Armadas, como uma acção de potencialização de tendências, de catálise, e não de criação, modificação ou reacção. Quer dizer, as Forças Armadas funcionariam como resposta amplificadora a necessidades da Nação global. Ao descreverem a influência das Forças Armadas nos países em desenvolvimento, as frases que Jonathan Adelman cita falam em «fulcro de modernização», «veículo para a maximização e modernização», «alavanca de desenvolvimento», «agente social de revolução tecnológica-administrativa». As imagens utilizadas são as de instrumentos ou agentes, não fontes, nem desencadeadores do processo. Parece-me importante sublinhar isto, porque julgo que se liga a um outro aspecto da função social das Forças Armadas, muito estreitamente relacionado aliás com a sua função de guardião da unidade nacional e que Raoul Girardet põe a par da função de introdução na modernidade. Refiro-me à função de integração social. Efectivamente, se a acção social das Forças Armadas fosse a de iniciadora ou desencadeadora de um processo, no estilo de vanguarda, não só lhes seria sempre extremamente difícil evitar a intervenção política directa, como também não poderiam evitar envolver-se nos choques, nas rupturas que a *iniciativa* da alteração social fatalmente sempre traz consigo, e que, momentaneamente, comprometem a unidade da Nação. Esse não é o papel das Forças Armadas, que nos parece deverem sempre assumir uma função estabilizadora (muitas vezes confundida com conservadora) e unificadora. Já uma acção social de amplificação de tendências previamente desenhadas e globalmente assumidas na Nação é perfeitamente compatível com a função de integração social e unificação nacional.

Finalmente, julgo importante salientar a afirmação de Raoul Girardet sobre o papel didáctico das Forças Armadas, que coloca a par das escolas, constituindo com estas o que aquele autor considera «as instituições de aprendizagem — aprendizagem intelectual, moral e social». A afirmação é polémica. De facto, os indivíduos aprendem ao longo de toda a sua vida, e também as famílias, as organizações religiosas, as profissões, e, porque não, os clubes, as associações políticas, etc., podem ser consideradas instituições de aprendizagem em graus diversos e em sectores diferenciados. Mas haverá justamente que atender aos diversos modos de intervenção dessas instituições no campo da aprendizagem. Quanto às escolas, elas têm como finalidade exactamente o ensino e a investigação, e isso as distingue de todas as outras, e torna pacífico aceitá-las como instituições da aprendizagem. Quanto às Forças Armadas, a sua finalidade não é o ensino (este surge, como nas outras instituições, como forma de preparação «técnica») mas sim a defesa da Nação. Que poderá então conduzir a considerá-la, a par com as escolas, como instituição de aprendizagem intelectual, moral e social? Quanto a nós, será a convergência de três características: universalidade, unidade, nacionalismo.

Efectivamente as Forças Armadas são ponto de passagem da generalidade dos cidadãos, pelo menos os do sexo masculino. Nesse aspecto, apenas as famílias, as escolas e as igrejas poderão reivindicar uma universalidade maior ou semelhante. A instituição familiar é por natureza extremamente descentralizada, pulverizada em pequenos grupos, não sendo possível garantir na sua acção de instituição de aprendizagem uma característica suficiente de coerência e unidade. Essa unidade, pelo contrário, é relativamente forte em instituições muito organizadas e hierarquizadas como são as escolas, as Forças Armadas e as organizações religiosas, que reúnem assim, conjuntamente, e relativamente à função social da aprendizagem, tanto a característica da universalidade como da unidade. Porém, enquanto que as escolas e as Forças Armadas são instituições que visam fins internos directamente ligados aos interesses definidos pela Nação, as organizações religiosas prosseguem fins de outra ordem, por sua própria natureza ecuménicos e ultranacionais, e a aprendizagem que proporcionam é menos genérica e é mais especializada que a ministrada por aquelas. Assim, será numa perspectiva nacional, ou patriótica, que as escolas e as Forças Armadas ganham especial relevo como instituições de aprendizagem intelectual, moral e social. Será nelas que se poderá implementar de forma organizada e determinada, a

aprendizagem de sentimento patriótico ou nacionalista, não nas organizações religiosas.

Esse sentimento patriótico, essa adesão emocional a uma identidade e a um projecto nacionais geradores de solidariedades capazes de aglutinarem todos os elementos, todos os órgãos, todos os grupos e subgrupos que constituem a colectividade nacional, parece-nos ser elemento essencial da sobrevivência da Nação. Essencial, para execução de qualquer política de Defesa Nacional, essencial para solução de crises políticas, económicas ou sociais — todas elas necessitando, para serem resolvidas, de capacidade de superação dos interesses individuais ou grupais —, essencial, para garantia da Independência Nacional, essencial, inclusivamente, para a negociação de participação ou mesmo integração em qualquer organização supranacional, em que só uma consciência muito clara da identidade e vontade nacionais pode permitir negociar com a dignidade suficiente o estatuto dessa participação ou integração.

Ora, justamente, julgamos que mais do que nas escolas, ou em qualquer outra instituição nacional, é nas Forças Armadas que o culto do nacionalismo pode, e na nossa opinião, deve, ser objecto de um especial interesse. O indivíduo chamado às fileiras sente de forma concreta, a existência da Nação, e aprende que ela precisa de ser defendida e que lhe compete a ele defendê-la.

Justamente, parece-nos, isso coincide com a aprendizagem da própria deontologia militar. Em nossa opinião, como já vimos, a deontologia militar, utilizando embora os valores morais comumente aceites pela sociedade nacional, valoriza-os de forma a maximizar os que conduzem a uma melhor aquisição da finalidade suprema da instituição, isto é, a defesa da Nação. Não pode deixar, portanto, de conduzir a um robustecimento do sentimento da devoção patriótica.

5. Conclusão

As Forças Armadas afiguram-se-nos portanto como instituições dotadas de individualidade cultural que lhes é comunicada por história, deontologia e «praxes» próprias, e simultaneamente, como instrumentos sociais de estabilidade, integração e progresso. Nas suas relações com as Nações em que respectivamente se inserem, elas parecem assumir, tal como salienta Raoul Girardet, um papel de instituições de aprendizagem intelectual, moral e so-

cial, em que, segundo cremos, os aspectos de aprendizagem moral e social terão como componente mais marcante, ou pelo menos, mais permanente, a absorção, ou a potencialização, do sentimento de solidariedade nacional.

As instituições militares, pela sua forte componente ética, poderão funcionar como «escolas de virtudes», e, pela sua cada vez mais marcante evolução tecnológica, como fonte de técnicos e como instrumento de modernização e desenvolvimento da Nação. Mas, pela sua própria finalidade última, ou missão essencial, elas não poderão deixar de ser nunca, sob pena de perverter essa mesma finalidade, uma escola de patriotismo.

Finalmente, julgamos que esse papel de «aprendizagem da Nação» se faz sempre durante o serviço militar, mesmo que tal não apareça explícito nos programas da instrução, pois a própria natureza da missão e do juramento da fidelidade à Pátria, o contacto com indivíduos originados de todos os grupos, classes ou regiões que compõem o conjunto nacional, e consequente troca e homogeneização de valores culturais, o respeito imposto aos símbolos nacionais, os formalismos e práticas que valorizam a acção colectiva, os princípios da deontologia militar, tudo contribui para criar ou reforçar sentimentos de solidariedade nacional — mesmo que de tal não tenham consciência os indivíduos. Mas julgamos que independentemente dessa acção pedagógica implícita, e beneficiando do ambiente favorável que ela proporciona, para o reforçar, será sempre altamente conveniente o ensino directamente orientado e explicitamente assumido, para os valores da solidariedade nacional. Conveniente no próprio interesse das Forças Armadas, pois que tal contribuirá para o incremento do espírito de corpo e do moral em termos equilibrados com a missão primária bem como facilitará a interiorização da disciplina através do reforço dos princípios da deontologia profissional. Conveniente no próprio interesse da Nação pelo incremento e generalização dos princípios de unidade e de necessidade de superação dos interesses particulares. Conveniente também no interesse da Defesa Nacional, pelo aumento do interesse e da participação da generalidade dos cidadãos nos problemas com ela relacionados.

Se, conforme se ouve em afirmações vindas de todos os sectores e camadas da sociedade portuguesa, nesta se vive actualmente uma profunda crise social, política e económica; se, conforme também frequentemente tem sido afirmado, demasiadas vezes as personalidades e os grupos sociais, põem os seus interesses acima dos interesses da Nação global; e se, conforme também se deduz da informação pública, as fugas aos impostos, as infracções à lei, pelo volume preocupante que vêm assumindo, parecem reflectir um

generalizado divórcio da ideia de responsabilidade colectiva, então julgo que os aspectos morais da crise condicionam as suas manifestações sociais, políticas e económicas. Sendo isso verdade, será fundamental e urgente reforçar os laços de solidariedade nacional, que, por sua própria essência e pelo jogo de valores morais que mobilizam, implicam a moralização das relações sociais, a clara assumpção de uma renovada responsabilidade cívica global, e o fortalecimento de uma opinião pública que imponha a efectiva sobreposição dos interesses colectivos aos particulares.

Julho de 1979

Raul François R. C. Martins

Tenente-coronel de Artilharia Pára-quedista

AS INFORMAÇÕES, A DEMOCRACIA
E A DEFESA NACIONAL

AS INFORMAÇÕES, A DEMOCRACIA E A DEFESA NACIONAL

I — AS INFORMAÇÕES

Creio que se pode dizer que a necessidade da informação surgiu com as primeiras aspirações do homem. É que o desejo de saber antecipadamente sempre esteve e está enraizado no instinto da sobrevivência. O homem sempre quis saber para onde vai, com o que pode contar e quais os perigos que o ameaçam.

A informação é pois uma actividade natural, por vezes instintiva, quer se considere que é indispensável para se actuar da forma mais conveniente, quer se considere que é fundamental para se obter segurança. Refiro-me à informação com o sentido de «intelligence», isto é, à informação que não se preocupa apenas com a descrição do que existe ou do que ocorre, mas também, e principalmente, com a necessidade de entender, de tirar conclusões adequadas daquilo que se conhece.

O homem, porque tem a faculdade de conceber, pode colocar-se no passado, no presente e no futuro. Recorda, julga, relaciona, compreende, prevê e decide, baseado na razão. E assim, acumulando conhecimentos úteis, pode determinar com maior ou menor precisão o rumo ou o sentido de acontecimentos futuros. A actividade de informação que nos interessa é pois a que trabalha todos os elementos úteis que se podem reunir antes de tomar uma decisão.

Em cada caso, é necessário que se tenha conhecimento do tipo de factores que determinam uma dada situação e saber quais são as tendências futuras. Esse conhecimento é composto, peça por peça, a partir de um grande número de factores individualizados, que têm que ser reunidos e relacionados metodicamente, com base num sólido conhecimento geral e absoluta percepção da própria situação e da actuação de amigos e de adversários.

Por mais estranho que possa parecer, grande parte dos conhecimentos que se podem pretender estão ao alcance de todos. Há apenas que os compilar, analisar, interpretar. Outra parte pode obter-se observando, ouvindo, procurando elementos com perspicácia e paciência, por vezes adoptando técnicas especiais, mas sem sair duma actividade absolutamente normal. Uma pequena e última parte, no entanto, só se pode obter agindo secretamente e por vezes incorrendo em riscos que podem ser muito sérios. A missão dos serviços de informações cobre as três partes.

Interessa no entanto salientar que a frente coberta por operações secretas deve ser tão limitada quanto possível, pois a informação coberta é cara, intermitente e de pouca confiança, pelo que só deve ser pedida quando todos os meios abertos se tiverem revelado impotentes.

Por outro lado, também interessa salientar que a informação pública constitui fonte inesgotável, muito fácil de obter, mas pode ter carácter falso, dado propositadamente ou não. Alguns órgãos de informação, incluindo os dos Governos, por vezes publicam apenas o que interessa que seja conhecido, o que pode não condizer com a realidade. No entanto, a imprensa, principalmente a especializada, pode fornecer informações que levariam anos a recolher, com o trabalho de muitos homens e o dispêndio de elevadas quantias.

Seja qual for a sua natureza e o nível em que se situa, a informação é uma tarefa vulgar e uma necessidade evidente. E, porque resulta sempre do estudo e interpretação de elementos parcelares e diversificados, é também uma actividade essencialmente intelectual.

Tudo o que é susceptível de ter interesse para o conhecimento que pretendemos, quer seja um documento, a descrição dum facto, ou um material qualquer que possa ser examinado, é designado, nos regulamentos militares, por notícia. Para obter o que chamamos informação, teremos que passar, com mais ou menos trabalho, por duas fases distintas, mas intimamente ligadas. Na primeira fase, depois de se analisar a situação, reúnem-se todos os elementos disponíveis, e pesquisam-se os que são considerados necessários. Como se compreenderá, a reunião para trabalho de todos os elementos disponíveis pode constituir um trabalho exaustivo, quer em arquivos próprios, quer no exterior.

Os bons serviços de informações dispõem actualmente de centros de documentação, que adoptam técnicas sofisticadas para classificação e indexação de documentos, microfilmagem para arquivo e computadores para

recuperação automática e tratamento de documentos, mantendo ainda ligações com outros centros análogos, o que amplia a sua capacidade de fornecer elementos úteis.

As notícias consideradas necessárias e de que não se pode dispor, terão que ser pesquisadas, quer por órgãos próprios do serviço, quer solicitando a colaboração das entidades ou organismos mais adequados, sejam ou não especializados em informações.

Na segunda fase, à medida que elementos úteis são obtidos, vão sendo estudados pelos analistas, para se determinar o grau de confiança que merecem, quer a origem de cada notícia, quer o órgão de pesquisa utilizado, para se apreciar o autêntico valor da notícia e para se determinar a sua verosimilhança relativamente ao que já se conhece. Seguidamente, faz-se a interpretação da notícia, isto é, determina-se o seu significado, avaliam-se os seus elementos mais representativos e por fim integra-se o conhecimento obtido nos conhecimentos que já possuímos. Só então teremos informação

Porque não se deve sobrecarregar os analistas com notícias de origens equívocas ou inúteis, mantendo-os por outro lado à margem dos melhores indicadores daquilo que realmente se passa, devemos em cada caso recorrer às origens de notícias que mais e melhor possam dar, sejam elas quais forem. E, para que se possa realmente conhecer uma dada situação, devem procurar-se os elementos necessários em tantas origens quantas forem convenientes, começando sempre pelas que estão em melhores condições de as dar correctamente. Por estes motivos, quer quem solicita as informações, quer quem está em situação de contribuir com elementos válidos, deve compreender que nada deve ocultar quanto ao que conhece do assunto em causa.

Como facilmente se aceita, as informações, porque são conhecimento, não têm limitações.

Mas, é evidente, não são só conhecimento em si mesmo, têm uma finalidade prática, isto é, devem ser utilizadas. Porém, as informações não são utilizadas pela pessoa ou pelo organismo que as produz. Destinam-se a facilitar e a melhorar o trabalho de entidades estranhas ao serviço produtor. As informações não definem políticas, não estabelecem planos, não executam acções, não marcam objectivos. São subsidiárias de isto tudo, executam uma função de apoio, uma função de serviço. O seu papel consiste em garantir que os executantes se encontrem bem informados, ficando por detrás deles, com o livro aberto na página exacta, chamando a atenção para os factos que podem estar a desprezar e, a seu pedido, analisando situações de alternativa, sem indicar qualquer preferência.

A necessidade de elucidação e de orientação das informações é evidente, pois o seu pessoal não faz parte do mundo em que é utilizado o conhecimento que produz, em que é planeada a acção, em que é decidida a forma de execução. As informações devem pois estar muito próximas da política, dos planos, das operações, para directa ou indirectamente se aperceberem do que realmente se pretende, mas não tão próximo que percam a sua objectividade e integridade de apreciação. E não podem ser verdadeiramente úteis, se não conhecerem a mentalidade dos utilizadores e merecerem a sua confiança.

A falta de elucidação e de orientação exacta e oportuna, pode ser a principal causa para o pior mal que pode afectar as informações. Este mal é a irresponsabilidade. As informações perdem a vontade de participar no que se pretende alcançar e perdem o impulso para prestar a contribuição necessária ao esforço conjunto, se não forem compreendidas, apoiadas e orientadas. Sentem-se satisfeitas por obter informações sem se preocupar com o que pode estar por detrás delas, sem tentar obter sentido do que parece não o ter.

As informações podem servir diferentes níveis, referir-se a diversas áreas de interesse, ter vários graus de oportunidade, mas o seu valor só em cada caso concreto pode ser determinado. Sem qualquer subordinação pedagógica ou regulamentar, ao nível em que nos situamos, podemos considerar os seguintes aspectos das informações:

— Quanto à área de interesse:

— Informações internas — as que dizem respeito à política interna e à segurança interna.

— Informações externas — as que dizem respeito à política externa e à segurança internacional.

— Quanto ao âmbito:

— Informações operacionais — as que dão conhecimento de factos com interesse imediato, para planeamento ou condução de actividades de alcance limitado no tempo e no espaço.

— Informações estratégicas — as que proporcionam conhecimentos de factos com interesse imediato ou potencial, para planeamento ou condução de actividades de âmbito estratégico.

— Quanto à natureza:

- Informações básicas — relativas a conhecimentos já consolidados e catalogados em todos os campos de actividade, destinados a manter actualizados e a melhorar estudos de informações já executados.
- Informações correntes — relativas a acontecimentos recentes e actuais, em todos os campos de actividade, e que proporcionam dados de valor imediato aos responsáveis pela política e pela segurança.

Para além destes aspectos ou tipos de informações interessa salientar as estimativas, porque nelas se consubstancia todo o trabalho e todo o valor da informação. As estimativas são conhecimentos relativos à previsão das possibilidades ou probabilidades de acontecimentos futuros. São produzidas com base em todas as informações existentes sobre determinados assuntos, acompanhadas da interpretação de determinados aspectos, possíveis ou prováveis. Chega-se assim à função primordial do trabalho de informações, que é a de analisar todos os dados de que se dispõe acerca de futuros acontecimentos, de forma a torná-los úteis aos formuladores e executores da política nacional. De posse desses dados, os governantes poderão enfrentar com conhecimento de causa os problemas essenciais em confronto com os possíveis antagonismos e pressões.



Analisados os aspectos fundamentais da informação é indispensável referirmo-nos à contra-informação, conjunto de actividades do âmbito da segurança e inseparável da informação.

A contra-informação tem dois aspectos essenciais: evitar a actividade de informações do adversário potencial ou de facto, e proteger pessoas, materiais, instalações e nossas actividades contra as actividades de informação, subversão e sabotagem desenvolvidas pelo inimigo.

No mundo actual, em que amigos e adversários tudo procuram saber nos mais diversos ramos da actividade humana e em que decerto temos entre nós alguns traidores e agentes estrangeiros, se quisermos preservar os nossos interesses e defender os nossos direitos, temos necessariamente que entrar nesse jogo subtil e por vezes amargo que é a contra-informação. Na realidade hoje subornam-se pessoas, desde as mais modestas às mais importantes,

roubam-se ou compram-se informações sobre aviões, novos produtos farmacêuticos os cosméticos, desenhos de modas, de instalações ou de aparelhos, projectos de defesa ou de ataque, modelos de novas armas, relatórios sobre situações diversas, conservações privadas, histórias e biografias com passagens cuja divulgação origina escândalos, movimentando-se nestas tarefas enormes quantidades de dinheiro.

Por outro lado, as actividades de subversão, e por vezes de sabotagem, designadamente a propaganda e o terrorismo, estão de tal forma espalhadas, que quase a elas nos habituámos. Actividades clandestinas, por vezes pouco nítidas, principalmente a subversão, vão no entanto minando lentamente as estruturas e o moral das populações, até que consigam o ambiente adequado ao desenvolvimento de acções decisivas.

Particularmente entre nós, jovem democracia, em que ainda se confunde liberdade com libertinagem e onde muitos pensam que só têm direitos e não deveres, muitas atitudes e actos, possíveis pela confusão que ainda nos envolve, contêm em si um nítido propósito de subversão.

A contra-informação inclui a adopção de medidas de segurança de diversa natureza. A mais complexa e sensível é a contra-espionagem.

Em sentido lato, a contra-espionagem não é apenas o conjunto de actividades que têm por fim detectar o espião, aquele espião que nos é familiar de livros e de filmes. Nem se deve limitar a vigiar os estrangeiros e a verificar a lealdade de funcionários em posição de destaque ou em lugares sensíveis, incluindo os funcionários dos serviços de informações. A contra-espionagem tem também que descobrir o que pode interessar aos serviços estrangeiros, o que podem procurar esses serviços, como procedem, que espécie de agentes têm e quem são. A contra-espionagem está ligada com a agressão directa, mas também com a subversão e a sabotagem.

Porque o assunto é muito importante, quer assim o entendamos, quer não, pois está intimamente ligado à segurança nacional, passo a resumir os principais objectivos da contra-informação:

- Preservar o sigilo das nossas informações, impedindo, dificultando ou neutralizando as actividades de informações adversas.
- Garantir a segurança de pessoas, de documentos, de materiais, de instalações e de actividades, consideradas sensíveis e importantes.
- Conhecer as estruturas e finalidades dos serviços de informações adversos dentro ou fora do país.

- Identificar as estruturas de subversão adversas e os agentes nacionais e estrangeiros de sabotagem, de terrorismo e de espionagem.
- Identificar e bloquear as acções adversas de natureza psicológica, em particular as de propaganda, que visem influenciar a opinião pública ou enfraquecer o moral da população.
- Identificar os agentes da criminalidade organizada com fins políticos.

A contra-informação e a informação estão tão intimamente ligadas que por vezes se confundem. Na realidade, é pela informação que se conseguem materializar algumas medidas de contra-informação e, por outro lado, ao adoptar medidas de contra-informação, obtêm-se muitas vezes elementos úteis à informação. Quer isto dizer que se não houver serviços de informações eficientes, não pode haver contra-informação eficaz, o que, evidentemente, pode pôr em causa a segurança nacional.



Gostaria ainda de referir uns aspectos da actividade de informações pouco conhecidos, mas que têm no entanto muito interesse principalmente quando as informações são tratadas num organismo independente, que serve outras estruturas ou entidades que têm finalidades muito diversas, como é o caso dos serviços de informações.

Um dos aspectos pode considerar-se psicológico. Quando se encarregam as informações de determinado trabalho, excluindo a quase totalidade das pessoas que colaboram numa tarefa colectiva, essas pessoas podem sentir que alguém as considera de menos confiança ou menos brilhantes e que lhes foi dito «não se preocupem, há quem pense por vós» ou «sempre que quiserem saber alguma coisa, perguntem às informações». Para muita gente, a existência das informações, com os seus métodos próprios, com a confiança que devem merecer, com justificados segredos, com os conhecimentos que necessariamente vão acumulando, pode conduzir a um tipo de ressentimentos indesejáveis.

Um outro aspecto está ligado à segurança, aqui com o sentido de segredo com que certos assuntos devem ser tratados.

Quem planeia e executa a política, por inerência lida com segredos de Estado cuja revelação é susceptível de comprometer seriamente alguns

aspectos da governação ou até da vida nacional. Do mesmo modo, o pessoal das informações também tem os seus segredos, que não pode divulgar, pois são a essência do serviço. Como se compreenderá, não se pode dizer sem correr graves riscos ou perder eficiência, quais são em cada caso as origens das notícias, quais são as pessoas que obtiveram determinadas informações, que métodos de trabalho foram utilizados, quais os resultados obtidos etc. E, evidentemente, não se podem dizer a uma entidade segredos que são de outra entidade.

A segurança e as suas regras formais são realmente uma necessidade absoluta. A primeira regra de segurança consiste em que o segredo seja conhecido pelo menor número possível de pessoas. Quando tal regra é rigorosamente aplicada pelas informações, os utilizadores podem ter dúvidas legítimas quanto à validade do trabalho. Quando são os utentes a fazê-lo, dão aos produtores de informações uma boa razão para não compreender o que realmente se pretende e podem fornecer elementos incompletos ou inúteis.

Um último aspecto que pode dar origem a possíveis dificuldades de relação é a compreensível relutância, por parte dos utilizadores das informações, em tomarem atitudes ou empreenderem uma acção, baseados em conhecimentos que outros lhes comunicam. No fim de contas, se alguém se sair mal, não serão provavelmente os produtores das informações. É pois fácil aos utentes adoptarem uma atitude expressa na pergunta retórica «será que as informações se preocupam em fazer um trabalho perfeito, se afinal não é o pescoço deles que está em jogo?» Daqui podem resultar sentimentos de desrespeito, de incompreensão e de descrédito para com o trabalho dos que não têm o peso da responsabilidade na acção desenvolvida.

As informações, evidentemente, estão sujeitas a cometer erros. Porque lhes põem problemas que exigiriam a omnisciência divina, porque não se lhes concede o tempo necessário, porque não se reuniram as condições indispensáveis à execução do trabalho e, naturalmente, porque se trata de uma actividade humana. Concordemos porém que se trata de uma tarefa muito complexa e ingrata. No entanto, quando as informações cometem erros ou apresentam soluções inadequadas, a reacção é frequentemente de incompreensão e de azedume. Esquecem-se muitas vezes os utentes dos erros que cometem dispondo de informações correctas. Mas, de qualquer forma, parece haver menos tolerância para com as informações do que para com outras actividades.

II — OS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES

Os países que querem conduzir os seus próprios destinos e não se resignam a viver ao sabor dos acontecimentos, têm serviços de informações.

Porque a sua organização está necessariamente ligada ao regime e às estruturas políticas de cada Estado e às suas necessidades e possibilidades, é natural que de país para país os serviços apresentem sensíveis dissimilaridades. Assim, não se pode estranhar que não haja dois serviços com muitas analogias e é compreensível que não possa haver termo de comparação entre os serviços de uma grande potência com responsabilidades e interesses a nível mundial e os de um pequeno país com limitada extensão territorial e pequena projecção política e económica. E, evidentemente, também há profundas diferenças entre a organização e a natureza das actividades de serviços de países democráticos e de países de regime totalitário.

De qualquer forma, semelhantes ou muito diferentes, como característica comum, os serviços de informações não têm geralmente o apoio e a simpatia das populações. Uma vez porque não se trata propriamente de serviços de informações, mas sim de organismos policiais, que além de informação fazem principalmente repressão, caso da KGB; outras vezes porque se lhe endossam muitos dos males reais, suspostos ou imaginários, que afligem o nosso planeta, caso da CIA.

Mas, notemos, não se acusam serviços pelas suas actividades de informações.

De qualquer forma, porém, os povos detestam o sigilo. Sentem que existe algo de sinistro e perigoso, quando se encobrem actividades. Pode ser o princípio de uma forma autocrática de domínio, ou uma capa para os erros cometidos. Por estes motivos, é difícil persuadir os povos livres de que pode ser de interesse nacional a execução de actividades classificadas, cujos resultados normalmente não podem ter difusão. Mas toda a gente deve compreender que não é um organismo de informações que ameaça a nossa liberdade. O perigo reside em não estarmos adequadamente informados sobre os perigos que temos de enfrentar. E, devemos aceitar, não se pode esperar que sejam evidentes os actos hostis, ou que tenha sido decidida uma actuação contra nós, para então se proceder em conformidade com o perigo. Por isso, com todos seus defeitos e virtudes, reais ou imaginários, os serviços de informações existem.

Nos países democráticos, os serviços não podem ter competência para tomar decisões, nem para desempenhar funções executivas fora do âmbito

das informações, constituindo simplesmente um órgão de acessoria, servidor dos órgãos do poder que são independentes nas suas deliberações.

Mas, se bem que sejam órgãos de apoio, os serviços de informações devem ocupar no Estado um lugar apropriado, pois as suas funções não podem ser executadas por um serviço relegado para um segundo plano e dirigido por pessoas sem autoridade ou incompetentes. Terão que contar sempre com o apoio e o incentivo do Governo, pois sem isso não podem resistir aos ataques que sofrem. No entanto, e isto é muito importante, os serviços de informações, embora apoiando a governação, não podem correr o risco de se tornar numa ferramenta através da qual o partido político no poder tire benefícios de ordem partidária. A semelhança das Forças Armadas, os serviços de informações servem pátrias e não ideologias políticas.

Não podendo proclamar os seus sucessos, mas vendo muitas vezes os seus insucessos apregoados, os serviços de informações devem ter um permanente desejo de anonimato e a sua organização, quando vista do exterior, deve parecer opaca e confusa.

Subordinadas as suas actividades a legislação que os órgãos de soberania podem alterar sempre que entendam conveniente, controlados, por força da lei, por diversas entidades e sujeitos a críticas dos órgãos de comunicação social e da opinião pública, os serviços de informações de países democráticos não são susceptíveis de criar perigos que mentes deformadas, mal informadas ou até mal intencionadas, possam imaginar.

No entanto, é evidente que se os serviços de informações não forem competentes e honestos, podem originar situações difíceis e até muito graves, facultando informações falsas, quer por incapacidade, quer para esconder a sua incompetência, quer ainda por pensarem pura e simplesmente, que são essas que os governantes querem ouvir.

Como é natural, os serviços de informações têm acompanhado as vicissitudes da história e a ela estão ligados ou para ela contribuíram de forma mais ou menos significativa.

Porque sempre se aprende com a experiência alheia e me parece útil, gostaria de narrar alguns episódios da longa e interessantíssima história das informações.

No século V a. C., o sábio chinês Sun Tzu escreveu que «a previsão era a razão pela qual o príncipe esclarecido e o general prudente venciam o inimigo quaisquer que fossem os seus motivos». Interessante salientar que Sun Tzu refere a «previsão» como uma necessidade tanto do político como do militar e esclarece «o que se chama previsão não pode ser revelado pelos

espíritos, nem pelos deuses, nem por analogia com os acontecimentos passados, nem pelo cálculo; deve ser obtida por homens que conheçam a situação do inimigo».

Inúmeros exemplos de revelação de intenções e de colheita de informações nos dão a mitologia e a história da religião cristã. A Bíblia relata que quando Moisés estava no deserto com os filhos de Israel, foi chamado pelo Senhor que lhe ordenou que enviasse um chefe de cada uma das tribos de Israel «para espiar a terra de Canaã» e Moisés deu-lhes instruções para «verem a terra, como era ela e o povo que ali habitava, se era fraco ou forte, pouco ou muito». Parece pois que já há mais de dois mil anos que os israelitas se preocupam com as informações.

As histórias da Grécia e de Roma contam muitos casos interessantes em que se pode atribuir às informações o sucesso verificado e os grandes conquistadores, Alexandre e Aníbal, comprovadamente dedicaram mais importância à espionagem que os seus predecessores e contemporâneos.

Durante a Idade Média, em 1066, o rei Harold da Inglaterra, conhecedor do valor da informação, pôde estar de posse de todos os conhecimentos que lhe interessavam, antes de Guilherme o Conquistador desembarcar em Hastings. Ele próprio havia estado na Normandia e vira o exército normando. Sabia que Guilherme planeava um ataque e calculou com grande exactidão as datas indicadas para o embarque e para o desembarque, bem como os locais. Ainda na Idade Média, os mais graves erros políticos na Europa Ocidental foram cometidos devido, em grande parte, a deficiências de informação. Os governantes europeus constantemente procuraram enfraquecer Bizâncio, em vez de a fortalecer como um baluarte contra as invasões do Leste, não reconhecendo os perigos criados pela pressão mongol na direcção do ocidente. Subestimando a ameaça turca durante o período em que os otomanos consolidaram o seu poder, não estavam bem informados sobre os eslavos do Leste, sabiam ainda menos sobre o mundo muçulmano e ignoravam quase completamente o que se passava na Ásia Central e Oriental.

O famoso livro de Marco Pólo contém material que teria sido útil para a informação estratégica, mas esse aspecto nunca foi encarado. Esta foi, sem dúvida, mais uma característica negativa da Idade Média.

Com o aumento do nacionalismo e as lutas religiosas dos séculos XVI e XVII começaram a aparecer na Europa os primeiros especialistas em espionagem, ministros e secretários de gabinetes que dedicaram as suas car-

reiras à organização e recolha de informações. Um dos mestres, provavelmente o melhor, foi Sir Francis Walsingham que durante muitos anos foi secretário de Estado e chefe dos serviços de espionagem da Rainha Isabel I de Inglaterra. Foi ele quem concebeu e fez executar o plano que conduziu à morte a Rainha Maria Stuart e quem conseguiu um eficaz sistema de espionagem sobre a Invencível Armada. Tal como hoje a CIA, também Sir Francis Walsingham recrutava nas Universidades os melhores alunos para os seus serviços. Pelo que fez e pelos métodos que utilizou, pode dizer-se que foi o criador do primeiro serviço profissional de informações, à volta de 1570. Foi pouco depois igualado por Richelieu, em França, que ficou a dever à informação grande parte do poder de que desfrutava.

No século XVIII, a Suécia dá um interessante exemplo do êxito que pode proporcionar a informação, para conseguir manter a sua posição de importante potência, em virtude de dispor do mais eficaz sistema de informações da Europa, jogando fortemente com as ligações protestantes durante o período de guerra e utilizando agentes e informadores de outras nacionalidades, evitando com isso possíveis embaraços.

Por mais estranho que nos possa parecer, mas os serviços de informações proporcionam surpresas, ainda não há muitos anos um ministro russo admitia: «os suecos sabem mais a nosso respeito que nós próprios».

A Suécia e de algum modo a Holanda, dos séculos XVIII e XIX, ilustram como países relativamente pequenos podem suprir muitas deficiências de poder com uma boa actividade de informações combinada com elevado espírito de organização.

Na segunda metade do século XIX a Prússia iniciou o método, mais tarde adoptado por Hitler, de saturação da área do objectivo com inúmeros espões que dificilmente falhavam na procura de informações pormenorizadas, sobre cada um dos aspectos do inimigo e da situação política. Estas redes comportavam-se também como verdadeiras quintas-colunas, sabotando estruturas e ajudando a baixar o moral da população, incutindo-lhes medo pelo próximo invasor.

No entanto, um dos melhores serviços de informações do século XIX, na Europa, foi mantido, não por um governo, mas por uma firma privada, a casa bancária Rothschild, que edificou um enorme império financeiro emprestando dinheiro a Estados e a soberanos empobrecidos. O seu êxito foi em larga medida o resultado da excelente informação que mantinha por

intermédio dos seus agentes nas principais capitais da Europa, que trocavam ou associavam, conforme fosse vantajoso, a informação política com a informação financeira.

III — A INFORMAÇÃO E A ACTIVIDADE GOVERNATIVA

Há alguns anos atrás, os estadistas tinham geralmente acesso ao conhecimento dos factos muito antes de serem do conhecimento da população, dispondo de tempo para os confirmar, para os estudar e para adoptar as medidas mais convenientes.

Hoje, a série interminável de acontecimentos importantes que ocorrem no mundo, ou em cada país, e são susceptíveis de ter interesse, dão origem a avalanchas de notícias que são difundidas por meios que anulam as distâncias e invadem pelo som e pela imagem a intimidade dos lares, chegando a toda a parte e a toda a gente.

Os governantes, embora ainda possam guardar alguns segredos, quase sempre têm que agir baseados em informações que também são do conhecimento do público, por vezes distorcidas ou tendenciosas, não podendo esperar pela evolução dos acontecimentos para tomar decisões, que logo serão criticadas.

Citando o general Pedro Cardoso em artigo publicado na revista «*Nação e Defesa*» «o homem de estado deve estar sempre esclarecido em relação a tudo o que se faz, tudo o que se pensa, tudo o que se escreve no mundo e tem de ter um sentido prospectivo da evolução dos acontecimentos para poder prever as dificuldades que se devem apresentar à conduta da acção política e para estudar ou mandar estudar as linhas de acção mais favoráveis para fazer face às dificuldades previstas para, com oportunidade e com o mínimo de improvisação, tomar a decisão ou a actividade mais adequada».

O que acontece, porém, é que os governantes, absorvidos pelas tarefas específicas dos seus departamentos, não dispõem muitas vezes nem de tempo nem de meios para conhecer o que é susceptível de directa ou indirectamente afectar as suas actividades, quer no âmbito dos seus Ministérios quer em Conselho de Ministros. Para além da pressão que sobre eles é exercida, quer pela opinião pública, quer pelos órgãos de comunicação social, os estadistas têm que estar atentos às reacções da população, dos partidos políticos e de grupos sociais, aos debates parlamentares, às contradições do interesse nacional e do interesse partidário, às reivindicações justas e não justas, às

inoperâncias da máquina burocrática, às consequências da legislação inadequada e de orçamentos insuficientes, às actividades ilegais ou ilegítimas de pessoas e de grupos, enfim, a uma avalanche de factos e de informações, normalmente de veracidade e de importância mal definidas, que muitas vezes não podem controlar.

Não sei se fui suficientemente preciso ao referir possíveis dificuldades dos governantes de hoje em dominar o que devem saber, perante o que lhes é exigido. Mas, não há dúvida de que a qualidade da acção governativa dum país depende essencialmente do rigor dos conhecimentos em que se baseia. É bem certo que não se pode planejar e actuar sobre a ignorância. A indispensabilidade de conhecer os diversos dados que influenciam uma situação, o excesso ou a carência de elementos de informação de valor indeterminado sobre novos acontecimentos, a dúvida sobre o que é verdadeiro ou não é, ou sobre o que tem interesse ou não o tem, a necessidade de inserir novos conhecimentos em situações consolidadas e a conveniência de prever possibilidades ou probabilidades de acontecimentos futuros, são factores que em permanência devem preocupar quem tem responsabilidades na condução da política.

A actividade governativa impõe aos homens de Estado frequentes decisões que têm de ser baseadas no perfeito conhecimento da situação real. Uma parte muito significativa desse conhecimento, quer no âmbito interno, quer no âmbito externo, não pode ser obtida pelas estruturas convencionais do governo, quer por falta de aptidão, quer por falta de capacidade legal.

Na realidade, quem pretenda dominar nas melhores condições a grande diversidade de factores que influenciam uma decisão política ou administrativa, necessita de serviços que trabalhem todos os elementos disponíveis e obtenham os que se tornem necessários.

As informações, que sempre tiveram decisiva importância no planeamento e na condução dos negócios políticos, em toda a sua diversidade, são hoje, no complexo mundo em que vivemos, um dos instrumentos essenciais dos governantes, que as devem considerar não só necessárias mas indiscutíveis.

Os serviços de informações existem para evitar surpresas e para fornecer a quem tem que decidir os dados que habilitem a fazê-lo com o melhor conhecimento possível da situação, isto é, existem para realizar e coordenar o trabalho de produção de informações de forma a que os dirigentes políticos possam ter sempre análises simples e racionais dos factores que

afectam a condução da política e a segurança nacional. Com o apoio de um serviço de informações, a arte de governar é menos pesada, mais acessível e pode ser praticada com apreciável economia de erros.

IV — AS INFORMAÇÕES E A DEMOCRACIA

Se tentarmos uma definição para democracia, decerto que pensamos em eleições livres, sufrágio universal, direito de reunião e de associação, liberdade de opinião e de expressão, sinais cuja presença ou ausência indicam a presença ou a ausência da democracia, tal como a entendem os povos do ocidente.

Tudo isto afinal representa liberdade. Mas, não compreender que a liberdade é em si mesma um valor, cujo exercício comporta necessariamente um lado bom e um lado mau, é demonstrar que se é decididamente refractário à cultura democrática. A liberdade implica interdependência entre o direito e as obrigações. Tem um limite, moral e prático. Deve terminar quando afecta a liberdade dos outros.

A democracia que proporciona a liberdade deve também preservá-la, garanti-la a todos os que respeitam as regras do jogo. Numa democracia moderna está a tornar-se progressivamente mais difícil definir os limites da liberdade. Qual é hoje em dia o significado de traição? Num ambiente de contestação, de agitação sindical ou estudantil, e do sempre crescente perigo de terrorismo, quais são os inimigos da democracia e da legalidade e legitimidade democrática? Quais são os que actuam em conformidade com os direitos que as leis lhes conferem e quais são os que usam a liberdade que é de todos, com desígnios ilegítimos? Quantos, dentro da perfeita legalidade, têm atitudes e desenvolvem acções contrárias à moral democrática?

Se quem tem a responsabilidade do poder não dispuser de informações que lhe permitam encontrar respostas concretas, o mais provável é que venha a encontrar o adversário de tal maneira estabelecido para cá das muralhas que, quando o problema se puser, já os processos democráticos não terão possibilidade de os solucionar.

Mas não é só por atitudes desta natureza que a liberdade pode estar em perigo. Em todos os tempos muitas formas foram aplicadas para limitar a soberania dos pequenos Estados em benefício dos grandes. E a democracia facilita tais acções.

Alianças permitindo uma hegemonia, acordos económicos que favorecem o parceiro mais forte, intervenções clandestinas nos assuntos internos de outros países, por meio de dinheiro ou agentes, assalariando ou comprando jornais, empresas, sindicatos ou políticos. Todas as grandes potências se esforçaram sempre por criar e desenvolver, em outros países, partidos políticos, sindicatos e outras organizações favoráveis aos seus interesses. Não se trata somente da espionagem, actividade que hoje somos levados a considerar normal e dirigida quase oficialmente, mas também da participação na política interna e externa de outro país, que pode ir de relações privilegiadas, abertas, reconhecidas, com um partido político ou uma central sindical, até ao auxílio dado a grupos subversivos, guerrilheiros, intelectuais extremistas, militares puchistas, camponeses ou operários revoltados, tudo o que se quiser imaginar. E hoje, ingerências destas, em que as grandes potências têm tentado ultrapassar-se umas às outras, também as fazem as pequenas potências endinheiradas e as que são satélites das grandes.

A natureza sensível das relações diplomáticas e o grau de desenvolvimento e o modo de viver dos povos livres, não permitem porém que o Estado obtenha todos os elementos de juízo necessários para regular a convivência com outros Estados e garantir a segurança interna e externa através das suas estruturas convencionais. Precisa indiscutivelmente de informação segura, especializada e classificada, que o próprio Estado deve garantir que não tem outra finalidade que não seja a de apoiar o acerto das suas decisões em benefício da comunidade. Semelhante informação só pode ser proporcionada por serviços especializados e deve abarcar todas as facetas dos interesses nacionais, ou seja, a segurança e as actividades políticas, diplomáticas, económicas e militares.

Numa verdadeira democracia, com cidadãos conscientes da sua participação nos interesses da comunidade, os serviços de informações têm ainda o dever de proporcionar informações sobre a corrupção, os erros e os vazios da administração e também devem pressionar, com lealdade e firmeza, os destinatários das informações, se não as utilizarem por não coincidirem com as suas opiniões preconcebidas, que podem ser resultado mais dos seus desejos do que da objectiva apreciação da realidade.

Creio que se pode dizer que os serviços de informações devem ter uma expansão tanto maior quanto maior for a vivência permitida em autêntica liberdade.

É evidente que me estou a referir a serviços de informações de países democráticos, pois nos grandes estados totalitários os serviços confundem-se

por vezes com diversos tipos de organizações policiais, constituindo o conjunto uma grande empresa, que serve o poder inalterável, enquanto que nos estados monopartidários mais pequenos a tarefa primordial dos serviços é geralmente garantir a manutenção do dirigente no poder.

Nas democracias, porém, os serviços de informações não têm actividades policiais, funcionam dentro dum quadro de legalidade, estão sujeitos à fiscalização dos órgãos de soberania e à crítica da opinião pública e dos órgãos de comunicação social não sujeitos a censura.

V — AS INFORMAÇÕES E A DEFESA NACIONAL

Na vida dos Estados, quer se queira quer não, joga um elemento chamado força, que pode ter diferentes significados e manifestações. Por vezes é anárquica e revolucionária e cria ou destrói Estados. Noutras ocasiões, disciplinadamente ordenada, é a garantia da sua sobrevivência. Por isso se diz que a força pode ser fonte de direito ou a sua negação. Mas, de qualquer forma, como característica comum a todas as situações, a força tende naturalmente a convergir e a polarizar-se nas instituições chamadas Forças Armadas.

As Forças Armadas constituem normalmente uma força em potência. Ante qualquer inimigo, seja interno ou externo, que procure impedir, desviar ou eliminar o direito ou a soberania, as Forças Armadas transformam-se de potência em acto para restabelecer a normalidade, e ao fazê-lo absorvem grande parte ou até a totalidade da vida nacional. Desaparecido o motivo da sua intervenção na vida política, a força volta a concentrar-se no seu estado potencial, seguindo as vicissitudes da política, até que seja de novo requerida a sua intervenção.

Seja qual for a sua capacidade e a sua natureza, a diversidade das formas de actuar do inimigo, quer em tempo chamado de paz, quer em tempo de guerra, deu origem a que hoje não se possa pensar que o escudo defensivo representado pelas forças armadas constitui uma garantia de segurança. As novas situações que provocaram a alteração do conceito clássico de guerra conduziram ao conceito de defesa nacional, que contém em si um carácter total, que interessa e implica a todos, militares e civis, e que sendo vasto e complexo tem carácter de permanência. E, porque a guerra passou a fazer-se de forma latente ou com hostilidades declaradas, o legislador foi levado a

prever situações entre a situação de paz e o estado de guerra, às quais se aplicam regimes jurídicos diferenciados, modificando-se a repartição das competências entre autoridades civis e militares, bem como a amplitude das suas prerrogativas.

A política de defesa nacional não pode ser portanto uma política de guerra, de adopção temporária. Porque a segurança nacional é uma necessidade permanente, no âmbito interno e no âmbito externo, a política de defesa nacional, que tudo envolve, terá que ser a totalidade da política do Estado considerada sob o ponto de vista da sua sobrevivência, quer inclua ou não o emprego da força.

Porque não me devo alongar em considerações sobre defesa nacional, assunto tratado noutras ocasiões com maior profundidade, aceitemos que defesa nacional é essencialmente, e em última análise, um problema de segurança, de carácter permanente, em que se admite como necessário ou indispensável o emprego da força.

Já referimos a necessidade da informação perante as actividades políticas. E, se a informação é hoje indispensável aos homens de Estado em qualquer dos ramos da governação, no que se refere à defesa nacional, tanto pela sua natureza complexa, como pelo seu carácter total, a necessidade da informação ainda mais se salienta.

Informação que é necessária à condução duma política coerente e eficaz, informação que é indispensável à adopção de medidas de segurança e informação que é necessária ao eventual emprego da força.

Concluindo, pode-se afirmar que não é legítimo pensar com seriedade em problemas de defesa nacional, sem pensar com seriedade no problema das informações a nível nacional.

VI — NOTA FINAL

Todos os serviços de informações desejarão, naturalmente, que o seu trabalho se revele útil para a tomada de decisões.

No entanto, não existe nada que force os utentes a agir de acordo com as sugestões ou conclusões dos serviços de informações. E não poderia ser de outra forma. O utilizador das informações pode ter elementos que por motivos diversos podem escapar aos serviços e assim poderá chegar mais correctamente a uma ideia que se aproxime mais do que é a verdade. Mas também há personalidades que, por obsessão, desconfiam sistematicamente

do que se lhes diz e, só confiando na sua intuição, tomam desejos por realidades.

Quando se ultrapassam as conclusões das informações e mesmo assim se obtém uma estimativa correcta, será de recomendar a quem assim procede que pondere cuidadosamente porque tal aconteceu, pois daí não deve resultar a ideia de que é suficiente consultar os astros para pôr de lado o serviço de informações.

Também às pessoas que duvidam da necessidade dum serviço de informações, por deficientes conhecimentos, por falta de lucidez ou por motivos inconfessáveis, pretendendo que se trata dum organismo que se pode sobrepor ao Estado ou que pode fazer perigar a liberdade dos cidadãos, também a essas pessoas será de recomendar que ponderem cuidadosamente e com isenção os verdadeiros motivos das suas opiniões.

Quando se negam serviços que outros países consideram indispensáveis, as pessoas que assim procedem deveriam pensar que estão a contribuir para uma deficiente acção governativa e para o comprometimento da segurança nacional.

Quando se ignoram sistematicamente as conclusões das informações, as pessoas que assim procedem deveriam reconhecer que estão a pôr de lado os dois instrumentos por intermédio dos quais o homem ocidental, desde a antiguidade clássica, tem aumentado continuamente o horizonte dos seus conhecimentos — a razão e o método científico.

Joaquim Lopes Cavalheiro

Brigadeiro

**O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO-UNIFICAÇÃO
DAS FORÇAS ARMADAS NO CANADÁ**

O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO-UNIFICAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NO CANADÁ

A Segunda Guerra Mundial realçou a importância da unificação do emprego do Exército, Marinha e Força Aérea tratados como um único sistema global de forças e não como eventual conjunto de três sistemas de forças distintos.

Esta concepção é defendida por muitos estrategos, dos quais se podem citar o general Eisenhower, o general MacArthur, o marechal Montgomery ou o marechal da RAF (Bomber) Harris que, no rescaldo do terrível conflito, eram radicais nas suas opiniões:

«A Marinha, a Força Aérea e o Exército devem trabalhar como uma unidade. Se estivesse nas minhas mãos teriam todos o mesmo uniforme» — general de Exército Dwight D. Eisenhower.

«A grande lição para o futuro é a de que o sucesso na arte da guerra depende da completa integração dos ramos. Na unidade estará a força militar» — general de Exército, Douglas MacArthur.

«É um grave problema para qualquer grande organização militar que não esteja bem integrada e cuidadosamente controlada no topo, poder-se adaptar com sucesso à velocidade da vida moderna. Sem estas condições, a falta de adaptabilidade da organização como um todo, tenderá continuamente para a promoção dos interesses individuais dos ramos acima do interesse nacional. Em tais condições, os políticos têm de intervir e fazem-no da única maneira que conhecem, isto é, pela criação de mais comités e regras burocráticas adicionais, para a coordenação e arbitragem do que já existe» — marechal de campo visconde Montgomery de El Alamein.

«Deve haver apenas um único ramo; a sobrevivência dos três ramos neste estágio de desenvolvimento dos armamentos é completamente idiota» — marechal da RAF Sir Arthur (Bomber) Harris.

Sem embargo do radicalismo das citações, não esquecendo que afirmações de índole inversa poderão porventura ser apresentadas em contraponto, o certo é que a categoria profissional das autoridades citadas dá um

peso demasiadamente grande à ideia da integração para que se possa prescindir de um estudo sério às razões que levaram ao seu aparecimento, às suas vantagens e aos seus inconvenientes. A integração dos três ramos das forças armadas é uma questão que se vem pondo seriamente em todo o Mundo desde a Segunda Guerra Mundial, por razões ligadas à evolução da utilização das forças armadas como instrumento da política nacional, e que normalmente se costumam enunciar em 3 pontos:

1. «Os conceitos e os métodos utilizados num conflito de alta intensidade tornaram completamente obsoleta a conduta isolada de operações por qualquer dos ramos, cumprindo tarefas distintas e independentes.»

2. «As operações militares passaram a assumir consequências políticas mais rápidas, mais evidentes e mais graves, tanto no âmbito interno como sob o ponto de vista internacional. O desenvolvimento das armas nucleares, dos sistemas de transporte e das comunicações, especialmente da rádio e da televisão, além da influência de outros factores internos, associaram definitiva e apertadamente as operações militares à vida política. Assim, a expressão «operações militares» torna-se cada vez mais arcaica, em favor de uma terminologia de maior precisão que envolva toda a extensão do conflito: operações político-militares.»

3. «Sob o ponto de vista do planeamento, organização e coordenação, as operações político-militares são cada vez mais complexas e cada vez mais distantes dos conflitos clássicos em que se procurava uma simples vitória militar. Os conceitos extremados de guerra e paz, vitória ou derrota, importantes no pensamento ocidental até meados do século, deram lugar ao conceito de controlo e contenção do conflito. Nestas circunstâncias torna-se cada vez mais difícil, para os governantes, tratar ao mesmo tempo com vários chefes militares, representantes de ramos distintos.»

Estas três razões explicam sem dúvida o aparecimento dos estados-maiores-generais na maior parte dos países ocidentais a partir da Segunda Guerra Mundial.

A experiência portuguesa de integração nas Forças Armadas não é recente nem pouco importante. Data pelo menos de 1950 em que o Decreto-Lei n.º 37 909 cria o Ministro da Defesa Nacional, o Secretariado Geral da Defesa Nacional e o Chefe do Estado-Maior-General das Forças

Armadas e foi bem experimentada em operações de guerra no ultramar a partir da criação dos Comandos-Chefes pelo Decreto-Lei n.º 49 107 de Julho de 1969. Mas é só a partir de 1976 que o problema da integração se começa a pôr seriamente como tal às Forças Armadas Portuguesas e isto porque:

- a contracção do dispositivo obrigava a uma reorganização, qualquer que ela fosse;
- a «moda» da integração, promovida largamente pelo «marketing» canadiano à sua própria experiência, chegou a Portugal como já tinha chegado a outros países;
- a situação económica nacional obrigava, e ainda obriga, à procura de soluções de optimização do binómio custo-eficácia.

Estas razões são visíveis nos vários estudos que se têm feito nos últimos anos sobre a reestruturação das Forças Armadas Portuguesas e onde aparece, com maior ou menor destaque, o problema da integração. E quando se fala de integração é normal exemplificar-se com o modelo das Forças Armadas do Canadá, que aliás é apresentado pelos próprios canadianos como unificação e não como integração.

A razão por que se fala tanto no modelo canadiano, se por um lado pode ser explicada pela propaganda que os canadianos fazem das exelências da sua experiência, por outro lado pode perfeitamente entender-se como resultado do «escândalo» que causou o seu aparecimento no final da década de 60. Este «escândalo», ainda vivo nos nossos dias, tem ofuscado a realidade, a emoção tem-se sobreposto à razão e quantas vezes se fala do que, na verdade, se não conhece!

Foi concerteza a necessidade de conhecer melhor, que motivou o convite do EMGFA a uma delegação canadiana que, em Setembro de 1977, esteve em Lisboa a explicar a experiência de unificação das Forças Armadas do Canadá.

O estudo que se segue, reflectindo necessariamente opinião pessoal e subjectiva, tem por base exactamente os ensinamentos colhidos em Setembro de 1977 das exposições efectuadas pela delegação canadiana que então visitou Portugal, apresenta uma interpretação do processo de integração-unificação das Forças Armadas do Canadá e defende uma tese:

- O modelo canadiano responde a um conceito de acção estratégica definida para o Canadá com base na sua posição geográfica e na

sua concepção de política externa, procurou resolver problemas concretos que apareceram em datas específicas e só foi possível por via de factores conjunturais que não só o possibilitaram como impulsionaram.

A propaganda canadiana apresenta como bem longínqua no tempo a sua experiência de integração. Em 1918, ao regressar de França, o Comandante das Forças Expedicionárias Canadianas recebeu do primeiro-ministro a incumbência de estudar a possibilidade de união das forças armadas, as quais, desde 1910, compreendiam uma vasta força terrestre, uma pequena força naval e uma força aérea embrionária, formadas durante a Primeira Grande Guerra. Nada de concreto foi produzido até que a grande depressão de 1921-22 veio originar uma vaga de medidas económicas, entre as quais um projecto de lei que pretendia unificar os três ramos e ainda a Real Polícia Montada. A lei que acabou por ser aprovada em 1922-23 e implementada no ano seguinte — Lei da Defesa Nacional — excluía porém o corpo de polícia desta primeira integração dos ramos que, mantendo a sua individualidade própria, passavam a ser comandados por um único Chefe de Estado-Maior, num único e pequeníssimo Ministério da Defesa Nacional, dirigido por um único ministro.

Muito contestada na época, esta primeira tentativa de integração terminou praticamente em 4 de Maio de 1927 com um decreto que aboliu o cargo de Chefe de Estado-Maior da Defesa. No ano seguinte foi criado o cargo de Chefe do Estado-Maior Naval em paridade com o cargo de Chefe do Estado-Maior-General (nome por que no Canadá era conhecido o Chefe do Estado-Maior do Exército) e a Comissão dos Chefes dos Estados-Maiores.

Em 1938 aparece o Chefe do Estado-Maior do Ar em paridade com os Chefes dos Estados-Maiores dos outros dois ramos. Finalmente, em 12 Junho de 1940, o Ministério da Defesa Nacional foi subdividido em três ministérios, um para cada ramo. Embora os três ramos continuassem coordenados pelo Ministério de Defesa, na prática eles eram bem independentes.

A importância desta fracassada tentativa de integração, curiosamente, não está tanto nos ensinamentos que dela se colheram, das vantagens ou desvantagens que se descobriram, mas reside muito simplesmente no facto de que, tendo havido dois jovens políticos que iniciaram a sua vida pública exactamente nos princípios dos anos 20 com o estudo da integração das Forças Armadas, eles vão aparecer algumas dezenas de anos mais tarde,

um em 1940, como ministro da Defesa, iniciando o caminho da integração, outro, primeiro-ministro em 1968, a culminar o processo de unificação.

A experiência de integração/unificação canadiana arranca decisivamente no pós-guerra, e é fundamental para o seu sucesso a personalidade, a importância na hierarquia do Estado, a acção pessoal dos políticos nela envolvidos. Como se vê, e não será demais salientar, ainda não se passou da introdução histórica à experiência canadiana, e já apareceram os grandes vectores que levaram à unificação e que serão constantes em todo o processo:

- o problema económico;
- a iniciativa dos civis na resolução dos problemas militares;
- a forte personalidade dos políticos civis condutores do processo.

No final da Segunda Guerra Mundial, as Forças Armadas Canadianas eram compostas pelos três ramos, organizados em termos de grande independência uns dos outros. Nos anos que se seguiram, um sem-número de influências internas e externas levaram a um notável incremento da interdependência e cooperação entre os ramos. As principais acções tomadas como prelúdio da integração que se veio a verificar em 1964 foram:

- *A criação de um ministro da Defesa Nacional.* Durante a Segunda Guerra Mundial havia no Canadá departamentos governamentais específicos para cada ramo das Forças Armadas. A reorganização da área da Defesa no Governo Canadiano levou, em 1946, à criação de um único ministro responsável pela Defesa, com possibilidades de nomeação de ministros adjuntos conforme apropriado. A criação de uma cabeça política unificada para o Departamento da Defesa Nacional permitiu uma aproximação aos problemas de Defesa em termos de maior unidade.
- *A criação do Conselho de Investigação para a Defesa.* A extraordinária contribuição da investigação científica para o potencial de guerra aliado na Segunda Guerra Mundial, tornou evidente que a investigação científica era um elemento essencial em qualquer actividade militar futura. Por isso foi criado, em Abril de 1947, o Conselho de Investigação para a Defesa, com a missão de conduzir e aconselhar a investigação na larga gama dos assuntos militares e proporcionar conselho científico às Forças Armadas Canadianas.
- *A aprovação da Lei da Defesa Nacional de 1950.* A base legal para as actividades da Defesa Canadiana foi revista e modernizada pela

Lei da Defesa Nacional aprovada em 1950. Esta lei vem aplicar os mesmos regulamentos de justiça e disciplina aos membros dos três ramos e introduz uma aproximação comum a outros aspectos legais da Defesa.

- *O novo critério para a nomeação do «Chairman» da Comissão dos Chefes dos Estados-Maiores.* Uma outra acção importante neste prelúdio da integração Canadiana foi a alteração do método de nomeação do «Chairman» da Comissão dos Chefes dos Estados-Maiores. A chefia desta Comissão era decidida desde a sua criação por antiguidade entre os Chefes dos Estados-Maiores dos ramos. A partir de 1951 passou a haver na Comissão um «Chairman» permanente e independente dos ramos, além dos três Chefes dos Estados-Maiores. Embora não tivesse autoridade executiva sobre os ramos, o «Chairman» da Comissão dos Chefes dos Estados-Maiores tinha importante influência na adopção de regras comuns em muitas áreas da Defesa.
- *O sistema de comissões no Departamento da Defesa Nacional.* Apesar das suas deficiências, o sistema de comissões para a coordenação dos assuntos inter-ramos teve um papel de uniformização cuja importância não pode ser esquecida. De facto, antes da integração não havia alternativa para as necessidades de coordenação entre os ramos e alguma coisa foi conseguida com as Comissões, que em 1964 já eram mais de 200 no Departamento da Defesa.
- *A integração de tarefas especializadas.* Desde o final da Segunda Guerra Mundial, algumas etapas foram percorridas no caminho da integração de algumas actividades especializadas, como foi o caso, em 1947, das Academias Militares e dos Serviços de Justiça e, já nos anos 50, da integração dos Serviços Médicos e das Capelarias Militares. A integração das Academias Militares originou que muitos dos actuais oficiais superiores canadianos e já alguns oficiais gerais tivessem formação comum, numa mesma escola. Refira-se no entanto que, não sendo necessário o ingresso no corpo de oficiais das Forças Armadas através da Academia Militar — pode ser igualmente efectuado através das Universidades — haverá sempre um número importante de oficiais sem preparação comum. Este facto pode talvez dar a indicação de que a integração das Academias terá tido mais uma finalidade prática de redução de custos do que um objectivo doutrinário de formação comum de todos os oficiais.

— *A integração das funções logísticas.* A complexidade e a subida em flecha dos custos na área da logística teve influência decisiva na adopção de soluções de maior coordenação. Foi reconhecido tanto pelo Canadá como pelos Estados Unidos, logo a seguir à guerra, que era essencial melhorar os processos de identificação e controlo do material. Sob a pressão do tempo de guerra os processos de identificação e catalogação do material tinham ficado desactualizados e era necessário modificar a situação. O esforço pioneiro dos Estados Unidos neste campo conseguiu soluções que foram adoptadas pela NATO, através de acordos de standardização. Estes acordos foram formalmente aceites pelo Canadá. O conceito de catalogação comum foi aprovado pela Comissão Principal de Abastecimentos em Novembro de 1961.

Adicionalmente, outras funções passaram a ser administradas por um único ramo, o que aconteceu com os Serviços de Odontologia, com a aquisição de géneros alimentícios e o Serviço Postal Militar que passaram a ser fornecidos aos três ramos pelo Exército.

Em 1963, o jovem ministro da Defesa do Canadá, Paul Hellyer, de 42 anos de idade, lançou a elaboração de um Livro Branco, para a definição de um novo conceito de acção estratégica militar canadiana assente na convicção de que a política de defesa deve ser baseada na política dos negócios estrangeiros. As principais linhas de acção definidas neste documento foram:

- Confirmação do apoio canadiano à NATO;
- Continuação da participação com os EUA na defesa aérea norte-americana;
- Acentuação da contribuição canadiana para as forças das Nações Unidas.

Basicamente reconheceram-se os imponderáveis da política internacional: a improbabilidade (mas não impossibilidade) de guerra total termonuclear ou de uma guerra generalizada na Europa Central; a probabilidade do incremento dos distúrbios civis, insurreições e guerras fronteiriças localizadas que, se não forem contidas, podem entrar em rápida escalada até à guerra total. Tendo em atenção este panorama visualizou-se, para o futuro do Canadá, a organização de um sistema de forças bem equipado e com suficiente flexibilidade para a satisfação dos compromissos com as alianças e, ao mesmo tempo, com capacidade para prover um maior potencial para

as Nações Unidas e outras operações de paz. Conjuntamente com a flexibilidade, o outro grande objectivo orgânico a atingir foi a mobilidade.

Deste conceito resultaram as prioridades do sistema de forças:

- Forças para a defesa do Canadá;
- Forças como parte da dissuasão no teatro europeu;
- Forças navais como contribuição para a dissuasão;
- Forças para as operações de paz das Nações Unidas;
- Forças de reserva e potencial de mobilização.

Com base nesta definição de prioridades, o documento estabeleceu também a prioridade nas despesas para os anos seguintes:

- Reequipamento do Exército como força móvel;
- Provisão de adequados transportes aéreos e marítimos para o seu emprego imediato em emergência;
- Aquisição de aviões tácticos;
- Manutenção de um relativamente constante melhoramento da capacidade marítima anti-submarina.

O plano previa ainda a expansão do investimento na pesquisa e no desenvolvimento.

Quando tomou conta da pasta da Defesa, Paul Hellyer não era a favor da integração. Mas quando começou a conhecer melhor a organização que dirigia:

- Seis pessoas (subministro, «Chairman» da Comissão dos Chefes de Estado-Maior, «Chairman» do Conselho de Investigação da Defesa, Chefe do Estado-Maior Naval, Chefe do Estado-Maior-General e Chefe do Estado-Maior da Força Aérea) com acesso directo ao ministro;
- Cada ramo das Forças Armadas a pugnar pelos seus próprios desejos de reequipamento desligados da política global de defesa;
- O sistema de comités — mais de 200 no Quartel-General da Defesa — com os seus inevitáveis atrasos, frustrações e desperdício de homens-hora;
- Inexorável declínio da percentagem do orçamento da Defesa destinado ao equipamento, de um máximo de 42,9 % em 1954 a 13,6 % em 1964 e uma previsão de virtualmente 0 % em 1966/67;

gradualmente o ministro da Defesa começou a concordar e a defender a integração das Forças Armadas como a única solução.

Perante a situação, e dada a impossibilidade de, com os orçamentos fixos previstos para a Defesa, se lançarem os programas de reequipamento definidos no Livro Branco, foi decidida, ainda em 1964, a integração das Forças Armadas Canadianas, segundo o seguinte conceito:

«De acordo com as mais cuidadosas e atentas considerações o Governo decidiu que há apenas uma única solução adequada. É a integração das Forças Armadas Canadianas sob um único chefe de Estado-Maior da Defesa e um único Estado-Maior da Defesa. Este será o primeiro passo em direcção a uma única e unificada força de defesa para o Canadá.»

A grande vantagem da integração foi, sem dúvida, a racionalização do trabalho, que permitiu a dispensa de elevadíssimo número de pessoas, permitindo assim aumentar a percentagem do orçamento destinado a material, por diminuição da percentagem correspondente do orçamento destinado a pessoal.

A nova organização permitiu reduzir as necessidades de mão-de-obra nos Quartéis-Generais, Unidades de Treino e outras, tornando-se possível portanto a dispensa de cerca de 10 000 pessoas sem afectar as Unidades Operacionais.

Em termos de pessoal significou uma redução de 20 % das 50 000 pessoas colocadas em Quartéis-Generais, Unidades de Treino e outras Unidades de Apoio. Em termos de orçamento, representou uma poupança anual de cerca de 100 milhões de dólares.

Saliente-se que esta poupança em despesas com pessoal, tendo sido aplicada nas despesas com o equipamento, não se limitou a aumentar a capacidade operacional das Forças Armadas Canadianas; significou também um notável benefício na indústria de Defesa Nacional, não só por virtude directa do aumento da massa monetária disponível para o material, mas também porque, com a introdução do planeamento a longo prazo, foi possível aumentar a precisão do planeamento, estabilizar a gestão das empresas e assistir ao Departamento de Defesa na determinação das necessidades de equipamento.

Os exagerados altos e baixos da curva de produção foram trazidos para valores mais estabilizados, e os aspectos de comércio e exportação de equipamento militar passaram a ser considerados a partir de bases sólidas de planeamento.

Houve, no entanto, que resolver o problema do pessoal dispensado. Muito deste pessoal saiu através da atrição normal — reservas, reformas, mortes, etc. Para os restantes, o Governo reconheceu que a dispensa do serviço, sem culpa do dispensado, pode causar-lhe dificuldades excessivas. Foi então criado um fundo especial para assistência e reconversão para empregos civis. Foi criada também uma gratificação especial como recompensa parcial de eventuais regalias perdidas, acumulável com quaisquer outros benefícios.

Sob o ponto de vista canadiano e de forma resumida as principais vantagens da integração foram:

1. Considerável redução na percentagem do orçamento para o pessoal;
2. Expansão da percentagem do orçamento em gastos com o material;
3. Organização com maior responsabilização no processo de tomada de decisão;
4. Maior controlo civil sobre a actividade militar.

A importância das vantagens económicas foi bem realçada por Paul Hellyer na sua comunicação ao Parlamento, em 7 de Dezembro de 1966:

«Desejo apresentar este assunto em termos mais concretos, comparando as despesas no ano fiscal de 1962-63 com as despesas estimadas para o ano fiscal de 1966-67, considerando ambos os anos sob um mesmo tecto orçamental de \$1 575 000 000. Dado que os números são na realidade semelhantes, a conclusão a que muitas vezes se chega é a de que não houve redução nos custos do Departamento da Defesa. Se eu aplicar ao efectivo de pessoal militar e civil empregado no Departamento em 1962-63, os vencimentos aplicáveis em 1966-67, os custos seriam de \$1 141 000 000. Adicionando a estes custos aproximadamente \$335 milhões aplicáveis em ambos os anos em custo tais como manutenção de aviões, edifícios etc., ficarei com uma despesa total de \$1 476 000 000. Se isto tivesse acontecido, a provisão para despesas fundamentais, tais como reequipamento, construção e desenvolvimento seria reduzida a \$95 milhões em 1966-67; compare-se isto com os \$327 000 000 disponíveis no orçamento. Por outras palavras, evitou-se em 1966-67 uma redução de 70 % em programas fundamentais.»

Em 1968, passou-se da integração para a unificação.

Assim, as Forças Armadas Canadianas estão actualmente organizadas como se segue:

- O governador-geral do Canadá, na qualidade de representante da Rainha, é o Comandante Chefe das Forças Canadianas. O Gabinete Federal, principal órgão executivo do Governo, é o responsável por todos os aspectos da política de defesa.
- A Comissão Permanente dos Negócios Estrangeiros e da Defesa Nacional pertence à Câmara dos Comuns e está encarregada de ajudar o Parlamento nas suas deliberações. Esta comissão é composta por membros de todos os partidos representados na Câmara e trata de diversas questões tais como as relações exteriores, a ajuda exterior e as políticas e programas de Defesa.
- A direcção e controlo de todos os assuntos respeitantes à Defesa Nacional, Forças Armadas do Canadá e Conselho de Investigação da Defesa são da responsabilidade do ministro da Defesa Nacional. O subministro e o Chefe do Estado-Maior da Defesa são directamente responsáveis perante o ministro. O presidente do Conselho de Investigação da Defesa é também responsável perante o ministro.
- O Quartel-General da Defesa Nacional (Fig. 1) está organizado em seis áreas funcionais, cujos chefes são responsáveis pelo conselho e apoio ao ministro, subministro e Chefe do Estado-Maior da Defesa, nos assuntos respeitantes à sua actividade.
- O subministro é o principal conselheiro civil do ministro nos assuntos do Departamento. É responsável por assegurar que todas as directivas emanadas do Governo sejam tomadas em consideração na administração do Departamento e no planeamento de assuntos militares e operações.
- O Chefe do Estado-Maior da Defesa é o principal conselheiro militar do ministro e segundo a Lei da Defesa Nacional compete-lhe o comando e administração das Forças Armadas do Canadá. É responsável pela conduta efectiva das operações militares e pela prontidão das Forças Armadas para o cumprimento das missões definidas pelo Governo.
- Cada um dos subministros adjuntos administra uma das áreas funcionais: políticas, pessoal, material e finanças.

- O Vice-Chefe do Estado-Maior e o Subchefe do Estado-Maior administram áreas primariamente ligadas aos planos militares e operações.
- O Vice-Chefe do Estado-Maior da Defesa actua como Chefe do Estado-Maior no Quartel-General da Defesa Nacional e coordena as actividades das áreas funcionais.
- Há quatro comandos funcionais principais, para o cumprimento das missões fundamentais definidas pelo Governo:
 - Comando Marítimo;
 - Comando das Forças Móveis;
 - Comando Aéreo;
 - Forças Canadianas na Europa.

Além destes comandos funcionais principais existem ainda:

- Comando das Comunicações das Forças Canadianas;
- Forças Canadianas da Região Setentrional;
- Serviço de Instrução das Forças Canadianas.

Esta é a actual organização de comandos, e só foi implementada em 1975, porque até lá não havia o Comando Aéreo. A organização dos comandos desde 1968 a 1975 foi a seguinte:

- Comando das Forças Móveis — que além das forças de exército dispunha da aviação táctica;
- Comando Marítimo — que além das forças navais dispunha de meios aéreos navais;
- Comando da Defesa Aérea;
- Comando dos Transportes Aéreos;
- Comando do Treino.

Por proposta do ministro da Defesa Nacional, aprovada pelo Gabinete, foi constituído, em 2 de Setembro de 1975, o Comando Aéreo, em paridade com os já existentes Comando das Forças Móveis e Comando Marítimo. O ministro e o Chefe do Estado-Maior de Defesa acabaram por chegar à conclusão que era igualmente importante para o marinheiro, para o soldado ou para o aviador, embora pertencendo a forças unificadas, servirem e progredirem na sua carreira dentro de canais específicos de acordo com as vocações declaradas.

Depois da unificação, em 1968, o marinheiro continuava a identificar-se com o Comando Marítimo e o soldado com o Comando das Forças Móveis. Para assegurar o espírito de corpo entre os aviadores e possibili-

tar-lhes a identificação com um comando individualizado dentro das Forças Armadas, foi criado o Comando Aéreo.

Para a criação do comando aéreo:

- Os Comandos da Defesa Aérea e do Transporte Aéreo desapareceram e passaram a Grupos subordinados do Comando Aéreo.
- O Comando do Treino foi extinto:
 - o treino operacional passou a ser responsabilidade dos comandos funcionais respectivos;
 - o treino básico e individual passou para o Serviço de Instrução das Forças Canadianas, directamente dependente do subministro adjunto para o Pessoal.
- A aviação táctica do Comando das Forças Móveis e a aviação naval do Comando Marítimo passaram a constituir Grupos subordinados do Comando Aéreo.

As missões dos actuais comandos são as seguintes:

- Comando Marítimo (Fig. 2) — garantir a prontidão operacional das forças navais para o cumprimento das missões de defesa, nacionais e internacionais, atribuídas. As forças navais compete a vigilância contra ameaças marítimas, de superfície ou submarinas, nas costas Atlântica, do Pacífico e águas Setentrionais e a protecção das linhas de comunicação marítimas com a Europa. O Comando Marítimo tem também controlo operacional sobre os meios de aviação naval atribuídos com os quais, entre outras tarefas de vigilância, tais como o patrulhamento das pescas, executa voos de vigilância sobre o Ártico Canadano. Além destas tarefas, comandar a Reserva Naval é também uma responsabilidade do Comando Marítimo. O Quartel-General do Comando Marítimo está situado em Halifax, na costa Leste, com um Quartel-General subordinado em Esquimalt na costa Oeste.
- Comando das Forças Móveis (Fig. 3) — garantir a prontidão operacional das forças terrestres para o cumprimento das missões de defesa, nacionais e internacionais, atribuídas. O Comandante do Comando das Forças Móveis é responsável por todas as operações terrestres, excepto as de âmbito NATO na Europa Central. O Comando das Forças Móveis é responsável pelo treino das forças de segurança interna, pela preparação de forças terrestres para a defesa do Ca-

nadá e Europa, e por operações de paz. O Comando das Forças Móveis tem ainda o controlo operacional dos meios aéreos táticos atribuídos. O comando da Milícia é também da sua responsabilidade. O Quartel-General do Comando das Forças Móveis é em St. Hubert em Montreal.

- Comando Aéreo (Fig. 4) — garantir a prontidão operacional das forças aéreas para o cumprimento das missões de defesa, nacionais e internacionais, atribuídas. O Comandante do Comando Aéreo é responsável pela vigilância e controlo do espaço aéreo canadiano e contribui com forças de defesa aérea para o NORAD (Canadá/United States North American Air Defense Agreement). Para o cumprimento destas tarefas o Comando Aéreo opera o Sistema de Radar Canadiano de costa a costa que inclui os radares «early warning» do Ártico. A vigilância e o controlo do espaço aéreo são dirigidos pelo Quartel-General do Grupo de Defesa Aérea situado em North Bay. Outra responsabilidade do Comando Aéreo é a do Transporte Aéreo e Busca e Salvamento. Estas tarefas são realizadas pelo Grupo do Transporte Aéreo cujo Quartel-General está instalado em Trenton. Assim, o Comandante do Comando Aéreo tem sob o seu comando o Grupo da Defesa Aérea, o Grupo do Transporte Aéreo, o Grupo Aéreo Marítimo, o Grupo Aéreo Tático além do Grupo da Reserva Aérea.

O controlo operacional das unidades aéreas atribuídas ao Comando Marítimo, ao Comando das Forças Móveis e às Forças Canadianas na Europa, é exercido pelos comandantes destes três comandos através dos grupos aéreos operacionais incluídos nos Quartéis-Generais dos Comandos respectivos. O Comandante do Comando Aéreo é, no entanto, o responsável pela política aérea, standardização e avaliação operacional, segurança de voo e treino básico de todas as forças aéreas regulares e de reserva canadianas, e administra todas as bases aéreas do Canadá.

O Quartel-General do Comando Aéreo está situado no Canadá ocidental, em Winnipeg.

- Forças Canadianas da Europa — estas forças são constituídas pelo 4.º Grupo-Brigada Mecanizado Canadiano em Lahr e o 1.º Grupo Aéreo Canadiano em Baden, na Alemanha Ocidental.
- Comando das Comunicações das Forças Canadianas — este comando garante as comunicações estratégicas e os serviços de computadores

requeridos pelas Forças Canadianas e garante ainda os serviços de comunicações governamentais em emergência. O Quartel-General deste Comando encontra-se em Ottawa.

— Forças Canadianas da Região Setentrional — com o Quartel-General em Yellowknife, é responsável pela coordenação da actividade das Forças Canadianas na região norte.

— Serviço de Instrução das Forças Canadianas — planeia, dirige e controla a formação de todos os recrutas e a instrução relativa a especialistas e oficiais, desde que essa instrução seja comum a mais de que um dos Comandos das Forças Canadianas.

Com 5 Bases e 30 Escolas situadas de uma ponta a outra do Canadá, tem o seu Quartel-General em Trenton.

Além desta estrutura de comandos funcionais, as Forças Armadas Canadianas têm também uma organização territorial. A cada comandante funcional é atribuída a responsabilidade de um comando regional utilizando-se assim o chamado «sistema dos dois chapéus». Os Comandos Regionais têm genericamente a missão de ligação com os Governos Provinciais, ajuda ao Poder Civil, operações de emergência e sobrevivência, administração dos cadetes e serviços de apoio a todas as unidades da região.

O Canadá foi dividido em seis regiões que foram atribuídas aos comandos funcionais da seguinte maneira:

Atlântico — (Newfoundland, Nova Scotia, Prince Edward Island, New Brunswick) Comando Marítimo.

Oriental — (Quebec) Comando das Forças Móveis.

Central — (Ontário) Serviço de Instrução das Forças Canadianas.

Prairie — (Manitoba, Saskatchewan, Alberta) Comando Aéreo.

Pacífico — (British Columbia) Forças Marítimas do Pacífico.

Setentrional — (Yukon e Territórios do Noroeste) Forças Canadianas da Região Setentrional.

Perante este panorama, o que é a unificação das Forças Armadas Canadianas?

— a substituição do nome de Exército, Marinha e Força Aérea pelo nome único de Forças Armadas Canadianas;

— a adopção de um único uniforme;

— a criação de um quadro único de oficiais gerais;

- a instrução sempre que possível unificada;
- a administração de pessoal unificada onde possível, isto é, em algumas áreas de apoio logístico em todos os níveis e em quase todas as áreas nos níveis mais elevados nomeadamente nos postos de oficial general.

De facto, não parece que a unificação canadiana seja mais do que isto. Por outras palavras: chame-se Exército ao Comando das Forças Móveis, Marinha ao Comando Marítimo e Força Aérea ao Comando Aéreo, tinjam-se alguns uniformes e teremos nitidamente uma simples solução de integração com um Chefe de Estado-Maior-General, respectivo Estado-Maior, e os três ramos individualizados: Exército, Marinha e Força Aérea.

Se é assim, porquê a unificação? Que vantagens teve?

Ao contrário do que se passou em 1964 com a integração, não são visíveis as vantagens do que em 1968 se chamou unificação. As perguntas que foram concretamente efectuadas à delegação canadiana que visitou Portugal obtiveram respostas evasivas e, dos elementos fornecidos, de concreto apenas foi possível visionar um certo aumento do controlo civil e a inclusão de civis a trabalhar ao lado de militares nas várias divisões do Quartel-General da Defesa.

No entanto, se se analisar o processo da unificação considerando outras informações disponíveis, pode chegar-se à conclusão de que o factor determinante da unificação terá sido eminentemente político.

Na verdade a quase totalidade dos oficiais de Marinha era tradicionalmente anglófona da mesma forma que a quase totalidade dos oficiais do Exército era francófona, enquanto na Força Aérea se verificava um certo equilíbrio. Esta distribuição dos oficiais acontecia numa altura em que se verificava um importante surto separatista e são evidentes os inconvenientes de tal situação, que se terá procurado atenuar pela unificação dos três ramos. A alimentar esta interpretação há os seguintes factos:

- O factor económico parece ter sido o determinante da integração; no entanto para a unificação não são visíveis benefícios de ordem económica;
- Aumentou o controlo civil;
- Apesar de ter havido a unificação continuam três comandos individualizados correspondentes aos ramos.

Que conclusões se poderão extrair da experiência Canadiana?

Se é possível detectar as razões determinantes do processo integração/unificação das Forças Armadas do Canadá, não podem deixar de ser evidenciados os factores conjunturais que o permitiram e impulsionaram. Convém, no entanto, distinguir as razões da integração das razões da unificação.

As razões para a integração são por um lado, e fundamentalmente, de pura natureza económica, e por outro lado encontram-se intimamente ligadas à evolução da utilização das forças armadas como instrumento da política nacional que originou, no Canadá, a definição oficial de um conceito de acção estratégica assente na convicção de que a política de defesa deve ser baseada na política dos negócios estrangeiros e a necessidade consequente de:

- considerar as Forças Armadas como um único sistema global de forças e não como um conjunto de três sistemas de forças distintas;
- procurar melhorar o processo de tomada de decisão em assuntos relativos à Defesa Nacional;
- aumentar o controlo do poder político sobre o poder militar.

Em relação às razões para a unificação das Forças Armadas Canadianas, elas só se evidenciam no âmbito da política interna e relacionadas com o problema do separatismo.

Quanto aos factores conjunturais que permitiram e impulsionaram o processo de integração/unificação, foram bem visíveis:

- uma necessidade concreta de se conseguir cobertura orçamental para o programa de reequipamento definido no Livro Branco de 1964;
- a forte personalidade dos civis condutores do processo e a sua importância política;
- a possibilidade de assimilação pelo meio civil canadiano do pessoal militar tornado excedentário pela integração e que por isso pode ser dispensado das Forças Armadas.

Sérgio Carrilho Pinto

Tenente-coronel piloto aviador

QUARTEL-GENERAL DA DEFESA NACIONAL

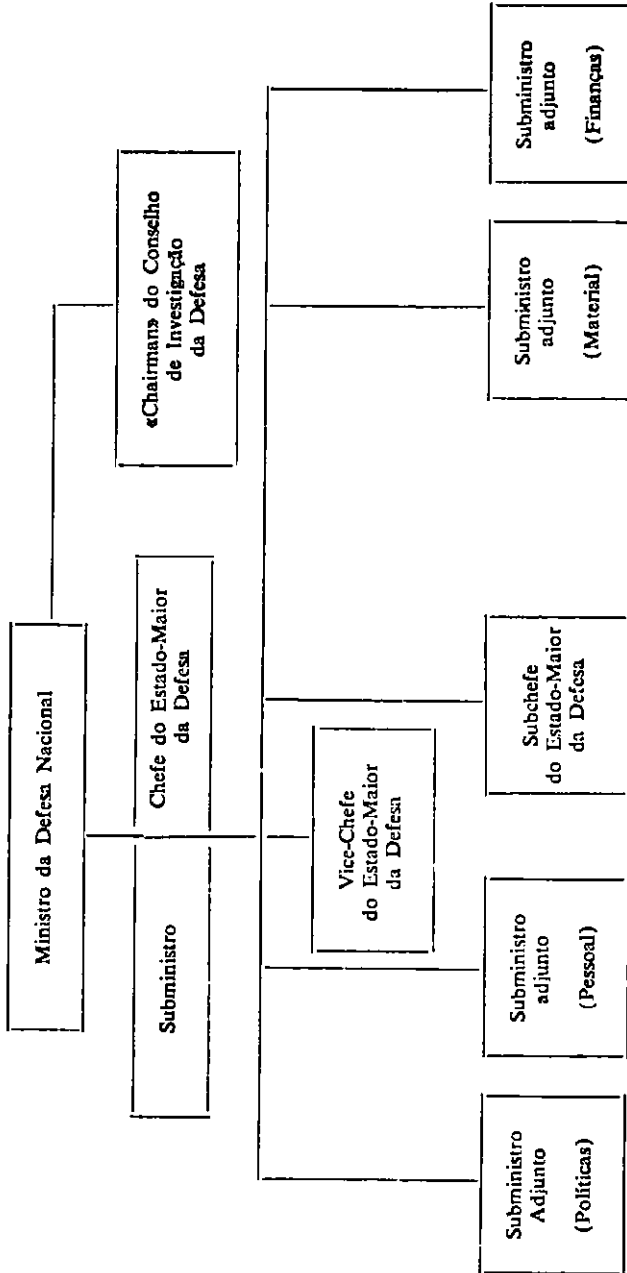


Fig. 1

COMANDO MARÍTIMO

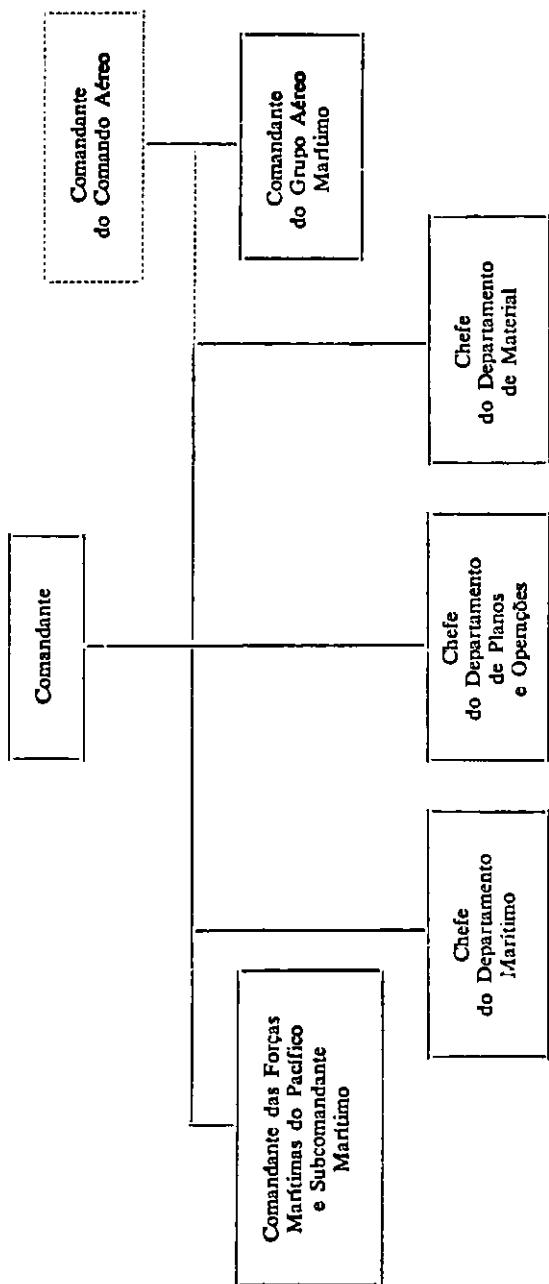


Fig. 2

COMANDO DAS FORÇAS MÓVEIS

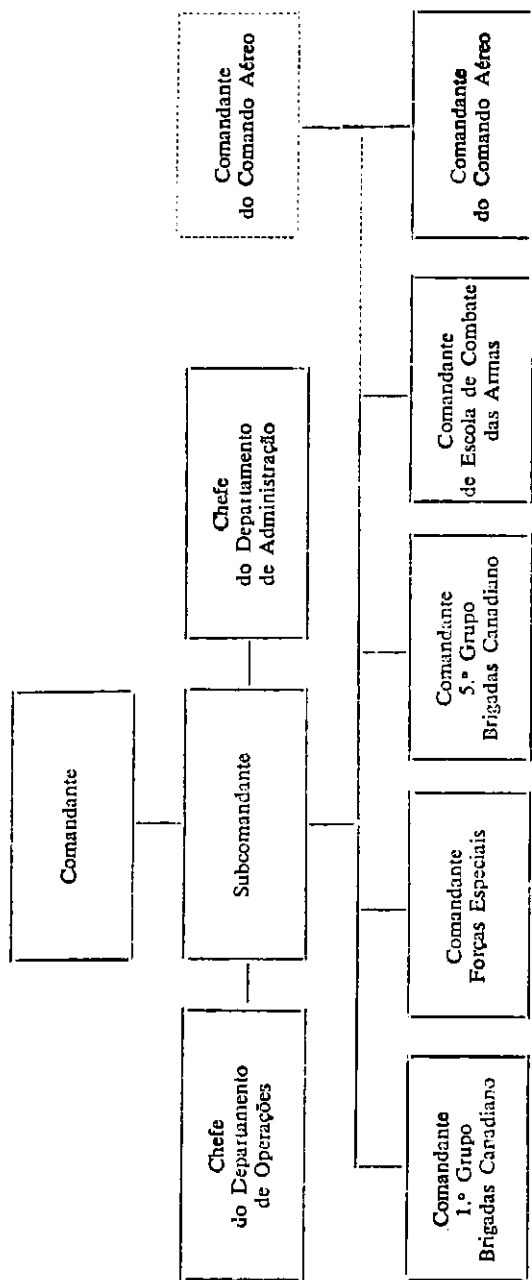


Fig. 3

COMANDO AÉREO

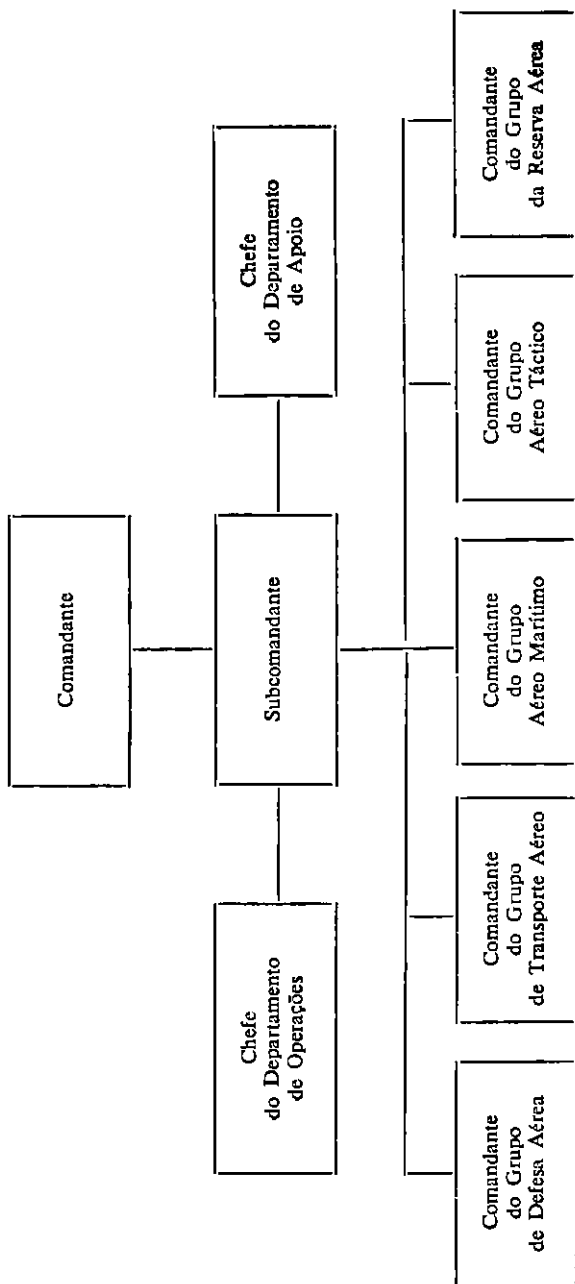


Fig. 4

DA POLÍTICA DE ESTABILIZAÇÃO
À EVOLUÇÃO DA CONJUNTURA
O PROGRAMADO E O REAL

DA POLÍTICA DE ESTABILIZAÇÃO A EVOLUÇÃO DA CONJUNTURA

O PROGRAMADO E O REAL

I

A POLÍTICA DE ESTABILIZAÇÃO ECONÓMICA

1. *Introdução. Enquadramento geral*

No seu quadro tradicional de economia atrasada, periférica dos centros motores altamente desenvolvidos do sistema de economia de mercado, em especial as economias do centro da Europa (CEE) e a norte-americana, a economia portuguesa tem visto scriamente agravada a sua situação por razões de uma crise de natureza conjuntural, cuja persistência atinge o longo prazo e de que é, aliás, já um lugar-comum falar-se.

De resto, não é a existência da crise que está hoje em causa, mas a aptidão de uns ou outros para lhe trazerem as soluções adequadas ou eficazes.

Esta crise que a diversificada sintomatologia da análise económica bem começa a definir nos finais da década de 60, tem-se manifestado por comportamentos depressivos vários, que por si autonomizam, pelas características diferentes que apresentam, subperíodos na evolução da situação económica cujo traço comum é o da acentuação do seu atraso em termos de desenvolvimento comparado.

Para além das fundas razões políticas, nacionalmente bem localizadas e identificadas, o Abril de 74 surge como explosão política de uma situação económico-social em progressiva decomposição, desarticulada dos próprios centros exteriores de que há muito passou a depender. Efectivamente, o 25 de Abril não é um acidente no percurso da nossa história sócio-económica, nem no percurso da história sócio-económica do Ocidente. Surge estruturalmente ligado ao modo de Desenvolvimento a que nos encontramos vinculados. Veio, porém, dar uma nova feição à depressão, quer pela substituição de problemas de âmbito meramente nacional, quer pelo

acentuar generalizado de certos desequilíbrios que entretanto se observou nos referidos centros exteriores. Com efeito, os níveis do desemprego, da inflação, as desordens monetárias e as débeis taxas de crescimento, por exemplo, além de uma desorientação geral do ponto de vista teórico, em matéria de terapêutica, passaram a ser características comuns e persistentes nas economias do Ocidente que se definem como outras moléculas, também afectadas, de um grande corpo em nova crise de transformação como parece estar a Economia de Mercado, na sua fase contemporânea, onde a interdependência é cada vez de evidência maior e a importância dos problemas económicos ditos «nacionais», cada vez menor.

No mundo contemporâneo, a existência de uma política económica *nacional* é cada vez mais ilusória. No fundo, as políticas económicas *nacionais* não são mais do que diversas facetas de uma economia internacionalizada, gerida pelos grandes centros de domínio que dispõem, para o efeito, de instituições apropriadas. Aquelas diversas facetas de fenómeno mais vasto, exigem contudo o exercício da gestão nacional da sua realidade. A noção de espaço económico nacional perde sentido. Ele é um produto determinado do exterior. Restará a noção de espaço político onde se reclama o matiz nacional para a gestão «nacionalista» da política económica internacional.

Tem sido pelo desemprego, pela inflação e pelo défice externo (este a partir de 74 e até 1978) que a economia do nosso país faz ressaltar o seu estado de crise, o que se radica especificamente em razões de natureza estrutural típicas do subdesenvolvimento: uma estrutura produtiva extremamente rígida e geograficamente distorcida, conseqüentemente uma estrutura de exportações fortemente concentrada (em produtos e em mercados) e uma excessiva dependência externa quanto a produtos alimentares, matérias-primas e bens de equipamento, além de capitais.

Esta situação foi bruscamente sacudida e em certa medida agravada — em particular pela inexistência de um modelo económico alternativo ao que existia — pelo conjunto de acontecimentos políticos e económicos que sobrevieram após Abril de 1974:

- o processo de descolonização, quer pelas perdas de mercados coloniais, como pelo regresso de enorme contingente de «retornados», como até pela desmobilização militar, agravando sobremaneira os índices de consumo e desemprego;

- a contracção do fenómeno migratório por imposição das próprias economias receptoras — em resultado da sua referida situação de crise — e que assim reduziu fortemente o efeito compensação que perdurou até 1974 e que chegou a assumir foros de verdadeira debandada populacional;
- a deterioração das razões de troca internacionais, em especial após as subidas dos preços do petróleo (1973 a 1979) a que se têm seguido os de outros produtos básicos;
- a perda de competitividade das empresas portuguesas, nos mercados internacionais, a que se não soube fazer corresponder em tempo oportuno adequadas formas de gestão e uma adequada política cambial;
- o aumento das despesas públicas não acompanhado pela progressão das receitas, ou por mecanismos reprodutivos alternativos, devido ao alargamento de esquemas sociais e à manutenção de um largo sector empresarial nacionalizado ou intervencionado (as mais das vezes para obviar a um problema social de proporções muito mais desastrosas resultante do aumento incontrolado dos níveis de desemprego);
- retracção no investimento privado interno e externo, na sequência do clima sócio-político instaurado em razão das principais transformações com incidência na estrutura da economia portuguesa, em particular as nacionalizações e a reforma agrária e na ausência de uma clara orientação política em alternativa no campo económico.

Contudo, após 1976, assistiu-se a uma progressiva recuperação em certas áreas da economia portuguesa, sobretudo na industrial, em parte por efeito da conjuntural reanimação do comércio mundial que se seguiu à funda recessão de 1974-75, em parte por força das medidas de política económica adoptadas internamente.

Os objectivos traçados para 1976 e 1977 visavam essencialmente dar prioridade ao crescimento relativamente rápido do Produto Nacional e à redução progressiva do nível de desemprego. A expansão registada na produção, na sequência da definição destas prioridades, teve como resultado quer o agravamento da taxa de inflação, por força da expansão da Procura Global e dos ajustamentos processados nos preços dos produtos, quer o agravamento do défice da Balança Comercial, por força, em especial, da

reconstituição de «stocks» e importação de matérias-primas, em alguns casos com intuítos tipicamente especulativos.

O acentuar destes dois problemas levou a que, ainda durante o ano de 1977, se encarassem algumas medidas de correcção através das políticas cambial e creditícia. Mas foi sobretudo em 1978 que a prioridade à política de estabilização económica na contenção da inflação e do défice da Balança de Pagamentos resultou mais decidida.

2. Os parâmetros internos («Plano/78») e externos (Carta do FMI) da estabilização

A política de estabilização económica aparece definida e concretizada em vários documentos internos: «Programa Económico de Estabilização para 1978», integrado no programa do II Governo Constitucional, de Fevereiro, as «Grandes Opções do Plano para 1978», de Abril, e o «Plano para 1978», de Agosto. Mas é a «Carta de Intenções ao Fundo Monetário Internacional» (FMI), de Maio, que melhor especifica e hierarquiza os objectivos então traçados e que passa a enquadrar todas as decisões governamentais sobre a matéria. Este diploma culmina demoradas negociações do Governo Português com esta organização internacional, com vista ao estabelecimento de um acordo «stand by» e à obtenção por esta via, fundamentalmente, do chamado «Grande Empréstimo». Assenta numa política restritiva de contracção da Despesa Agregada e estabelece, como condicionante básica para a estabilização e conseqüente recuperação, a necessidade de reduzir o défice externo, fazendo depender todos os outros objectivos económicos e sociais do bom êxito alcançado por este pressuposto.

Assim, os objectivos fundamentais e imediatos da estabilização, na óptica deste diploma cuja vigência vai de Abril de 78 a Março de 79, ficam hierarquicamente escalonados como se segue:

- redução devidamente quantificada do défice da balança de transacções correntes: de cerca de 1500 milhões de dólares no período de Abril/1977 a Março/1978 para cerca de 1000 milhões de dólares no período de Abril de 1978 a Março de 1979;
- controlo da inflação: os documentos internos quantificam este objectivo em níveis próximos dos 20 %, mas a Carta não refere limite algum, resumindo-se a estabelecer o princípio em termos gerais;

- «criação de emprego por forma a, pelo menos, não permitir o agravamento do actual volume de desemprego», ou, na óptica menos exigente da Carta, «manter uma taxa de crescimento positiva da economia de modo a conter o desemprego».

Em termos de medidas de política, estes objectivos encontram a sua tradução nos instrumentos financeiros seguintes:

- *política cambial*: a fim de desacelerar a expansão da Procura Interna, «resultante da recuperação da produção e do investimento e da acumulação especulativa de «stocks», a qual tem contribuído em grande medida para o agravamento do défice comercial e desequilíbrio da Balança de Pagamentos, o Governo adoptou uma política de desvalorização deslizando do escudo com alguns ajustamentos periódicos. O escudo, que havia sofrido uma desvalorização de cerca de 27 % entre Janeiro e Dezembro de 1977 em relação ao dólar conheceu em Maio de 1978, para além do prosseguimento da citada política de desvalorização deslizando, um ajustamento de 7 % na taxa de câmbio efectiva. A execução desta política é condicionada pelo estabelecimento de um limite de aumento das responsabilidades líquidas do sistema bancário sobre o exterior, que se fixa em cerca de 70% relativamente à situação verificada em 31 de Dezembro de 1977. Com esta política pretende-se não só desacelerar o consumo pelo aumento de preços como, sobretudo, criar condições de competitividade para as exportações;
- *política monetária e de crédito*: actuação sobre as taxas de juro que, após as altas verificadas em Fevereiro e Agosto de 1977 (aumentos em média de 5,5 %) conheceram importante aumento em Maio de 1978, tendo a taxa de desconto do Banco de Portugal subido de 13-18 % para 18-23 %, impondo ajustamentos igualmente importantes nas taxas de depósitos a prazo (de 4 pontos para os depósitos a 6 meses) e nas operações activas (de 3,5 pontos com excepção do crédito à habitação e agricultura, exportação e investimento prioritários, que subiram menos).

O programa estabelece, mesmo, quantitativos máximos para a expansão do crédito interno líquido que fixa em 23 % da massa monetária no princípio do período, pelo que são fixados, em conformidade com este objectivo, limites indicativos ao crédito de diversos

- bancos, com a possibilidade de estes se tornarem obrigatórios, se necessário;
- *política orçamental e fiscal*: as medidas restritivas neste campo prevêem aumento das taxas de impostos e contenção da Despesa Pública. Assim, depois de se haver obtido uma redução do défice do sector público de 11 % do PIB em 1976 para 8 % em 1977, espera-se, através das medidas introduzidas em especial as relacionadas com «as novas medidas fiscais (1) com o fim de elevar as receitas numa importância equivalente a 2 % do PIB», que, «embora o défice global do sector público se mantenha constante em termos nominais, em relação ao PIB, baixará para 6 %, no ano que termina em Março de 1979». No que respeita à contenção de despesas, estabelecem-se limites ao crédito líquido ao sector público (28,5 % de aumento até ao fim de 1978 relativamente a 31 de Dezembro de 1977) e elevaram-se substancialmente alguns preços com subsídios governamentais (água, electricidade e gás e transportes: de 35 a 50 %; produtos alimentares essenciais: aumento superior a 20 %);
 - a fim de minorar os efeitos negativos destas últimas medidas, a *política salarial* conhece alguns ajustamentos (salário mínimo: + 30 %; subsídio de desemprego: + 25 %; pensões: + 22 %) e fixam-se, em legislação aprovada em Abril de 1978, limites para os aumentos anuais dos salários contratuais em 20 %, por forma a garantir que a inevitável inflação não seja ultrapassada pela elevação dos custos salariais;
 - *gradual liberalização das importações*: as medidas que vinham sendo adoptadas no sentido de restringir as importações, sobretudo através da fixação de sobretaxas e depósitos prévios e nalguns casos mesmo de restrições de carácter quantitativo (contingentação de componentes de automóveis, por ex.), ou são abolidas (caso dos depósitos prévios) ou fixados prazos para a sua gradual e integral eliminação.

3. Pressupostos e condicionantes dessa política

A utilização destes instrumentos de política económica visou criar determinados efeitos positivos sobre a situação de desequilíbrio da Balança

(1) Em particular, a fixação de uma sobretaxa sobre os principais impostos directos (10 a 15 %) e o aumento de 10 % de imposto indirecto sobre as transacções.

de Pagamentos e preparar as condições para a recuperação e o arranque do conjunto das actividades económicas em bases consideradas sólidas. Tais efeitos — cujo conhecimento resulta importante para melhor se avaliar do grau de execução do programado — podem resumir-se fundamentalmente em:

- *contração da Procura Interna (e da Despesa) e redução do ritmo de crescimento do Produto Nacional*: uma das consequências mais importantes da política de estabilização é a que assenta na exigência de reduzir a Despesa Nacional, contraindo a Procura Interna e, por via desta, desacelerar o ritmo de crescimento do Produto para taxas consideradas razoáveis. A expansão deste durante o ano de 1978 estimava-se em 3,0 % por força do programa de estabilização económica acordado com o FMI, depois de, quer em 1976 quer em 1977, o seu crescimento em termos reais, se ter cifrado em cerca de 6 % (média anual);
- *expansão das exportações*: através da política cambial, no sentido de tornar mais competitivos os produtos nacionais, e outros mecanismos como subsídios directos à exportação ou isenção de impostos, crédito a taxas bonificadas aos projectos de investimento neste sector, etc. Visa-se, assim, incrementar actividades voltadas para a exportação, quantificando-se esse objectivo num aumento de mais de 10 % em termos reais para o conjunto de bens e serviços;
- *substituição de importações*: atenta a política preconizada pelo FMI e o propósito da entrada na CEE, as restrições às importações (redução prevista de 5 % em termos reais) como processo de incentivar a produção nacional, não podem ir muito além do sector agrícola. Aliás, é neste sector que mais se faz sentir o peso da rigidez com que a estrutura das importações reage às medidas da política económica, dada a nossa tradicional e crónica dependência do exterior em bens alimentares (importamos cerca de 50 % do consumo em bens alimentares e estes representam cerca de 40 % do défice da Balança Comercial). Para além de se conseguir neste sector, com um programa de substituição de importações, apreciável poupança de divisas, deve referir-se ainda que tal programa não implica investimentos tão elevados comparativamente a outros sectores. Contudo, a indefinição política que continua a dominar a agricultura portuguesa, particularmente no aspecto fundiário, tem condicionado forte-

mente a existência de um plano coordenado de medidas de política, tendente à reestruturação-reconversão agrária das culturas e sua modernização técnica;

- *o aumento da poupança nacional*: como forma de corresponder aos objectivos de estabilização económica e de um crescimento relativamente acentuado da economia e de os tentar compatibilizar na medida do possível, várias medidas se encontram delineadas ou mesmo em execução.

No presente, as preocupações centram-se fundamentalmente no sentido de uma elevação significativa da poupança nacional, quer a interna quer a proveniente da emigração, a fim de possibilitar níveis de investimento mais consentâneos com os objectivos de política económica e social. Com efeito, a poupança nacional que, entre 1973 e 1977, havia descido de 26,5 % para 15 % do Produto (representando as remessas dos emigrantes mais de 40 % da sua totalidade), com um nível excepcionalmente baixo em 1975 e uma recuperação sensível a partir de 1976, necessita de progredir nos próximos 4 ou 5 anos, 5 a 6 pontos.

Neste sentido vão medidas como a elevação das taxas de juro dos depósitos a prazo para a captação das poupanças dos particulares e a contracção das despesas públicas (administrativas e do sector produtivo nacionalizado) como forma de poupança no sector público.

Mas, para além do volume de poupanças centralizadas, importa aferir da eficiência dos investimentos realizados nessa base. Dos diferentes factores que condicionam essa eficiência (utilização de técnicas adequadas e actualizadas, produtividade, etc.), refira-se, pela sua importância estratégica, as técnicas de planeamento, as quais não conheceram ainda a definição e a implementação necessárias, exigidas por uma política económica devidamente coordenada.

É que, para além da disputa ou indefinição em torno de se saber qual o mecanismo racionalizador fundamental da actividade económica portuguesa — Mercado ou Plano — não pode ignorar-se a importância, universalmente reconhecida, que este instrumento de política económica representa na optimização dos recursos existentes, através de uma selecção e hierarquização de projectos de modo a obterem-se os melhores resultados económicos e sociais. No imediato há que reconhecer, no entanto, as limitações e os condicionalismos derivados da política de estabilização preconizada

pelo FMI. É que, enquanto esta política se baseia na contracção da Despesa Agregada, o planeamento, como instrumento de política económica, só poderá ser cabalmente utilizado numa situação de expansão económica. Entretanto, é sabido que é a inexistência de um Plano a Médio Prazo, económico ou apenas do investimento, que mais tem condicionado a concessão de empréstimos maiores, por parte daquela organização internacional, dado que a sua inexistência reflectiria a manutenção de uma certa indefinição na política económica.

Este enquadramento em que se situa a análise da evolução económica recente, implica ainda algumas referências às principais linhas de força da política económica que actuam e condicionam os órgãos de decisão:

— *estrutura económica nacional*: o sistema económico ficou profundamente alterado na sequência da revolução de Abril de 1974. A principal modificação diz respeito à sua estrutura, com a nacionalização de um certo número de empresas e do controlo estatal de alguns sectores-chave: banca, seguros, cimentos, indústria química, petróleos, siderurgia, electricidade, gás e água e a maior parte dos transportes e comunicações. E embora o peso do sector público no conjunto da economia não seja sensivelmente diferente do de outros países europeus, como a Itália e a França, quer em termos de Valor Acumulado Bruto como em Formação Bruta do Capital Fixo, o certo é que a sua importância política e estratégica não se lhes pode comparar. Esta diferença radica não só em factores de natureza económica, pela própria importância estratégica dos sectores controlados e diferentes níveis de desenvolvimento, como também em factores de natureza política e mesmo histórica. Com efeito, a iniciativa privada ainda não conseguiu recompor-se totalmente quer das vicissitudes sofridas em 1975, como da ausência do proteccionismo histórico sob que se acomodava no regime anterior e que lhe criou uma verdadeira estrutura mental que hoje de novo se manifesta na análise das consequências da adesão do País às comunidades europeias.

Entretanto, depois de um período de acesa controvérsia, embora pouco clara e de muita penúria científica, entre a ideia de Plano (antiMercado) e a ideia de Mercado (antiPlano) e de uma certa

indefinição estrutural em que, entre outros aspectos, as fronteiras entre o sector público e o privado permanecem imprecisas (a despeito de legislação vária sobre o assunto) as orientações políticas passaram a assentar em princípios, ou critérios, que atribuem o papel económico principal aos mecanismos do mercado a par de uma maior clarificação quanto aos limites da intervenção pública e especialmente quanto aos seus objectivos: regularizadora ou estabilizadora e dinamizadora do mercado, na linha do que se registara noutras economias europeias que, no após-guerra, conheceram várias nacionalizações de empresas ou sectores inteiros.

Nesta perspectiva são de destacar, pela sua importância no campo da política económica, fundamentalmente três conjuntos de medidas:

- os «contratos de viabilização» estabelecidos entre a Banca e empresas intervencionadas (mas privadas);
- a forma de aplicação da Lei da «Reforma Agrária» de 1977, designadamente no que respeita à delimitação e entrega de «reservas» aos antigos proprietários e
- os trabalhos conducentes à aplicação da lei que prevê as indemnizações por expropriações ou nacionalizações.

Outras medidas, ainda, foram tomadas no mesmo sentido, como as que se prendem com o apoio estatal às empresas consideradas em dificuldades ou que, pelo seu peso na economia do País ou do sector, o justifiquem, ou como as tendentes à criação de estímulos ao investimento privado, em particular na área das exportações e na captação de investimentos externos.

No caso dos estímulos às empresas exportadoras, destaca-se a concepção e aplicação dos contratos de desenvolvimento, bem como a concessão de determinadas vantagens fiscais e, no caso da captação de investimentos externos, é de sublinhar a publicação de um novo código, em 1977, que passou a estabelecer condições de fixação e de crédito às empresas estrangeiras, idênticas às das empresas nacionais, além das possibilidades bastante alargadas no domínio da transferência de rendimentos que excedem as que existiam no regime de depósito.

- *Adesão de Portugal à CEE*: o ano de 1978 foi ainda dominado por um acontecimento político, de importância fundamental para o futuro económico e social do País mas já de evidentes reflexos no

imediatamente — o da definição do propósito conducente ao processo de gradual internacionalização integrada da economia portuguesa. Trata-se do início das negociações com vista à integração de Portugal na CEE, que teve lugar no Luxemburgo a 18 de Outubro de 1978 e que vem na sequência do pedido de adesão oficialmente formalizado ainda em 1977 (28 de Março), do parecer favorável da Comissão das Comunidades Europeias (Maio de 1978) e da sua confirmação pelo Conselho, em Junho desse mesmo ano.

Este acontecimento culmina uma longa evolução iniciada em 1972, aquando da assinatura do acordo de livre-troca (22 de julho), que entrou em vigor em Janeiro do ano seguinte. Após Abril de 1974, o processo de democratização então encetado, afastando os obstáculos de natureza política para o Tratado de Roma levantava à inserção do nosso país no seio das comunidades europeias, veio abrir sérias perspectivas para negociações de adesão, em concretização de uma vontade política que a própria corrente tecnocrática europeizante do antes 25 de Abril (que encarava os fins do Estado de maneira utilitária) já então defendia, em oposição à corrente tradicional, que no campo económico postulava uma atitude nacionalista, fortemente comprometida com a aventura ultramarina e auto-suficientemente acomodada a privilégios e proteccionismos que os novos mecanismos da economia de mercado há muito condenara.

Efectivamente, nos últimos anos do regime deposto, ainda no tempo do primeiro ditador e, depois, mais acentuadamente no tempo do segundo, e face à inquietação que a decomposição progressiva da situação inevitavelmente provocada, os empresários, os investidores e certos quadros técnicos que procuravam ideologizar os acontecimentos, extremaram-se em dois campos: os tradicionalistas e os modernistas.

Aos primeiros, que desconfiavam sistematicamente do processo internacional em curso e se recusavam a aceitá-lo — e, por isso, assumindo, por vezes, desesperadas tentativas de reacção — opunham-se os segundos. São os que se revelavam amplamente reformadores, que preconizavam uma direcção política favorável ao progresso e para ele fortemente orientada. Reflectiam uma atitude de confiança e uma certa ânsia de edificação de uma sociedade nova, segundo o modelo europeu, que desmistificava os valores tradicionais de uma

ordem conservantista e decadente. Batiam-se por uma gestão moderna, pela expansão, pelo redimensionamento empresarial (a concentração), pelas reconversões, por novos mercados, novas técnicas e apontavam a afirmação crescente do Mercado Comum como a irresistível atracção, a meta, o modelo ou o pretexto. A própria EFTA, que inicialmente servira como primeira fase de mentalização e, sobretudo, permitira o treino da ideia de desafio, deixara de corresponder como modelo.

Logo que aberto o processo de democratização, o incremento das relações com as Comunidades não se fez esperar. Antes mesmo do início do «dossier» da adesão propriamente dito, foram estabelecidos vários protocolos adicionais ao primeiro acordo, de natureza comercial, financeira e técnica, com particular destaque para os firmados em 20 de Setembro de 1976.

Entretanto, o alargamento da CEE, na perspectiva da integração dos três países mediterrânicos candidatos — Grécia, Espanha e Portugal — levanta melindrosos problemas de índole económica e institucional, dado o relativo atraso destas economias perante o alto nível de desenvolvimento da Europa dos Nove, a dura exigência das leis do desenvolvimento capitalista e a adiantada fase de integração em que aquelas economias se encontram já, que, em muitos aspectos, seriamente contende com os velhos conceitos de soberania nacional e de independência porque anos antes aqueles mesmos países fratricidamente (afinal) se digladiaram até à destruição.

Existe contudo da parte da CEE uma vontade política expressa, quanto ao prosseguimento do processo de integração, pelo que para ajudar a vencer as dificuldades resultantes do desnível dos estádios de desenvolvimento se dispõe a proceder à implementação dos meios necessários à obtenção de um ritmo de crescimento económico tão forte quanto possível. Isto implica, para além de diversos esquemas de apoio, a adopção, desde a fase de negociações, de medidas que «não comprometam a coerência da Comunidade».

No que respeita especificamente ao caso português, foi reconhecida a necessidade de um auxílio excepcional ao seu crescimento económico, dado Portugal ser — dos três países mediterrânicos candidatos — o que, de há muitos anos já, passou a manifestar uma estrutura económica mais débil e distorcida, uma evidente penúria de dinamismo e

de sensibilidade à modernização, para além do seu grau de pobreza ou de atraso económico, o que lhe define uma imagem incompatível com a própria ideia da Europa económica dos nossos dias.

Os aspectos concretos daquela abordagem foram analisados de forma genérica no «Parecer da Comissão das Comunidades Europeias», onde, ao lado da confirmação da vontade política da aceitação do pedido português, de adesão, se focam os diferentes problemas que a integração do nosso país inquestionavelmente irá levar — desde os de natureza política aos intrinsecamente económicos, englobando os sociais e os regionais; os direitos de livre estabelecimento de circulação, dos serviços e capitais (da Banca, por exemplo); a concorrência e ajudas; fiscalidade; relações externas; regiões autónomas e Macau. Embora a adesão plena não venha a efectivar-se antes de decorrido um longo período de transição (ou de preparação) que, na opinião das próprias forças que de parte a parte não contestam ou mesmo que por ela pugnam (e até dos interlocutores oficiais), poderá ir a dez anos, é inquestionável que tal opção implica desde já não só um auxílio, de facto excepcional, como uma redefinição específica do papel que a nossa economia virá a desempenhar na divisão internacional do trabalho (com todos os custos e planos de reconversão que tal implica), particularmente no seio das Comunidades, mas também relativamente a outras economias ou zonas económicas. E perante este último aspecto assume importância especial a futura presença da Espanha na CEE, como adiante se referirá.

Frente aos Nove, a economia portuguesa terá de fazer face a fundas alterações estruturais em sectores produtivos tradicionais designadamente, e para além do complexo caso da agricultura, os têxteis, construção e reparação naval, com importantes reflexos especialmente a nível de emprego, e ainda na indústria petroquímica e metalurgia de base (Plano Siderúrgico Nacional), cujo desenvolvimento se encontra também condicionado pelas negociações e acordos a estabelecer neste domínio.

Como quer que seja, a adesão à CEE implicará sempre um processo intensivo de modernização e especialização das estruturas produtivas, inserido num quadro de objectivos fundamentais como a abertura ao exterior (sector exportador).

Mas, a sobrepor-se aos «custos» de vária ordem que a economia

portuguesa terá de contabilizar e serão especialmente suportados por alguns sectores empresariais e pelo erário público, o que, porém, poderá ser o inevitável preço do progresso, três questões inevitavelmente não podem deixar de ser levantadas. *A primeira* é a relativa à capacidade empresarial dos investidores portugueses lançados na grande Europa — organizada, articulada com leis próprias e sobretudo com poderosas centrais de decisão e de meios de acção já bem estabelecidos — o que determina a dúvida sobre a nacionalidade dos futuros reais proprietários dos meios de produção que passarão a operar generalizadamente em Portugal, sabendo-se, como se sabe, o que representam como centros de decisão; *a segunda* é a de se saber se o objectivo de modernização e dinamização da economia portuguesa, que o processo de adesão à CEE postula, não colide com a política de saneamento financeiro definida no âmbito dos acordos com o FMI e que tem vindo a ser posta em prática; *a terceira* é a de se saber que «tipo» de «esperado» progresso será o da economia portuguesa ao interir-se no Mercado Comum perante a inserção da economia espanhola, mesmo se com intervalo de alguns anos — necessariamente poucos e sem qualquer significado na prática.

No referido Parecer da Comissão, referência particular merece a situação actual da nossa Balança de Pagamentos e a necessidade de se proceder, antes de mais, ao seu saneamento estrutural, implicando o apoio da Comunidade e das instâncias internacionais apropriadas, nomeadamente o FMI. Ora, esta referência ao apoio necessário a ser prestado pelo Fundo, cujas medidas resultam numa política restritiva do desenvolvimento, não pode de modo algum ser considerada em oposição à intenção de dinamização e crescimento que tem caracterizado as declarações dos responsáveis comunitários, quanto à política a seguir por Portugal (ou para Portugal) com vistas a atenuar-se o fosso existente entre o nosso país e a Europa dos Nove, em termos de níveis de desenvolvimento.

Pelo contrário, as duas ópticas, ainda que revestindo aspectos delicados no que respeita à sua própria coerência e articulação, não poderão deixar de se considerar complementares, sobretudo face ao decurso do período de transição e adaptação.

Com efeito, a aplicação das medidas acordadas com o FMI constituirá um real teste à capacidade competitiva das empresas portu-

guesas de que resultará uma inevitável primeira triagem, de conformidade com a sua maior ou menor solidez financeira, económica, técnica e inteligência de gestão, determinando conseqüentemente a concentração financeira.

No que respeita à terceira questão, o que se passa é que a adesão à CEE é da Península Ibérica onde existem duas economias, hoje desniveladas em termos globais de força económica, com o conhecido desfavor para a portuguesa. E não é a existência de dois «dossiers» de adesão, separadamente negociados (que poderá servir para se arquitectar uma razão de boa consciência), que apaga a realidade.

As duas economias ibéricas que, independentemente de declarações vagas e de circunstância, têm, na verdade, historicamente traçado caminhos paralelos ou separados, de facto conscientemente de costas voltadas uma para a outra do ponto de vista económico (muito singularmente no campo da política do desenvolvimento, do comércio externo face a terceiros e na área monetário-cambial) vão encontrar-se na Europa e pela mão da Europa. Por atitudes individuais, unilateralmente, e ainda com aspectos de actos rivais, foi à Europa que cada uma delas acabou por entregar a iniciativa de se reunirem ou integrarem num plano de evolução comum. Este necessariamente regionalizado no seio da Europa integrada, não apenas pelas diferenças de desenvolvimento, relativamente aos Nove, das várias regiões da Península (onde existem verdadeiras bolsas de pobreza), mas pelas suas aptidões naturais diversas das da Europa Central.

Será a preocupação da «coerência da Comunidade» — frequentemente manifestada — que o imporá, bem servida, aliás, pelas regras estabelecidas e pelos mecanismos da integração.

Com dinamismos diferentes e fortemente concorrenciais nos mercados externos comuns — em que predominam exactamente os da Europa dos Nove — as duas economias disputam-se em vários sectores, alguns deles vitais para a portuguesa, tendo em conta a sua actual estrutura produtiva. Aquela, sendo a mais fraca, é a que fica exposta aos efeitos que, a prazo, resultam do funcionamento no quadro comunitário das implacáveis leis da concorrência — princípio sagrado do Tratado de Roma — que, mais que diluir, poderão subalternizar os interesses materiais (com tudo o que daí resulta noutros planos) da população portuguesa.

O problema afigura-se de tal modo importante que surpreende as poucas reflexões manifestadas sobre o assunto, só explicável se não já pela patológica inconsciência triunfalista da nossa capacidade e posição relativas no mundo de hoje (o velho mito das grandezas nacionais que trai a lucidez), pelo sentimento de vaga euforia (ou fé) de que a Europa vai resolver todos os nossos problemas (atitude demissionista que faz esquecer muita coisa) ou por uma certa consciência fatalista (não menos patológica) acerca da via da nossa evolução. Segundo tal consciência — e em memória da velha tese da manutenção e defesa do Império como justificativa da sobrevivência nacional — encara-se agora (perdido o Império) a inevitabilidade, não tanto da espanholação, até face ao ressurgir dos movimentos regionalistas em Espanha, mas da iberização da vida portuguesa, como o aspecto concreto da nossa integração institucionalizada — esta tida também (agora) como inevitável — no poderoso Mercado Comum.

II

A EVOLUÇÃO DA CONJUNTURA

1. *A redução do défice externo*

1.1. *A evolução da procura interna e os consumos*

Tendo em conta a análise prioritária a estabelecer sobre os efeitos globais obtidos pela política de estabilização económica observe-se, antes de mais, a evolução sofrida pelas grandes componentes da Despesa Nacional.

A política de recuperação baseada numa relativa expansão do Produto que caracterizou, de um modo geral, a situação económica do País em 1976 e 1977 sucede a política de recuperação baseada na contracção da Procura. A estabilização aparece assim claramente traduzida, logo a partir do objectivo global fixado para o crescimento da Procura (e do PIB) que foi de 3,0 %, de onde logicamente se deduzem, de acordo com as prioridades definidas, as suas principais componentes desagregadas, conforme é apresentado no Quadro n.º 1.

A actuação política centra-se, em especial, na necessidade de desacelerar os ritmos de crescimento do «Consumo» e do «Investimento» definindo taxas substancialmente reduzidas.

QUADRO N.º 1

Estrutura e Evolução (em volume) da Despesa Nacional

(em %)

	1970-1973		1976		1977		1978	
	Estrutura	Crescimento (¹)	Estrutura	Crescimento	Estrutura	Crescimento	Estrutura	Crescimento
Consumo	82,7	—	92,6	5,2	89,8	1,9	88,5	1,7 (0,5)
Privado	68,6	8,9	78,5	3,3	75,6	0,6	74,2	1,0 (0,5)
Público	14,1	7,6	14,1	14,1	14,2	9,3	14,3	5,6 (0,4)
Investimento	25	—	20,8	24,9	25,4	29,5	23,1	— 4,6
FBCF	19,4	11,8	19,0	— 3,4	20,2	12	20,0	4,0 (5,9)
Var. «stocks»	4,6	0,6	1,8	—	5,2	—	3,1	— —
Exportações	25,1	10,7	16,8	1,3	17,8	5,9	20,0	13,9 (10,0)
Importações	— 31,8	13,1	— 30,3	3,6	— 33,0	12,0	— 31,6	— 1,0 (4,8)
Desp. Interna	100	8,4	100	8,6	100	5,7	100	3,1 (3,0)

Fonte: INE, Banco de Portugal e Plano para 1978.

(¹) 1971-1973 % anual de variação.

(*) Entre parêntesis, os valores da previsão do Plano/78.

A do Consumo, privado e público, visa praticamente a estacionaridade (+ 0,5 %). O objectivo é inverter a evolução registada pela Balança Comercial, através do decréscimo no ritmo de expansão das Importações e de um impulso no das Exportações, como meio de conseguir, a médio prazo, uma estrutura da Despesa Nacional mais equilibrada.

A distorção principal desta situa-se no consumo privado, com quotas excessivamente elevadas (os países da OCDE apresentam em média um valor à volta dos 60 %), e nos níveis extremamente baixos de Investimento, em especial na Formação Bruta do Capital Fixo (FBCF).

Quanto ao consumo privado e reportando-nos ao ano de 1978 e 1.º trimestre de 1979, o volume de vendas no comércio a retalho tem vindo efectivamente a decrescer em todos eles, com especial incidência nos sectores dos Têxteis, Mobiliário, Automóveis e Gasolinas, enquanto o dos Produtos Químicos e Farmacêuticos tem aumentado regularmente. De referir ainda a situação do sector de Géneros Alimentares que apresenta uma evolução bastante irregular, embora positiva. Salienta-se, entretanto, que o peso proporcional das despesas em Alimentação tem vindo a aumentar de ano para ano no conjunto das despesas dos portugueses, ultrapassando mesmo os 50 % do total em 1977. Estes dados reflectem a quebra verificada no poder de compra da população, por força da depreciação dos salários reais, facto que acarreta, logicamente, incidências mais gravosas para o Consumo de bens duradouros (de procura elástica) do que para os de primeira necessidade (de procura menos elástica e, nalguns casos, rígida).

No comércio por grosso, as perspectivas são, na generalidade dos sectores que o compõem, acentuadamente para a descida, o que não deixa de ser sintomático e revelador da futura situação do consumo. Contudo, os valores positivos registados no último trimestre de 1978, pela generalidade dos sectores, à excepção do das Madeiras, Cortiça e Materiais de Construção e Móveis e Artigos de Mobiliário, aparecem a contrariar a linearidade desta perspectiva, sem, no entanto, permitir que se admita uma inversão da tendência. Aliás, as vendas observadas no 1.º trimestre deste ano, bem como as perspectivas para o segundo, confirmam-na. A pressão sobre a procura externa decresceu igualmente em virtude das medidas de natureza cambial adoptadas, provocando uma significativa redução nas Importações, quer de bens de consumo como de bens de investimento.

Esta situação de contracção generalizada da procura é o efeito esperado da evolução que o crédito interno conheceu com reflexos especiais na situação das empresas, em particular as de pequena e média dimensão.

Quanto ao investimento, a sua importância estratégica é indiscutível, sobretudo tendo em conta a distância que nos separa dos restantes países europeus em termos produtivos. Este atraso radica em causas estruturais

profundas que se prendem com a própria reestruturação e dinamização do sector produtivo no seu conjunto, problema que não pode ter solução senão no longo prazo.

De momento, e tendo em conta as opções delineadas na política de estabilização económica, o investimento, de que o País se encontra tão carecido, foi desincentivado em termos globais quantitativos e orientado, principalmente através de diversas medidas creditícias (em especial, as bonificações), para os sectores produtivos trabalho-intensivo, particularmente: agricultura, exportação e habitação própria, além de outros considerados essenciais. Dos dados disponíveis até ao presente para o conjunto da Indústria Transformadora, verifica-se uma acentuada desaceleração no ritmo de crescimento do investimento logo a partir do 2.º trimestre de 1978, com menos incidência na Indústria Pesada, em especial nos sectores das Metalúrgicas de Base e Químicas. Por outro lado, no movimento das sociedades em 1978, relativamente a 1977, regista-se o decréscimo em cerca de 15 % do número das constituídas, enquanto as dissolvidas cresceram em mais de 65 %. Em termos de Capital Social, o movimento na constituição de sociedades cifrou-se num decréscimo global de 7,4 %. Como fácil seria de prever, é nas empresas de mais reduzida dimensão que se acentua a tendência para a dissolução (o capital social médio diminuiu de 1175 contos em 1977, para 514 em 1978).

Com base nos dados expostos, pode concluir-se que o ritmo de acréscimo do investimento baixou significativamente em 1978 em comparação com 1977 e 1976, se bem que uma boa parte dos valores atribuídos a estes 2 anos respeitassem a uma acumulação exagerada de «stocks» constituídos por importações.

Entretanto, a aplicação selectiva dos recursos disponíveis para áreas consideradas prioritárias não parece ter constituído a alternativa possível e imediata à contenção dos consumos produtivos, pelo menos na óptica do FMI, entidade a quem compete, no âmbito dos acordos firmados, controlar a execução do programa de estabilização. Segundo esta organização, a concentração de particular esforço no sector da Agricultura, a escolha de investimentos de menor intensidade de capital e a recuperação de níveis de poupança que possibilitem uma significativa evolução do investimento pontos fundamentais para o relançamento e reestruturação da economia portuguesa — não estariam a ser enfrentadas de forma mais decidida e racional.

1.2. *A balança de pagamentos*

1.2.1. *Evolução global*

Assentando a política de recuperação económica no objectivo prioritário de saneamento e reequilíbrio financeiros, nas contas nacionais e na estratégia centrada na desaceleração do ritmo de degradação da balança de pagamentos, é sobre o comportamento desta que primeiro recaem as atenções na tentativa de se detectar e analisar a eficácia das medidas postas em prática. Com efeito, depois dos sucessivos agravamentos registados nos últimos anos na situação da balança de pagamentos, atingindo o conjunto das operações não monetárias, em 1977, um decréscimo em dólares relativamente a 1976, de 26,9 % (em escudos 59 %), o Governo, na sequência dos acordos estabelecidos com o FMI, estabeleceu, para 1978, um programa de estabilização basicamente centrado no controlo da balança comercial. Em consequência, previa-se, na balança de transacções correntes, um saldo sensivelmente inferior ao do ano anterior, programa complementado com o recurso ao crédito externo.

Os dados provisórios referentes a 1978 registam sintomas de nítida melhoria na posição da balança de pagamentos, facto que fica a dever-se em primeiro lugar à evolução registada na balança das transacções correntes (Quadros n.ºs 2 e 3), cujo ritmo de agravamento do défice foi desacelerando de trimestre para trimestre.

Face a esta evolução observou-se mesmo um saldo positivo no 3.º trimestre (+ 41 milhões de dólares), neste caso fruto do substancial incremento verificado nas remessas dos emigrantes e das receitas com o turismo. Deste modo, e ainda que o défice das transacções correntes continue a registar valores fortemente negativos, tornou-se possível que o saldo global das operações não monetárias apresentasse, no final do ano, valores positivos (+ 151 milhões de dólares) o que acontece pela primeira vez no período pós-Abril/74 (anteriormente tais saldos eram sistematicamente positivos).

Entretanto, números provisórios para o ano inteiro, apontam para um saldo negativo na balança de transacções correntes cerca de - 32,4 milhões de contos, o que reflecte melhoria em relação ao objectivo programado que era de - 45 milhões. Este défice, que é o mais baixo desde 1974, inferior em mais de 200 milhões de dólares ao do ano de 1975, representa um decréscimo (em dólares) de 48,2 % em relação ao de 1977 (correspondente a menos 723 milhões de dólares).

Tal situação de défice, que é sobretudo o resultado da evolução negativa que a balança comercial cronicamente regista, tem vindo a ser compensada com o crescente recurso ao financiamento e consequente endividamento externo: em 1974/1975, através da mobilização das reservas em di-

QUADRO N.º 2

Balança de Pagamentos
(Saldos das principais componentes)

	1976	1977	1978	
			(¹)	(²)
1. Transacções Correntes	— 1244	— 1499	— 776	— 48,2
2. Oper. de Capitais m/1 prazo	12	95	758	797,9
3. Balança Básica (1) + (2)	— 1232	— 1404	— 18	— 98,3
4. Balança de Oper. n/monetárias	— 1178	— 1437	157	—
5. Balança Liquidacões Oficiais	— 960	— 863	— 41	— 95,2
6. Crédito Externo ao BP	665	421	197	— 53,2
7. Utilização de Créditos FMI	175	83	— 53	—
8. Var. das remessas cambiais	120	359	— 103	—

Fonte: Banco de Portugal.

(¹) Em milhões de dólares.

(²) Variações homólogas, em percentagem.

visas do Banco de Portugal e do saque das «tranches» monetárias dos DTS a que Portugal tinha direito como membro do FMI e, posteriormente, na sequência de negociações e acordos estabelecidos com esta instituição, recorrendo a acordos bilaterais com diversos países ocidentais no sentido da obtenção de financiamentos diversos, alguns concretizados já em 1978. De referir que, ainda em 1977, parte do défice foi financiado com o recurso

à mobilização das reservas em ouro, ao mesmo tempo que se registava uma tomada crescente de responsabilidades do Banco Central na dívida externa.

Em contrapartida, no 1.º semestre de 1978, acentua-se a tendência no decréscimo daquelas responsabilidades que, aliás, vinha a desenhar-se já a partir do 2.º semestre de 1977. Por outro lado, a obtenção de financiamentos a médio e longo prazos, permitiram libertar algumas reservas de ouro afectas à garantia de dívidas de curto prazo, introduzindo uma sensível melhoria

QUADRO N.º 3

Balança de Transacções Correntes

(em milhões de dólares)

	1976	1977	1978 *	Variações homólogas %	
				77/76	78/77
1. Balança Comercial Fob	- 2109	- 2506	- 2315	18,8	- 7,6
2. Invisíveis Correntes	865	1007	1539	16,4	52,8
Serviços	- 107	- 127	- 96	18,7	- 24,4
(Turismo)	(186)	(268)	(431)	(44,1)	(60,8)
Transf. privadas líquidas	972	1134	1635	16,7	44,2
(Remessas de emigrantes)	(914)	(1174)	(1671)	(28,4)	(42,3)
Balança de Transacções Correntes	- 1244	- 1499	- 776	16,4	- 48,2

Fonte: Banco de Portugal..

* Valores provisórios.

na estrutura da dívida externa. Reflexo evidente desta situação é a inversão verificada, sobretudo a partir do 3.º semestre do ano, na evolução das duas últimas rubricas da balança de pagamentos, ao registar uma diminuição nos créditos do FMI e um significativo aumento nas reservas cambiais oficiais.

As operações de capitais a médio e longo prazos apresentam de facto uma evolução francamente favorável, se comparada com o retrocesso dos últimos anos, reflectindo não só obviamente os acordos financeiros fir-

dados, como ainda o movimento registado em 1978 pelo investimento estrangeiro, não tanto pela sua importância em valores absolutos como pela tendência revelada. Na verdade, depois de um período em que, por força de causas conjunturais mais internas que externas, o investimento estrangeiro, praticamente se manteve estacionário nos níveis alcançados na década de 60 princípios da de 70 (em particular após 68), no ano de 1978 registou um forte incremento. Para isso terá contribuído uma mais clara definição no campo político, apoiada por medidas legislativas que concretizam algumas das exigências dos potenciais investidores, em especial as introduzidas, ainda em 1977, no Código de Investimentos Estrangeiros. Neste domínio, o conjunto de países da CEE (com particular destaque para a Grã-Bretanha, RFA e França) continuam a manter a posição cimeira, com uma percentagem que ultrapassa ligeiramente metade do investimento externo total, seguidos dos EU (19 %) e Suíça (13 %) e, a maior distância, da própria Espanha (4 %).

1.2.2. *Balança comercial e comércio externo*

Como tem sido largamente diagnosticado, os problemas que afectam a balança comercial portuguesa são essencialmente estruturais, embora agravados por razões de ordem conjuntural que reflectem o aprofundar do desnível entre as quotas de importação e exportação, e a crescente deterioração para Portugal das razões de troca internacionais. Com efeito, o atraso tecnológico, a extrema concentração (quer em produtos quer em mercados) das exportações e a dependência externa em bens alimentares, energéticos e de equipamento, são os principais factores que pesam numa situação em acelerada degradação a partir dos fins dos anos 60. Tal situação viu-se agravada, após 1973-1974, devido ao aumento espectacular dos preços internacionais de diversas matérias-primas, em especial os do petróleo, pela recessão sentida no comércio mundial, pela forte pressão sobre o consumo, dado o já atrás referido súbito aumento da população residente, e pelo perigoso abrandamento na produção e no ritmo de investimentos, nas remessas de emigrantes e nas receitas do turismo.

Depois de um agravamento extremamente acentuado dos défices comerciais em 1976 e 1977 e uma deterioração das taxas de cobertura do comércio externo (Exp/Imp) desde 1974 sem paralelo na Europa (baixa de 20 pontos entre 1973 e 1977), o programa preconizava, como objectivo, uma taxa pró-

xima dos 50 % (valores Fob), conseguida sobretudo através da desaceleração do ritmo de crescimento das importações e de uma recuperação nas exportações (Quadro n.º 4).

QUADRO N.º 4

Balança Comercial
(valores FOB)

(em milhões de escudos)

	1974	1975	1976	1977	1978	
					Realizado	Objectivo do Plano
Balança Comercial	— 50,6	— 42,6	— 63,3	— 96,9	— 101,3	— 101
Importações	— 108,7	— 92,1	— 118,1	— 174,6	— 208,5	— 202
Exportações	58,1	49,5	54,8	77,7	107,2	101
Taxa de Cobertura (E/I)	53 %	54%	46%	44,5%	51,4%	50%

Fonte: Plano de 1978 e CEP (Ministério das Finanças e Plano).

Pela análise dos dados disponíveis, para 1978, verifica-se uma sensível melhoria sobretudo a partir do 3.º trimestre, quer pela evolução registada nas importações (de 10 % no 1.º semestre, a taxa de crescimento em volume passou para 2,5 % para o período de Janeiro a Setembro e para cerca de 2 % para o ano inteiro) enquanto nas exportações, embora apresentando um ritmo de expansão bastante superior ao das importações, se verificava, apesar de tudo, um abrandamento no 3.º trimestre largamente comprovado, entretanto, pela evolução positiva no último trimestre. Tal abrandamento está decerto relacionado com a desaceleração registada na actividade industrial, em consequência das medidas de estabilização. Dados para o ano inteiro, apontam para uma taxa no ritmo de expansão das exportações, em volume, da ordem dos 13,9 % — excepcionalmente elevada e acima do que o programa fixava (10 %). Em valores (dólares) a mesma taxa ronda os 20 %.

Nestes termos, a taxa de cobertura do comércio externo ter-se-á fixado à volta dos 51,4%, o que traduz uma sensível melhoria relativamente à do ano anterior (44,5%).

Aquela taxa situa-se acima do objectivo programado, inflectindo assim a tendência manifestada nos últimos anos para a queda. Em consequência, a desaceleração no ritmo de crescimento do défice da balança comercial resultou nítida, baixando de 20% em 1977 para -5,7% em 1978 (Quadro n.º 3). Esta evolução manteve-se e acentuou-se no primeiro trimestre de 1979, registando-se uma taxa de cobertura (valores Fob) de 62,2% contra 46,7% em igual período do ano passado e uma desaceleração na evolução do défice da ordem dos 27,7%.

A estrutura das exportações permanece, em 1978, demasiado concentrada em produtos caracterizados ou por um reduzido grau de laboração e transformação ou, sobretudo, trabalho intensivo; cerca de 2/3 são constituídas por Têxteis (32,5%) Produtos de Madeira e Cortiça (15,7%) e Produtos Agrícolas e seus preparados (15,7%).

Entretanto, ao longo de 1978 observou-se uma evolução favorável neste domínio, já que os maiores aumentos em valor exportado (dólares) se verificaram no sector Metais Comuns e suas Obras (+ 30,7%), Químicas e conexas (+ 24,3%) além dos Têxteis (+ 31,8%). Os restantes grupos conheceram igualmente, todos eles, acréscimos significativos, sendo o que menor crescimento registou o da Madeira e Cortiça (apenas cerca de 5,2%).

Quanto às importações, a sua estrutura apresenta-se pouco mais diversificada, sendo dominada por quatro grandes grupos: Agrícolas (16,9%), Minerais (17,4%), Máquinas e Aparelhos (18,2%), Químicas e Plásticos (14,0%). A evolução ao longo de 1978 registou um decréscimo generalizado do valor importado, com especial relevo, pela sua incidência económica, para as reduções verificadas nos Produtos Alimentares (-2,7%) no Material de Transporte (-23%). Regista-se ainda crescimento moderado nas compras de Metais Comuns (+ 5,7%) e as reduções verificadas nos Têxteis (-13,6%), na Madeiras, Papéis, Peles, Couros (-30%). Aumentos significativos verificaram-se nos Minerais (+ 11,7%), derivados fundamentalmente das importações do petróleo bruto, Químicas e conexas (+ 11,2%) c, em particular, nas Máquinas e Aparelhos (+ 20,1%).

Por outro lado, a distribuição geográfica do comércio externo, também fortemente concentrada, com predomínio absoluto das trocas estabelecidas na zona da CEE e EFTA (mais de metade das importações e cerca de 70%

das exportações), não sofreu alteração sensível em 1978. Esta situação é particularmente grave no que respeita às exportações, dada não só a debilidade competitiva da estrutura produtiva portuguesa em geral, como sobretudo a vulnerabilidade derivada da excessiva concentração dos produtos exportados. Depois de se ter desenhado uma certa tendência para a diversificação de mercados externos após 1974, a evolução dos 3 últimos anos, contudo, regressou às correntes tradicionais com a agravante de se terem deteriorado as relações comerciais com as ex-colónias, apesar dos esforços políticos mais recentes no sentido da sua intensificação.

Com efeito, a degradação das relações comerciais com os novos países de expressão portuguesa remonta ao início dos anos 70 (quando ainda colónias) e que se viu agravada na sequência da descolonização. Em 1978 os valores dos fluxos comerciais são quase insignificantes: menos de 1% no conjunto das importações portuguesas e pouco ultrapassando os 5% nas exportações. Assinala-se ainda o ligeiro decréscimo das exportações em 1978, por relação ao ano anterior, que havia conhecido uma leve recuperação.

A boa posição concorrencial dos produtos portugueses, em resultado da política cambial de desvalorização deslizante do escudo, leva a OCDE a prever que as nossas exportações conhecerão, em 1979, novo e substancial incremento ainda que segundo taxa inferior à que, verdadeiramente excepcional, se obteve no ano passado. Com efeito, em volume, a taxa prevista é de 8%, a qual é susceptível de ser influenciada pelo estabelecimento de quotas de exportação a que fomos obrigados, concretamente no caso dos Têxteis. A previsão para as importações é de que deverão crescer em 2%, em volume, por efeito, essencialmente, da reconstituição de «stocks».

1.2.3. *Balança de invisíveis*

Restam, por último, algumas referências a esta componente da balança de pagamentos, estruturalmente estratégica e conjunturalmente essencial à política de contenção do agravamento dos défices apresentados por aquela.

Com efeito, as receitas provenientes da actividade turística e as remessas de emigrantes continuam a ser, na economia portuguesa, duas fontes de financiamento fundamentais à manutenção de um certo equilíbrio nas Contas Externas.

Da leitura do Quadro n.º 4, Balança de Transacções Correntes (saldos referentes ao 1.º semestre do ano), a deterioração que se verifica na rubrica

«Serviços», onde se faz sentir especialmente o peso negativo das despesas com transportes e com a saída de rendimentos de capitais, é ainda assim atenuada pela evolução registada no fluxo das receitas com o turismo, que tem vindo a aumentar significativamente. A recuperação deste sector após 1976, tem-se consolidado progressivamente, apontando os valores globais de 1978 para uma expansão no saldo positivo do turismo da ordem dos 60,8, a que correspondem 163 milhões de dólares: 431 milhões contra 268 em 1977.

As transferências privadas, dominadas quase em exclusivo e crescentemente pelas remessas dos emigrantes, conheceram, em 1978, uma expansão em dólares superior a 44%, traduzindo um quantitativo superior a 72 milhões de contos. Neste valor poderão estar incluídas poupanças geradas e acumuladas nos anos anteriores e que não haviam sido enviadas por razões de segurança ou outra ordem e que se prendem com a situação de incerteza interna e externa. Contudo, esta tendência viu-se confirmada pela evolução abertamente animadora registada no primeiro trimestre deste ano: os valores (em dólares) são quase duplos dos do trimestre correspondente do ano passado.

No seu conjunto, o turismo e as remessas dos emigrantes representam, só por si, mais de 90% do financiamento do défice comercial, sendo de 66,5% a contribuição estimada do saldo da balança de invisíveis na cobertura daquele défice.

1.3. *A política monetária e orçamental*

1.3.1. *A moeda e o crédito*

Na definição e implementação de uma política de reequilíbrio financeiro assente na estratégia ditada pelas políticas restritivas de estabilização económica, também designadas políticas monetaristas, assumem importância e papel privilegiados os instrumentos monetários traduzidos nas taxas de câmbio e de desconto do Banco Central. A actuação sobre as primeiras, que se cifrou na definição de uma política cambial de desvalorização deslizando com ajustamentos periódicos na paridade externa do escudo, visava sobretudo criar condições mais favoráveis de competitividade às exportações, enquanto com a elevação da taxa de desconto e a fixação, nesta conformidade, das taxas de juro activas e passivas, se pretendeu a contracção da procura interna e externa, das empresas e das famílias. A elevação das taxas

de juro nas operações activas, completada com a fixação de «plafonds» na concessão de crédito às instituições bancárias, procura seleccionar fortemente o acesso ao crédito bancário. Nas passivas, o objectivo é elevar o nível da poupança centralizada, a fim de aumentar as disponibilidades susceptíveis de mobilização.

Não deixa de se assinalar o paradoxo desta acção sobre as taxas de juro das operações activas e passivas. Efectivamente o objectivo que se visa com a elevação das taxas de juro nas segundas é anulado (ou contrariado) com a elevação das taxas de juro nas primeiras. Considerar-se-á, porém, que tal paradoxo é resolvido, pelo menos em parte, se se tiver presente o mecanismo das bonificações para certos investimentos. Sendo assim, é de concluir que a política visada é a da forte restrição à circulação das poupanças nos meros circuitos bancários (operações de desconto) para a reservar para o investimento seleccionado, estimulado por uma política de dinheiro menos caro.

Quanto às medidas de ajustamento do valor externo do escudo, já iniciadas em 1977, prosseguiram normalmente em 1978, embora com alguns desfazamentos em relação ao programado. Assim, os câmbios médios em Lisboa registaram uma desvalorização de 27,5%, de Dezembro de 1977 a Dezembro de 1978 (índice médio mensal de 2,1% que inclui a desvalorização de 6,1% processada em Maio, em termos de taxa efectiva), bastante acima do previsto que fixava em 1,5% o índice mensal médio de desvalorização.

Quanto ao crédito interno líquido, a sua evolução reflecte mais acordo com o programado, havendo a registar no montante global de crédito concedido até Dezembro de 1978, um grau de execução, por relação ao estipulado nos acordos com o FMI, que excedeu a programação (790,4 milhões de contos concedidos, face ao limite estabelecido de 792,9) o que possibilitou às autoridades monetárias abrandar a rigidez da política de crédito, no decurso do 1.º trimestre deste ano. Embora nesse primeiro trimestre, o limite estabelecido tenha sido excedido em cerca de 12 milhões de contos (+ 1,5% do que o previsto), os objectivos da política monetária global não foram comprometidos, em especial no que respeita ao controlo do défice externo.

De referir que, pelos acordos estabelecidos com o FMI, o saldo dos «Créditos de Cobrança Duvidosa» ficou excluído dos limites de crédito fixados. A partir de Março deste ano, porém, já na perspectiva de um novo acordo e para evitar fugas ao cumprimento dos limites de crédito fixados

às diferentes instituições, possíveis a partir de simples reclassificações estatísticas naquela rubrica, aquele saldo passou a ser incluído.

A desaceleração nos ritmos de expansão do crédito é um facto, corroborado ainda pela evolução registada nos valores de redesconto do Banco Central para o ano inteiro, os quais sofreram uma quebra da ordem dos 14,5%, mais acentuada ainda se deflacionarmos aqueles valores (superior a 36%). De registar, contudo, que o crédito destinado ao sector público excedeu largamente o limite fixado como objectivo, em resultado, especialmente, da despesa afecta a subsídios, que ultrapassou em mais de 40% a do ano anterior. A maior parcela desta coube ao sector de transportes: cerca de 70% do total de subsídios concedidos que rondam os 11 milhões de contos.

A adicionar aos efeitos da política das taxas de juro, importa ter em conta a dinamização do comportamento do sistema bancário na geração de poupanças e na mobilização para o financiamento dos projectos de investimento definidos como prioritários na presente conjuntura sócio-económica do país. No que respeita à primeira função, têm-se verificado resultados que denotam uma recuperação sensível após a acentuada e perigosa quebra sofrida em 1975 (a taxa de poupança situou-se já, em 1978, à volta de 19% do PIB) sem, no entanto, se terem ainda atingido os níveis desejados para um país com o nível de desenvolvimento do nosso (acima dos 20%).

Já quanto à segunda, o sistema bancário face à situação geral de relativa estagnação do investimento, tem demonstrado genericamente grandes dificuldades, incapacidade mesmo, de definir e implementar uma adequada e mais racional gestão dos recursos humanos e materiais postos à sua disposição.

Entre outros aspectos a considerar na análise desta situação, salienta-se que, à lógica de grupo económico que funcionava no sector bancário antes da sua nacionalização, não sucedeu ainda, volvidos cerca de quatro anos sobre este acontecimento, uma reestruturação global adequada ao novo condicionamento sócio-económico e às necessidades presentes do país, capaz de desempenhar o papel que lhe compete de dinamizador não só, obviamente, do vasto e nevrálgico sector empresarial público como do conjunto das actividades económicas.

Assim, o sector, de um papel activo que desempenhava antes da sua nacionalização na vida económica portuguesa, vê-se relegado para um papel passivo, quase limitado a simples funções de Tesoureiro Central, pela refe-

rida carência da sua reestruturação global, integrada numa política global de ressurgimento em que inevitavelmente lhe tem de caber função primordial para o êxito de tal política.

A expansão da massa monetária global processou-se a um ritmo regular ao longo do ano, registando-se um crescimento nominal ao longo de 1978 de 26,1%, mas que em termos reais não foi além dos 2,9% sob o efeito da política restritiva de crédito e da inflação. Este ritmo manteve-se quase inalterado no decurso do primeiro trimestre deste ano (+ 26,7% do que no mesmo trimestre de 1978).

Por outro lado, o aumento verificado tem sido muito mais acentuado nos meios de pagamento «quase imediatos» (+ 40,9% em 1978), reflectindo em especial a evolução positiva dos depósitos a prazo e de poupança e dos depósitos dos emigrantes, do que nos «imediatos» (circulação monetária e depósitos à ordem), cuja expansão se tem processado mais moderadamente (+ 10,8%) registando, mesmo, uma quebra (- 7,8%) no primeiro trimestre de 1979 relativamente ao trimestre anterior. De salientar, porém, que o incremento procurado na elevação dos depósitos a prazo visa, fundamentalmente, nas condições da política restritiva de crédito, absorver o «excessos anuais, podendo mesmo contribuir para acentuar os sintomas de base para o relançamento do investimento, pelo que o resultado desta «sangria» assim provocada, sem uma compensação adequada a nível de financiamento, acarreta de imediato efeitos negativos para o funcionamento das instituições bancárias, reflectindo-se em especial nos resultados dos exercícios anuais, podendo mesmo contribuir para acentuar os sintomas de recessão económica.

Os efeitos positivos da política monetária prosseguida reflectiram-se claramente na evolução das disponibilidades líquidas do sistema bancário sobre o exterior. Estas, que haviam atingido em Maio de 1978 o saldo negativo mais elevado (- 51,7 milhões de contos), inflectiram a tendência que caracterizava a sua evolução mais recente, acusando, em Dezembro, 16,1 milhões e, em Março de 1979, - 14,8 (valores provisórios). Neste contexto, a responsabilidade líquida do sistema bancário sobre o exterior melhorou sensivelmente, baixando para um nível de 35%, relativamente à situação de Março de 1978.

Assim, a liquidez internacional de Portugal em reservas de ouro e divisas, apresentava a posição que o Quadro n.º 5 reproduz relativamente à evolução registada nestes últimos anos.

A evolução na situação cambial, cuja balança começou a registar a partir de Julho de 1978 um saldo positivo, possibilitou que, a partir desse mês, não houvesse necessidade de se proceder à venda de mais ouro. Deste modo, o volume de ouro vendido em 1978 situou-se nas 62 toneladas (cerca de 8% dos «stocks» existentes em Dezembro de 1977), contra as 109 vendidas em 1977, pelo que a proporção das reservas de ouro afectas à garantia de empréstimos externos baixou de 48,6%, em 1977, para 30,3%, em 1978.

QUADRO N.º 5

Liquidez Internacional de Portugal

Reservas

(milhões de DTS)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979 (Março)
Ouro	974	970	969	844	775	774
Divisas	920	330	143	286	641	497

Fonte: OCDE.

1.3.2. O orçamento e a fiscalidade

A política orçamental e fiscal constitui outro instrumento privilegiado na política de estabilização, tanto pelos resultados directos pretendidos, como pelos efeitos induzidos a outros níveis, em especial, na contenção dos consumos.

Com efeito, um dos objectivos fundamentais programados, perante a contínua e alarmante degradação das contas públicas, traduziu-se de imediato no controlo dos défices anualmente crescentes, por forma a obter-se um reequilíbrio orçamental entre as receitas e as despesas públicas. Pode adiantar-se, contudo, que as medidas postas em execução nesta matéria

não lograram alcançar o objectivo pretendido, saldando-se os resultados obtidos em 1978 por um novo acréscimo no défice orçamental da ordem dos 36,9% e num desvio, em relação à programação final, de mais de 15%. Tal situação fica a dever-se particularmente à não obtenção das receitas previstas, por força de uma tardia e deficiente execução fiscal (diferença de cerca de 8 pontos relativamente a 1977).

No que respeita às receitas fiscais e atendendo a que estas não são o puro efeito de medidas de política governamental, mas dependem especialmente do nível de desenvolvimento e estrutura da economia e da própria conjuntura pelas suas incidências na actividade empresarial, convém salientar, antes de mais, que estas se encontram no limite das suas possibilidades, atendendo à estrutura fiscal implantada ente nós. Esta continua a registar um peso excessivo de impostos indirectos no conjunto da tributação, relativamente à estrutura apresentada pelos restantes países da OCDE.

Com efeito, Portugal foi o país que manteve em 1973-1974, período para o qual se dispõem de dados comparativos mais actualizados, a 1.ª posição no que respeita à importância dos impostos indirectos na carga fiscal, com um peso de 50% do conjunto. Por outro lado e a despeito de algumas correcções introduzidas nos últimos anos mas que pouco peso relativo determinaram, pode afirmar-se que são muito lentos os progressos em direcção à tendência predominante nos países da OCDE para o aumento da importância relativa dos impostos directos.

A profunda reforma que se aguarda neste sector ainda não surgiu, pelo que o nível de fiscalidade (total dos impostos sobre PIB) se ressentiu, obviamente, desse facto, em particular da capacidade de evasão fiscal demonstrada por certos agentes económicos, apesar de algumas pequenas alterações à sua estrutura, nos últimos anos, em especial nos períodos 1965-1970 e 1974-1976.

A comparação com outros países membros da OCDE, pesando embora que as comparações internacionais nesta matéria são delicadas, resulta bastante desfavorável. A uma taxa de cerca de 25,6% para Portugal, em 1977, correspondia uma taxa média, para aquele agrupamento económico, bastante superior a 30%, mantendo o nosso país, neste conjunto, uma das mais baixas posições.

Cifrando-nos concretamente na análise da execução das diferentes componentes do OGE, dados divulgados pelo Ministério das Finanças e Plano assinalam no capítulo das receitas fiscais um aumento de 21% relativamente

a 1977, embora inferior ao orçamento em —14,9 milhões de contos. A maior percentagem de aumentos coube aos impostos directos: + 28,5 %. Os indirectos subiram de apenas 17,3 %.

Quanto às despesas públicas, o quantitativo global aponta para um aumento de 35,5% relativamente a 1977, não atingindo o valor previsto no OGE (215,5 milhões de contos executados, contra 227 orçamentados na posição final). Aqui o aumento verificado é o resultado, em grande parte, das transferências dos SMS da Previdência para a Administração Central — Secretaria de Estado da Saúde (17,4 milhões de contos), aumentos salariais com o funcionalismo público (+ 13,8 milhões), encargos da Dívida Pública (+11,2 milhões) e investimentos do Plano (+ 4,8 milhões).

Estes últimos, correspondentes a pouco mais de 15 % da despesa orçamentada, registaram um decréscimo em termos reais da ordem dos 7 % relativamente a 1977, embora o valor nominal registre um aumento da ordem dos 15%.

De realçar o facto de, na estrutura dos investimentos do Plano, se ter verificado uma acentuada subida da participação dos sectores produtivos (de 1,7 % em 1977 para 23 % em 1978), Agricultura em particular, por contrapartida da descida observada nos sectores sociais, designadamente «Habitação e Urbanismo».

Esta situação, acarretou como consequência haver-se ultrapassado largamente o limite estabelecido como objectivo para o défice corrente do OGE, o qual era de 71,2 milhões de contos. Contudo ter-se-á atingido o montante de 82,7 milhões de contos (+ 16 %), o que traduz um índice da ordem dos 11,5 % do PIB previsto para 1978, contra os 8 % em 1977, e sensivelmente distante dos 6 % pretendidos em Março de 1979 na Carta de Intenções do FMI. A evolução do défice orçamental cifra-se, assim, por um novo e substancial agravamento relativamente a 1977 (mais de 70 % do registado neste ano).

Tal efeito repercutiu-se, naturalmente, nos índices de inflação e no novo agravamento que a Dívida Pública registou em 1978 (Quadro n.º 6).

O crescimento desta (35,9 % em termos nominais), no entanto, foi menor que o observado no ano anterior (+ 49,7 %), embora a evolução das suas principais componentes haja conhecido modificações significativas, a implicarem alterações também significativas na estrutura da Dívida, pela afirmação mais nítida da variante externa na capacidade de endividamento. Com efeito, quer na Dívida Pública Directa quer na Garantida, a componente

que mais pesou no crescimento do total da Dívida foi a Externa, com particular relevo na Dívida Pública Directa (+ 86,4% contra 40,6% em 1977). Nestes termos, o Serviço da Dívida ultrapassou ligeiramente, em 1978, o já elevado ritmo de crescimento do ano anterior (76,9% contra 76,3%), ainda

QUADRO N.º 6

Dívida Pública e Serviço da Dívida
(milhões de contos)

	1976	1977	1978 *	Variação %	
				77/76	78/77
Dív. Púb. Directa	150,4	215,4	298,5	+ 43,2	+ 38,6
Interna	124,7	179,4	231,4	+ 43,9	+ 29,0
Externa	25,7	36,0	67,1	+ 40,6	+ 86,4
Dív. Garantida	40,2	70,0	89,3	+ 74,1	+ 27,6
Interna	28,2	33,1	33,3	+ 17,4	+ 0,6
Externa	12,0	36,9	56,0	+ 207,5	+ 51,8
Total da Dív. Pública	190,6	285,4	387,8	+ 49,7	+ 35,9
Enc. da Dív. Pública	7,6	13,4	23,7	+ 76,3	+ 76,9
Amortizações	2,3	3,2	4,5	+ 39,1	+ 40,6
Juros e out. encarg.	5,3	10,2	19,2	+ 92,5	+ 88,2
% da Dívida Pública directa no PIB (c. f.)	35,8	37,6	41,7	—	—

Fonte: OGE/78 e Ministério das Finanças e Plano.

* Valores provisórios.

assim inferior ao estimado no OGE, traduzindo talvez o facto de o chamado «Grande Empréstimo» apenas parcialmente se haver concretizado em 1978. O montante da Dívida Pública Directa representou, no ano passado, cerca de 42% do PIB, a custo dos factores (preços correntes), o que traduz novo agravamento relativamente à evolução observada no ano anterior.

Sublinha-se, no entanto, que esta percentagem não parou de crescer desde 1973, sendo o valor de 1978 duplo do registado naquele ano.

Para o ano em curso (1979), o OGE, aprovado só a meio do ano, e após revisão do mesmo, prevê novo agravamento do seu défice em mais de 45 %

relativamente ao do ano anterior (incluindo a amortização da Dívida Pública). Quanto a esta prevê-se também novo e substancial agravamento (mais de 30 % só para a Directa e mais de 40 % para os Encargos da Dívida).

Em termos de estrutura orgânica das despesas públicas, é de referir ainda que a situação actual, caracterizada por uma centralização excessiva (apenas 8 % da despesa global é realizada pela Administração Local) será confrontada nos próximos anos com a aplicação da recém-aprovada «Lei das Finanças Locais», por via da qual importantes funções são transferidas da Administração Central para a Local.

2. O emprego e a inflação

2.1. Aspectos globais

Da análise à evolução das contas nacionais, infere-se uma relativa melhoria na situação financeira do País, objectivo prioritário da política de estabilização ensaiada com o acordo e o apoio do FMI. Importa agora aferir da validade das mesmas medidas na prossecução dos outros dois objectivos considerados fundamentais na conjuntura sócio-económica do País: a contenção da inflação numa taxa não superior a 20 % e a manutenção dos níveis de emprego (ou «contenção do desemprego», na expressão da carta do FMI) pela criação de novos empregos. Estes dois indicadores são, de facto, o melhor diagnóstico ao «estado sanitário» duma economia, actuando como condicionantes básicos à implementação de uma política que toma por objecto a elevação gradual do nível de vida das populações, quer através da aceleração da satisfação das necessidades sociais como pela redução das desigualdades económicas dos diferentes estratos populacionais e das assimetrias regionais.

Tomando por referência um conjunto de países europeus considerados mais «próximos» de Portugal por alguns dos diversos factores demográficos, geográficos ou produtivos, facilmente se conclui ser o nosso país o que apresenta, no conjunto dos dois indicadores, a posição sensivelmente mais agravada (Quadro n.º 7).

Contudo, a desproporção entre um índice médio estimado entre os 14 e os 15% para a OCDE-Europa, em 1978, e o índice apresentado por Portugal ultrapassando os 37 %, exige que se aprofunde um pouco esta situação, na detecção de causas que a expliquem. Há que tomar em consideração, antes

de mais, a estrutura distorcida que a população activa empregada apresenta em Portugal, relativamente à sua participação sectorial na formação do Produto (Quadro n.º 8) não obstante as importantes alterações que a estrutura do emprego tem vindo a conhecer.

QUADRO N.º 7

	Desemprego (% da pop. activa)					Inflação (1975=100)			
	1974	1975	1976	1977	1978	1976	1977	1978	(²)
Áustria	1,5	2,1	2,0	1,8	2,1	107,3	113,2	117,3	3,7
Dinamarca	2,5	6,0	6,1	7,7	8,8	108,8	118,1	133,0	7,1
Noruega	0,6	1,1	1,1	0,9	1,1	109,0	119,0	129,0	8,1
Irlanda (¹)	7,9	12,2	12,3	11,9	*10,8	118,0	134,1	144,3	7,9
Itália	2,9	3,3	3,7	7,2	7,2	116,5	138,3	155,1	11,6
Espanha	2,6	4,0	5,0	5,7	7,5	117,7	146,5	175,3	16,5
Portugal	5,5	11,4	14,1	12,6	13,7	118,5	150,0	183,1	25,2

Fonte: OCDE e Ministério do Trabalho.

(¹) Relativamente ao Desemprego, percentagem da mão-de-obra segurada

(²) Variação em percentagem dos 12 últimos meses.

* Janeiro/Outubro.

Da análise destes números e considerando que o pólo de desenvolvimento se centrou no secundário, sublinha-se o fenómeno do mais rápido crescimento do emprego, que do PIB, no terciário, denotando uma situação de crescente sobre-emprego neste sector e, em especial no primário, os baixos níveis de produtividade alcançados, a par de uma forte redução de mão-de-obra.

Na verdade e contrariamente à evolução conhecida pela maioria dos países industrializados, a redução dos efectivos no sector primário, em Portugal, não teve o correspondente aumento de produtividade. Acrescente-se, porém, que a política de modernização da economia prosseguida nos anos 60 e inícios de 70, e que preconizava uma estabilização de níveis de emprego nos sectores secundário e terciário e um crescimento do Produto essencial-

almente assente na rápida expansão da produtividade, condicionava igualmente à absorção pela emigração do aumento natural da população activa e dos excedentes rurais. É esta a causa principal dos enormes fluxos migratórios, essencialmente constituídos por populações rurais. De 1960 a 1973

QUADRO N.º 8

Estrutura do PIB e do Emprego por sectores

(%)

	1960		1970		1977		1978	
	PIB	Emp.	PIB	Emp.	PIB	Emp.	PIB	Emp.
Primário	25,1	43,6	17,8	31,7	12,4	26,4	12,8	26,1
Secundário	36,5	28,7	42,4	32,3	45,2	34,2	45,4	34,2
Terciário	38,4	27,7	39,8	36	42,4	39,4	41,8	39,7

Fontes: INE, Plano 1977/80, Ministério do Trabalho, Banco de Portugal.

saíu do País uma população estimada em cerca de 1 500 000 pessoas das quais 800 000 seriam activas. Esta situação de compensação de excedentes populacionais pela via da emigração e não pela via do crescimento económico viu o seu curso bruscamente interrompido em 1974 por força das restrições impostas pelos países receptores — a política de contenção ou de proibição da emigração para atenuar o desemprego crescente nesses países — na sequência da recessão económica que afecta as economias ocidentais.

A este facto, e como se referiu, vieram juntar-se, especialmente em 1975 e 1976, os efeitos do retorno de nacionais das ex-colónias e licenciamento do contingente militar mobilizado (Quadro n.º 9).

Assim, uma população cuja evolução demográfica recente se caracterizava por taxas regressivas (— 2,5 % entre 1960-1970) e por uma estrutura etária em progressivo envelhecimento, viu os seus efectivos aumentarem de repente em cerca de 10 % (cerca de 800 000 habitantes entre 1973 e 1977).

A impossibilidade de agora se poder recorrer aos antigos factores de compensação (fundamentalmente a emigração e complementarmente a mobilização militar) acentuará o fenómeno do crescimento da população com súbitas repercussões a nível do emprego. O aumento demográfico (estimado

em cerca de 15 %) traduziu-se igualmente no agravamento da situação de inflação, pela expansão da procura sem contrapartida produtiva, com evidentes reflexos nas quotas de importação.

Em 1978, se alguma alteração ocorreu no panorama descrito, ela cifrou-se num novo agravamento sofrido em ambos os domínios, mesmo para além do programado. Com efeito, ainda que as limitações decorrentes da definição prioritária de uma política restritiva centrada na contenção dos défices externos se encontrassem previstas logo de início, em especial no

QUADRO N.º 9
Emigração e Descolonização

(milhares)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Emigração	120	70	45	33	28	25
Legal	80	43	25	17	17	19
Clandestina	40	27	20	16	12	6
Retornados *	—	—	—	—	(455)	(455)
Conting. militar	133	133	95	60	58	58

Fonte: Banco de Portugal, Sec. Est. Emigração, OCDE.

* Quantitativos globais.

que toca ao combate ao desemprego e à inflação, propósito só coerentemente prosseguido com uma política de relançamento económico, o certo é que mesmo os objectivos fixados nesta matéria não foram atingidos. O desemprego aumentou entre 1,5 a 2 pontos, relativamente a 1977 e ao programado, fixando-se muito provavelmente para além da taxa de 14 %; a inflação, ao atingir valores próximos dos do ano anterior (25,2 % para 1978 e 27,4 % para 1977 segundo a OCDE), subiu bastante acima dos níveis previstos.

Entretanto, a produtividade do trabalho não tem parado de crescer desde 1976 a um ritmo acima da média dos países da OCDE, estimando-se para 1978 um valor próximo dos 4 %, sensivelmente idêntico ao atingido em 1977.

2.2. O emprego

A informação estatística nesta matéria é, além de escassa, de reduzida validade e confiança variável, de acordo com as diversas fontes consultadas. Dentro desta limitação e reportando-nos aos elementos disponíveis referentes a 1978 pode depreender-se, pela leitura de alguns indicadores parciais, uma deterioração gradual na situação do emprego relativamente a 1977. Assim, a situação no mercado do emprego (Quadro n.º 10) apesar de conter dados

QUADRO N.º 10

Situação no mercado do emprego

	1976	1977		1978	
	1000	1000	% var.	1000	% var.
1. Pedidos de emprego	242,5	305,4	+ 25,9	363,9	+ 19,1
2. Oferta de emprego	29,1	32,8	+ 12,7	31,4	— 4,3
3. Coloc. efectuadas	19,3	19,5	+ 1,0	17,1	— 12,3
Taxa de cobertura (2/1)	12%	10,7%		8,7%	

Fonte: Ministério do Trabalho através do CEP (Ministério das Finanças e Plano).

muito incompletos e, portanto, pouco significativos, em especial no que respeita às inscrições em Pedidos de Emprego, por não abranger a totalidade da população nessas circunstâncias, particularmente os jovens que procuram o 1.º emprego, os quais em número muito reduzido recorrem aos serviços competentes do Ministério do Trabalho (Direcção de Serviços de Emprego) revela, pelo menos, uma tendência cuja evolução é no sentido da progressiva degradação. A relação entre a Oferta e a Procura de Emprego atingiu assim o seu ponto mais baixo em 1978, representando a Oferta apenas cerca de 8,7 % das necessidades registadas. Esta situação, que conheceu particular agravamento no 2.º semestre do ano, traduziu-se num aumento acrescido de Pedidos de Emprego (+ 19,1 %) e numa diminuição da Oferta

(-4,3%) relativamente ao ano anterior, revelando o aprofundamento da quebra iniciada no 2.º trimestre tanto nas Ofertas de Emprego como nas colocações efectuadas. Os valores disponíveis assinalam no final do ano um novo agravamento, pelo aumento de desempregados registados nesse mês, subindo o número global de Pedidos de Emprego para 362,6 mil.

O índice de emprego global regista um saldo positivo nos 3 primeiros trimestres do ano em relação ao mesmo período de 1977 (+ 0,5 %), verificando-se, no entanto, no 3.º trimestre, uma ligeira quebra no índice, da ordem de -0,1 %, revelador de uma tendência que parece ter-se agravado no último trimestre. Uma análise mais desagregada e sectorial, indica-nos que, a par da estagnação verificada no sector primário, o conjunto das Indústrias Transformadoras conheceu, ao longo do ano, um decréscimo global da ordem de 0,3 %, devido sobretudo às quebras registadas na Alimentação, Têxteis e Químicas e Petróleo. De registar ainda a quebra de 0,5 % assinalada na Construção e Obras Públicas no 3.º trimestre, traduzindo um certo estado de crise larvar no sector, com tendência, face aos elementos referentes ao primeiro trimestre de 1979, para se agravar.

O sector de «Electricidade, Gás e Água», evoluiu favoravelmente ao longo do ano, registando um acréscimo de cerca de 11 % relativamente a 1977. Por outro lado, evolução positiva, ainda que moderada, é também a verificada no sector terciário, com especial destaque para a rubrica «Bancos, Seguros e Operações sobre Imóveis» e os «Serviços Pessoais», enquanto que o «Comércio» regista uma quebra de cerca de 0,6 %.

Quanto à emigração legal, embora esta haja conhecido no 3.º trimestre o valor mais baixo do ano, sendo mesmo inferior ao de idêntico período de 1977, no conjunto dos 12 meses registou-se um aumento de 10 % por relação a 1977. Assim, as estimativas do desemprego global para 1978 (Quadro n.º 11) apontam para valores absolutos da ordem de 498 mil, correspondendo a uma taxa de 13,7 %.

Este novo agravamento comparativamente a 1977 é sobretudo o resultado, de acordo com os valores apresentados no quadro, do forte aumento de activos à procura de novo emprego, reflectindo a evolução negativa registada no nível do emprego no 2.º semestre do ano. No entanto, importa chamar a atenção para o facto de os valores respeitantes aos que procuram o 1.º emprego se encontrarem bastante desajustados da realidade, dado que não parece plausível que uma situação de emprego em deterioração demonstre a capacidade revelada pelos números de absorver minimamente a ex-

pansão demográfica natural de activos, por força da entrada na população activa dos jovens com mais de 16 anos (entre 50 a 60 mil anualmente).

Nestes termos, não parece exagerado estimar que a percentagem de desempregados tenha ultrapassado os 14 % (para uma população activa

QUADRO N.º 11

Estimativas do desemprego

	1976	1977	1978
TOTAL	504	455	498
A procura do 1.º emprego	200	240	243
A procura de novo emprego	178	215	255
Total de retornados	126	(¹)	(¹)
Taxa de desemprego (+)	14,1	12,6	13,7

Fonte: Ministério do Trabalho.

(¹) Incluídos nos desempregados das restantes categorias.

da ordem de 3642 mil) e que a proporção dos que procuram o 1.º emprego no conjunto daqueles, haja aumentado mesmo para além do índice alcançado em 1977, que foi de cerca de 53 %. Este índice é, já de si, bastante superior à média verificada nos países da OCDE que anda à volta dos 45 %.

De registar, por último, que os efeitos desta situação se têm reflectido com particular incidência no desemprego feminino, o qual representa, desde 1977, um valor superior ao do masculino, e no alargamento da duração média do período de desemprego que atingia, já em 1977, um valor da ordem de 65 % para os que procuravam emprego há mais de um ano.

2.3. A inflação: preços e rendimentos

Como se referiu e como, aliás, um dos mais conhecidos e sentidos fenómenos, a sociedade portuguesa tem estado sujeita a um processo inflacionário de singular intensidade que conheceu em 1978 novo e substancial agravamento, bastante para além do limite do controlo projectado. Com

efeito, a taxa de inflação definida pela média anual do índice de preços no consumidor (s/habituação) foi da ordem dos 22,6 % (a variação do índice entre Dezembro/77 e Dezembro/78 foi de 25,2 %). Esta taxa, que traduz uma ligeira desaceleração relativamente a 1977 (26,6 % ou 27,4 % respectivamente), acusa um desvio de execução de pouco mais de 2 pontos relativamente ao objectivo programado de se conter a inflação dentro dos 20 %.

O nível de inflação atingido coloca-nos, segundo a OCDE, no 3.º lugar dos países com índices mais elevados, depois da Turquia (63,4 %) e da Islândia (46,9 %) e seguidos da Espanha (16,5 %). As causas desta situação em 1978 ficam a dever-se particularmente às fortes tensões inflacionistas provocadas pela política cambial e creditícia seguida, para além de outras medidas de política económica como sejam as actualizações verificadas nos produtos que compõem o chamado «Cabaz de Compras» e a revisão de alguns preços subsidiados.

A política cambial da desvalorização deslizando correspondeu um encarescimento substancial por via directa e indirecta (através de especulação comercial desencadeada) no custo dos produtos importados, em especial dos que mais pesam na determinação de preços do consumo, como sejam os bens alimentares, produtos energéticos e outras matérias-primas. Por sua vez, a política de crédito, pelas altas taxas de juro praticadas, implicou um agravamento generalizado de custo nas empresas e nos produtos em geral. De referir, a título elucidativo, que os preços dos produtos de origem vegetal mais que quadruplicaram ao longo dos últimos dez anos (1968-1978) enquanto o índice geral de preços no consumidor (s/habituação) e para os últimos quinze anos, quintuplicou o seu valor inicial.

Os agravamentos conhecidos em 1978 nos índices dos preços no consumidor (Quadro n.º 12) foram sobretudo o efeito dos aumentos verificados nos sectores da Alimentação, (por força das elevadíssimas taxas atingidas pelas Bebidas Alcoólicas no último trimestre do ano e pelos aumentos substanciais nos preços da Carne e do Peixe) e nas Despesas de Habitação (pelo aumento verificado na Água, Combustíveis, Gás e Electricidade).

Na sequência da evolução dos preços no último trimestre de 1978, o primeiro trimestre de 1979 caracterizou-se por um novo e forte agravamento. O acréscimo do índice de preços no consumidor foi de 24,7 %. Para o ano inteiro, de 1979, estima-se uma taxa próxima dos 24 % (OCDE), superior, assim, à verificada em 1978.

Em contrapartida, verifica-se que a evolução dos salários não tem acompanhado a intensidade da subida de preços, nem atingido o limite de aumento fixado pelo Governo, em 1978, para afectação à massa salarial (+ 16 % registado contra os 20% admitidos). Com efeito, os índices de salários

QUADRO N.º 12

Índice dos preços no consumidor

	1977	1978	1978	Jan/Dez 78	Dez 78
			1978	Jan/Dez 77	Dez 77
Total geral s/hab.	127,3	155,4	+ 22,1	+ 22,6	+ 25,2
Aliment. e bebidas	131,9	156,3	+ 22,4	+ 23,7	+ 27,6
Vestuário e calçado	198,7	141,8	+ 19,5	+ 17,6	+ 18,9
Disp. de habitação	126,5	156,6	+ 23,8	+ 23,6	+ 22,1
Diversos	119,7	145,0	+ 21,1	+ 22,7	+ 22,7

Fonte: INE através do CEP (Ministério das Finanças e do Plano).

nominais nas Indústrias e Transportes conheceram em média, em 1978, um aumento de 11% em Lisboa e 9,4% no Porto relativamente ao ano anterior. Nos rurais, os dados para o ano inteiro indicam que os homens atingiram um aumento da ordem de 17,6%, enquanto as mulheres se quedaram nos 12,8%. Por este facto, os índices de salários reais dentro da sua tendência recente, conheceram uma diminuição generalizada, no ano passado, ainda que menos acentuada que a do ano anterior, registando-se a descida mais pronunciada nas Indústrias e Transportes do Porto (-10,2%) e a menor nos rurais (homens): -28% ou -4,1% se deflacionado com o IPC do Continente.

Nestes termos e em consequência, a repartição do Rendimento Nacional, que havia conhecido em 1974-1975, na sequência dos vários ajustamentos processados após Abril/1974, uma evolução no sentido da aproximação de níveis existentes no resto da Europa, onde a participação do trabalho atinge valores que medeiam entre os 65 e os 75%, tem vindo a registar um decréscimo na parte correspondente a este factor, de forma acelerada, de tal modo que em 1978 o correspondente valor é já inferior ao de 1974 (56,4 %

contra 57 %), (Quadro n.º 13), sendo de admitir que 1979 registe nova descaída.

A evolução neste capítulo é, de novo, no sentido do afastamento dos padrões europeus. Em contrapartida, vem crescendo a parcela correspondente à remuneração do Capital que atingiu, em 1978, 41,1%, valor sensivelmente idêntico ao de 1973.

QUADRO N.º 13

Distribuição do Rendimento em Portugal

	1973	1974	1975	1976	1977	1978
% do Trabalho no Rendim. Nacional	51,6	57,0	68,9	66,6	60,7	56,4

Fonte: Banco Mundial e Banco de Portugal.

Situação tanto mais grave quanto é sabido o peso populacional detido pelos trabalhadores por conta de outrem, no conjunto da população activa empregada (cerca de 80% do total).

3. A produção e o crescimento económico

3.1. Evolução global

Tendo em conta os objectivos fixados no Programa de Estabilização Económica, a análise do comportamento da Produção permite averiguar do grau de adequação desta às metas traçadas.

O aspecto mais saliente a destacar é o da redução do objectivo global do crescimento fixado em 3%, contra os níveis alcançados em 1976 e 1977: 8,6% e 5,7% respectivamente (ou 5,0% e 6,9%, excluindo a Administração Pública, dado esta apresentar um comportamento anormal devido às despesas com o IARN e o Quadro Geral de Adidos). Comparativamente aos ritmos observados nos países da OCDE, verificou-se assim, em 1976 e 1977, uma taxa de crescimento bastante superior àqueles, próxima da média alcançada pelo país no período 1968-1973 (6,41 %). Os valores apurados estimam o crescimento do PIB em 1978 à volta dos 3,4%, nível bastante próximo do

objectivo de estabilização traçado, mas suficientemente revelador da desaceleração registada na expansão da Produção, embora sensivelmente idêntico à média do conjunto dos países daquela organização (3,5 %).

A estrutura sectorial do PIB acusa uma ligeira tendência para a redução progressiva do sector primário a favor do sector industrial, o que maior peso representa no conjunto da actividade económica e do sector terciário. As perspectivas apontavam, para 1978, uma repartição sectorial do PIB (incluindo no terciário a Administração Pública), respectivamente de 9,6%, 47,1 % e 43 %, traduzindo no sector primário um objectivo de recuperação da ordem dos 5% por referência ao ano anterior, que conheceu uma quebra de 10 % (Quadro n.º 14). A evolução assim definida tinha como finalidade corrigir, de algum modo, a estrutura produtiva nacional, em especial no sector de abastecimento de bens alimentares e matérias-primas, dado o peso que este detém no conjunto das importações. Previa-se igualmente que, por força da contenção de despesas na Administração Pública, que conheceram, em 1976, um crescimento excepcional derivado dos condicionalismos que rodearam em especial o processo de descolonização, o sector terciário atingisse uma certa estacionaridade em 1978.

Na Indústria para a Construção Civil foi programado um incremento superior ao dos índices globais para todo o sector industrial, traduzindo objectivos de natureza social ao nível do emprego e das necessidades de habitação. No conjunto, definia-se uma diminuição do crescimento global da indústria, em consonância com os objectivos de contenção da Procura, neste caso pela via da redução do Investimento.

O comportamento do conjunto da actividade económica, perante os objectivos delineados e face aos dados apurados, revelou uma generalizada desaceleração do crescimento, mais nítida ao nível do sector secundário dada a importância económica que este detém no conjunto, quer pela sua contribuição na criação e crescimento do Produto como pelo seu papel dinamizador da actividade económica global. As perspectivas não são também animadoras quanto aos resultados obtidos no sector Primário que, a despeito de registar uma evolução positiva relativamente ao ano anterior, não atinge sequer o estabelecido no programa como objectivo (1978 ficará conhecido como um dos maus anos agrícolas).

Quanto ao grau de utilização da capacidade produtiva instalada, que se apresenta igualmente como alternativa à política restritiva proposta no programa de estabilização, no que à indústria transformadora diz respeito,

a média para o conjunto do ano situa-se à volta de 78 %, mas com propensão para baixar (77 % no 4.º trimestre), contribuindo ainda para agravar a já de si débil estrutura produtiva nacional.

QUADRO N.º 14

Evolução do PIB ao custo dos Factores

(variações anuais em percentagem)

(preços constantes de 1963)

	1968/ 1973	1976 (¹)	1977	1978	
				realizado	previsto
Primário	0,8	1,5	- 10,0	4,0	5,0
Secundário	10,3	4,4	10,4	4,0	3,7
Indústria e Energia	—	4,3	10,0	3,8	3,5
Construção Civil	—	5,0	11,0	5,0	5,5
Terciário	6,9	14,9	5,1	2,8	2,0
PIB	7,0	8,6	5,7	3,4	3,0
PIB s/Administração Pública	—	5,0	6,9	—	3,6

Fonte: INE, Plano/78.

(¹) Preços de 1970.

3.2. *Análise sectorial*

3.2.1. *Agricultura, pecuária e pesca*

A situação económica e social da agricultura portuguesa no ano de 1978 não se afastou muito da evolução registada nos dois últimos anos, conhecida que é a situação de estagnação crónica do sector que tem vindo crescentemente a perder importância, medida em termos de Produto Agrícola Bruto (PAB), na formação do PIB. Situação tanto mais grave quanto é certo a agricultura portuguesa, enfermando de uma série de distorções,

produtivas e de comercialização, se demonstrar incapaz de responder minimamente às necessidades básicas da população e às necessidades de outros sectores em matérias-primas agrícolas.

Aos aspectos ligados à indefinição institucional e aos problemas emergentes da inexistência de uma política agrícola (reestruturação, reconversão e reordenamento agrários do País, esquemas adequados de crédito e seguro agrícolas, etc.) coerente com a urgência e os objectivos de crescimento do PAB, vieram juntar-se os elementos climáticos desfavoráveis, à mercê dos quais se encontra a agricultura portuguesa. A esta situação genérica, porém, há ainda que somar, no que respeita às culturas de cereais de inverno, o uso fortuito de sementes importadas impróprias para as regiões e épocas em que foram semeadas.

Assim, o ano agrícola de 1978, na sequência aliás do que já havia acontecido nos dois anteriores, pode considerar-se fraco, sobretudo se comparado com a média obtida no último decénio. Concretamente, foi a produção cerealífera que maior descida generalizada registou: uma queda de 33%, com destaque para o trigo (- 56 %) e o arroz (- 8 %). No entanto, relativamente ao ano anterior, tanto o trigo como o arroz recuperaram um tanto (- 13 % e + 32 % respectivamente), o mesmo não acontecendo a outras produções, igualmente importantes no abastecimento do País (forragens para animais), como é o caso da aveia (- 40 % e 2 %) e do milho (- 11 % e 0 %). Regista-se ainda a fraca produção de vinho, a mais baixa desde 1952, e a do azeite, inferior em 42% à média do decénio, e de 4% relativamente à campanha anterior. No que respeita à pecuária a situação apresenta-se algo diferente: acréscimo em volume de 16,6% no gado abatido, em comparação com o volume do ano anterior, apesar da influência negativa das quebras verificadas nos dois últimos meses. A evolução nos lacticínios apresenta também altos níveis de crescimento, embora, do mesmo modo, desacelerados no final do ano. A produção de leite controlado aumentou de 21,6% e cerca de 20% o conjunto dos produtos seus derivados.

De igual modo para a produção de ovos onde se regista um aumento espectacular (+ 33,9%), não obstante uma quebra verificada nos dois últimos meses do ano. Finalmente, quanto ao abate de frangos observou-se um moderado acréscimo, registando-se também nos dois últimos meses uma quebra, neste caso, acentuada.

No capítulo das pescas o panorama é francamente desanimador, sobretudo se se atender a que os problemas principais que afectam o sector são

estruturais, dizendo respeito à racionalização de uma rede de frio e circuitos de comercialização, bem como à modernização da frota pesqueira, desadaptada, em quantidade e qualidade, às necessidades. Nestas condições vem-se assistindo à diminuição progressiva do volume de pesca descarregada, tendo esta descido em 1978 de cerca de 11 %, em relação ao ano anterior. De registar apenas a evolução positiva do pescado de bacalhau a partir do 2.º trimestre, fortemente contrariada, no entanto, pela escassa tonelagem descarregada em Dezembro, o que determinou um decréscimo idêntico ao do conjunto do pescado.

Constituindo as importações do sector agrícola cerca de 50% do défice da Balança Comercial e dada a fraca intensidade de capitais necessários ao investimento no sector, este apresenta-se como reunindo condições favoráveis à execução de uma política de substituição de importações e assim aparece definido como objectivo no programa de estabilização. Neste capítulo, e para além do alargamento das áreas cultivadas, apenas se registou o anúncio, já no final do ano, da implantação da cultura da beterraba e o seu tratamento industrial, questão que se encontrava pendente, de há muito, de uma decisão política. Continuam, porém, por definir e executar medidas relativas à implantação ou intensificação de culturas como a de diversas oleaginosas (em especial o girassol), o algodão e o tabaco.

Pela análise dos dados disponíveis para 1979, verifica-se que esta situação se alterou na generalidade dos sectores, agravando-se nalguns deles. Assim, na Pecuária e Pescas, a evolução do primeiro trimestre regista generalizado retrocesso, mais evidente na Pecuária e que se ficará a dever ao comportamento recessivo da procura interna, agora já a reflectir incidências na produção de bens essenciais.

A agricultura mantém o marasmo dos últimos anos. Registam-se apenas, em 1978, aumentos na produção vinícola (+ 60 %) e na azeitona (+ 16 %), ainda assim com níveis que se situam aquém da média do último decénio. Quanto às áreas semeadas as previsões apontam para aumentos nos casos do trigo (+ 3 %) do arroz (+ 5 %) e do girassol (+ 25 %).

3.2.2. *Produção industrial*

O sector industrial que de há vários anos passou a desempenhar na vida económica do País um papel de primordial e progressiva relevância, defronta,

contudo, penúrias que têm vindo a aumentar e a agravar-se. Fala-se constantemente na necessidade de uma reestruturação global, ou de uma política específica global, com vista à correcção das profundas distorções que se verificam quer em termos de estrutura produtiva e dimensional como de estrutura organizacional, como ainda de equipamento, de quadros técnicos e de gestores, como finalmente de distribuição geográfica, associando-se a este aspecto a gritante questão do desenvolvimento regional. Por outro lado, decorrentes do sentido recentemente definido para a política económica do País, surgem de momento dois tipos de problemas com que a indústria portuguesa, em simultâneo, se debate.

É o que resulta dos objectivos traçados pelo programa de estabilização com o abrandamento do ritmo de crescimento industrial que implicam, e o que resulta da decisão de integração na CEE com a inevitável redefinição do papel de Portugal na divisão internacional do trabalho no grande espaço comunitário europeu.

Se o primeiro está a agravar a posição relativa da indústria nacional no contexto dos países europeus, o segundo bem evidencia as suas insuficiências e impreparação.

Pela leitura dos dados inseridos no Quadro n.º 15 verifica-se, de facto, conforme os objectivos traçados no programa, uma desaceleração no ritmo do crescimento do produto industrial com tendência para se acentuar ainda mais. No conjunto do ano passado atingiu-se uma média de aumento global da ordem dos 6,8% contra os 13,2% de 1977, com particular relevância para a quebra significativa verificada no 3.º trimestre relativamente ao anterior (-2,5% de variação em cadeia). Os valores do primeiro trimestre deste ano confirmam a tendência para a queda continuada no ritmo do crescimento industrial. Esta situação, cuja evolução se havia iniciado ainda no último trimestre de 1977, assume aspectos singularmente graves na Indústria Transformadora (Quadro n.º 16), pela importância económica, quantitativa e estratégica deste sector, o qual representa cerca de 90% da Produção Industrial Total (scm Energia e Construção Civil).

A significativa tendência para a descida, observada ao longo de 1978 e continuada nos três primeiros meses deste ano, fica a dever-se de um modo geral a todos os ramos de actividade componentes, com particular incidência nos Têxteis, Papel, Madeira e Cortiça (conhecendo embora uma expressiva recuperação no 3.º trimestre) e o conjunto das Metalomecânicas. Entretanto, rubricas como Metalúrgicas de Base e Minerais não Metálicos

conheciam um ritmo de crescimento razoável, embora também em desaceleração acentuada no 3.º trimestre. Deste modo pode considerar-se particularmente agravado o decréscimo sofrido nas indústrias produtoras de bens de consumo, denotando os efeitos da forte retracção da procura interna.

QUADRO N.º 15
Evolução da Produção Industrial
(Índice Geral: 1970 = 100)

	1976	1977	1978	1978				1979
				I	II	III	IV	I
Valores efectivos	137,3	155,4	166,0	169,1	171,3	148,9	174,7	176,7
Variações homólogas (em percentagem)	3,2	13,2	6,8	10,2	8,1	3,3	5,4	4,5

Fonte: CEP (Ministério das Finanças e Plano).

QUADRO N.º 16
Evolução da Produção Industrial na Indústria Transformadora
(variações homólogas, em percentagem)

	1976	1977	1978	1978			
				I	II	III	IV
TOTAL	4,7	11,7	7,0	10,2	7,3	4,7	6,0
Aliment. Bebidas e Tabaco	2,9	7,8	9,2	6,8	6,0	8,2	15,4
Têxteis	1,2	- 2,9	1,8	1,1	3,6	- 2,3	4,2
Madeiras e Cortiça	7,9	13,3	1,7	- 5,8	- 3,5	11,1	7,8
Papel e Artigos de Papel	5,3	14,7	- 3,2	2,3	- 5,4	- 2,3	- 7,4
Químicas e Conexas	9,6	9,1	7,9	13,6	8,3	3,6	6,0
Minérais não Metálicos	8,6	14,2	10,0	12,7	9,9	4,2	13,6
Metalúrgicas de Base	13,7	30,9	23,1	52,3	29,8	20,3	0,7
Metalomecânicas	8,3	25,6	2,5	10,2	8,6	- 5,1	- 6,0

Fonte: INE através do CEP (Ministério das Finanças e Plano).

Frise-se, entretanto, constituírem estes grupos as chamadas indústrias tradicionais de exportação, de características trabalho intensivo e onde mais iminentemente pesa a ameaça de uma reestruturação global por força da inserção de Portugal na CEE.

Torna-se ainda visível, em consonância com os indicadores globais anteriormente referidos, uma tendência para a crescente subutilização da capacidade produtiva existente na generalidade dos sectores, com significado mais gravoso nas indústrias de produção de bens de equipamento, cujo índice baixou quatro pontos ao longo do ano (de 80% para 76%, no último trimestre).

QUADRO N.º 17

Evolução do Consumo de Energia (variações homólogas)

(em percentagem)

	1976	1977	1978	1978				1979
				I	II	III	IV	I
Eléctrica	7,9	13,6	9,2	10	11,4	8,4	7,1	9,3
Combustíveis	10,5	-5,3	6,5	9,8	3,3	-0,3	14,5	9,1
dos quais:								
Gasóleo	7,7	7,3	6,1	8,6	10,8	-0,1	4,7	3,2

Fonte: CEP (Ministério das Finanças e Plano).

A evolução no consumo da Energia, indicador significativo quanto ao ritmo de expansão da respectiva actividade industrial, a eléctrica, embora se conserve ainda em níveis elevados, reflecte também a tendência generalizada para a descida, não só por comparação com 1977 (9,2% contra 13,6%) como sobretudo pela quebra registada no 2.º semestre (Quadro n.º 17). Entretanto, no primeiro trimestre de 1979, assistiu-se a uma ligeira recuperação comparativamente ao trimestre anterior (9,3% contra 7%).

No consumo de combustíveis nota-se particularmente a diminuição, constante desde há alguns anos, do consumo das gasolinas, indicativo de

uma redução nas despesas dos particulares, por reacção aos aumentos sucessivos dos respectivos preços. Porém, no que respeita ao consumo de gasóleo, que se destina a fins essencialmente industriais ou comerciais, tem aumentado regularmente, registando, no entanto, no 3.º trimestre, uma acentuada descida de cerca de 5 pontos relativamente ao trimestre anterior. Mais preocupante parece ser a evolução verificada no fuelóleo, pela sua importância como energia essencialmente industrial, e que, depois de uma ligeira diminuição do ritmo de crescimento em 1977, conheceu uma quebra brusca no consumo, no 3.º trimestre. Esta quebra não pode ser totalmente explicada por razões de ordem sazonal, prendendo-se mais com a desaceleração verificada no ritmo do crescimento do sector.

Quanto à Construção Civil, se os respectivos índices globais (Quadro n.º 18), parecem traduzir ainda um razoável nível de actividade, mesmo contando com a acentuada quebra registada em 1978 no ritmo de expansão das vendas de aço, uma análise a partir dos valores trimestrais, contudo, aponta claramente para uma nítida desaceleração no seu crescimento, com alguns sintomas de recessão. O comportamento verificado nas vendas de aço, dado tratar-se de um material utilizado essencialmente na 1.ª fase da construção, ao contrário do cimento que se distribui ao longo de toda a «obra», apresenta um indubitável efeito precursor quanto às flutuações conjunturais na Construção Civil. E enquanto a explicação para a brusca descida do aço poderá ainda indicar, entre outras causas, alterações na estrutura produtiva do sector, em que se tem privilegiado a construção unifamiliar, menos exigente nas quotas de aço, em detrimento da propriedade horizontal, a desaceleração do crescimento do sector, particularmente evidente no final de 1978 e princípios de 1979 com a quebra registada nas vendas de cimento, fica muito a dever à política de crédito seguida. O mercado de habitações novas em Portugal conhece assim uma situação particularmente difícil, tanto mais grave quanto é certo ser este sector fundamental à manutenção de um certo nível de emprego, por ser o que maior volume de população activa absorve (cerca de 270 000 pessoas). Neste aspecto, as perspectivas abertas no 3.º trimestre, registando diminuição no volume de emprego, não parecem ser nada animadoras.

Finalmente, uma breve referência à evolução da indústria turística, conhecida que é a sua importância na minimização do défice da balança de trocas com o exterior. Durante 1978, o movimento turístico continuou a ser dominado pelas tradicionais correntes turísticas (espanhóis, franceses,

alemães e ingleses), havendo a salientar apenas que, com a diminuição de 26 % registada no afluxo de turistas espanhóis no 3.º trimestre de 1978, por relação a período idêntico de 1977, estes passaram de 36 % de entradas em 1977 para 23 % em 1978. Indicativo da procura da capacidade turística instalada, são as dormidas de estrangeiros na hotelaria que, registando um acréscimo de 19 % de Janeiro a Setembro de 1978 por relação a período

QUADRO N.º 18

Indicadores relativos à Construção Civil
(Variações homólogas, em percentagem)

	1976	1977	1978	1978				1979
				I	II	III	IV	I
Vendas de cimento	14,0	15,8	16,3	27,4	14,0	15,4	10,6	5,1
Vendas de aço	12,9	64,6	5,5	41,4	18,1	- 8,7	- 20,2	- 32,5

Fonte: CEP (Ministério das Finanças e Plano).

homólogo de 1977, apenas representam 29 % do total das dormidas dos estrangeiros. São os turistas alemães, ingleses, nórdicos e americanos os que mais procuram esses serviços. Em termos de receitas, os EUA, França, RFA, Reino Unido e Holanda, foram os países que mais contribuíram para o acréscimo registado, somando cerca de 80 % do total de receitas cobradas conhecidas.

CONCLUSÃO

Sendo, como é óbvio, excessivamente reduzido o período de um ano para se aquilatar, com a devida objectividade, da eficácia de qualquer política, não deixa, no entanto, de se revelar significativo o comportamento apresentado pelos diferentes sectores económicos à actuação das medidas de estabilização e as orientações tendenciais desde logo manifestadas.

Assim, de acordo com a análise traçada, pode afirmar-se, em síntese, que a evolução desenhada para a situação económica portuguesa em 1978 e princípios de 1979, tendo em conta os valores já apurados, apresenta al-

guns aspectos positivos, sendo de destacar os que se prendem com a situação financeira.

Na verdade, esta reagiu favoravelmente àquelas medidas, revelando uma sensível melhoria relativamente à evolução que vinha registando até aí, em especial como se acentuou:

- a) na posição conseguida pela Balança Comercial, tanto pela desaceleração no ritmo de crescimento das importações como pela expansão nas exportações;
- b) na nítida recuperação registada pelas receitas do turismo e remessas de emigrantes e
- c) na evolução apresentada pela Balança Cambial e de Capitais. Significativo, nesta, pela tendência que parece manifestar, o incremento registado no investimento estrangeiro quando se tem presente o retrocesso dos últimos anos.

Esta situação reflectiu-se de imediato na melhoria sensível da estrutura da dívida externa, coadjuvada por medidas como a substituição de créditos a curto prazo por outros de longo prazo e com a desafecção de parte das reservas de ouro à garantia da dívida. Ainda dentro da situação financeira, no que à evolução orçamental diz respeito, há a destacar o agravamento do défice do sector público que bastante excedeu o programado, bem como uma deficiente execução fiscal.

Em contrapartida, as medidas de política postas em prática com o objectivo prioritário de reequilíbrio financeiro, implicaram o penoso custo reflectido quer na desfavorável evolução dos níveis de inflação e desemprego (que não lograram sequer atingir os objectivos delineados definidos no contexto do programa, quer na forte desincentivação do investimento, privado ou público).

Entretanto, o chamado «Grande Empréstimo» traduzindo o apoio internacional ao programa de estabilização e recuperação económicas, só parcialmente encontrou concretização em 1978, o que, se por um lado permitiu um menor agravamento do serviço da dívida do que o previsto (24,7 milhões de contos contra 28), por outro acarretou uma melhoria na Balança de Pagamentos inferior à que seria de esperar, com os consequentes reflexos na evolução previsível das disponibilidades líquidas sobre o exterior. Mesmo assim, a Balança de Pagamentos apresentou-se, no fim do ano, e em virtude da evolução descrita, praticamente sem défice.

Estudo recente da OCDE sobre Portugal prevê, para este ano de 1979, novo abrandamento no ritmo do seu crescimento económico, sob efeito conjugado da situação de retrocesso que se estima deva verificar-se ao nível do investimento (descida prevista de 1 % na FBCF) e ao crescimento muito lento da procura interna total (1 %, apenas) ao mesmo tempo que se espera novo agravamento do desemprego e da inflação. Assim após a drástica desaceleração do ritmo de expansão da economia em 1978, o aumento do PIB para 1979 estima-se em apenas 2 %, enquanto a inflação sofrerá um agravamento de 1,5 % e a taxa de desemprego será acrescida de 0,5 %.

Quanto ao défice externo, apesar do efeito negativo dos recentes aumentos do preço do petróleo, espera-se que, face à melhoria do saldo turístico e à evolução previsível das remessas dos emigrantes, se conserve, pelo menos, no nível de 1978, isto é, em cerca de 800 milhões de dólares. Algumas estimativas surgem, porém, a admitir a sua redução a menos de metade (350 milhões de dólares).

Por sua vez, enquanto a política monetária se deverá manter restritiva, ainda que com uma certa moderação no último trimestre, apenas o sector público se admite venha a apresentar, em 1978, o efeito expansivo que tem caracterizado o seu passado recente.

Neste contexto, e atenta a natureza das actividades envolvidas, em especial no sector público empresarial, ganha particular importância a gestão dos recursos, instalados ou a instalar, envolvidos no sector, com vista não só das opções no que diz respeito aos investimentos directos, como pelos efeitos indutores produzidos na actividade económica em geral.

A questão que entretanto se levanta é a de se saber se a evolução positiva registada no plano financeiro constitui base bastante para a recuperação económica do País e instrumento eficaz na luta para enfrentar os gravíssimos problemas com que este se vem debatendo — independentemente dos esforços de reconversão que a adesão à CEE postula — problemas que radicam numa acentuada distorção produtiva, como se afirmou, e na tão falada carência de uma política clarividente. Sendo certo que esta situação não pode esperar ser resolvida no curto prazo, outra questão se levanta a seguir — de forma alguma académica — a de se saber qual o modelo de desenvolvimento mais adequado ao futuro deste País, tendo em conta (é evidente) os condicionalismos de ordem geográfica, histórica, política ou meramente económica.

O que parece inquestionável é que tal modelo deverá ser definido pelo conjunto de medidas que visem salvaguardar os interesses indissociáveis da população portuguesa e da actividade económica do País e que vão ao essencial dos problemas: dominar a alta dos preços; melhorar o nível de vida; garantir o direito ao trabalho; defender o escudo; salvaguardar o aprovisionamento alimentar; assegurar a independência energética e lançar as bases do desenvolvimento do comércio externo e da colaboração (e não submissão) com outros países. Como economia atrasada, cada vez mais marginalizada e dependente, com os centros de decisão, em relação aos nossos grandes problemas, colocados no exterior e que nos escapam, o objectivo que se desenha é o de — digeridos os choques a que o País tem sido submetido em consequência do processo de democratização e das novas relações com as ex-colónias — superar o desequilíbrio histórico profundo em relação aos países desenvolvidos. Isto é: atingir, em período de tempo razoável, uma situação que, de qualquer modo, permita sustentar o confronto com os sistemas industriais já presentes no mercado mundial. Ora, a prossecução de tal objectivo levanta sobretudo problemas de ordem institucional e não propriamente de ordem técnica.

A economia contemporânea manifesta acordo unânime acerca da forma técnica que o Desenvolvimento dos países atrasados deve assumir. Onde não há acordo é quanto à forma institucional, quer no campo interno quer no da cooperação internacional.

No campo interno, os dois problemas maiores são o da relação entre a acção pública e a acção privada e, depois, o da capacidade do Estado para a acção sistemática e organizada. Quer um, quer outro, reflectem-se na elaboração do Plano, que cabe ao Estado conceber, e no qual ele deverá assumir três tarefas fundamentais: *a responsabilidade empreendedora global do processo de Desenvolvimento* — definição de objectivos gerais num certo prazo, em termos de rendimento e de emprego; fixação do montante e da formação do capital suficiente para aqueles objectivos e a eliminação dos obstáculos do ponto de vista formação de poupança e, portanto, financiamento; *a tarefa de eliminar as estruturas institucionais que servem de obstáculo ao desenrolar do processo de Desenvolvimento*, nomeadamente através de acções de reforma agrária e de adequada regulamentação das relações com o capital estrangeiro; *o Estado, além de investir em todos os campos que se referem ao Capital Fixo Social, deve assumir responsabili-*

dades directas na formação do Capital Industrial, pelo menos naquelas indústrias base que constituem por si uma economia essencial para mudar os termos da conveniência privada para o investimento.

Mas o certo é que a coexistência do elemento planificação e do elemento iniciativa privada constitui, num país pobre, um factor de tensão cuja resolução se apresenta bastante difícil. O pensamento económico não forneceu até hoje qualquer solução, ou uma teoria do processo de Desenvolvimento que se desenrole com base em centros empreendedores privados a funcionarem no âmbito de um desenvolvimento estabelecido de modo programático, pelo poder público.

No campo da cooperação internacional, o problema é o da garantia e salvaguarda dos interesses portugueses nos três planos em que aquela cooperação se manifesta — o do comércio, o dos fluxos financeiros e o do investimento. Não se trata de exportar a todo o preço não importa como e não importa o quê. As exportações deverão inserir-se num quadro da evolução da cooperação com os outros Estados, bem como com empresas estrangeiras, e os investimentos e os créditos deverão estar ligados às trocas internacionais, face à exiguidade do mercado interno, que nos define como economia virada para o exterior. Aqui, se bem que a opção política que nos aponta a Europa como meta (ou estimulante) actue nesta matéria, a resposta à questão não fica plenamente formulada apenas através desta opção e muito menos esgotada com ela.

A adesão ao Mercado Comum corre o risco de ser tomada como uma confissão de incapacidade, incompetência colectiva ou comodidade, para além da controversa inevitabilidade com que ela é apresentada, como se de lei objectiva da evolução europeia se tratasse, ou de irresistível força centrípeta que os Nove (ou o ideal sagrado do Mercado Comum) exercem sobre todos os restantes países da Europa Ocidental. Para além, ainda, da delicada questão que, como se referiu atrás (págs. 102 e seguintes) levanta à economia portuguesa a simultânea integração da economia espanhola.

Faz-se sentir, de facto, a ausência de um plano de longo prazo, onde os objectivos a alcançar se encontrem coerentemente adequados aos meios disponíveis, à motivação das forças económicas, mediante prévio e rigoroso levantamento de necessidades e recursos, e onde as estratégias se definam devidamente faseadas e temporalmente quantificadas.

De pé e no curto prazo, permanecem, em sério desafio à capacidade económica portuguesa, os altos níveis de inflação e desemprego, a vulne-

rabilidade e debilidade de uma estrutura produtiva a exigir ampla reestruturação (são sectores inteiros a exigir modificações de raiz, como a banca, a distribuição, a agricultura), um inquietante endividamento externo com as suas consequências inevitáveis de longo prazo, no campo, se não já da velha e ilusória imagem da independência nacional concebida em estado puro, dos limites de dignidade que a interdependência crescente deve respeitar.

Armando dos Santos Nogueira

EXECUÇÃO GRÁFICA

DO CENTRO GRÁFICO DO EXÉRCITO — CEGRAF/Ex

