SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO: UMA OPÇÃO OU UMA COMPLEMENTARIDADE DOS DIAS DE HOJE

Walter W. P. Marques

SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO: UMA OPÇÃO OU UMA COMPLEMENTARIDADE DOS DIAS DE HOJE (1)

1. INTRODUÇÃO

2. ALGUNS CONTORNOS CONCEPTUAIS

3. SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO: SUAS INTERDEPENDÊNCIAS

4. AS GRANDES OPÇÕES DO BINÓMIO SEGURANÇA-DESENVOLVIMENTO

5. SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO EM PORTUGAL

6. CONCLUSÕES

1. *INTRODUÇÃO*

As controvérsias associadas à análise do tema Segurança e Desenvolvimento podem considerar-se muito antigas. Assentam em questões como:

— A obtenção de segurança acelera ou contrai o ritmo de crescimento económico?
— O desenvolvimento económico facilita o alcance de mais altos níveis de segurança ou faz-se com sacrifício desta?
— Todo o desenvolvimento económico serve objectivos de segurança?

ou, ainda, a questão mais geral e banalizada:

— Que opção fazer: manteiga ou canhões?

e, até, a questão primária:

— Sendo a defesa, em sentido lato, a acção que conduz à segurança, deve por isso considerar-se um bem, entre outros, numa perspectiva socioeconómica?

(1) Palestra proferida no IDN, ao Curso de Defesa Nacional/85, em 28 de Novembro de 1984.

A necessidade de obedecer ao tempo máximo das intervenções no Curso impõe uma análise menos aprofundada, e também não exaustiva, das questões levantadas e da sua evolução no pensamento científico e na acção política.

Começaremos, pois, por abordar os conceitos e caracterizar, de seguida, a sua interdependência. Prosseguiremos com uma análise das opções decorrentes dessa interdependência e procuraremos concluir com uma visualização muito rápida dessas mesmas opções no quadro nacional.

Não vamos, assim, abordar em profundidade os conceitos de segurança e de desenvolvimento, mas antes, no pressuposto de que eles estão adquiridos, investigar em que medida um e outro se inter-relacionam e que implicações de política podem determinar ou determinaram, nomeadamente no quadro nacional. Não abordaremos também questões de geostratégia nacional e de estratégia de defesa económica, matérias que durante o Curso serão objecto de análises específicas. Preocupar-nos-emos, porque estamos numa fase conceptual do Curso, em explorar apenas as implicações, nos dois sentidos, verificadas no seio do binómio segurança-desenvolvimento.

2. *ALGUNS CONTORNOS CONCEPTUAIS*

2.1. Das múltiplas definições de segurança interessa-nos salientar os aspectos que tornam mais compreensível a sua inter-relação com o conceito de desenvolvimento. Assim, parece importante avançar que se a segurança é um estado de cobertura integral contra um certo tipo de ameaças, as quais são tornadas inoperantes ou desencorajadas, a defesa é uma actividade ou um conjunto de acções que se organizam com o fim de proporcionar esse estado de segurança (General Lyra Tavares, citado por E.S.G. Brasil em «Fundamentos de Doutrina», cap. 6).

No ano passado, neste mesmo Curso, o Coronel Ferreira Valença chamava, porém, a atenção dos auditores para o facto de que «a segurança não é um conceito relativo apenas a um estado e bem-estar e não agressão, mas sim, também, um conjunto de acções com vista a objectivos que até podem ser ofensivos e não apenas defensivos».

Esta observação é importante pois levanta a questão de em certas condições, por razões de segurança, ser necessário actuar ofensivamente face a

outros, isto é, jogar em antecipação precavendo a formação de situações agressivas para a segurança nacional. A intervenção de um país na vida interna de outros, a adopção de boicotes económicos, a alteração de mercados são por vezes justificadas pelos seus autores como medidas de dissuasão perante ameaças potenciais.

Importante é também salientar que, quer no conceito de segurança, quer no de defesa, não estamos mais a estabelecer limites que os confinem à esfera da actividade militar, antes os alargamos a praticamente todas as perspectivas de análise da realidade nacional: económica, social, cultural, geográfica, psicológica, etc. (vide Fig. 1).

A própria figura ilustra os fundamentos da amplitude dos dois conceitos e da forma como eles são definidos na nossa Lei da Defesa Nacional (Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro), que me dispenso de reproduzir.

Clarificada que é a diferente natureza da segurança e da defesa, tomamos a liberdade, daqui por diante, de nos reportarmos a qualquer delas, entendendo-se que pela sua conexão sempre se passará facilmente de uma à outra.

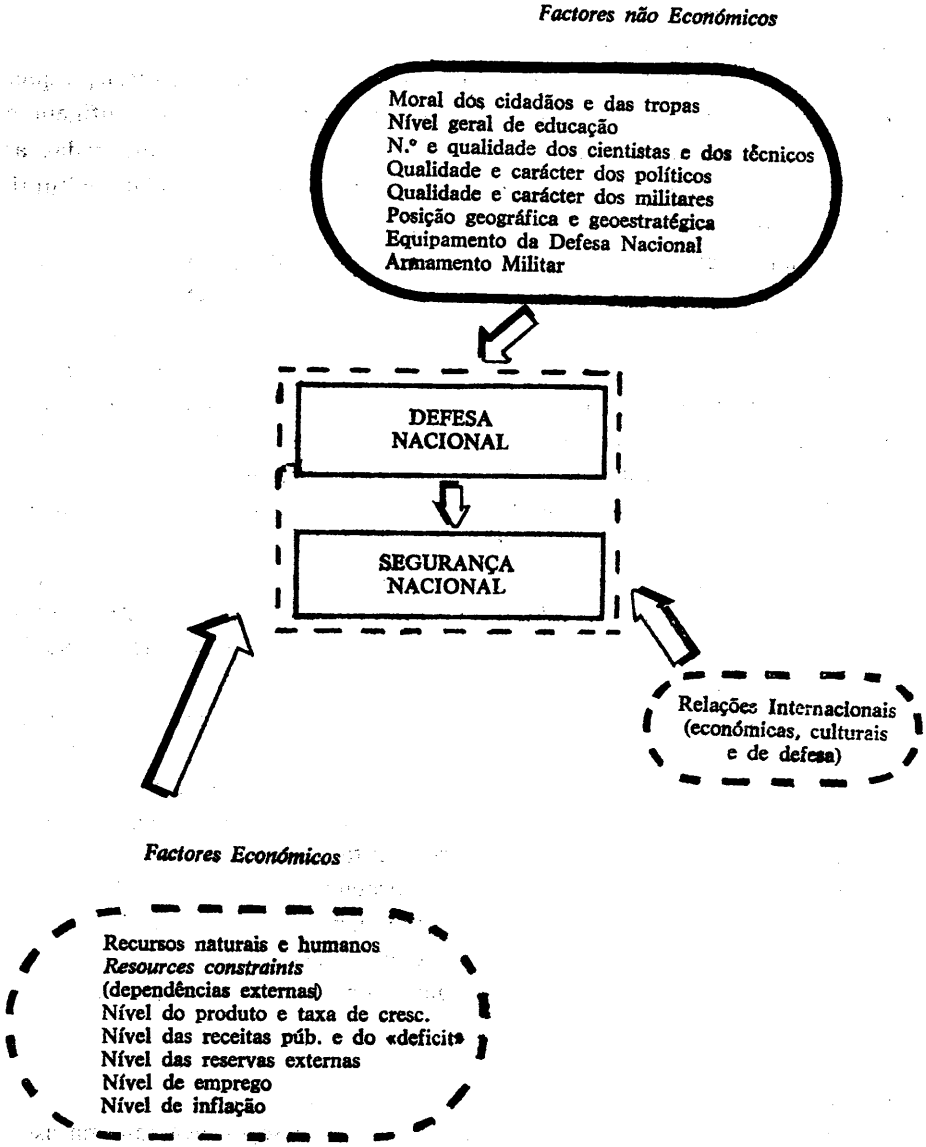
A defesa, no sentido alargado que está consagrado na Lei e que é o adoptado por este Instituto, engloba não apenas a defesa militar mas também todos os meios e acções que contribuem para preservar a identidade e integridade da sociedade nacional. Ela deverá conseguir conduzir à segurança global das fronteiras, dos cidadãos, das comunicações, etc., e permitir autonomia às escolhas políticas. Visa portanto reduzir as vulnerabilidades da Nação face a potenciais ameaças à sua segurança.

É útil introduzir aqui uma questão que vai estar no cerne das opções «segurança e desenvolvimento». Será que a segurança é um produto? O soldado e todo aquele que trabalha pela defesa é improdutivo, produtivo ou neutro? Haverá justificação para a reacção, negativa, frequentemente registada aquando do enunciado da fatia orçamental que cabe à Defesa?

Limitar-nos-emos a dizer que, sendo procurada, e inalienável, a segurança é um «produto», embora dificilmente mensurável ou valorizável. Ao contrário de outros produtos do mercado ela é acessível a todos e não só como noutros produtos, aos que pagam directamente o seu preço no mercado. Também o seu «consumo» por um cidadão não reduz a quantidade disponível para os outros, sendo assim um bem que, não tendo as características de *res nuliae*, é de obtenção automática embora colectivamente paga. E não restam dúvidas que só é país o que tem uma segurança mínima asse-

FIGURA 1

AS CONDICIONANTES DA SEGURANÇA NACIONAL



gurada, e que ele é tanto mais soberano quanto mais autonomamente consegue realizá-la.

Observação também curiosa é a de que a qualidade deste «produto» está dependente da sua eficácia. E paradoxalmente tem tanto mais eficácia quanto melhor impeça a possibilidade de a testar.

Dir-se-ia, também, como Montcel («Economie et Défense — Défense Nationale», Jan. 1981), que o «soldado é produtivo quando defende o seu país arriscando a vida, mesmo que em tempo «normal» o impacto económico da sua existência sejo no máximo neutro».

2.2. O conceito de desenvolvimento, que aqui usaremos e em que privilegiaremos o económico, é o que se reporta ao processo de aquisição de níveis de vida sucessivamente mais elevados no contexto da comunidade internacional. Habitualmente é mensurado pela adopção de indicadores de natureza económica e social, mas em que sobressai, após considerados certos pressupostos funcionais e de causa e efeito, o nível do Produto ou do Rendimento Nacional, *per capita*, a sua taxa real de crescimento e a sua distribuição (ou concentração) pelos cidadãos activos e residentes.

Nesta base, e considerando o poder económico e político daí decorrentes, se caracterizam os países em ricos e pobres ou em desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos.

Walter Rostow, na sua obra «Etapas do Desenvolvimento Económico» caracteriza os países em:

— Sociedades tradicionais;
— Sociedades em pré-arranque;
— Sociedades em desenvolvimento;
— Sociedades a caminho da maturidade;
— Sociedades de consumo em massa.

Destas considerações resultam o conceito de Terceiro Mundo, a dicotomia Norte-Sul e os conceitos de países avançados e países atrasados. É fácil encontrar países ricos mas não avançados ou subdesenvolvidos, convindo não confundir estes conceitos. Nem sempre um maior nível de rendimento traduz melhor nível de vida da generalidade da população, como nem sempre um país atrasado é um país pobre em termos de Rendimento Nacional.

Também convém recordar que nem sempre em termos dinâmicos o desenvolvimento é um facto permanente, podendo assistir-se a situações de crescimento negativo, a agravamentos da concentração de riqueza ou de rendimentos, a desinvestimento líquido e a mudanças etárias da população, sem ser apenas em situações de conflito armado ou de cataclismo à escala nacional.

Os problemas económicos ligados a questões da segurança e da defesa levaram já ao aparecimento de uma nova área da ciência económica, a *economia da defesa*, ou, se quisermos, também à criação, nos estudos da defesa nacional, de um capítulo de *defesa económica*. Não vamos aprofundar estes aspectos, apesar do seu enorme aliciante, mas diremos que a economia da defesa é já o ramo da ciência económica que estuda os efeitos da defesa sobre as escolhas económicas. E também, citando Angel Viñas, que a defesa económica (e pode falar-se de estratégia económica também) «é o ramo da política da defesa que tem por objecto prover às vulnerabilidades da economia nacional, perante crises ou anormalidades, manter um adequado volume de recursos afectos em permanência à defesa, favorecer a rápida transferência intersectorial dos meios e factores de produção para tais finalidades, assegurar os sectores e funções essenciais à actividade económica nacional e assentar as bases para proteger esta no caso de um eventual conflito»... Sendo o desenvolvimento também uma função de tantas variáveis de natureza económica, social, cultural e psicológica, não o será também da variável segurança nacional? É conhecido que o desenvolvimento em geral arrasta consigo um despertar de expectativas crescentes e ambiciosas, que geram tensões quando não satisfeitas, e, portanto, promovendo razões de insegurança interna. Daí que o próprio desenvolvimento exija um certo grau de robustecimento da Segurança Nacional, assim como esta requer um processo de desenvolvimento sustentado, mas que a respeite e considere.

3. *SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO: SUAS INTERDEPENDÊNCIAS*

3.1. Vê-se assim começar a levantar o véu que esconde as inter-relações entre segurança e desenvolvimento dum país. Não é difícil abrir a análise deste ponto asseverando que dum ponto de vista político não há que falar em precedência entre os dois objectivos. Pode antes dizer-se que há um

saudável equilíbrio entre os dois que tem de ser encontrado, o qual variará de país para país e de momento para momento. Trata-se, aliás, de um equilíbrio, não apenas quantitativo, mas também qualitativo: que tipo estratégico de desenvolvimento (que modelo, por que vias, com que velocidade) e que formas de segurança e que estratégia de defesa nacional? É, aliás, o que se busca definir neste nosso Portugal, até aqui algo infrutiferamente.

Uma asserção indiscutível é, pois, a de que nada do que se faça numa área é indiferente à outra. Eis o que nos propomos agora aprofundar, como questão central desta parte conceptual da exposição.

3.2. Começaremos por um aspecto geral que se situa na perspectiva da segurança como função do desenvolvimento. A experiência das políticas de segurança e defesa dos países desenvolvidos mostra-nos que quanto maior é o nível de desenvolvimento económico mais fácil é prover aos meios e desviar recursos nacionais para a defesa, bem como mais fácil é adoptar acções de defesa que vão para além das fronteiras nacionais. Sendo certo que a segurança muitas vezes se começa por garantir no exterior, os países industrializados têm adoptado uma política de persistente cooperação económica e militar com outros que se situam na sua esfera de preocupações de segurança. Em geral trata-se de vizinhos, países aliados com importância geoestratégica, produtores de bens estratégicos e outros em consonância política com os primeiros. A ajuda internacional levada a cabo pelos EUA, por exemplo, avaliada em mais de 8 biliões de US$ em 1982 (2) (só por um grupo de instituições) na modalidade bilateral ou multilateral, é um exemplo dessa preocupação e desse esforço de robustecimento da segurança nacional pela criação de espaços geo-económicos estáveis e favoráveis à política americana ou pelo menos não alinhados.

Só um país com elevado nível de desenvolvimento se pode dar ao luxo de entrar por vias e programas de segurança nacional que contemplem esta assistência ao estrangeiro. Ou, pelo menos, só nessas condições poderão sustentar a sua qualidade de dadores de capitais.

Nos países com fraco desenvolvimento e nos que, conjunturalmente, vêem o seu desenvolvimento bloqueado é, ao contrário, a ajuda económica

(2) «Economic Assistance and Security» — Richard Hough — National Defense University — Washington D. C. — 1982.

recebida que determina as suas possibilidades de acrescer o nível de segurança nacional. Nesse caso é o desenvolvimento que é função da segurança nacional protegida por aliados. Nessa situação de beneficiários de ajuda externa os países têm de balancear obviamente as vantagens de um apetrechamento adicional assim obtido, com os inconvenientes potenciais de uma redução da sua autonomia nas escolhas políticas e económicas. Esta é matéria para largo desenvolvimento que, porém, deixaremos neste ponto.

Retenhamos ainda que a segurança de um país envolve por vezes interferências na vida de outros, não pela via do auxílio económico como o descrito mas por acções militares de natureza preventiva, como terão sido os casos de Granada e Cuba *versus* EUA ou os do Afeganistão e Polónia *versus* URSS, pese embora a discutibilidade moral dessas intervenções.

3.3. Se pensarmos agora apenas na utilização dos recursos nacionais compreende-se que a estrutura e a conjuntura económicas sejam um factor determinante do nível de segurança. Em particular, quando a conjuntura se torna difícil e as perspectivas do desenvolvimento obscurecem, torna-se mais problemática a organização de uma segurança eficaz. A própria inquietação da população, em virtude de uma situação económica deteriorada, contribuirá para enfraquecer o moral e o estado de segurança do país. E quanto mais fortes forem os factores de desestabilização pior será o nível de segurança.

As relações internacionais, cada vez mais intensas, introduzem também factores externos condicionantes da nossa situação económica e, portanto, da segurança nacional. A emergência de um mundo multipolar e a universalização das trocas comerciais emparelham com a evolução dos sistemas de armas e a disseminação nuclear, para criar factores de desestabilização da economia mundial. O maior número de países, a generalização dos proteccionismos, o uso de políticas cambiais agressivas, a desorganização do sistema financeiro internacional, a alteração do quadro dos países industrializados, tudo são factores de perturbação das relações e do equilíbrio internacionais, tanto mais que a dependência externa dos países, especialmente na Europa, se agrava (3). Não pode mais esperar-se que a nossa sorte esteja ligada apenas à economia nacional. Portugal é um exemplo, entre vários, dos efeitos

(3) Export/PIB: 9,9% — Japão 6,8% — EUA 23,7% — CEE 20% — Portugal.

de vários choques económicos internacionais (petróleo, dólar, etc.). Daí que a estratégia económica de defesa surja como um importante elemento para a construção da segurança nacional: dispersar os riscos (desconcentração no comércio externo e aprovisionamentos), criar dependências dos nossos parceiros em relação a nós, conceber «stocks» estratégicos, participar em associações ou arranjos económicos com outros países em situação semelhante que levem à concertação de políticas, estimular as indústrias de defesa, transportes e construção naval, são peças importantes na estratégia económica de defesa nacional. A possibilidade de usar em maior ou menor grau armas económicas como o petróleo, os produtos agrícolas, a tecnologia, a competitividade e a capacidade financeira, determina o nível de segurança dum país. Embora não substitutos das armas militares, elas são seus importantes complementos. As alianças defensivas como a NATO, ou de cariz económico como a CEE, EFTA e outras, são acções tendentes a maximizar a segurança nacional por articulação das políticas e dos recursos dos aliados, geralmente coincidindo com grandes regiões económicas e de filosofia política comum.

Por este enunciado pode ver-se em que medida e em que extensão o estádio de desenvolvimento económico de um país é variável explicativa do seu nível de defesa e de segurança nacionais (4).

A segurança nacional das democracias depende, portanto, mais que nunca, da forma como se conduzem as relações económicas internacionais, as quais são obviamente influenciadas, em parte, pelas políticas económicas domésticas e pelo seu grau de concertação. Esta a cadeia que liga o desenvolvimento à segurança de um ou de um grupo de países. Note-se que quanto mais cresce o Produto menor é em geral a percentagem dedicada à defesa. O mesmo ocorre com os países mais pobres, em regra quando entram em arranjos regionais. Por outro lado, as grandes potências não o poderiam ser se estivessem noutro estádio de desenvolvimento. Mas um país, mesmo subdesenvolvido, pode ter um esforço de defesa superior ao de um desenvolvivido, pelo menos no plano militar. O que não tem é o mesmo grau de

(4) É importante notar que nem todo o desenvolvimento económico serve a segurança nacional. Costuma apontar-se, por exemplo, para o caso português, que um desenvolvimento de infra-estruturas de transporte, com vista à nossa ligação à CEE, que se baseie sobretudo em estradas e rodovias, nos coloca numa situação de vulnerabilidade face à Espanha e à França. Já o mesmo se não pode dizer da melhoria do sistema de portos e aeroportos nacionais (Comandante Virgílio de Carvalho).

segurança nacional. Como diz Charles S. Robb, Governador da Virgínia, em «National Security and Economic Development» (discurso em Williamsburg, Sept. 19, 1983) «não há nação que possa esperar ter uma defesa forte construída sobre uma economia fraca». E continua: «a Segurança Nacional passará a ser apenas uma questão académica se tivermos de sacrificar o que nos ficou de manteiga para adquirir canhões e vender o nosso trigo para pagar as munições». «Gastando tanto e tão depressa em novos sistemas de armas, não estaremos a correr o risco de a avalanche de dinheiro bombeado do sistema provocar a disrupção de toda a eficiência do nosso sistema militar...?» Sobretudo «tendo em conta o peso adicional da manutenção necessária».

3.4. É altura de analisarmos também as relações estabelecidas em sentido inverso, isto é, o desenvolvimento como função da segurança nacional. As figuras 1 e 2 dão-nos uma ideia dos factores que contribuem para determinar o nível de segurança de um país, sobressaindo, além do armamento material e moral, o seu nível de educação e o seu nível económico. Mas viu-se que a segurança era função de variáveis internas e externas.

A este respeito, e esquecendo um pouco o factor externo, o que é compreensível pelo seu espírito americano, Eisenhower teria falado da segurança nacional como uma função que podemos formalizar em termos matemáticos como segue:

$$S=f(w; x; y; z)$$

em que

w=força económica
x=força intelectual
y=força moral
z=força militar.

Nela estão ausentes considerações de natureza internacional.

Mas esta função pode ser invertida e chegar-se a uma função do tipo $w(PIB)=g(s; x; y; z).n$ (Rel. Internacionais).

De notar que aqui as próprias variáveis x, y e z se podem considerar funções do desenvolvimento económico registado.

Se as relações internacionais influenciám a segurança nacional, também as relações internacionais de defesa condicionam o desenvolvimento económico externo. O autor Victor Halberstadt, em «Defence Spending in

FIGURA 2

SEGURANÇA E DEFESA EM FUNÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

SEGURANÇA = f (x; y; z; Θ)×m

onde

m=factor determinado pelo nível cultural e força moral da população	Problema ao nível do Governo e do Parlamento
x=total de recursos	Problema ao nível do Governo e do Plano
y=percentagem de recursos aplicada em Defesa e Segurança.	Problema ao nível dos Ministérios das Finanças e da Defesa Nacional e do Parlamento
z=eficiência no uso dos recursos	Problema ao nível do Ministério da Defesa, EMGFA e EM dos Ramos
Θ=relações internacionais	Problema ao nível do Governo, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Presidente da República

Stagnating Economies», afirma que a política de segurança colectiva de um grupo de nações, como é o caso da NATO, pode condicionar o seu tipo de política económica e exigir coordenação das mesmas. No caso da NATO isso significaria que além da coordenação das políticas, já feita no seio da CEE para os países europeus, se tem de vir a promover (e bom seria que assim fosse) uma coordenação entre a política económica da CEE e a política económica americana, circunstância porém até aqui não verificada. Ao contrário, é antes pelas disputas na área da política económica que se têm verificado dificuldades no estabelecimento duma política de defesa comum da Aliança Atlântica. Os europeus receiam sempre que assim como o parceiro mais poderoso pode usar o seu poder económico duma forma unilateral, para tirar vantagens de curto prazo, também poderá vir a proceder de igual modo na cena política e militar. Este tipo de dúvidas foi muito referido aquando da iniciativa americana do «three per cent solution», a que faremos referência adiante, e tem sido explorado pela propaganda dos países socialistas aliados no Pacto de Varsóvia.

Vemos assim como as questões de defesa no palco internacional têm interferência na economia nacional. Vejamos agora algo sobre a influência do esforço interno de defesa sobre a situação económica. O custo associado à defesa nacional é ao mesmo tempo leve — se pensarmos no que ele evita — e pesado — se pensarmos em termos de custos de oportunidade das despesas de defesa, ou seja, nas aplicações e benefícios alternativos que assim deixam de ser contemplados.

3.5. Internamente as acções de defesa têm vários efeitos directos na economia. Embora não totalmente, seguimos aqui as teses de Emile Benoit (professor da Columbia University):

a) Efeito investimento— que resulta duma animação da actividade económica, especialmente no domínio das indústrias fornecedoras, e tanto maior quanto menos dependente do exterior; mas o processo ocorre pela transferência de recursos do investimento civil para o militar, não sendo claro em que medida tal resulta num ganho líquido, tudo dependendo da apetência da economia para aplicações alternativas;
b) Efeito anti-recessivo — as despesas com a defesa aumentam a procura agregada (consumo e investimento) assumindo uma função

contra-recessiva ou até mesmo porventura inflacionista que, porém, não deve ser usada como instrumento para correcções contracíclicas;

c) Efeito de produtividade — adoptando o princípio da menor produtividade das despesas do Estado, ter-se-ia uma redução da média da produtividade da economia em termos de PIB;

d) Efeito de translação de rendimento — o aumento da percentagem das despesas de defesa no PIB reduziria o rendimento dos sectores produtivos.

Além destas, outras repercussões terão lugar tais como: alterações na política económica geral, concorrência na utilização de fundos de financiamento. Mas também se podem apontar benefícios óbvios, associados aliás com o efeito-investimento, como o impacto sobre o crescimento económico pelas relações interindustriais e novos produtos que promove, regulação do crescimento e do emprego, efeitos sobre a investigação e tecnologia, aumento de preparação técnica e educação geral dos mobilizados (5), criação e manutenção de infra-estruturas económicas para usos múltiplos.

Em particular é extremamente intensa, mas também delicada, a influência do esforço de defesa sobre a economia num período de mobilização geral ou de preparação rápida para conflito armado. Constituindo sempre uma mudança brusca é por si mesmo um período de desestabilização da economia, envolvendo custos inflacionistas mais ou menos acentuados. Tem-se feito acompanhar em muitos países de medidas de estabilização como os controlos de preços e os racionamentos quantitativos, medidas que, por gerarem distorções do mercado e o aparecimento de unidades produtivas anti-económicas, devem ser de uso transitório e apenas destinadas a contrariar movimentos especulativos.

Poderemos perguntar-nos que quantificações têm sido feitas destas relações funcionais entre a segurança e o desenvolvimento económico. Num estudo econométrico levado a cabo por Emile Benoit (citado por Angel Viñas em «Armas y Desarollo») procurou demonstrar-se que a tradicional ideia de uma relação inversa entre crescimento da defesa e o desenvolvimento econó-

(5) Veja-se, a respeito da educação, a acção da URSS preparando os «curricula» das escolas e mobilizando a educação básica para robustecer a defesa nacional.
C. Robb — National Security and Economic Development — Op. Cit.

mico não era comprovado. Baseou-se em dados de 44 países em desenvolvimento entre 1950 e 1965.

Analisando a correlação entre percentagem das despesas com a defesa e taxa de crescimento económico chegava a um coeficiente positivo que porém se não atrevia a considerar incontroverso («Defense and Economic Growth in Developing Countries», Lexington Books, Maio 1973). Porém, um outro trabalho de Saadet Deger, do mesmo tipo, aplicado a 55 países subdesenvolvidos, mostrava que, para o período 1968-73, o acréscimo das despesas com a defesa implicava redução da percentagem de investimento no total do PIB. E sendo o investimento crucial para o desenvolvimento, ficava clara a influência negativa da defesa sobre o desenvolvimento. O mecanismo seria o seguinte:

— Efeitos negativos { redução da taxa de poupança / concorrência na utilização de divisas

qualquer delas muito necessárias ao equipamento industrial do país

— Efeito positivo — a preparação de pessoal contribui para aumentar a produtividade posterior dos sectores que o absorve, especialmente no sector agrícola, mas também dos sectores de manutenção, indústrias mecânicas, electrónicas, de navegação marítima e aérea, etc...

Ainda um terceiro estudo, citado no relatório Palme, efectuado por Lance Taylor do MIT, ajudou a refutar teses de Emile Benoit. Para 69 países em desenvolvimento nos anos cinquenta e sessenta, de novo se ajustou uma função por regressão múltipla, tendo-se concluído que o aumento de 1% na participação das despesas de defesa no PIB determinava (coeficiente de regressão) 0,23% de queda na participação do investimento no PIB e 0,18% de queda na participação da agricultura no PIB.

Em suma, as despesas de defesa provocam:

— Alterações económicas estruturais, o que permite a eliminação de bloqueamentos económicos dos países subdesenvolvidos;

mas

— sacrificam a capacidade de investimento produtivo.

Concluía-se que o resultado, afinal, varia com os países e as épocas em análise, e seria fruto do balanço dos efeitos contrários.

Os estudos econométricos não têm, pois, mostrado evidências, mas deixam prevalecer a velha ideia da marcha inversa das despesas de defesa (entenda-se aqui militares) e o Produto macroeconómico. É de crer aliás que a função não seja linear mas se altere com o próprio nível de encargos de defesa e com o próprio nível do PIB, isto é, plataformas distintas de encargos de defesa ou de PIB têm relações diferentes. Será que quanto maior for o esforço de defesa e do PIB mais positivas são as correlações? E se assim é, a que nível novos crescimentos determinam inversão da tendência? E para baixo de que nível se têm correlações negativas? Eis todo um estudo a desenvolver. Aliás a actual época, fértil em muitos novos países, com necessidade de afirmação nacionalista e economias desacompanhadas, caindo progressivamente em níveis mais baixos de desenvolvimento, muitas vezes abaixo do seu nível dos tempos coloniais, e tudo isto atribuído, exclusivamente, nem sempre bem, às despesas militares e aos efeitos de guerras internas, não é propícia a avaliar com simpatia os encargos de defesa.

3.6. Nos EUA os efeitos do aumento do esforço de defesa são conhecidos e têm até efeitos sobre as economias europeias. Se nos lembrarmos que 5% da produção mundial é o gasto militar efectuado (UNCTAD — — Report 1982), contra 6,2% em 1970, e que tal gasto se cifra em 500 a 600 biliões de dólares americanos, teremos de convir que não falamos de ninharias, nem a controvérsia «canhões ou manteiga» envelheceu. Acrescente-se ainda que 6% dos recursos mundiais são aplicados em armamento, do qual 75% é vendido ao Terceiro Mundo (Magalhães Mota — ob. cit.). Os excedentes de uns países podem ser motivações à guerra noutros países.

Este grande sector da defesa, já designado com frequência por sector quaternário da economia, é sem dúvida muito influente no nível de actividade económica. Assegura ainda emprego, novas produções, investigações e, é claro, segurança. Mas a sua mão-de-obra (soldados, sobretudo), ao ser desviada de outras actividades produtivas, constitui-se, por esse facto, no entender de muitos, um sacrifício adicional da Nação a somar aos encargos orçamentais.

Será assim altura de passar à análise das grandes opções que decorrem do binómio segurança-desenvolvimento e do esforço financeiro com a defesa. Não o faremos, porém, sem que antes alinhemos algumas palavras sobre uma questão fulcral: os encargos com a defesa necessária serão mais reduzidos se se conseguir o máximo da sua eficiência e produtividade (vide fig. 2).

Mais difícil de mensurar do que noutros contextos, a produtividade das despesas com a defesa mede-se em termos de para um mesmo nível de segurança desejado poder haver alternativas de combinação de meios e estratégias, com custos diferenciados.

Não nos alongaremos sobre um tema bem estudado, por exemplo, na obra «The Economics of Defense in the Nuclar Age», de Charles J. Hitch e Roland McKean — Rand Corp. Study — Harvard University Press — 1978. Sintetizaremos apenas as três sugestões fundamentais que podem conduzir a uma melhor produtividade:

a) Alterações institucionais no Governo e na Administração, tais como: a criação de unidades produtoras de bens e serviços e, em certos casos, de compra por grosso de material de manutenção; em geral mais uso dos mercados e maior recurso às empresas privadas em concorrência; e ainda descentralização e incentivos à produtividade;

b) Utilização de métodos quantitativos e programação, através de boa orçamentação e planeamento, como por exemplo: o «Management by Objectives», o PPBS e técnicas simples como o PERT, aliás criado por organismos militares americanos;

c) Aprofundamento e bom domínio técnico dos meios e tácticas alternativas e seus resultados, com vista a equacionar um programa de máximos resultados com menores encargos (vide fig. 3).

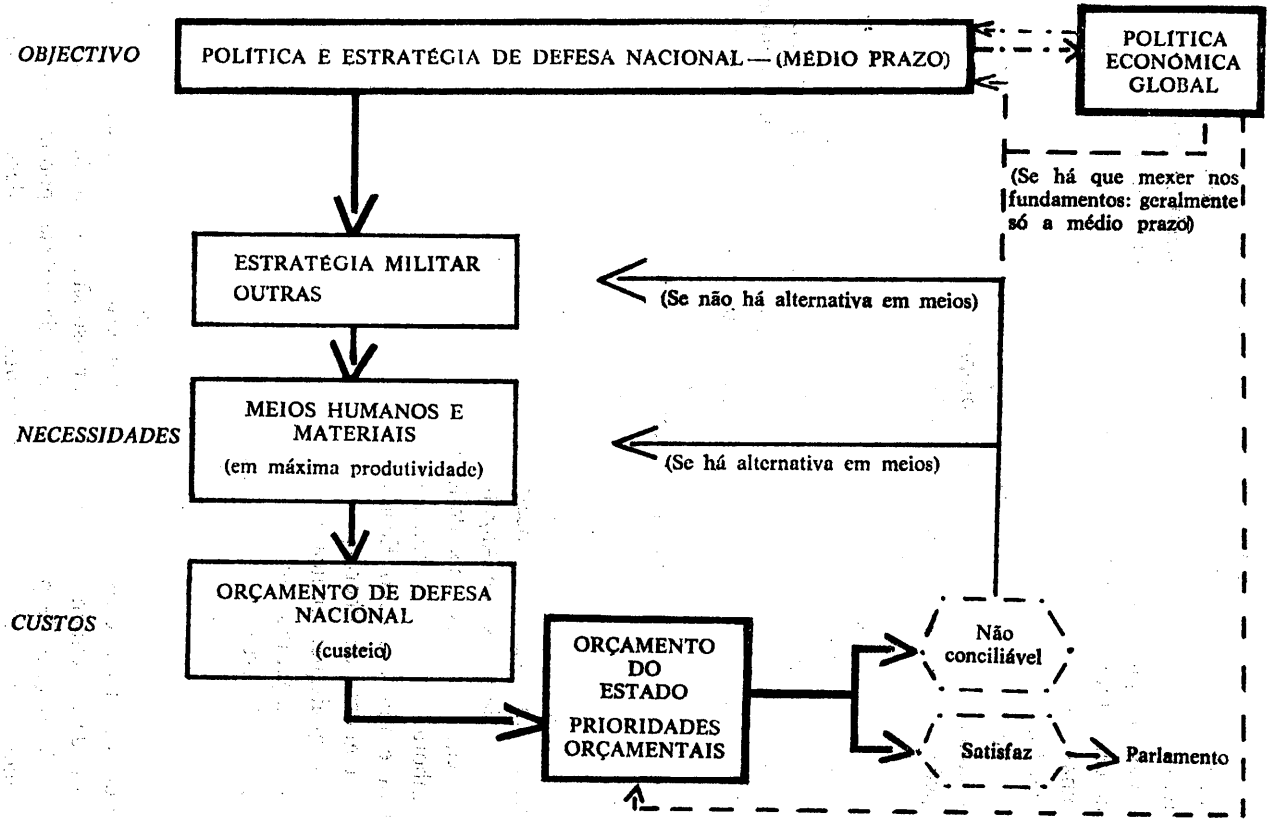
Costuma dizer-se nos meios financeiros que a compita entre ramos ou unidades das forças armadas se devia fazer na base da produtividade e economicidade que demonstram e não na base da sua, discutível, indispensabilidade para a defesa. Sem entrar na controvérsia, parece-nos contudo que os sectores mais indispensáveis para a defesa devem ser precisamente os mais controlados em termos de produtividade registada e os de maior produtividade deveriam ser os que receberiam o melhor atendimento.

4. *AS GRANDES OPÇÕES DO BINÓMIO SEGURANÇA-DESENVOLVIMENTO*

4.1. Como afirmou Magalhães Mota, ao abordar a questão do Desenvolvimento e Democracia, «só nos regimes totalitários o desenvolvimento das despesas militares pode fazer-se mesmo em detrimento do bem-estar

FIGURA 3

PROCESSO ORÇAMENTAL DE DEFESA



do conjunto da população». São exemplos não só os países industrializados quando em preparação ou no decurso de guerra ofensiva (ou mesmo defensiva), como também os já referidos regimes autocráticos instalados em países novos ou que buscam uma identidade renovada e uma afirmação política na cena internacional. Em qualquer caso há opções de política global a tomar na perspectiva do binómia segurança e/ou desenvolvimento, seja qual for o tipo de país que analisemos.

No trabalho «Estrutura e Conjuntura de Arranque da Economia de Angola», de 1965, considerava eu próprio o caso angolano nas suas grandes opções para a passagem da situação de pré-arranque ao desenvolvimento, então relativamente fácil, apesar da guerra interna, como se verificou na evolução que registámos até 1974. As opções fundamentais iam aí para um desenvolvimento rápido que era o próprio suporte da segurança interna.

No entanto, voltando a citar Magalhães Mota, é fácil verificar a sobreposição geográfica das zonas desenvolvidas com os regimes democráticos. Mas também há argumentos históricos que apoiam essa correlação.

Seríamos tentados a pensar, portanto, talvez pouco rigorosamente, que dado o subdesenvolvimento de um país, o seu regime político tem de fazer opções fundamentais para consolidar a segurança e só depois pensar no crescimento. E tal não é fácil com um regime democrático. E se a tendência é para se terem nesses casos regimes autoritários, então não pode esperar-se senão um atraso no processo de desenvolvimento.

Ainda o caso de Angola, entre 1963 e 1974, ilustra bem como foi possível equilibrar os dois desideratos, sem grande prejuízo do crescimento. Embora tratando-se dum regime colonial, tinha-se uma Assembleia Legislativa e um Conselho Económico e Social muito vivos e reivindicativos e uma guerra de libertação interna que, só por si, desempenhava, tão bem como quaisquer sindicatos, a função social de combater eventuais sacrifícios sociais exagerados dos cidadãos residentes. Também a base económica e o espírito de cruzada para o desenvolvimento auxiliaram a promover o que haveria de ser a Angola próspera, que não necessariamente democrática, dos anos setenta até à Revolução de Abril. Uma coisa é certa, porém: se o desenvolvimento económico facilita a implantação de regimes democráticos e de sociedades civis libertadas, também estes são catalizadores de mais altas taxas de crescimento económico e por isso são factor de desenvolvimento.

As opções de política económica e de defesa, porém, nem sempre são tomadas tendo em conta o respeito que cada uma dessas políticas deve ter

pela outra. É tão verdade que o desejável número de mísseis, aviões ou fragatas pode ter de ser sacrificado por uma urgência imperiosa na construção de uma estrada da capital para o interior, obedecendo a uma ideia de desenvolvimento regional, como é verdade que, em certos casos a sustentação de navios e de aviões civis, ou a manutenção de uma empresa transportadora em situação de prejuízo estrutural, apesar de antieconómica, pode ter de ser aguentada por considerações de natureza específica mas de índole superior, como seja a segurança nacional. Um plano de desenvolvimento económico, sobretudo nos médio e longo prazos, tem de considerar os dados da segurança nacional e conciliar meros objectivos de crescimento com preocupações de garantir a viabilidade da melhor estratégia possível para a defesa do país, minimizando as suas vulnerabilidades (6).

A análise por custos de oportunidade tem aqui de ser feita em termos latos, tomando não apenas custos e benefícios económicos mas também sociais e de defesa, medindo toda a cadeia de efeitos, para montante e para jusante, de uma decisão que só na aparência é exclusivamente económica. A comunicação entre a Administração Económica e a Administração da Defesa Nacional é por isso um objectivo fundamental do progresso dum país.

As despesas militares, em particular, são efectivamente um fenómeno controverso (veja-se o interessante trabalho «Desenvolvimento e Despesas Militares» de Magalhães Mota, na Revista «Nação e Defesa» e habitualmente comparam-se os seus níveis com os de outras despesas com função social. É interessante a este respeito consultar também o magnífico relatório da senhora Inga Thorsson, membro do Governo da Suécia, apresentado na XXXVI Sessão da Assembleia Geral da ONU. Na sua linha de pensamento andam as buscas actuais duma Nova Ordem Económica Internacional. Talvez um pouco como a pedra filosofal, esse desiderato não é fácil de atingir. Depende de todos os países e requer o altruísmo de muitos, procurando substituir o interesse internacionalista ao arreigado interesse nacional dos

(6) Daí que os planos de desenvolvimento de sectores como as pescas, a marinha mercante, a produção autónoma de energia, a produção agrícola e outros, tenham de ser vistos e avaliados não apenas em função de resultados económicos mas também de objectivos de natureza diferente como seja a autonomia política que podem conferir ao país. Assim como a educação e a saúde, embora antieconómicas, se justificam por razões sociais, a manutenção de uma empresa como a TAP ou de uma marinha mercante mínima, por exemplo, haverá de justificar-se por considerações de segurança nacional.

países com muitos anos de História. Enquanto qualquer um desconfiar das boas intenções dos outros, difícil será alcançar a desejável filosofia de desprendimento que conduz: à preferência pela manteiga, relativamente aos canhões; ao espírito de cruzada na redução da fome e da doença pelo mundo; e à esperança de que tudo isso acabe por se reflectir favoravelmente nos próprios países dadores. Enquanto se pensar e, pior que isso, se tiverem razões sólidas para pensar que, por causa de um ou alguns, sempre a história será um processo de busca da melhoria de vida do homem, entrecortada por cataclismos lúdicos e confrontações bélicas de maior ou menor intensidade, difícil será a adesão total à esperança de uma Nova Ordem Internacional baseada num espírito de solidariedade internacional.

4.2. Angel Viñas preconiza para a Espanha que as opções de política económica devem atender a três ideias-força:

1.° O desenvolvimento tem de antecipar o futuro e, neste, dadas as relações internacionais e estratégias, tem de contemplar um certo nível de dissuasão traduzido no seu dispositivo militar e não militar;
2.° O esforço de defesa não deve procurar uma dissuasão contra todos, o que estaria acima da sua capacidade, mas apenas contra as fontes de potenciais conflitos directos;
3.° As preocupações de segurança devem dar à política económica os «inputs» necessários para uma conveniente afectação dos recursos.

Portugal, se bem que não com a mesma problemática geoestratégica, tem de adoptar ideias-força de tipo semelhante. Costuma argumentar-se que, cerceado nas possibilidades de acção continental, o nosso país tem a sua salvação no mar e no espaço aéreo próprios. Parece assentar em tal ideia um complemento das eventuais ideias-força a considerar para Portugal.

Antes de abordar a questão formal das opções financeiras com a defesa vejamos a metodologia a adoptar para avaliação das necessidades de defesa.

Podem conceber-se duas formas de aproximação:

a) *Prevalece a análise das necessidades*

Trata-se da forma habitual em períodos de euforia ou estabilidade económica com crescimento e consiste em avaliar as necessidades da defesa em função das ameaças e de uma dada estratégia, pro-

curando depois desviar os fundos necessários à satisfação integral desses objectivos;

b) *Prevalece a análise dos custos*

Trata-se da modalidade típica de situações de crise e consiste em atribuir, de acordo com a política orçamental, um limite para as despesas de defesa, recusando qualquer encargo que se traduza numa superação daquele tecto.

Diríamos nós que, se a abordagem por qualquer destas vias é típica de situações conjunturais especiais, em que a última é o caso corrente do nosso país, o mais correcto seria uma via composta, de natureza iterativa, que a fig. 3 procura ilustrar. É uma abordagem mais séria, geralmente pressupondo estudos oportunos, planeamentos de curto e de médio prazos e bastante diálogo entre as Administrações Económica e da Defesa.

O processo levará assim a uma circulação de fases de trabalho, com eventual *feed back* em caso de não conciliação, entre os custos da política de defesa e o Orçamento concebido pela política económica. Pode haver lugar a reconsideração dos meios e tácticas utilizadas, ou mesmo a alteração das estratégias e porventura a um novo acerto das Políticas de Defesa e Económica. É importante salientar aqui que os efeitos indirectos importantes da política de defesa sobre a economia não devem dar lugar a imediata alteração da primeira, pelo menos enquanto aqueles efeitos puderem ser ajustados por medidas económicas de natureza contracíclica: monetárias, fiscais e orçamentais. E muito depende da forma como o esforço de defesa vai ser financiado.

Já vimos que as despesas de defesa aumentam a procura agregada. Mas a forma do seu financiamento é extremamente importante para condicionar os efeitos económicos produzidos. Assim, se o financiamento for feito por:

a) Impostos cobrados — há uma compensação das despesas de consumo privado (7) que assim se deixam de fazer ou, no caso pior, de baixa propensão marginal à poupança, haverá sacrifício desta;

(7) Note-se que este efeito é o que resulta se pensarmos que houve nova tributação. Se se trata, porém, de tributação já existente, que era aplicada em outros encargos do Estado, o que sucede é surgir um aumento da procura agregada — a da defesa — a juntar à procura dos contribuintes. A compensação pode é dar-se neste caso por substituição entre formas diferentes de despesa pública.

teremos pois uma substituição do tipo de consumo e/ou um sacrifício parcial do investimento;

b) Dívida pública colocada em mercado de capitais — a despesa de defesa então vai juntar-se à dos particulares e empresas em bens de consumo e canalizar parte mais substancial das suas poupanças que, assim, serão desviadas de outro investimento;

c) Emissão monetária do Banco Central — caso em que não só os particulares e empresas podem manter o seu nível de consumos como podem, porque não foram tributados, criar maiores poupanças livres para aplicação no mercado de capitais e para financiamento de outros encargos que não a defesa, e, ainda, há novas despesas de consumo e investimento, na defesa, feitas com a nova moeda.

Neste último caso o impulso é triplo e sem compensações (8). O efeito é antideflacionista e pode chegar a tornar-se inflacionista já que não só se aumenta o *stock* de moeda (oferta) como se aumenta o rendimento disponível nas mãos do público.

Conforme teoriza du Montcel, há quatro formas fundamentais de financiar a defesa:

a) Os donativos provenientes de países amigos ou de cidadãos mobilizados pela ideologia prevalecente;

b) Os impostos, como meio mais lógico, mas que reduz o rendimento disponível e, portanto, o consumo de bens privados;

c) O empréstimo nacional, que reduz as poupanças aplicáveis em outro investimento produtivo e sobrecarrega as gerações vindouras;

d) A criação de moeda sob a forma de adiantamentos e empréstimos do Banco Central ao Tesouro, técnica altamente inflacionista.

É fácil concluir que se não houver um crescimento económico que abasteça as fontes *b*) e *c*) é a criação monetária que prevalece. Daí os aumentos de preços associados com períodos de crise e de guerra. Os efeitos contrá-

(8) Aumento da procura pública, manutenção da procura privada, aumento da poupança livre para investimento privado, tudo com base na nova moeda criada. Só que esta vem determinar uma pressão sobre o equilíbrio conjunto dos mercados de moeda e de bens e serviços. Dessa pressão resultam em geral ajustamentos pela subida de preços.

rios, deflacionista e inflacionista, associados com a afectação de recursos à defesa, contribuem para a generalização de situações simultâneas de recessão e acentuação da inflação, tudo dependendo da dimensão de cada um dos efeitos.

O caso americano recente ilustra este processo. Dado que os enormes encargos de defesa determinam um *deficit* orçamental pesado, cujo financiamento é feito no mercado financeiro, e não querendo o Federal Reserve Board consentir num aumento incontrolado da oferta de moeda, resulta que a inflação foi mantida a baixo nível (4%) mas à custa de uma elevação sensível das taxas de juro do dólar, de uma subida do valor externo deste e de uma recessão interna que em 1982/83 determinou graves problemas à indústria de construção civil e construção automóvel, às actividades exportadoras de bens alimentares e até a bancos de pequena e média dimensão, além da redução geral do nível de investimento. Ou o Federal consente em desapertar o controlo monetário e a retoma surgirá com aumento sério da inflação, ou a Administração americana desiste dos seus volumosos *deficits* e a retoma faz-se com o mesmo ritmo de massa monetária e sem grandes pressões inflacionistas, mas com redução do nível de segurança nacional (9). Não é de excluir, porém, que a baixa taxa de inflação e a euforia no campo político pesem mais que as altas taxas de juro e se assista a uma revitalização do investimento pelo menos suficiente para evitar grande recessão.

Mas num país, por exemplo, como Portugal, com maiores dependências externas e sem estrutura industrial que responda e seja estimulada pelo aumento da procura na área da defesa, o caso é mais sério visto que um outro inconveniente surgirá: a degradação da balança de pagamentos. E se os EUA aguentam bem esse preço, Portugal não o suporta.

4.3 Para os países pobres desenvolvimento e segurança opõem-se, mais do que se interpromovem. Vejamos alguns *ratio* ilustrativos do esforço de defesa mundial e de vários países conforme Quadro I. Na amostra utilizada Portugal situava-se, em 1980, ligeiramente acima da média da NATO e abaixo da Grécia, Turquia e Espanha, em termos de percentagem do PNB.

(9) Conforme «Industrial College of the Armed Forces» in «Economic Policies for National Strength», Washington 1968, enquanto a II Guerra Mundial foi financiada por colocação do *deficit* orçamental no mercado, a Guerra da Coreia foi-o por impostos sobre os contribuintes.

Em termos de esforço orçamental só não era excedido pela Dinamarca e Noruega. Assinaláveis os baixos *ratio* do Japão, dos Nórdicos e mesmo da Alemanha em termos de PNB, o que pode sintomatizar não só um bom equilíbrio entre desenvolvimento e segurança como também uma elevada produtividade e eficiência das suas estruturas de defesa.

Fica claro, de quanto se disse já, que as preocupações actuais de segurança nacional assumem uma natureza que ultrapassa as fronteiras nacionais e que se traduzem numa acentuada interdependência. A capacidade de produzir armas nucleares e de as fazer transpor as fronteiras nacionais está-se generalizando e envolvendo, assim, um número cada vez maior de países. Ao contrário do que se passara nas duas décadas posteriores à guerra, outros países, que não só os EUA, possuem hoje estruturas industriais importantes que serão a base ou da guerra ou da paz, pelo que as democracias industriais têm de se manter unidas. Além disto a História mostra que não há estabilidade garantida nas relações entre potências mundiais, pelo que a coordenação é indispensável tanto nas políticas económicas como nas questões de segurança. Daí, como já referimos atrás, a preocupação por eventuais desentendimentos entre os EUA e a CEE, por exemplo, em matéria de políticas económicas. Num período de crise internacional como o actual, tal receio é duplamente justificado. É que, quando começam as retaliações, todo o sistema económico e comercial entra em degradação.

4.4. Nos finais dos anos setenta os EUA começaram a pressionar os seus aliados europeus para aumentarem o seu esforço de defesa no contexto da NATO. Apresentava-se um Plano de Defesa a Longo Prazo — 15anos — (LTDP), com o objectivo global de conseguir 3% de crescimento real, anual, nas despesas de defesa de cada membro. Procurava-se corresponder assim ao esforço adicional que vinha sendo feito pela URSS. O objectivo para os americanos visava sobretudo melhorar as forças convencionais da Aliança, embora tudo tivesse sido despoletado pela pressão dos europeus sobre os EUA para responderem aos «SS-20», portanto no campo nuclear.

De notar que a quota dos países europeus nas despesas de defesa na NATO subiram de 23% para 42% nos anos setenta. Em percentagem do PNB as despesas europeias mantiveram-se ao mesmo nível enquanto as americanas decaíam (de facto, de acordo com o último orçamento de defesa dos EUA, estas percentagens descem de 9,5% em 1968 para 5,6% em 1974, 5% em 1978, voltando a subir a 5,3% em 1980 e a 7% em 1984). A contro-

QUADRO I

ESFORÇO DE DEFESA

Total Mundial (1980): 500×10^9US$ = 1/3 Comércio Mundial
15 × Ajuda oficial ao Terceiro Mundo
PNB total dos 65 países de África e América Latina
Rendimento Nacional Total de países que representam metade da população do Globo
2 × Despesas mundiais c/a Saúde
Despesas mundiais c/a Educação

PAÍSES	*% do PNB*	*% ORÇAMENTO*	*OBSERVAÇÕES*
Portugal	3,8	12	1980
Espanha	5 (?)	12,5	1980
Itália	2,6	13	1980
Dinamarca	2,4	6,4	1980
Alemanha	3,4	—	1980
Noruega	2,9	10,8	1980
França	4,1	—	1980
Grécia	5,1	19,8	1980
EUA	6	25,7	1982
	7	28,9	1984
Turquia	4,2	22	1982
Inglaterra	5,1	12,3	1980
NATO (média)	3,5	—	1980
Japão	1	—	1980
URSS	14 a 16	—	1982
Venezuela	2,3	—	1982
Marrocos	6,7	20,7	1982
África do Sul	—	18,1	1982
Oman	—	37	1983

FONTES: V. Halbustadt, op. cit., National Defense Budget, E.U.A. O Orçamento de Defesa Nacional, Minist. Def. Nacion., 1982, The Defense Budget, W. Kaufmann, in «Setting National Priorities: The 1984 Budget», Washington D.C., Brookings 1983.

vérsia sobre o esforço relativo dos americanos *versus* seus aliados tem prosseguido com maior ou menor virulência. O crescimento ao nível médio de 3% tem-se verificado, mas mais claramente no caso dos EUA do que nos dos seus aliados. Embora se trate de um objectivo que se procura cumprir, e por essa razão é um bom instrumento de dinamização de esforços, ele não pode ser tomado cegamente sem ter em conta a evolução económica dos países envolvidos, pois poderá tornar-se então num disruptor do equilíbrio económico dos aliados. Um ponto importante é que não basta crescer 3% as despesas com a defesa. Será importante que a eficiência cresça igualmente, sob pena de tal ritmo de esforço em volar monetário não traduzir igual efeito em termos de resultados na prontidão e capacidade de acção. Caso tal se não verifique são então as opções de natureza económica e social que têm de ser sacrificadas em favor da defesa. E tal política pode determinar um ricochete por deterioração da segurança apesar do aumento de despesas com a defesa.

Uma análise interessante de J. P. Dunne e R. P. Smith, no «Cambridge Journal of Economics», 1984 n.º 3 — Setembro de 1984, mostra que nas opções inglesas tem sido grande a controvérsia sobre os efeitos de um desarmamento ou de um reforço dos encargos com a defesa e com o seu aparato. A descida a 3,5 % do PNB teria de ser compensada por programas adicionais que mantivessem a despesa pública total invariável, assim conseguindo um aumento líquido do emprego em 100 000 postos de trabalho. Tal permitiria também alterar a reduzida taxa de crescimento económico do Reino Unido. Os ingleses têm, porém, a este respeito, um outro contra-argumento, de natureza política, que os impede de descer aos níveis dos seus aliados em matéria de esforço de defesa. É que isso seria o reconhecimento do seu modesto papel pós imperial, efectivamente mais compatível com os seus recursos económicos.

Este é o tipo de problemas que estão na base das grandes controvérsias políticas de todos os tempos, acerca da questão «canhões ou manteiga». Mas nos tempos actuais ninguém pode seriamente argumentar que a prioridade seja em absoluto para um ou outro dos termos do binómio, nem que qualquer escudo gasto num deles seja neutro nos efeitos que determina sobre o outro. No momento presente, aliás, uma outra via está em franco desenvolvimento. Ela interliga a defesa e o desenvolvimento económico, rendibilizando economicamente a primeira. Trata-se do sector das indústrias e serviços de defesa, novo sector de ponta onde a investigação e desenvolvimento de tecnologias

e produtos de fins múltiplos acrescentam enorme valor à economia nacional. É também, em geral, um sector exportador que favorece as contas externas da Nação. Nos convénios e alianças internacionais é hoje corrente as ajudas externas consistirem em encomendas de equipamentos a indústrias novas de países em desenvolvimento cujos recursos de mão-de-obra e outros justificam a instalação nesses locais. A propósito de Portugal voltaremos a referir-nos a esta questão.

5. *SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO EM PORTUGAL*

5.1. Num recente artigo da «Baluarte» (Jan./Fev. 1984), o Brigadeiro Mota Mesquita, do EMGFA, afirma que se assiste com frequência «à menção repetida de pôr em dúvida o essencial que fundamenta a própria razão de ser das Forças Armadas». E, mais adiante, que «é pena que não seja dito serem as Forças Armadas a única instituição que presta contas a tempo e horas da sua gestão orçamental,... comprovando-o o facto de nunca pedirem reforços que não sejam os resultantes de decisões governamentais, tais como os necessários para fazer face aos aumentos de vencimentos» e, juntaríamos nós, os que resultam da política cambial nacional ou da própria e autónoma subida da moeda de facturação das nossas compras: o dólar.

Mais importante ainda é a sua afirmação de que o Orçamento das Forças Armadas não é mais do que uma colagem do «conjunto dos orçamentos de cada um dos Ramos mais o do EMGFA, importando recordar que estes quatro orçamentos são elaborados separadamente pelo Exército, Marinha, Força Aérea e EMGFA, sem obediência a um planeamento, programação e orçamentação conjuntas». A própria forma de abordagem do Orçamento do Estado pelo Governo implica que seja difícil «o papel do EMGFA como coordenador da elaboração do Orçamento da Defesa Nacional, que não pode senão limitar-se a juntar os projectos separados, já influenciados pelas reduções determinadas pelo tecto global imposto pelo Governo».

Ainda do artigo em referência, e de grande importância, é o passo seguinte que informa que apesar dos esboços de planeamento já encetados nos Ramos, enquanto a técnica orçamental do total da Administração Pública não obedecer a essa metodologia, continuarão as Forças Armadas a ter de apresentar «dois tipos de Orçamento: um para uso interno, baseado no SPPO, e outro para apresentação ao Ministério das Finanças e do Plano, segun-

do a técnica tradicional, a fim de ser integrado no Orçamento Geral do Estado».

Em termos de encargos de 1984 o orçamento das Forças Armadas portuguesas atingiu 68,5 milhões de contos (reforçado recentemente em 3 milhões) o que representa um aumento de 13,4% sobre o ano anterior, ou seja, em termos reais, cerca de —13%, o que está muito longe dos +3% do compromisso NATO a que nos referimos. Em termos do Orçamento da Despesa o Orçamento da Defesa Nacional ([10]) corresponde a 7% e em termos de PNB a 2,5%. Sabendo ainda que 60% dos encargos com a defesa constituem salários e ordenados e que, portanto, quase todo o reequipamento depende da ajuda externa, fácil é concluir pela necessidade imperiosa de prosseguir dois objectivos interligados:

— A redução do peso relativo dos encargos com pessoal;
— O aumento de produtividade e eficiência em todos os sectores da Defesa Nacional.

Veja-se agora o Quadro II. A primeira grande conclusão é que, em termos reais, os orçamentos com a defesa se têm reduzido. Se este cálculo for feito tomando o período de 1974/84 e adoptando deflactores apropriados, ter-se-á que, face aos 23,4 milhões de contos do início do período, houve uma redução de mais de 50% em 10 anos. Mesmo se atendermos a que a grande redução, pela descolonização, se operou em 1974 e 1975, e tomarmos então o período 1976/84, teremos ainda assim uma redução de cerca de 18 a 20%.

Também se verifica que os aumentos são sobretudo justificados pelos encargos de pessoal, os quais se situam sempre à volta dos 60%. A subida dos encargos com o pessoal, por sua vez, é mais fruto dos aumentos de vencimento determinados para a função pública do que por significativo crescimento de efectivos. Bastará que se diga que os encargos com pessoal cresceram em média 17,5% nos últimos 4 anos, o que se situa praticamente no nível dos aumentos médios de vencimentos desse período.

As propostas orçamentais das Forças Armadas (que consideram as actuais dotações orçamentais como de «subvivência») procuram justamente uma

([10]) O conceito aqui seguido de Orçamento da Defesa Nacional é o orçamental, enquanto o do Quadro I toma o âmbito adoptado na NATO, isto é, inclui despesas com a Guarda Fiscal, GNR, pensões de reforma de militares e de civis das instituições militares.

QUADRO II

ENCARGOS ORÇAMENTAIS COM A DEFESA NACIONAL

		Total de Orç. Corrente e Investimento	*Pessoal (%)*	*% Exército*	*Δ do Total %*	*Deflacionado*
Orçamento Efectivo de	1980	37,7	60	42		
	1981	44,6	57	42	18,3	— 1%
	1982	53,7	58	40	20,4	— 3%
	1983	61,9	59	42	15,3	— 8%
	1984	71,6	61	41	15,7	— 7%
Orç. solicitado	1985	(118.7)	(43)	(41)	(65,8)	
Tecto Orçament.		(79)	(57)	(42)	(10,3)	(— 13%)

EVOLUÇÃO TEMPORAL DOS RATIO ODN/PIB E ODN/OGE

	ODN/PIB	*ODN/OGE*
1974	6,85	31,71
1976	3,7	12,41
1979	3,01	9,73
1981	3,11	8,35
1983	2,66	7,81
1984	2,45	6,96

EVOLUÇÃO COMPARADA DO CRESCIMENTO DAS DESPESAS EM ALGUNS MINISTÉRIOS (%)

	M. D. N.	*M. F. P.*	*M. Ed.*	*M. O. P.*	*M. A. I.*	*M. I. E.*
1981/80	18,3	38	14,7	— 9,8	15,5	33,6
1982/81	20,4	40,9	22,8	64,2	16,6	154,0 (*a*)
1983/82	15,3	41,4	24,3	29,6	14,8	22,4
1984/83	15,7	35,7	11,8	—30,2	18,5	16,1
Cresc. médio	17,4	38,9	18,2	7,5	16,3	48

(*a*) Alteração de Ministério e absorção do Ministério do Comércio.

redução da percentagem dos encargos com pessoal, mas com manutenção dos efectivos. Pretende-se conseguir que o financiamento de algum reequipamento seja obtido ou coberto por meios internos, e não só pela ajuda externa.

Uma última conclusão tem que ver com a distribuição por Ramos. O Exército representa 42% do total, sendo os dois outros Ramos responsáveis por 48 por cento, em partes iguais. É de salientar, aliás, uma certa precupação de manter as proporções dos Ramos nos encargos totais, o que sintomatiza não só a já falada falta de uma preparação orçamental baseada em projectos e em planeamento global, consequentes com uma estratégia de Defesa Nacional, mas também critérios exógenos que procuram a defesa de equilíbrios de tipo corporativo, aliás só possíveis pela ausência do referido planeamento e estratégia global.

No Quadro II pode ver-se também uma análise mais profunda da evolução temporal dos *ratio* ODN/PIB e ODN/OGE. É gritante a redução efectiva e progressiva do peso dos encargos com a Defesa no esforço económico e financeiro do País. Ainda no mesmo Quadro II pode ver-se a evolução comparada do crescimento das despesas em alguns ministérios. Poderá falar-se de um crescimento nominal relativamente regular mas, como já vimos, inferior à taxa de inflação, e inferior ao equivalente crescimento de outros sectores como a educação e a indústria. Em valores absolutos as despesas com a Defesa são inferiores às da Educação, Saúde, Administração Interna e outros.

5.2. Em comparações internacionais, para além do que já vimos no Quadro I, pode dizer-se que o pessoal militar e civil no sector da defesa (conceito NATO), em percentagem da população activa, passou de 7,9 % para 2,2% entre 1973 e 1982. Situou-se assim em percentagem inferior à de muitos países comparáveis, como a Grécia (2,5%), a Turquia (4,4%), a Noruega (2,6%) e a Bélgica (2,8%) entre outros.

Se considerarmos, por fim, a parte de Portugal no PIB global e nas despesas de defesa globais da NATO, verificamos que em 1973, representando 0,49% do PIB total, contribuíamos com 0,61% das despesas totais de defesa, valores que se alteraram para 0,45%e 0,36% em 1978 e para 0,45% e 0,29% em 1982. O cociente destes dois indicadores dá-nos a contribuição relativa de Portugal face à sua importância no Produto Global. Tal indicador era de 0,65% em 1982, inferior ao da Grécia (1,34%), Turquia (1,00%), mas igual ao da Alemanha e da Bélgica e superior ao

da Itália, Holanda e Noruega. Tal *ratio* é de 0,98% para o Reino Unido e de 1,24% para os EUA. A média da OTAN, exceptuados os EUA, é de 0,67%. É óbvio que os países com menos de 1 neste indicador terão um esforço financeiro comparado com os seus aliados, que é menos importante do que a sua parte na formação do PIB global.

Este panorama deve ser cotejado com o de uma conjuntura económica nacional que prevê um decréscimo do PIB de 2% para 1984 e um algo duvidoso crescimento em 1985, o que requer várias alterações estruturais. Registe-se também um nível de *deficit* das Transacções Correntes, temporariamente corrigido para menos de 1 bilião de dólares (previsão 1984), mas uma taxa de inflação que persiste acima dos 30%, um decréscimo do investimento de 20% entre 1983 e 1984, uma taxa de desemprego a atingir os 10% e, sobretudo, um *deficit* das contas públicas a atingir os 8,8% do PIB no OGE e quase os 12% no Sector Público Administrativo. Sobre isto há presunção, aliás, de agravamento, caso não se tomem medidas radicais de cirurgia e terapêutica do sector público, administrativo e empresarial (veja-se, a este respeito, «Estabilização *versus* Crescimento», in «Revista de Administração Militar», Maio/Junho 1984). Com a procura agregada sob forte controlo e travagem no investimento, o desenvolvimento económico português é praticamente nulo, apesar dos altos níveis de inflação. É a situação típica da «estagflação» motivada por crise internacional envolvente e problemas estruturais duradouros que provocam irracionalidades na economia.

5.3. Num contexto deste tipo, de crise e problemas estruturais assinaláveis, as opções fundamentais de um país conduzem mais facilmente às controvérsias a que nos temos referido. É porém nele, também, que surgem mais claras as vantagens de um programa que possa abrir espaço para uma rendibilização económica do sector da defesa nacional. Em concreto vejamos o que se passa com as nossas indústrias de defesa.

Em Portugal temos nove estabelecimentos industriais que representam já um grande valor económico, mas estão longe de constituir uma larga proporção da indústria nacional e sobretudo de pesar, como podem e devem, no lado positivo da Balança de Pagamentos portuguesa.

Ocupando em 1983 cerca de 16 000 trabalhadores (dos quais 96% de civis) este sector exportou apenas cerca de 6,5 milhões de contos em 1983, pouco mais que em 1982 e o dobro de 1981. Sendo certo que também são importadoras, estas indústrias têm um balanço cambial muito positivo. Sobres-

saem entre elas, em termos de Orçamento, a Manutenção Militar e a INDEP. Mas em termos de exportação as relevantes são a INDEP, as OGMA e a Sociedade Portuguesa de Explosivos. Em termos de perspectivas, qualquer delas pode passar a níveis de produção e exportação muito mais significativos, caso seja adoptada uma política externa congruente com as preocupações que vimos apontando e sobretudo se soubermos jogar para o efeito os poucos trunfos que temos, no campo geoestratégico e no das relações internacionais privilegiadas de Portugal. Será possível estimular outras unidades como o Arsenal do Alfeite e as Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento, por exemplo, e até introduzir nos programas de produção unidades não militares como estaleiros navais, metalúrgicas e metalomecânicas e as poucas eléctricas e electrónicas que possuímos.

Esta tem sido a política seguida por países como a Grécia, a Espanha e a Turquia. Sabemos que se tem diligenciado, sobretudo ultimamente, por introduzir na nossa política externa objectivos deste tipo que podem dar resultados a muito curto prazo. A Espanha adquiriu recentemente algum equipamento aeronáutico muito caro, no contexto de um programa vasto de que ela recebeu substancial parte das encomendas. Na «Independent Review of Economic, Political and Military Power» (NATO), Set./Out. 1984, Vol. 29, n.º 5, mostra-se o balanço comercial em matéria de defesa para vários países aliados no contexto do Memorandum of Understanding (MOU). Espectacularmente, verifica-se aí que cada dólar exportado (subcontratos, assistência, etc.) por Portugal tem como contrapartida aquisições aos EUA de 3 127,74 de dólares ([11]), sobretudo no contexto do Foreign Military Service (FMS). Os *ratio* para outros países são do tipo seguinte:

Espanha	67,86
Noruega	2,88
Bélgica	8,92
Itália	3,71
Dinamarca	1,10

([11]) *FISCAL YEAR 1983 MOU DEFENSE TRADE BALANCE US & NATO ALLIES*

Compras aos EU (10³US$)		*Vendas (10³US$)*		
FMS	142 004	(Cont. e subcontratos)		
Import. Comerc.	5 000	DD350	47	*Ratio* 47/147 004=3 127,74
	147 004		47	

A agudeza dos números diz melhor que qualquer outro argumento do que nos cabe procurar fazer neste domínio.

Se às nossas relações em termos NATO juntarmos as possibilidades a explorar no campo de outras relações internacionais privilegiadas, como o Brasil, os Países Africanos de Língua Portuguesa, a CEE e alguns países árabes, poderemos pensar num futuro bastante diferente do presente para o nosso sector de Defesa Nacional e para o que temos vindo a chamar a sua rendibilização económica. Fácil será conseguir que a criação de Produto pela área da Defesa Nacional exceda os 2,5 a 3% do mesmo que o Orçamento de Defesa Nacional consome. Em qualquer caso trata-se de interligar mais e melhor a Defesa e a Economia, isto é, de anular, por recurso a uma visão renovada das mesmas, a antinomia entre os conceitos de segurança e de desenvolvimento económico.

Sem ambicionar, por carência até de tecnologias adequadas, imitar os poderosos aliados, temos o dever de seguir e acompanhar os fracos companheiros das mesmas alianças, assim invertendo a imagem tradicionalmente negativa dos efeitos sobre a economia da defesa e da segurança nacionais.

6. *CONCLUSÕES*

Parece óbvio, perante tudo o que se disse, concluir que a defesa e a segurança têm uma influência directa e indirecta sobre o desenvolvimento socioeconómico dum país, seja pelo condicionamento do seu ritmo e magnitude, seja pelo condicionamento das estratégias adoptadas e dos mecanismos do crescimento da economia nacional e das suas interacções com a economia internacional. Igualmente se pode concluir que o desenvolvimento económico é um factor importante na determinação do tipo e intensidade do esforço de defesa e do nível de segurança alcançado.

Embora o binómio segurança-desenvolvimento implique opções difíceis que estão na base de conhecidas controvérsias, comuns a todos os países, é pacífico o entendimento de que as duas componentes são complementares, no sentido de que qualquer delas para ter carácter duradouro e estabilizado pressupõe a existência da outra. Sendo o desenvolvimento um fenómeno de crescimento da riqueza duma sociedade organizada, com mais ou menos relacionamento internacional, ele requer uma situação de segurança dessa sociedade, sem a qual a todo o momento o crescimento ou a própria identidade nacional podem ser postos em causa. Igualmente a segurança, para ter

uma capacidade de sustentação mínima, requer a existência de um processo de desenvolvimento, que é a sua fonte de alimentação em recursos e também um factor de estabilidade e de reforço da identidade nacional.

Não é indiferente para a situação económica a proporção de recursos canalizados para a segurança nacional e, ainda, a forma como essa utilização de recursos é financiada: por ajuda externa, por impostos, por dívida colocada no mercado ou por emissão monetária. Por vezes o esforço financeiro determinado pela segurança impõe a tomada de medidas de ajustamento conjuntural na ordem económica a fim de compensar os efeitos antideflacionistas daquelas despesas. Poderão ser medidas de natureza monetária, fiscal ou orçamental ou mesmo cambial.

As despesas com a defesa têm crescido em todo o Mundo atingindo volumes impressionantes quando comparados com outras opções alternativas no domínio da alimentação, da saúde, da educação, etc. Os encargos são cada vez mais expressivos não só pelos efectivos envolvidos mas, sobretudo, pelo aumento da sofisticação, complexidade e custos dos armamentos e dos esquemas de defesa modernos. O envolvimento de qualquer país nas relações internacionais interliga ainda mais os problemas económicos e de defesa, não subsistindo muitos países que possam arrogar-se uma posição de distanciamento e independência face às grandes realidades internacionais. Dada a insuficiência de recursos próprios quase todos os países procuram jogar, em alianças e arranjos internacionais, os valores geoestratégicos, ou alianças económicas, contra uma ajuda que aumente as suas possibilidades de reequipamento e incremento, em geral, dos meios de defesa nacional. É particularmente importante o efeito que pode ter, no crescimento económico, o desenvolvimento de um sector industrial ligado à defesa.

Portugal, cujo esforço financeiro com a defesa tem vindo a diminuir em termos reais e em termos relativos a outras áreas de actividade nacional, encontra-se no ponto de só poder melhorar significativamente o seu nível de segurança através do apoio externo decorrente das suas alianças internacionais e ainda pela via de um desenvolvimento acelerado do sector das actividades económicas ligadas à defesa.

Uma conjuntura económica nacional de crise persistente e dificuldades estruturais ainda não atacadas têm sido factores negativos no armamento moral e material da Nação. É um caso típico de situação em que a estagnação económica não facilita um robustecimento da segurança nacional. Mas é também um exemplo perfeito de como a alteração dos suportes industriais

da Defesa Nacional podem contribuir para uma melhoria do processo de crescimento económico, para o que terá de explorar mais activamente as suas relações externas e jogar mais forte com os seus trunfos específicos de natureza geográfica, histórica, cultural e económica. Como escreve o Comandante Virgílio de Carvalho no seu Constant Vectors of the National Defense Policy in Portugal, in «Nação e Defesa», Dezembro de 1983, esperamos que os «interesses de Portugal no seio da NATO, sejam bem entendidos pelos seus aliados... e que a sua participação requer um esforço adicional na defesa militar... o que significa que Portugal não só tem o direito de esperar apoio dos seus aliados ... mas de facto também necessita dele desesperadamente».

Como referiu o CEMGFA, General Lemos Ferreira, em conferência ao CDN/84, «Portugal, não podendo ser neutral, por incapacidades várias, nomeadamente aquela de nos assumirmos em plenitude e conscientemente aceitarmos os riscos e sacrifícios dessa atitude, fazemos parte de uma Aliança que certamente também serve os nossos interesses...». E mais adiante «é indispensável uma contínua e insistente acção política junto dos aliados que mais podem e devem ajudar-nos, bem como é imprescindível que no plano técnico apresentemos na OTAN e no plano bilateral programas realistas, entrosados e fundamentados em racionais sólidas».

Deveremos encerrar este trabalho referindo que na disciplina e força moral da Nação, e no seu nível de educação geral, assentam em grande parte as componentes não económicas da segurança nacional. É portanto à política específica do Governo nesses campos e à coerência e estabilidade da situação política nacional que se terão de pedir contribuições decisivas para um crescente nível de segurança nacional em Portugal.

Lisboa, 7 de Novembro de 1984.

Walter W. P. Marques

BIBLIOGRAFIA

— Textos de apoio indicados.
— Hitch, Charles J. e Roland N. MecKean — «The Economics of Defense in the Nuclear Age» — Rand. Corp. — Havard University Press — Nova Iorque — 1978.
— Hough, Richard L. — «Economic Assistance and Security» — National Defense University — Washington DC — 1982.
— Industrial College of the Armed Forces — «Economic Policies for National Strength» — Washington DC — 1968.
— «Setting National Priorities: the 1984 Budget», vários — Brookings Institution — Washington DC — 1983.
— Weidenbaum, Murray L. — «The Economics of Peacetime Defense» — Präger Publishers — Nova Iorque — 1974.

TEXTOS DE APOIO

— «Fundamentos de Doutrina» — ESG Brasil.

Cap. 6 — «Segurança e Defesa»
Cap. 7 — «Segurança e Desenvolvimento»

— «Economie et Défense» — Henri Tezenas du Montcel

I — «La Défense, Agent de l'Economie»
II — «L'Economie, Agent de la Défense»

— «National Security and Economic Development» — Charles S. Robb — «Vital Speeches of the Day» — Dec. 15, 1983— Biblioteca Americana — Lisboa
— «Armas y Desarrollo» — Angel Viñas, pág. 69 — Economia de la Defensa — Ministerio da Economia y Comercio — n.º 592 — Madrid — 1982.
— «The Defence Budget» — William W. Kaufmann — Cap. 3 de «Setting National Priorities: the 1984 Budget» — Washington DC — Brookings Institution — 1983.
— «The Economic Consequences of Reduced UK Military Expenditure» — J. P. Dunne e R. P. Smith — in Cambridge Journal of Economics — n.º 3 — Set. 1984.
— «Defense in Tight Economies: Financial and Political Aspects» — Victor Halbustadt — Lecture for National Defense Institute — Lisboa — «Nação e Defesa» — 1983.
— «Politica Economica y Politica de Defensa: una perspectiva española» — Angel Viñas — «Nação e Defesa — 1983.
— «Desenvolvimento e Despesas Militares» — Magalhães Mota — «Nação e Defesa» — 1983.
— «O Orçamento da Defesa Nacional para 1982 — Exposição do MDN» — Ministério da Defesa Nacional — 1982.
— «O Orçamento das Forças Armadas» — Brigadeiro Victor Mota Mesquita — in «Baluarte» — n.º 1 — Jan./Fev. 1984.
— «The Emergence of Military Industriels in the South» — Miguel S. P. Wionczek — «Industry and Development» — n.º 12 — 1984.
— «La Defensa Economica: una conceptualizacion para España — Angel Viñas — pág. 115, «Economia de la Defensa» — Ministerio da Economia — n.º 592 — Madrid — 1982.