
**RESERVAS ESTRATÉGICAS DE BENS INDUSTRIAIS
NÃO ENERGÉTICOS**

João Antunes Bártolo

RESERVAS ESTRATÉGICAS DE BENS INDUSTRIAIS NÃO ENERGÉTICOS (*)

1. A DEFESA E A ARMA ECONÓMICA

A defesa nacional encarada como atitude global que visa a prevenir e superar as contingências que possam pôr em causa a permanência, em condições de liberdade e autonomia, das sociedades nacionais é, sabemo-lo todos, um exercício contínuo de complexidade crescente, alimentado, de forma inexorável, por novas variáveis.

Neste conjunto de variáveis assumem particular relevo, nos dias de hoje, as que respeitam à defesa económica.

A cada passo assistimos a situações de confronto exposto ou velado entre nações, em que a defesa e a afirmação dos interesses próprios se dirime no campo das relações de forças económicas, campo este do qual o poder militar constitui a retaguarda e recurso extremo.

Se, brevemente, nos detivermos sobre algumas das mais recentes confrontações internacionais constataremos que:

— Só um mês decorrido sobre a invasão, pela Argentina, das ilhas Malvinas, se verificou o primeiro confronto militar.

Todavia, 24 horas volvidas sobre a ocupação das ilhas, a Inglaterra, apoiada pela Comunidade Económica Europeia, impunha medidas de retaliação económica cujo efeito foi imediatamente referenciável no ambiente de exaltação nacional que se vivia no país invasor. Este episódio, a guerra das Malvinas, estava nas primeiras fases do seu desenvolvimento quando, há praticamente um ano, aqui interviemos. E nos poucos dias que tinham decorrido sobre o seu início tinha já sido detectada a vulnerabilidade económica de um dos beligerantes.

(*) Exposição feita no Instituto da Defesa Nacional, ao Curso de Defesa Nacional, em 8 de Abril de 1983.

O que então não era previsível é que também o outro beligerante, a Inglaterra, veria com o mesmo conflito explicitar as suas vulnerabilidades económicas, a tal ponto que a decisão agora acabada de tomar pelo Governo britânico, de constituir um «stock» estratégico, estabelece uma directa relação de causa e efeito entre o conflito e a medida, discutida por muitos anos mas só agora, finalmente, anunciada.

- Quando dos recentes acontecimentos da Polónia, ou quando da invasão, pela União Soviética, do Afeganistão, foram, mais uma vez, os instrumentos do arsenal económico os considerados e aplicados para repor, ou pelo menos limitar e conter, iniciativas que punham em risco os equilíbrios geoestratégicos e o «status» aceite.

A dependência alimentar da União Soviética e as suas importações de trigo, os equipamentos para exploração petrolífera e os «pipeline» de grande dimensão, para transporte de gás, foram, na circunstância, alvos do conjunto de medidas económicas tomadas;

- Ao contrário dos exemplos anteriores em que a arma económica surgiu como alternativa — pelo menos numa primeira fase — ao confronto militar directo, é também possível encontrar na história recente das relações mundiais exemplos de factos políticos que, observados numa óptica estrita dos interesses regionais em presença, teriam ficado quase ignorados se as suas consequências não pusessem em causa interesses vitais da esfera económica em vastas áreas do Globo.

A intervenção militar da França no Shaba em 1978 visava, para além de todas as razões que tenham sido oficialmente proclamadas, a acautelar o fornecimento de um elemento metálico essencial para a civilização industrial moderna: o cobalto, cuja produção é controlada a 70 % por dois países — o Zaire e a Zâmbia.

Com efeito, a melhor medida da importância mundial desse acontecimento está, sem dúvida, plasmada no facto de que em 48 horas, após o início da crise do Shaba, os preços do cobalto tinham subido quase 10 vezes, passando de \$13/kg para \$110/kg.

Estamos pois bem longe dos tempos em que a cisterna e o celeiro constituíam no plano económico a suficiente reserva de bens, com significado estratégico para a defesa da cidade.

2. AS RESERVAS ESTRATÉGICAS NO QUADRO DE UMA ESTRATÉGIA ECONÓMICA DE DEFESA

2.1 O caso do petróleo

Os factos que citei evidenciam em que medida, no desenvolvimento das relações internacionais, considerações da esfera económica fazem parte de um quotidiano que se projecta sobre questões de defesa nacional e geoestratégica.

Penso, a este propósito, valer a pena retermo-nos, por momentos, sobre o caso do petróleo, pelo interesse pedagógico e metodológico que o mesmo encerra.

Para além de inconvenientes de natureza económica, e grandes foram, que terão resultado da crise petrolífera de 1973, creio ser possível levar-lhe a crédito alguns aspectos positivos desde que aproveitados como ensinamentos no equacionamento da questão dos «stoks» estratégicos no quadro de uma estratégia económica de defesa.

A partir do embargo petrolífero de então ficou evidenciada, sem sombra de dúvida, a fortíssima dependência energética das nações industriais do Ocidente de um clube restrito de fornecedores, dependência agravada pela sua concentração geográfica.

Esta ostensiva vulnerabilidade a situações de emergência internacional foi então finalmente compreendida em toda a sua extensão.

A partir dela assistimos a uma mudança fundamental na abordagem da questão energética pela generalidade dos Governos e de que destaco os seguintes aspectos:

- 1.º O enunciado das políticas de desenvolvimento económico nacionais passa a equacionar o problema das vulnerabilidades energéticas externas em termos da sua minimização com carácter permanente — e não exclusivamente conjuntural ou de crise;
- 2.º Essa abordagem, essencialmente diferente, conduz por considerações de defesa a desenvolver:
 - Políticas de diversificação das fontes externas de abastecimento;
 - Políticas de substituição do bem vulnerável — o petróleo — com recurso ao carvão, energia nuclear, etc.;

- Políticas de inovação tecnológica com o objectivo de encontrar fontes sucedâneas ou materiais alternativos de menor conteúdo energético;
- Políticas de poupança de energia;
- Revisão das políticas de «stockagem».

Assim, o exemplo do petróleo serve-nos para evidenciar que, num quadro de preservação da autonomia nacional, a resposta estratégica a uma vulnerabilidade externa fundamental apontou, na maioria dos países, para uma abordagem integral do problema com o objectivo de reduzir tal vulnerabilidade em termos permanentes, conduzindo ao conceito dinâmico de *gestão do bem crítico*, surgindo, neste contexto, o «stock» estratégico somente como mais um instrumento, embora importante, de actuação.

2.2 Os bens industriais não energéticos

Embora menos visíveis e conhecidas é possível referenciar, a nível das economias industriais, vulnerabilidades não menos dramáticas na área das matérias-primas.

Assim, a título de exemplo, verificamos que para cinco elementos fundamentais às modernas tecnologias, o eixo Moscovo-Pretória detém, em conjunto, a seguinte percentagem do abastecimento mundial:

QUADRO I

	URSS	África do Sul	Total
Platina	25	72	97
Vanádio	74	19	93
Manganês	38	45	83
Ouro	16	60	76
Crómio	3	63	66

FONTE: *Le Nouvelle Economiste* n.º 323, de 8 de Fevereiro de 1982, pág. 28

Recentemente, e perante um cenário como o apresentado, o vice-presidente de um grande grupo internacional metalúrgico afirmava que se a União Soviética viesse a formar um cartel económico com a África do Sul o mundo Ocidental ficaria, em seis meses, completamente dominado.

E, todavia, há quem sustente que estes países mantêm contactos secretos para regulação dos mercados mundiais.

A interrupção brusca feita pela União Soviética em 1979 no abastecimento de esponja de titânio, material este de que, há cerca de 20 anos, é importante fornecedor, teve forte impacte na indústria aeronáutica do Ocidente, levando, por exemplo, ao encerramento de fábricas deste sector em França.

Na altura o facto foi atribuído à adopção, por aquele país, de um plano para limitação da exportação de materiais estratégicos.

Tenha-se presente que um bombardeiro «B1» utiliza 92 ton. deste elemento de liga, sendo muito superiores as incorporações nos submarinos nucleares.

O titâneo é, porém, para este efeito, um mero exemplo.

O Quadro II mostra o aumento de dependência externa dos EUA, nos últimos 20 anos, relativamente a 25 materiais considerados críticos sob o ponto de vista da produção industrial e designadamente das tecnologias avançadas e militares.

Não é entretanto mais confortável a posição da Europa na qual nos inserimos:

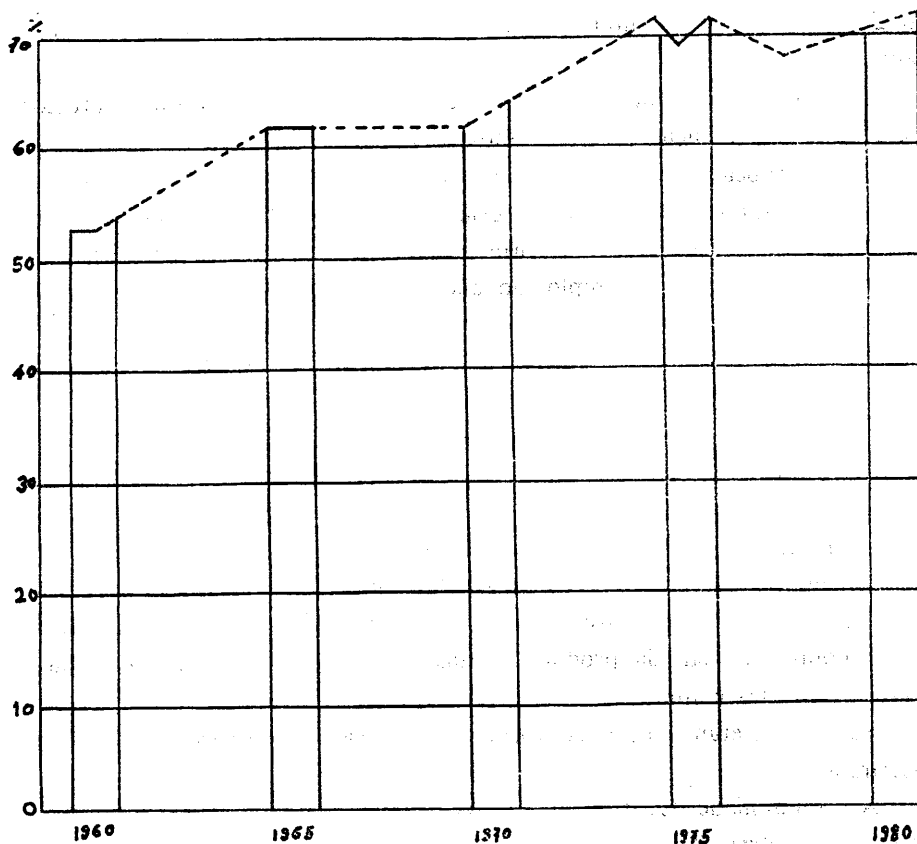
A Comunidade Económica Europeia importa 95 % dos minérios de cobre que utiliza, 82 % das suas necessidades de alumínio, 80 % das suas necessidades de estanho, enquanto é de 100 % a sua importação de minérios de titânio.

Para alguns dos produtos citados os fornecedores mundiais não vão além de três países, todos eles situados fora da Comunidade.

Num mundo extremamente desigual em matéria de repartição de recursos, em que os problemas da defesa coexistem com problemas de bem-estar social e progresso económico, são, paradoxalmente, as próprias necessidades de progresso económico e de defesa a gerar, pela busca de

QUADRO II

Evolução da dependência dos EUA, em relação à importação de 25 minerais e metais



Compilado por Booz, Allen & Hamilton Inc. a partir de elementos constantes em «The Statistical Abstract of the United States» (edição de 1979)

Antimônio	Minério de Ferro	Estrôncio
Asbestos	Manganés	Tântalo
Bauxite e Alumina	Mercúrio	Estanho
Cádmio	Mica (folha)	Titânio
Crômio	Níquel	Tungstênio
Cobalto	Grupo da Platina	Urânio
Colômbio	Potássio	Vanádio
Flúor	Selênio	Zinco
Ouro		

soluções cada vez *mais inovadoras e mais exclusivas*, os próprios germens de dependência e vulnerabilidade:

Sistema de equações complexo a soluções, quem sabe, talvez só imaginárias!

A busca de uma síntese do interesse nacional, numa dialética económica de que os termos são: dependência, complementaridade, especialização, competitividade — *versus* — independência, integração industrial, alternativas de substituição.

Ao mesmo tempo que o Presidente Reagan, a propósito do recente contrato franco-russo para compra de gás, falava de «*finlandização energética da Europa*», Mitterrand falava de «*diversificação energética necessária*».

É aliás a conjugação dessa dependência económica no mundo de hoje, com as necessidades vitais de defesa, que explica o diferendo que nos meses recentes se arrastou entre os EUA e os seus aliados europeus, envolvendo os fornecimentos de equipamento para o transporte do gás natural a partir da URSS.

3. A ESTRATÉGIA EM MATERIAIS CRÍTICOS

3.1 O caso de algumas nações industriais

Creio ser possível encontrar nesta área dos materiais críticos ao processo industrial um comportamento dos Governos das grandes potências industriais que, em larga medida, acompanha a trajectória seguida no caso do petróleo, embora com substancial decalagem temporal.

De diferente, talvez, o facto de não ter existido ainda com as matérias-primas o equivalente a um embargo petrolífero.

Assm, ao analisarmos a actuação, nos últimos decénios, nos diversos países industrializados, na formação e execução das suas estratégias de defesa económica com vista a superar as vulnerabilidades em bens críticos e estratégicos verificamos, em quase todos os casos, a existência de dois estádios qualitativamente bem diferentes:

- Num primeiro tempo, situando-se entre a Primeira Guerra Mundial e a década de 70, verificamos que a actuação dos Governos se dirige, fundamentalmente, à constituição de «stocks» de materiais

estratégicos e críticos destinados a ser utilizados em situações de *contingência nacional ou tempo de guerra*.

Foi esta, praticamente, a óptica prevalecente até recentemente.

Nesta linha foram as primeiras medidas legislativas de «stockagens» estratégicas que, embora de carácter limitado, os EUA adoptam em 1917 para o departamento da Marinha.

Todavia é em 1938 que é publicado o *Strategic Materials Act* em que um primeiro programa de «stockagem» é estabelecido.

Nova legislação é publicada em 1946 com o *Strategic and Critical Materials Stockpiling Act*.

A filosofia desta legislação visava, nesta fase, ainda, a fazer face essencialmente a situações de guerra.

Idêntico é o espírito da legislação que também em meados da década de 30 é promulgada na Suécia e que visava a «reforçar a segurança nacional em caso de guerra».

Também a Noruega, por esta altura, lançou o seu «stock» estratégico que monta a cerca de 100 milhões de coroas.

É provável que outros países tenham, nesta mesma época, tomado medidas semelhantes visando acautelar aspectos da sua defesa, todavia, como aliás ainda hoje frequentemente acontece, rodeadas de secretismo que nos não permite caracterizá-las.

- A partir de meados da década de 70 é entretanto possível registar uma inflexão fundamental na abordagem da problemática e na própria definição das finalidades a que deverão servir as reservas estratégicas, e que claramente se tem de atribuir à súbita compreensão das vulnerabilidades profundas que caracterizam as economias industriais.

- É assim que verificamos, por exemplo, que na Suécia se define o objectivo de constituir um «stock» estratégico incluindo alguns materiais essenciais, de entre os quais se destacam o crómio, o níquel, o vanádio, o manganés e o titânio, destinados a cobrir as suas necessidades face a uma «crise em tempo de paz» tendo como objectivo: «manter, na medida do possível, a produção, o emprego e as exportações num nível normal».

Destacamos, neste enunciado, a compreensão profunda de que a defesa nacional é salvaguardada, na medida em que é posta a

coberto de acções hostis externas que ponham em causa a capacidade produtiva, o bem-estar económico e a paz social.

Actuações de sentido idêntico se encontram noutros países.

Assim, através de legislação promulgada em 1979, a orientação do *Strategic and Critical Materials Stockpiling Act* sofre profunda alteração, definindo-se-lhe como objectivo: «atenuar e suprimir, na medida do possível, toda a dependência perigosa e custosa dos Estados Unidos face a fontes de aprovisionamento estrangeiras de matérias-primas, em caso de urgência».

Acrescenta-se ainda que os níveis de «stocks» estão definidos de modo a serem suficientes para fazer face a situações de urgência ou guerra em duas frentes que tenham a duração de 3 anos.

De sublinhar, também, o conceito enunciado na mesma legislação de que os objectivos de uma estratégia de «stocks» em materiais sensíveis não são estáticos mas antes mutáveis em função de condições específicas e, portanto, objecto de periódica revisão e ajustamento por parte de entidades especificadas às quais tal encargo foi atribuído.

Anota-se, como apontamento adicional, que os «stocks» estratégicos contemplam, no caso dos Estados Unidos, 95 materiais diferentes e representarão, quando totalmente realizados, uma imobilização financeira de 12 biliões de dólares. No momento actual, o valor destes «stocks» é da ordem dos 7 biliões de dólares.

Outro exemplo com interesse para análise é o caso da França.

Sob forma discreta foi o GIRM (Groupement des Importateurs et des Repartiteurs de Metaux) encarregado de, por conta do Governo francês, constituir «stocks» de materiais estratégicos.

Têm em vista estes «stocks» fazer face a rupturas temporárias, nos fluxos de abastecimento, devidas a crises políticas e ainda a situações de tensão e a flutuações provocadas por oligopólios produtores. A extensão dos objectivos referidos confere, pois, a estes «stocks», o carácter de um verdadeiro instrumento de defesa da economia nacional em tempo de paz.

Sendo os níveis de «stockagem» mantidos secretos fixou-se-lhes, todavia, o objectivo de, em 1985, satisfazer as necessidades francesas por dois meses, indo até seis meses em situação de penúria total.

Tudo isto com um investimento estimado em 5 biliões de francos franceses.

No caso da República Federal da Alemanha, embora não tenha sido constituído um «stock» nacional, tem o Governo atribuído incentivos financeiros às empresas para tal constituição. Relatórios recentes sugerem que estas medidas tiveram muito pouco alcance. Quanto ao Japão, constituiu há já algum tempo «stocks» de alguns materiais críticos. Todavia, muito recentemente o Governo daquele país tomou a decisão de, até 1987, reforçar o seu «stock» de 11 metais críticos, de tal modo que pudessem satisfazer as necessidades do país por 60 dias em vez dos 10 actuais.

Quanto à Inglaterra foi factor decisivo a experiência recente do conflito com a Argentina

A decisão tomada há menos de dois meses, pelo Governo britânico, estabelece, com base em critérios que têm em conta a contribuição para a economia nacional e vulnerabilidade, a «stockagem» de crómio, manganés, fosforite, e de metais do grupo do «platínio» com vista a satisfazer 3 meses de necessidades do país.

A este propósito vale ainda a pena registar a forte aceleração que assumiu, nos dois últimos anos, o tratamento deste tema, em duas das mais importantes organizações internacionais que reúnem países industrializados: a CEE e a OCDE.

A consciência avivada das vulnerabilidades nacionais e o desejo de encontrar formas internacionalmente articuladas de lhes fazer face, ou pelo menos de lhes reduzir os efeitos, levou a que, quer a CEE quer a OCDE tivessem, no último ano, concentrado esforços no alargamento e aprofundamento do debate sobre esta questão.

Sendo a CEE uma comunidade económica de Estados em que objectivos de integração têm conduzido, em vastos domínios, à adopção de soluções comuns para superação de idênticas dificuldades, não deixa de ser significativo o ter de reconhecer-se que, apesar do interesse posto nesta questão, nenhuma proposta, encarrando a constituição comunitária de reservas estratégicas, tivesse sido desenvolvida apesar de algumas recomendações nesse sentido. É que, estando em causa questões que directamente se prendem com a defesa dos sectores críticos de economia e indústrias de

defesa, não querem os Estados remeter para um consenso de nações, ainda que aliadas, a partilha dos meios de que tão vitalmente dependem.

Daí que, na CEE, as actuações positivas dos últimos anos e as programadas tenham, sobretudo, consistido no levantamento comunitário dos recursos minerais e metálicos e na organização dos apoios financeiros e técnicos à exploração e aproveitamento desses recursos, quer no espaço geográfico da Comunidade quer mesmo noutros continentes, e ainda no desenvolvimento de um programa de R&D para realização, entre 1982 e 1985, de pesquisa de novos materiais com base em matérias-primas que reduzam as actuais vulnerabilidades.

Quanto à OCDE tem interesse referir que, apoiada num grupo de alto nível sobre «commodities», vem decorrendo um debate envolvendo a «stockagem», com fins estratégicos, de matérias-primas. Um passo significativo desse debate teve lugar com o lançamento, junto dos Governos dos países membros da Organização, de um inquérito incidindo sobre 4 pontos:

- I — Comentários gerais sobre práticas e políticas de «stockagem» nacional;
- II — A organização das responsabilidades pela «stockagem»;
- III — Métodos seguidos no financiamento;
- IV — Implicações económicas internacionais das políticas nacionais de «stockagem» económica;

e que serviu de base a um encontro que no passado mês de Novembro decorreu em Paris na sede daquela organização.

Ressaltam dessa análise os seguintes dois aspectos:

- A — Em primeiro lugar, uma certa indefinição relativamente à finalidade mesma dos «stocks» constituídos e que levou a delegação da Austrália a propor a distinção entre:
 - «Stocks» puramente comerciais detidos por grandes produtores ou consumidores, visando sobretudo a objectivos de curto prazo ou de *regularização* dos fluxos comerciais;

- «Stocks estratégicos» constituídos por estritas razões de segurança e destinados a ser utilizados em situações de crise nacional;
- «Stocks» económicos, representados por produtos em excesso dos «stocks» anteriores e claramente destinados a influenciar o comportamento do mercado, nomeadamente no domínio dos preços.

B — O segundo aspecto tem a ver com a constituição e utilização dos «stocks» económicos, os quais mostram tendência para se expandirem a pretexto de que se trata de «stockagens» estratégicas, e que ameaçam vir a constituir elemento fortemente perturbador da ordem económica internacional. Em linha com esta preocupação é a mesma Austrália a sugerir que, com prioridade, se considere no seio da OCDE a redacção e aplicação de um código de comportamento na constituição e disponibilização de «stocks» económicos.

3.2 *Vectorios de desenvolvimento e objectivos mais salientes das estratégias em materiais críticos*

Como objectivos comuns das estratégias que se têm desenvolvido nas sociedades industriais podemos, assim, destacar:

- 1.º Actuação global no sentido de reduzir as dependências em termos estruturais e permanentes;
- 2.º Criação de um convincente dissuasor à guerra económica garantindo o bem-estar nacional e a segurança, com funcionamento estável, em tempo de paz, do aparelho produtivo;
- 3.º Garantir o aprovisionamento para o funcionamento dos sectores vitais da economia em situações de emergência nacional e guerra.

Como meios complementares entre si na concretização dos objectivos enunciados é possível destacar os seguintes vectores de actuação:

- 1.º Pesquisa de novos materiais susceptíveis de produção nacional nas áreas críticas de grande dependência;

- 2.º Pesquisa de novos conceitos técnicos que dispensem, para uma mesma aplicação, a utilização de materiais críticos;
- 3.º Pesquisa metalúrgica básica para reduzir as quantidades de materiais críticos numa determinada aplicação, com manutenção dos níveis de «performance» desejados;
- 4.º Envolvimento económico e controlo directo de operações de pesquisa e exploração de materiais críticos fora do território nacional;
- 5.º Constituição de reservas estratégicas;
- 6.º Desenvolvimento da *prontidão para a substituição*, apoiada num «stock» *estratégico de informação* sobre vulnerabilidades.

São exemplo de estratégias, abrindo-se sobre as três primeiras vertentes citadas, quer o programa de pesquisa e desenvolvimento lançado pela CEE para o período de 1982 a 1985, e que acima citei, quer o programa lançado pela NASA no Lewis Research Center e destinado a reduzir a dependência de metais estratégicos, pelos Estados Unidos, na área da indústria aeroespacial.

4. CRITÉRIOS BALIZADORES DE UMA RESERVA ESTRATÉGICA

- Como critérios balizadores surgem, por uma ordem que cito de maneira intencional:
 - O critério financeiro;
 - O critério da medida da vulnerabilidade.

4.1 Critério financeiro

A circunstância de só nas sociedades altamente ricas e industrializadas encontrarmos constituídos «stocks» estratégicos de bens não energéticos é, sem dúvida, fortemente indicativo do peso financeiro de tais actuações.

Convirá, aliás, notar que se as sociedades altamente industrializadas apresentam, pela sofisticação e diversidade dos materiais que transformam, fortes vulnerabilidades externas em zonas pontuais, a circunstância da sua própria capacidade tecnológica e aparelho industrial diversificado, e fortemente integrado com fileiras industriais completas, desloca para a zona das matérias-primas essas vulnerabilidades.

Outro tanto se não passa com países menos industrializados em que as ligações ao exterior se verificam a todos os níveis do sistema produtivo: matérias-primas e produtos semitransformados além de produtos acabados.

Compreende-se que as actuações de «stockagem» estratégica incidindo sobre bens já processados agrava substancialmente os inerentes custos.

Daí que a multiplicação das vulnerabilidades nos diversos níveis do sistema produtivo de países menos desenvolvidos torne, por regra, desproporcionado, com a própria capacidade financeira dessas economias, o esforço que resultaria de uma extensiva e sistemática actuação no domínio das armazenagens estratégicas.

4.2 Critério de vulnerabilidade

Michel Clamen, responsável pela gestão das matérias-primas no Ministério da Indústria francês, propõe como componentes de uma análise de vulnerabilidade com vista à redução das dependências nacionais face ao exterior as seguintes:

QUADRO III

COMPONENTES DA VULNERABILIDADE		
Vulnerabilidade externa	Macroeconómica	— Balança comercial
	Física	— Dependência
	Geopolítica	— Sensibilidade internacional
Vulnerabilidade interna	Científica e técnica	— Utilidade
	Estrutural	— Rigidez estrutural
	Social	— Sensibilidade social
	Psicológica	— Resistência à mudança

FONTE: *La Technique Moderne*, n.º 9-10, Outubro 1979, pág. 17

Referirei apenas os aspectos de utilidade e rigidez estrutural por eventualmente menos claros:

A utilidade ligada a vulnerabilidades científica e técnica caracteriza a capacidade técnica de substituição de um material correntemente utilizado por outro, menos usual, na mesma aplicação.

A rigidez estrutural mede as limitações que se deparam na introdução de mutações profundas ao aparelho produtivo, em tempo útil.

5. O CASO PORTUGUÊS

São suficientemente conhecidas, e sobretudo sê-lo-ão dos participantes deste curso de defesa nacional, as características positivas da indústria portuguesa, do mesmo passo que as suas debilidades estruturais.

Destas últimas, porque é essencialmente de as superar que se trata, quando elas se agudizem em situação de crise ou emergência nacional, lembrarei os seguintes aspectos:

- Forte dependência externa em matérias-primas;
- Fraca integração vertical das fileiras produtivas com intenso recurso, a diversos níveis da cadeia produtiva, a «in-puts» importados;
- Fraca densidade da malha industrial nacional;
- Capacidade limitada para a satisfação qualitativa e quantitativa das necessidades nacionais em bens industriais, traduzida aliás no quadro da nossa balança comercial;
- Capacidade tecnológica com limitações que se traduzem no recurso intenso à importação de tecnologias e bens de equipamento.

Deste ponto de vista poderá, aliás, ser ilustrativo proceder a uma análise em alguns sectores industriais mais relevantes, quer numa perspectiva da dependência externa quanto às matérias-primas utilizadas quer quanto à participação nacional no investimento, nomeadamente no que toca a bens de equipamento.

De uma análise mais ampla efectuada reproduzimos, por julgarmos especialmente sugestivo, nos quadros IV, V, VI, VII, algumas das conclusões em matéria de dependência externa a que chegámos.

Se transpusermos para o exercício de apreciação da dependência externa da indústria portuguesa o conceito de que: «uma cadeia é tão forte quanto o mais fraco dos seus elos» ficar-nos-á a ideia de uma extensa e genera-

QUADRO IV

Dependência externa de matérias-primas por sectores de actividade
1978

CAE	Designação	Importação (contos)	Dependência ⁽¹⁾ (%)	Autonomia ⁽²⁾
3512.1	Fábrica de adubos	1 100 659	30 %	0,71
35112.2	Preparação de pesticidas	825 400	61 %	0,39
3513.1	Fáb. resinas sintéticas, mat. plás- ticas	856 125	41 %	0,65
3513.3	Fáb. fibras artificiais e sintéticas	985 900	58 %	0,42
3522.0	Fabric. de produtos farmacêu- ticos	2 770 000	84 %	0,33
3523.2 3523.3	Fabricação de sabões detergentes e afins	1 588 255	72 %	0,29
355	Indústria da borracha	2 581 524	65 %	0,21
356.0	Fabric. artigo de mat. plásticas	3 122 000	52 %	0,17
	Bens de equipamento e mat. de transporte	5 924 253		
	Metais	21 474 724	78 %	0,43
3224 3231	Indústrias de couro e calçado	1 856 870	40 %	0,60
	Indústria têxtil e do vestuário	—	90 %	—

(1) Definida como a relação «importação/consumo aparente» que constitui uma aproximação à relação «importação/consumo nacional».

(2) Definida como relação «produção nacional/consumo aparente» que constitui uma aproximação à relação «aprovisionamento nacional/consumo nacional».

QUADRO V
Materiais metálicos e suas obras
Dependência externa
1978

Material	Países fornecedores (%)				Dependência (%)	Autonomia
	RFA	FRA	JAP	BEL/L		
Ferro	18	10	10	9	73	0,42
Cobre	RFA	RUN	BEL/L	FRA	100	0,11
	17	16	15	14		
Níquel	RUN	RFA	FRA	FIN	100	0
	41	24	9	7		
Alumínio	FRA	NOR	RFA	HOL	100	0,04
	18	14	10	9		
Chumbo	RUN	SUE	BEL/L	HOL	100	0,01
	85	12	2	1		
Zinco	SEL/L	HOL	FRA	CAN	100	0
	26	21	18	11		
Estanho	HOL	BEL/L	RUN	ESP	50	0,73
	25	17	6	3		
Tungsténio	—	—	—	—	0	—
Urânio	—	—	—	—	0	—
Silício	—	—	—	—	0	—
Todos	RFA	FRA	BEL/L	RUN	78	0,43
	20	14	12	10		

1978

<i>Material</i>	<i>Países fornecedores (%)</i>				<i>Dependência (%)</i>	<i>Autonomia</i>
Sulfamidas					100	0
Vitaminas					100	0
Hormonas					93	1,1
Alcalóides					44	0,62
Antibióticos					71	1,1
Restantes «inputs»					0	1
Todos os «inputs» do sector	RFA 22	ITA 14	EUA 10		84	0,33

QUADRO VII

**Participação nacional nos investimentos de bens de equipamento
1977-1979**

<i>Sector</i>	<i>Participação média %</i>
Indústrias alimentares	47
Bebidas	33
Tabaco	—
Têxteis e vestuário	16
Curtumes e calçado	40
Madeira, cortiça, mobiliário	43
Papel, artigos de papel	23
Borracha	9
Químicas (básicas e diversas)	40
Derivados do petróleo	24
Outros minerais n/ metálicos	51
Cimento	53
Metalúrgicas de base	66
Produtos metálicos, máquinas n/ eléctricas e material de transporte	43
Máquinas e material eléctrico	44
Construção reparação naval	35
Transformadoras diversas	27

FONTE: IACEP (Instituto de Análise de Conjuntura Económica).

lizada situação de dependência externa em diversos planos do sistema produtivo e em que o diagnóstico das vulnerabilidades mais agudas se apresenta com complexidade extrema.

Esta situação é ainda acentuada, no caso de alguns bens, pelo facto de o aparelho produtivo estar concentrado numa única entidade, utilizando equipamentos importados em grande parte, o que significa que a dependência externa em matéria de «in-puts» se associa a concentração do risco produtivo.

Se quisermos estabelecer um confronto com os sectores energético e alimentar poderemos certamente concluir que, sendo menor a dependência externa em bens industriais — medida esta como a relação entre o total das necessidades e a parte delas que é satisfeita pela oferta internacional — e incidindo a produção de bens industriais sobre necessidades à primeira vista menos essenciais, é todavia mais complexo o exercício de identificação das vulnerabilidades críticas e certamente mais difícil a garantia generalizada do abastecimento por via de uma actuação a nível da «stockagem» defensiva.

5.1 *Que objectivos propor para uma política nacional de reservas estratégicas?*

Num quadro em que as dependências externas são vastas e diversificadas, quer em termos dos «in-puts» para a indústria, quer em termos dos próprios bens de equipamento, quer, finalmente, em termos dos bens industriais finais, não se afigura viável o desenvolvimento de uma estratégia que, por igual, visasse a eliminar vulnerabilidades externas no conjunto do aparelho produtivo, ainda que por prazo limitado de tempo.

Desde logo ressalta, portanto, o facto de que qualquer actuação deverá ser caracterizada por um *enorme esforço de selectividade de objectivos*.

Pensamos ainda que o estabelecimento dos objectivos específicos deverá resultar de um exercício iterativo que equacione os seguintes três aspectos fundamentais:

- 1.º Os cenários de emergência nacional mais plausíveis;
- 2.º Vulnerabilidades detectadas nas emergências cenarizadas;

- 3.º Custo financeiro das diversas alternativas de constituição de reservas estratégicas em relação com os riscos de defesa associados a cada uma delas, isto é, análise dos custos e benefícios em aumento de segurança no quadro geral de uma gestão económica de recursos afectos à defesa.

Entretanto, como contribuição para a definição de uma estratégia neste domínio avançaríamos, como objectivos genéricos, os seguintes:

- 1.º Assegurar a satisfação das necessidades vitais em bens industriais carecidos pelos cidadãos e pelo funcionamento da colectividade, enquanto possam ser reconstituídas alternativas de substituição.

Como exemplo de sectores eventualmente referenciados neste primeiro objectivo refiro:

- Indústrias alimentares;
- Indústria farmacêutica;
- Sanidade básica e desinfecções de águas;
- Os transportes e as comunicações.

- 2.º Assegurar níveis mínimos de continuidade a actividades industriais que, não sendo essenciais quando encaradas na perspectiva das funções vitais a que o enunciado anterior se refere, têm especial impacto do ponto de vista da estabilidade e paz social.

A título de exemplo, como caso a estudar nesta área de objectivos, citaríamos a indústria têxtil.

Uma descontinuidade na importação de matérias-primas têxteis, representando 90% do total das matérias-primas utilizadas no sector, poderia significar a paralisação prolongada de 30 % da força de trabalho afecta à indústria transformadora com as inerentes repercussões sociais.

5.2 *Que emergências?*

Trata-se de matérias em que as contribuições dos especialistas de defesa assumem particular importância.

Todavia, na mera perspectiva do risco associado à actividade industrial, proporíamos como emergências a ser analisadas as seguintes:

- 1.º Perturbações graves das rotas continentais e análise dos seus impactos nos fluxos industriais;

2.º Perturbações graves na segurança das rotas marítimas e análise dos seus impactos nos fluxos industriais;

3.º Avaliação das situações de concentração da dependência externa num único, ou num número restrito de países.

A título de mero exemplo, cito o caso das nossas importações de fosforites para a produção de adubos.

Trata-se de um caso exemplar: sector envolvido indirectamente na produção de alimentos.

Um único produtor: Marrocos;

4.º Finalmente, situações de crise internacional aguda que afectem os nossos principais fornecedores de bens industriais: a CEE.

Deste ponto de vista, a nossa vulnerabilidade industrial conjugada é efectivamente ainda mais acentuada.

5.3 *Algumas conclusões*

Do que expus parece-me ser possível tirar as seguintes conclusões:

1.º Considerando a extensão das vulnerabilidades industriais nacionais — característica, aliás, de países com o nosso estágio de desenvolvimento — são inoportáveis, no plano financeiro, medidas que visassem a assegurar, ainda que por tempo muito limitado, uma larga independência do sistema produtivo nacional;

2.º Face ainda à extensão das nossas dependências, qualquer melhoria qualitativa, com real significado, tenderá a vir preponderantemente de modificações estruturais do aparelho produtivo que fortaleçam:

— O recurso a matérias-primas nacionais;

— O adensamento do tecido industrial;

— O fecho de fileiras industriais.

Deste ponto de vista impõe-se afirmar que a política industrial actualmente definida no Ministério da Indústria não ignorou, antes privilegiou, estes vectores de actuação, aliás convergentes com os do próprio fortalecimento económico da nossa indústria.

Poderá ser, aliás, num quadro de defesa e analisando as nossas dependências externas em metais ferrosos e não ferrosos que projectos como os de aproveitamento de Moncorvo e PSN, e metalurgias a partir das pirites alentejanas, poderão perfilar-se com novo significado;

- 3.º Impõe-se, em qualquer caso, promover a análise continuada, extensiva e aprofundada das nossas vulnerabilidades industriais, numa óptica de defesa, no sentido de conhecer e, se possível, eliminar aquelas que assumam carácter de *riscos críticos* no panorama geral de dependências;
- 4.º A responsabilização, com carácter permanente, de uma entidade que integre as diversas componentes da administração envolvidas — nomeadamente defesa e indústria — e ainda as associações representantes da indústria, poderá apresentar-se como a via desejável para o desenvolvimento de uma actuação consequente neste domínio;
- 5.º Na fase actual do nosso desenvolvimento é provável que a sensibilização da indústria e a contribuição voluntária e incentivada à constituição de reservas estratégicas possa ser, à semelhança do que se passou com os combustíveis e cereais, a forma mais viável de actuação;
- 6.º Poderia, de imediato, ter-se em vista o estabelecimento de uma «reserva estratégica de informação» onde, para as diversas emergências previamente cenarizadas, se tenham elaborado *planos de actuação alternativa*, como primeiro instrumento no desenvolvimento de um estado de prontidão para situações de emergência nacional.

A experiência de outros países sugere, porém, que o mero processo de aquisição de uma consciência suficientemente vasta e actuante, relativamente a este vector essencial à defesa das sociedades industriais modernas, é lento e desperta escassa atenção, e que só perante situações de emergência se aviva a vontade colectiva de as prevenir para o futuro.

É nesta perspectiva que ganha especial significado o facto de o Instituto de Defesa Nacional ter incluído esta temática nos seus Cursos de Defesa Nacional, assim se constituindo como o primeiro forum nacional, para animação da reflexão e debate sobre este capítulo fundamental — o da defesa económica.

Deste modo será certamente possível catalisar energias e mobilizar competências na antecipação das soluções viáveis, em relação com as nossas vulnerabilidades e a nossa capacidade financeira num quadro em que se profile uma clara vontade de Defesa Nacional.

BIBLIOGRAFIA

- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES — *L'Approvisionnement en Matières Premières*. In: COM (75) 50, Bruxelas, ed. do A., 5 de Fevereiro de 1975.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES — *Programme Pluriannuel de Recherche et Développement des Communautés Européennes dans Le Secteur des Matières Premières*. In: COM (81) 281 final, Bruxelas, ed. do A., 17 de Junho de 1981.
- GENERAL SERVICES ADMINISTRATION — *Stockpile Report to the Congress January-June 1976*, Washington, Federal Preparedness Agency, Novembro de 1976.
- CLAMEN, M. — *La Vulnérabilité de La France Vis-a-Vis des Matières Premières Industrielles Non Energetiques*, «La Technique Moderne», Paris (9-10) Setembro-Outubro de 1979, págs. 17 a 28.
- CLAMEN, M. — *Dépendance Nationale et Competitivité des Entreprises*, «Annales des Mines», Paris, 185 (2) Fevereiro de 1979, págs. 11 a 20.
- DRÖUIN, O. — *Métaux. La France Se Couvre*, «Le Nouvel Economiste», Paris, (328) 2 de Fevereiro de 1982, págs. 26 a 29.
- PIEPGRAS e METZ — *Managing Critical Materials in The 80's*, «Metal Progress» (5) Maio de 1980, págs. 39 a 46.
- LOPES, A. TORRES — *Indústria Mineira para o País Futuro*, Lisboa, Editorial Progresso e Democracia, SARL, 1981.