
ESFORÇO FINANCEIRO DA DEFESA

Mota de Mesquita

ESFORÇO FINANCEIRO DA DEFESA (*)

Nestes dois dias de Colóquio tem sido salientada, inequivocamente, a relação Economia/Defesa e a dependência de uma da outra, ambas indispensáveis à Independência Nacional.

De facto, Economia e Defesa, são duas componentes essenciais de toda a estratégia política que vise assegurar à Nação um mínimo de Segurança que o mesmo será dizer de Independência Nacional.

Se, em tempo de paz há tendência para se pensar mais na defesa da Economia, em períodos de crise aguda ou de guerra pensa-se mais na Economia de Defesa.

Ora bem, esta mentalidade tem de ser modificada.

Não há mais lugar a raciocínios desta natureza e muito menos que se aceitem argumentos de que as despesas de defesa não têm qualquer efeito na economia; que são improdutivas em termos de análise macroeconómica.

Julgamos ser hoje pacífico que há investimentos polivalentes susceptíveis de servirem, simultaneamente, os propósitos de defesa e os de desenvolvimento.

Contrariamente ao que é usual ouvir dizer-se de que nos anos mais próximos os recursos financeiros serão escassos e pouco se poderá esperar de alteração ao actual estado de coisas, nós preferimos dizer que é urgente alterá-lo e que tal alteração, se não for feita, não é por falta de recursos financeiros, mas sim por má utilização desses recursos.

Naturalmente que há opções a fazer, opções estratégicas nacionais, que, sem descurar os recursos com que possamos contar, exigem, sobretudo, o seu melhor aproveitamento, numa perspectiva de estratégia global do Estado.

(*) Tema apresentado no colóquio «Economia, Defesa e Independência Nacional» organizado pela AACDN no IDN, em Dezembro de 1985.

Aliás, esta estratégia global do Estado está definida nas suas linhas gerais; encontra-se consubstanciada no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, cuja Resolução n.º 10/85, do Conselho de Ministros, convirá recordar.

Analisando-a, verifica-se que as opções estratégicas de Portugal, tendo presentes um certo número de objectivos permanentes, os subordina a um único que se traduz na garantia da soberania e da independência nacional, o qual é orientador da estratégia global do Estado, conforme foi fixado nas grandes opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

Assim, depois de referir que a defesa tem um carácter intrínseco de unidade, cobrindo e obrigando, imperiosamente, de modo uniforme todo o território e toda a população nacional, afirma o diploma que a Nação é o valor estratégico fundamental.

Na mesma linha de raciocínio diz que a estratégia de defesa nacional deve desenvolver-se em grandes áreas de intervenção que destaca como sendo: as que se situam no plano político geral; no plano económico, social e cultural; no plano da política externa geral; e nos planos político-militar externos e interno.

Daqui se depreende que a defesa nacional tem carácter global e uma dimensão que abrange todos os sectores da vida nacional organizada, sendo, precisamente, pela forma como o conceito surge na estrutura organizacional do Estado que se poderá avaliar até que ponto a sua globalidade é, mais ou menos, respeitada.

Estão em causa um conjunto de medidas que, adequadamente integradas e coordenadas e desenvolvidas global e sectorialmente, permitam reforçar as potencialidades da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades, tornando-a capaz de enfrentar todos os tipos de ameaça que, directa ou indirectamente, possam fazer perigar a Segurança Nacional.

Em boa verdade é assim que já vem sendo entendido entre nós. Porém, este entendimento é mais teórico do que prático e, se passarmos ao campo meramente financeiro, o Orçamento do Estado é suficientemente esclarecedor quando agrupa no Departamento de Defesa Nacional, quase exclusivamente, as Forças Armadas.

Em termos de Orçamento do Estado até poderíamos falar de um conceito mais restrito do que aquele que, normalmente, é tido na Aliança Atlântica, já que, no âmbito desta Aliança, nos encargos com a Defesa,

a par dos que dizem respeito às Forças Armadas, surgem, também, os que se referem aos das Forças de Segurança.

Mas, porque, efectivamente, os encargos com as Forças Armadas são aqueles que, com mais frequência, são postos em causa, debrocemo-nos um pouco sobre a missão destas e sobre os recursos financeiros que têm sido postos à sua disposição.

Sendo a defesa da Pátria dever fundamental de todos os portugueses, e cabendo a defesa nacional à comunidade nacional em geral e a cada cidadão em particular, às Forças Armadas compete a defesa militar, uma das componentes da defesa Nacional.

Consta da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, que a missão genérica das Forças Armadas consiste em assegurar a defesa militar contra qualquer agressão ou ameaça externas.

Daqui resulta que, para cumprimento da missão, há que definir sistemas de armas e dispositivos adequados que, ao mesmo tempo que garantam a participação militar portuguesa na defesa colectiva da OTAN, reforcem a capacidade de defesa autónoma eficaz, com a capacidade de sobrevivência e dissuasão das ameaças à integridade nacional.

A defesa da integridade do território nacional, constituído por três territórios descontínuos que ocupam uma posição geoestratégica invejável pelo Ocidente e pelo Leste, exige uma defesa rápida com alto grau de prontidão e elevada flexibilidade de emprego operacional.

É importante que o País saiba isto e que os responsáveis pela sua governação expliquem por que são, afinal, necessárias as Forças Armadas e por que razão os portugueses devem suportar as suas despesas.

É um facto que as opções financeiras do Estado são difíceis de fazer e que, por mais judiciosas que sejam, serão sempre objecto de controvérsia, designadamente quando contemplam as Forças Armadas, já que estas são identificadas com a defesa nacional; porém, haverá que ter em atenção que não deixam de corresponder a decisões políticas tomadas aos vários níveis do Governo e dos demais órgãos de soberania.

Não obstante as críticas regularmente feitas às despesas militares, subestimando a sua utilidade, é neste momento oportuno, e aqui, revelarmos o resultado de um trabalho de pesquisa, o qual, ainda que apresen-

tado sob a forma simplista de um gráfico, é suficientemente esclarecedor do que têm sido as despesas militares desde 1910 aos nossos dias, comparando-as, percentualmente, com o total das despesas públicas (Fig. 1).

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS MILITARES EM RELAÇÃO AO TOTAL DAS DESPESAS PÚBLICAS — 1910-1985

(Em percentagem)

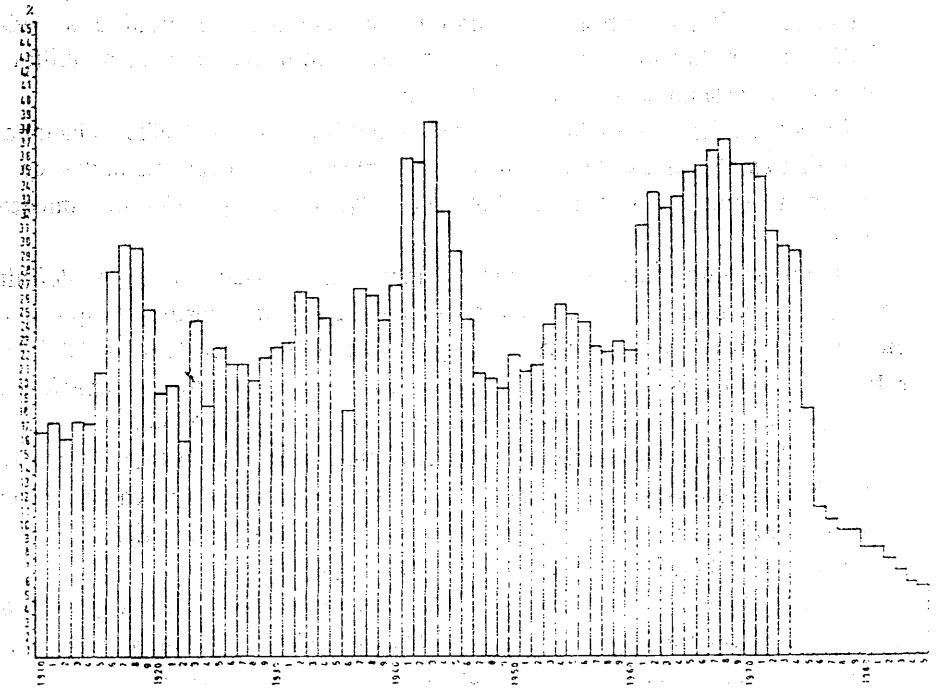


Fig. 1

Pelo gráfico poderemos verificar que os grandes esforços financeiros que o País fez com as despesas militares foram em períodos conhecidos de guerra: na Primeira Guerra Mundial (1914/18); na Segunda Guerra Mundial (1939/45); e na guerra que travámos em África (1961/74).

De salientar que a partir de 1974 as despesas têm vindo a decrescer, atingindo valores nunca antes verificados. Em 1975 atingem 6,5% do total das despesas públicas, num conjunto em que aparecem o MFP com 47,7%, o MAI com 7,4%, o MTSS com 7,6%, o ME com 9,2 e o MS com 8,7.

Cingindo-nos apenas às Forças Armadas e reportando-nos aos últimos dez anos, talvez haja ainda interesse referir que, passados dez anos, em termos reais, o orçamento em 1984 representa cerca de metade do que foi atribuído em 1974.

De observar, também, que, percentualmente, quer em relação ao PIB, quer em relação ao OE, o que tem vindo a ser destinado às Forças Armadas apresenta, mesmo a preços correntes, valores sucessivamente decrescentes.

O que, aliás, poderá ser observado neste outro gráfico (Fig. 2), em que para além de se evidenciarem os recursos financeiros que têm sido afectos às Forças Armadas, se indicam, também, os que têm sido destinados, na globalidade, aos restantes departamentos estatais, aliás em consonância com o número de funcionários públicos que desde 1974 para cá tem vindo a crescer, em contraste com os efectivos das Forças Armadas.

Se quisermos ainda fazer uma ideia dos recursos financeiros que de 1984 para 1985 foram postos à disposição do Ministério da Defesa Nacional, comparando-os com os principais departamentos do Estado, muito embora não seja fácil estabelecer tal comparação, dadas as características específicas de cada Ministério, os seus efectivos e os objectivos por si prosseguidos, podemos, observar o quadro que a Fig. 3 apresenta.

Por ela verificamos que coube ao Ministério da Defesa Nacional a menor percentagem.

Por outro lado, conforme é conhecido, os orçamentos ministeriais, em muitos casos, têm sido, até à data, uma junção pouco clara de fundos estatais vários, funcionando numa base de défices contínuos, progressivamente maiores de ano para ano, o que não acontece no Departamento da Defesa.

Mesmo assim, há quem venha a público dizer que Portugal é dos países da Europa o que dedica maior percentagem do seu orçamento à Defesa.

São afirmações muito respeitáveis que, no entanto, não colhem se analisarmos o quadro da Fig. 4.

Observando as percentagens que nos dois últimos anos os catorze países da NATO atingiram com as suas despesas de defesa, verificamos que Portugal, com os 3,3 por cento, não é, na verdade, o que dedica maior percentagem do seu orçamento à Defesa.

COMPARAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO DE ESTADO
E ORÇAMENTO DAS FORÇAS ARMADAS

(Em milhões de contos)

Preços correntes

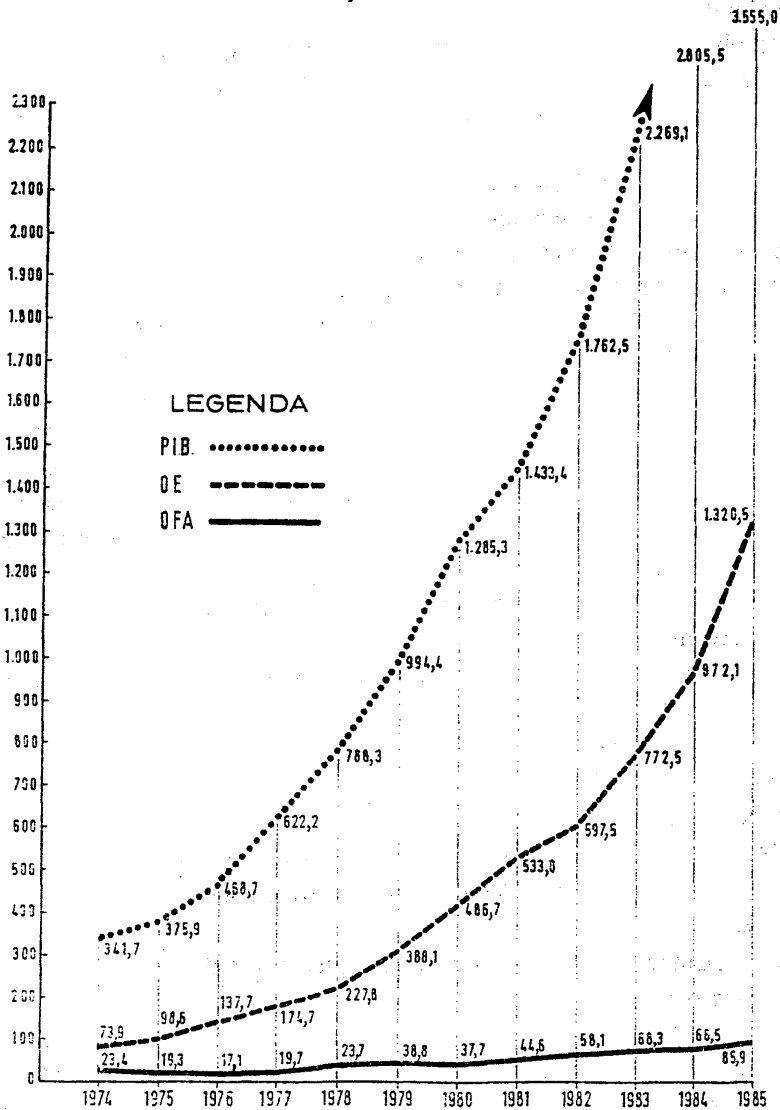


Fig. 2

Fig. 3

COMPARAÇÃO DO OE 1984/1985
(Em contos)

Designação Orgânica	OE 1984	OE 1985	Diferenças		%
			+	-	
Encargos Gerais da Nação	5 879 500	5 456 471		423 029	-7,2
Ministério da Defesa Nacional	68 737 900	86 290 565	17 552 655		25,5
Ministério Finanças Plano	470 295 000	629 644 669	159 349 669		33,9
Ministério Administração Int.	76 652 300	97 606 452	20 954 152		27,3
Ministério da Justiça	4 871 100	6 550 400	1 679 300		34,5
Ministério dos Negócios Estr.	7 733 000	10 061 321	2 328 321		30,1
Ministério da Agricultura	16 079 600	21 585 200	5 505 600		34,2
Ministério da Ind. Energia	8 910 700	12 143 380	3 232 680		36,3
Ministério do Comércio Tur.	12 231 600	15 560 000	3 328 400		27,2
Ministério do Trabalho e SS	61 072 500	100 901 930	39 829 430		65,2
Ministério da Educação	95 265 100	122 022 081	26 756 981		28,0
Ministério da Saúde	80 525 200	115 166 960	34 641 960		43,0
Ministério do Equip. SOPHU	36 278 900	52 151 400	15 872 500		43,7
Ministério da Qual. de Vida	1 595 400	2 420 400	825 000		51,7
Ministério da Cultura	3 035 200	3 889 610	854 410		28,2
Ministério do Mar	12 747 600	20 336 915	7 589 315		59,5
Ministério Equip. S. Transp. C.	14 302 200	18 790 880	4 488 680		31,4
TOTAL	976 212 800	1 320 578 634	344 365 834	423 029	35,3

PERCENTAGEM DAS DESPESAS DE DEFESA MILITAR
DOS PAÍSES «OTAN»

Países «OTAN»	1983		1984	
	% D. Defesa	% D. Defesa	% D. Defesa	% D. Defesa
	OE	PIB	OE	PIB
Bélgica	8,1	3,3	8,0	3,4
Canadá	10,2	2,0	—	2,1
Dinamarca	6,8	2,4	6,4	—
França	18,6	4,2	18,6	4,1
RFA	22,3	3,4	22,6	3,2
Grécia	18,6	6,4	18,8	6,8
Itália	5,0	2,7	5,3	2,8
Luxemburgo	3,5	1,2	3,4	1,3
Holanda	9,2	3,2	8,9	3,2
Noruega	11,3	3,1	10,9	3,0
Portugal	9,9	3,4	9,5	3,3
Reino Unido	16,2	5,3	—	5,4
Turquia	21,4	5,0	25,0	5,0
USA	28,5	6,6	30,1	6,9

Fig. 4

Há sete com maior percentagem e seis com menos, sendo de salientar que é na ordem dos 3 por cento que a NATO recomenda o esforço a fazer por parte dos países membros.

De resto, e só para salientar o contraste existente entre o que pensam os portugueses e os outros europeus, em termos de defesa nacional, basta dizer que ainda, recentemente, os «mass media» nos deram conta do esforço de defesa da França, que vê o seu orçamento de defesa aumentado de 3 por cento ao ano, admitindo que tal percentagem tem que ser muito maior nos próximos vinte anos. E que a Espanha também prevê, no seu orçamento para 1986, um aumento das despesas militares, apesar da redução dos seus efectivos.

Um outro exemplo de esforço financeiro de defesa podemos encontrar na Turquia, cujo Parlamento ainda recentemente ratificou a criação de um fundo especial destinado às indústrias de defesa.

Chegados a este ponto, e a propósito de esforço financeiro de defesa, tendo em atenção, conforme já referimos, que no cumprimento da missão, a par de uma defesa autónoma, da nossa responsabilidade, há que participar na defesa colectiva da OTAN, perguntar-e-á: por que não entra aqui a ajuda externa?

Ela tem entrado, ainda que em condições não isentas de críticas; porém, a questão exige alguma reflexão.

Independentemente das considerações que possam ser feitas sobre o País, neste caso as suas Forças Armadas estarem dependentes da ajuda externa, com toda as inevitáveis consequências daí resultantes, há que não esquecer que, pelo facto de estarmos integrados na aliança, não podemos deixar de ter uma defesa autónoma eficaz, como, aliás, recomenda o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, e que esta defesa autónoma começa pela possibilidade de nos equiparmos sem necessidade de ajuda externa.

Mas, já que falamos de ajuda externa, que nós gostaríamos mais de designar por comparticipação externa, uma vez que resulta de contrapartidas decorrentes de facilidades concedidas por Portugal nos Açores e no Continente, divulgamos o que se passa.

No campo da comparticipação externa tem maior relevância a dos EUA, a qual comporta créditos não reembolsáveis e créditos reembolsáveis, destinados ao reequipamento das Forças Armadas.

Naturalmente que a prática que tem vindo a ser seguida é a de, prioritariamente utilizar os primeiros, recorrendo-se aos reembolsáveis só quando necessário.

Existe, também, uma outra contrapartida acordada em 1979, e que é designada por ajuda de defesa, concedida pelo Governo da República Federal da Alemanha, no montante de 45 milhões de marcos, por períodos de 18 meses e até 1988, cujo acordo prevê que 80 por cento do valor da ajuda consiste em material novo e 20 por cento em material disponível dos depósitos de excedentes das forças armadas da RFA. Esta contrapartida insere-se no contexto das facilidades concedidas por Portugal à RFA, em Beja e no CT de Alcochete.

Quanto à contrapartida francesa, com a recente ratificação da revisão do acordo elaborado em 1984, as Forças Armadas passarão a contar, anualmente, com 200 000 contos destinados ao financiamento da aquisição de material francês.

Dissemos que a questão da comparticipação externa exige alguma reflexão e é o que passamos a fazer.

A nosso ver, embora haja necessidade de a ela recorrer para que possamos dispor de força militar credível, será conveniente que não fiquemos só dependentes dela e que, progressivamente, em verdadeiro esforço de defesa que não se esgota no esforço financeiro, possamos passar a poder dispor de um maior apoio nacional.

Abrimos aqui um parêntese para observar o que se passa à nossa volta.

É um facto que, apesar da polémica que em todos os países surge a propósito das despesas militares, elas não deixam de registar um crescimento constante da ordem dos 2 a 5 por cento nos últimos vinte anos.

Curiosamente, em 1974 as duas superpotências cobriam 54 por cento das despesas militares mundiais, percentagem que, nos dias de hoje, se cifra em 51 por cento, o que significa haver tendência para as despesas militares se repartirem mais equilibradamente por todos os países, naturalmente com mais incidência nos países do Terceiro Mundo.

A corrida aos armamentos tem tanto de impopular como de irreversível.

Se no fundo do problema reside a tensão entre os Estados, e a ausência de uma ordem internacional eficaz, não podemos, também, ignorar as repercussões económicas dela decorrentes.

A par desta incidência económica existem factores de desenvolvimento tecnológico que lhe imprimem uma dinâmica, a qual, sendo difícil de sustentar, é igualmente motivadora de progresso e de aplicação fora da área militar.

Em nosso entender as despesas com a defesa têm repercussões diferentes conforme o tipo de defesa e os objectivos considerados e, mesmo do ponto de vista económico, importará ter em atenção:

- Que são um modo de afectação de capital concorrente com o espírito de investimento;
- Que criam empregos em número superior aos de muitos outros sectores de actividade;
- Que exercem uma certa moderação no crescimento económico;
- Que são úteis num quadro de política conjuntural que exija uma conexão com outras despesas públicas; e, por último,
- Que suscitam inovações em sectores fora da área militar.

E entre nós? O que se passa?

O que se passa entre nós é que ainda é dos orçamentos das Forças Armadas que sai muito do que em matéria de pesquisa, investigação e desenvolvimento se faz em apoio da indústria de defesa, como por exemplo: as despesas que têm sido feitas com equipamento de comunicações para os três Ramos; e as que têm sido investidas no Campo de Tiro de Alcochete por forma a permitir ensaios que nos são solicitados, na ordem de 400 por ano.

Noutra área, a de pessoal, são também os orçamentos das Forças Armadas que suportam as pensões dos militares e todos os encargos de saúde, custos sociais que, segundo julgamos saber, não oneram outros departamentos do Estado.

Quanto mais crítica é a situação económico-financeira, e à medida que os problemas se avolumam, maior é a propensão para a análise exaustiva do emprego dos recursos do Estado e, por conseguinte, maior é a tendência para pôr em causa a sua distribuição, quando não a sua utilidade.

A esta análise não escapam as despesas com a defesa, ou melhor, as despesas militares; diríamos mesmo serem elas, normalmente, o alvo preferido.

Evidentemente que todos nós sabemos que o problema reside, fundamentalmente, na questão de estabelecer prioridades e, estabelecidas estas, fazer opções.

Tarefa sem dúvida difícil face aos meios financeiros de que se dispõe e perante a estratégia global do Estado a prosseguir de acordo com os interesses nacionais.

Colocar-se-á, então, uma série de questões, entre as quais a da manutenção das Forças Armadas, com a sua permanente actualização, sob pena de não cumprirem a missão que lhes foi reservada.

Actualização que significa modernização, em recursos humanos, materiais e, sobretudo, recursos financeiros, os quais, sendo escassos, não dispensam a racionalização das despesas públicas com um planeamento a médio e longo prazos, compatibilizando recursos com objectivos através de orçamentos plurianuais, baseados num sistema de Planeamento, Programação e Orçamentação.

Sistema que, de resto, já vem sendo praticado no seu seio ao apresentarem os «orçamentos-programas», sem, contudo, deixarem de elaborar os orçamentos tradicionais que são aqueles que ainda são os que, oficialmente, são exigidos, não obstante estarem muito longe de reflectirem o que possa ser o propósito de uma gestão racional e cuidada dos recursos disponíveis.

Mais: neste momento as Forças Armadas, a par de uma estrutura de programas, já dispõem de deflatores que, aplicáveis às suas despesas, permitem determinar, com exactidão, os valores que lhes devem ser atribuídos.

As Forças Armadas têm tido orçamentos de pura sobrevivência, para não dizermos de subvivência, conforme tivemos oportunidade de verificar, sem possibilidades de se reequiparem, o que compromete o cumprimento da sua missão.

O recurso à comparticipação externa, da qual está praticamente dependente a sua modernização, não deverá satisfazer o poder político pelas consequências que poderá ter com reflexos na manutenção da soberania e da independência nacional.

Se as Forças Armadas existem por imperativo nacional, a sua utilização na estratégia global do Estado não pode deixar de corresponder à intervenção que no âmbito da sua missão lhes for pedida.

A não existência de uma estrutura militar que proporcione uma dissuasão militar mínima, autónoma e credível à nossa escala, porá em dúvida a capacidade de afirmação de Portugal como Estado Soberano no concerto das Nações.

E já que falamos no concerto das Nações convirá não esquecer que, se em 1 de Janeiro próximo entramos na Europa Económica, desde 4 de Abril de 1949 que nela nos encontramos em matéria de Defesa.

Efectivamente, há 36 anos que somos europeus na verdadeira acepção da palavra, por, juntamente com mais onze países, sermos responsáveis pela soberania e independência da Europa, apesar de ao Tratado do Atlântico Norte terem, também, aderido os EUA e o Canadá.

Sem dúvida que a adesão económica acarreta outra ordem de preocupações, mas se, conforme vem sendo reconhecido, há uma complementaridade entre as duas componentes Economia e Defesa, e que esta para ter credibilidade necessita do desenvolvimento daquela, outra alternativa não temos que não seja compatibilizar os esforços a nível nacional para que a nível europeu uma das componentes não prejudique a outra.

É esta, quanto a nós, a grande realidade que devemos enfrentar.

Como corolário do que acabamos de expor, podemos tirar as conclusões seguintes:

1. Tendo presente as opções estratégicas de Portugal que assentam num certo número de objectivos permanentes, as grandes áreas de intervenção em que se deverá desenvolver a estratégia de defesa nacional deverão abranger todos os sectores da vida nacional, organizada global e sectorialmente.

2. Sendo a Economia e a Defesa duas componentes essenciais de toda a estratégia global do Estado que vise assegurar à Nação um mínimo de Segurança, que o mesmo será dizer de garantia da soberania e da independência nacional, o desenvolvimento económico não pode ser dissociado do esforço financeiro da defesa.

3. Competindo às Forças Armadas a defesa militar, expressão última da defesa nacional, o Estado deve-lhes proporcionar os recursos necessários ao cumprimento da missão, entre os quais os recursos financeiros.

4. Apreciando os recursos financeiros que têm sido afectos às Forças Armadas nos últimos dez anos, cujos valores decrescentes, de ano para ano, não permitem o seu reequipamento e modernização, verifica-se terem chegado a uma situação de sobrevivência que põe em causa o cumprimento da missão que constitucionalmente lhes foi conferida.

5. Havendo necessidade de manter Forças Armadas que proporcionem uma dissuasão militar mínima, autónoma e credível, a par do contributo na defesa colectiva da OTAN, é indispensável que não fiquemos dependentes da ajuda externa e procuremos compatibilizar o desenvolvimento económico com o esforço financeiro da defesa.

Mota de Mesquita
Brigadeiro