

OS TIPOS DE SERVIÇO MILITAR EM PORTUGAL E OS ORÇAMENTOS

CORONEL DA FORÇA AÉREA

LUÍS M. ALVES DE FRAGA

RESUMO

O objectivo desta conferência é expor a relação entre despesas militares e tipos de serviço militar em Portugal. Para poder dar algum suporte justificável aos argumentos utilizados usarei de números oficiais extraídos dos diversos Orçamentos do Estado.

Não sou conclusivo numa matéria que depende da vontade política, mas deixo abertas portas para se poder compreender o despesismo do Estado em vários ministérios comparado com a avareza no da Defesa Nacional.

A minha exposição fica compreendida temporalmente entre os anos de 1986 e 2000.

OS TIPOS DE SERVIÇO MILITAR EM PORTUGAL E OS ORÇAMENTOS¹

CORONEL DA FORÇA AÉREA

LUÍS M. ALVES DE FRAGA²

1. Introdução

Ao iniciar esta exposição, que espero seja curta, mas elucidativa, não desejo deixar passar a oportunidade para referir o quanto me honra estar no âmbito de uma associação tão nobre e digna como é aquela a que pertenceis e da qual não faço parte, certamente, por simples e mero descuido meu. Desde já, por conseguinte, bem hajam por me acolherem como se de um igual se tratasse. No meu agradecimento é imperativo lembrar a pessoa do Senhor Coronel Fernando Valença, que veiculou o convite do Senhor General Themudo Barata, e a quem me ligam uns poucos anos de salutar convivência e de viva troca de ideias, com quem tenho aprendido muitíssimo, ouvindo-o ou espevitando-lhe os respeitáveis conhecimentos técnicos, militares e humanísticos servidos por uma notável memória e uma vivíssima capacidade de argumentação. Pese embora a diferença de idades e algumas divergências de pontos de vista, considero-me muito honrado pela amizade que me dispensa.

Venho falar-vos de um tema — encargos financeiros e serviço militar — que, normalmente, embala a assistência para pensamentos mais distantes e, às vezes, até, para embarcar nos braços ternos, simpáticos e agradáveis de Hipno a quem Morfeu acode para nos povoar a mente com sonhos doces e embaladores. Tentarei, conhecedor das armadilhas que os números oferecem a quem os escuta, prender a vossa atenção, evitando massacrar-vos com exageros financeiros que são fastidiosos mesmo para quem com eles está habituado a conviver.

¹ Para a elaboração desta conferência foram preciosas as ajudas recebidas do MGen. Walter Barbosa, Director da Direcção de Finanças do Comando Logístico da Força Aérea, do TCor. João Ramalhe, do Estado-Maior do Exército e do pessoal da biblioteca da Universidade Autónoma de Lisboa. Para todos vai o meu reconhecido agradecimento.

² O autor está na situação de reserva, é diplomado pela Academia Militar em Administração Militar para a Força Aérea, licenciado em Ciências Político-Sociais pela Universidade Técnica de Lisboa, mestre em Estratégia pela mesma Universidade, antigo professor efectivo titular do Instituto de Altos Estudos da Força Aérea e antigo professor efectivo e Director do Ensino da Academia da Força Aérea, é membro do Conselho Científico da Comissão Portuguesa de História Militar e da Comissão Histórico-Cultural da Força Aérea, é professor da Universidade Autónoma de Lisboa e sócio efectivo da Revista Militar.

Assim, direi que o meu objectivo é demonstrar-vos que desde há catorze anos tem havido uma política de desinvestimento financeiro relativo nas Forças Armadas e que, com os escasos recursos colocados ao dispor das chefias se procura, agora, encontrar a melhor solução que satisfaça simultaneamente a várias intenções, a saber: garantir a defesa militar possível de Portugal, permitir que as Forças Armadas sejam um instrumento útil da diplomacia nacional e que possam continuar a ser uma «escola» de patriotismo.

Para chegar ao cumprimento deste objectivo tive que levar a efeito alguma pesquisa de dados, nomeadamente dos que respeitam a valores financeiros, tendo-me sido difícil conseguir reunir todos aqueles que melhor evidenciariam as minhas conclusões. Contudo, o acervo alcançado dá para demonstrar que, quaisquer que sejam os tipos de Serviço Militar escolhidos pelo Governo da Nação, tem de se proceder a uma profunda revisão dos custos, com um claro e significativo aumento dos recursos financeiros a pôr à disposição das Chefias Militares. Diz o Povo que sem ovos não se fazem omeletes; pessoalmente acrescentaria que, quantos menos forem os ovos, mais mal servidos vão ficar os comensais.

O desenvolvimento da minha exposição passará por três pontos. No primeiro, falar-vos-ei da contextualização do problema, ou seja, do ambiente onde se insere a modificação do tipo de Serviço Militar. Convidar-vos-ei a olhá-lo segundo três perspectivas: uma de carácter histórico, outra de natureza política e a última de ordem tecnológica.

Depois de estarmos situados perante a problemática em discussão passarei à análise dos Orçamentos Gerais do Estado e da parte que tem cabido às Forças Armadas. Estudado o «andamento» das despesas públicas, traçarei alguns cenários possíveis quanto aos custos estimados para os diferentes tipos de Serviço Militar. Terminada essa fase da minha exposição terei adquiridos os elementos necessários para extrair as conclusões.

Passemos, então, ao estudo do contexto.

2. Contextualização do problema

No mundo de hoje, e conjuntura que vivemos no presente, qual deverá ser o tipo de Serviço Militar que mais convém a Portugal?

Esta pergunta, que para muitos parece descabida e desnecessária, tem uma importância crucial. É que o sistema de forças a manter não é inalterável no tempo; pelo contrário, é influenciado, em primeiro lugar, pelo próprio tempo, porque a passagem deste vai mudar condicionamentos que ditaram o modo de recrutar e manter nas fileiras os homens necessários a um certo tipo de Forças Armadas. Uma coisa é a tradição, outra é a conveniência; a segunda, obrigatoriamente, ditará a primeira ou, no mínimo, condicioná-la-á.

Contextualizemos a pergunta anterior no plano histórico.

Dado o meu pendor para o estudo, análise e interpretação do passado, ser-me-ia grato recuar no tempo para vos dar uma panorâmica do que foi, ao longo dos séculos, o Serviço Militar em Portugal. Não o vou fazer, porque é trabalho moroso e irrelevante para o fim em vista. Fiquemo-nos somente por uma breve referência ao século XIX.

Com a vitória liberal, em 1834, deu-se início a uma série de reformas a nível militar que acabaram com o velho sistema de Ordenanças e Milícias, originando um só Exército — o Real. Pelo menos desde o Decreto que põe em execução o Regulamento do Serviço de Recrutamento de 1896³, o Serviço Militar foi obrigatório durante três anos para todas as praças a quem, por sorteio, coube fazer parte dos efectivos permanentes do Exército. O Regulamento seguinte, que data do ano de 1901⁴, já refere textualmente que o serviço militar *continuava* a ser pessoal e obrigatório, muito embora abrindo a possibilidade de ter a duração de dois anos. Claro que esta obrigatoriedade era muito teórica, porque havia sempre a hipótese de se remir o serviço a dinheiro ou seja, quem tinha cabedais podia desvincular-se da obrigação, quem os não tinha ficava a ela sujeito.

Naturalmente, num país com poucas ou quase nenhuma indústrias — e as que se desenvolviam estavam ligadas às conservas alimentares e ao amanho da terra —, vivendo de uma agricultura que não fazia uso das, então, modernas máquinas agrícolas, mas de mão-de-obra que se oferecia a baixo preço, naturalmente, dizia, a continuação no serviço militar para além do tempo obrigatório apresentava-se como uma excelente oportunidade de ter cama, mesa, roupa lavada, trabalho leve e, ainda, uns magros tostões para os vícios possíveis. Quer dizer, Portugal, no início do século XX oferecia condições excelentes para poder ter um Exército profissionalizado à custa de um sistema de conscrição nacional.

A República, em 1910, para além de mudar o regime político trazia, também, na sua «bagagem» ideológica a modernização de Portugal. Para conseguir tal desiderato havia que avançar com passos seguros para a industrialização e para a alteração de mentalidades. Esse foi, sem dúvida, os motivos por que abriram a contenda com o clero católico⁵ e que levaram a proceder à reforma militar de 1911. Esta foi tão profunda quanto a que atingiu os alicerces da Igreja.

Além de acabar com o Exército tendencialmente profissional, Xavier Correia Barreto, avançou para um sistema miliciano muito semelhante ao que se praticava na Suíça complementado com a Instrução Militar Preparatória cuja finalidade se consubstanciava em dois objectivos sequenciais e complementares: por um lado, formar e consolidar a cidadania em cada jovem e, por outro, gerar uma milícia pré-militar capaz de reduzir o tempo de recruta dos mancebos por ingressarem já nas fileiras com os conhecimentos fundamentais. Todo este «edifício» assentava os alicerces em um outro pressuposto: a erradicação do analfabetismo como resultado da acção do ensino primário e pré-primário iniciado logo aos seis anos de idade e levado, no máximo, até aos doze.

³ *Ordem do Exército* n.º 19, 1.ª Série, pp. 503-661.

⁴ Decreto de 10 de Outubro de 1901, *Ordem do Exército* n.º 10, 1.ª Série, de 26 de Outubro desse mesmo ano.

⁵ Não podemos esquecer que, então, uma grande parte dele, era ultra conservador não só na perspectiva política como, também, na do conhecimento científico.

A entrada de Portugal na Grande Guerra, tendo tido como intuito ser mais um contributo para a modernização do país — pese embora a aparente contradição —, veio alterar profundamente o sistema de recrutamento militar, porque os poderes públicos não tiveram a capacidade de se desfazerem dos efectivos que se viram obrigados a mobilizar. Os quadros só foram normalizados e reduzidos a uma dimensão julgada conveniente e capaz de ser suportada pelo orçamento com a reforma de 1937. Todavia, foi, como soe dizer-se, sol de pouca dura, já que, no começo da 2.^a Guerra Mundial, a mobilização para reforço das guarnições dos arquipélagos dos Açores e de Cabo Verde veio, de novo, obrigar ao aumento dos contingentes.

A entrada na OTAN e os compromissos assumidos ainda no final da década de 40 levaram a que se tivessem de manter numerosos quadros médios e superiores para enfrentar a possibilidade de uma mobilização para integrar forças da Aliança.

A década de 50 além de ter sido marcada, logo no início, pelas grandes manobras de St.^a Margarida, representou o começo do esforço de guerra ultramarina com a mobilização de contingentes numerosos para reforço da guarnição normal do Estado da Índia.

Falar do período de 1961 a 1974 é referir um tempo que nos é familiar e que representou o maior de todos os esforços militares do século XX português.

Desta breve resenha histórica devo ressaltar um aspecto importante: a única grande reforma do sistema de recrutamento militar em Portugal, levada a cabo em 1911, porque representava um corte absoluto com a tradição, quase foi um nado morto em consequência do conflito europeu que estalou três anos depois e que levou os nossos soldados ao teatro de guerra, em França, menos de cinco anos após a publicação do diploma. Dessa data em diante as obrigações resultantes da manutenção da soberania ou dos compromissos internacionais determinaram um recrutamento geral e nacional.

Acresce que, no período em análise, o fazer a guerra ou preveni-la passou pela manutenção do que se tinha tornado tradicional a partir do reinado de Luís XIV: a utilização de grandes contingentes. A conjugação do facto de Portugal ter sido, até ao começo dos anos 60 do século XX, um país essencialmente agrícola com uma mobilização maciça quase constante, permitiu o pagamento de baixos salários, em particular às praças e aos quadros médios das Forças Armadas. Quer dizer, foi possível ter grandes efectivos porque eles pesavam pouco no orçamento do Estado. Acresce que o armamento e os sistemas de armas, embora com algum grau de sofisticação técnica, eram baratos e, para o tipo de empenhamento que nos foi exigido ao longo dos anos, não representavam grande dispêndio.

Sem exagero, poder-se-á dizer que o dia 11 de Novembro de 1975 representou, numa perspectiva geopolítica, o regresso de Portugal a 1415, porque, com efeito, depois da independência de Angola, às fronteiras medievais só há que acrescentar os dois arquipélagos atlânticos. Mas este «regressar» é feito com um hiato de quinhentos anos de quase total alheamento dos problemas europeus, já que a política portuguesa se centrou, durante essas centúrias, em questões

ultramarinas e peninsulares⁶. Em 1975 nada, para além da pertença à OTAN, nos ligava aos interesses mais profundos e mais discutidos da e na Europa. Portugal era, não só geográfica, mas, também geopoliticamente, um Estado periférico; periférico e sem experiência vivida e sofrida quanto ao que dividia e unia a Europa.

Foi, em minha opinião, essa inexperiência, essa «falta de história», que logo nos anos que se seguiram à estabilização política em Portugal, conduziu as Forças Armadas nacionais a redescobrirem a OTAN, levando-as a viverem uma espécie de euforia na adesão à Aliança que durante os catorze anos de guerra quase havíamos esquecido que existia. Aliás, a referência que o Poder Político dos anos de 61 a 74 lhe fazia era para recordar que, combatendo Portugal nas frentes da Guiné, de Angola e de Moçambique, estava a impedir a expansão do comunismo global, ideal que norteava, segundo Lisboa, a própria OTAN.

Neste entretanto, que classifiquei como de «redescoberta» da Aliança Atlântica, a política portuguesa e, muito em particular, a política militar «virou costas» às antigas colónias e deixou que a cooperação fosse desenvolvida por outros Estados. Houve como que um «complexo colonial ao contrário», isto é, em vez de serem os novos Estados a repudiarem a potência colonizadora foi esta que repudiou aqueles. Tornou-se necessário passarem mais de quinze anos sobre a descolonização para que se começasse a desenvolver uma incipiente política de cooperação militar.

Tomando ainda o período que se compreende entre os anos de 1974 e 1986 como tempo de análise, verificamos que nem as Forças Armadas, enquanto tiveram desempenho na cena política nacional, nem o Poder Político foram capazes de proceder a uma verdadeira reforma estruturante dos seus quadros e missões. Este facto motivou uma acumulação de problemas, principalmente centrados na evolução das carreiras de todos os graduados que fizeram a guerra em África. Portugal desmobilizou as praças, reduziu os efectivos a valores administrativamente aceitáveis, mas não reformulou a dimensão dos quadros. Quer dizer, as Forças Armadas eram macrocéfalas para um corpo franzino, quase esquelético, não tendo sabido encontrar o seu próprio destino. Esta atitude ou incapacidade permitiu várias tomadas de posição do Poder Político, nomeadamente a redução dos limites de idade nos diferentes postos, a criação de novos graus hierárquicos para a classe de sargentos, a perda de pequenas e insignificantes regalias, a redução do tempo de permanência na situação de reserva, tudo isto agravado com uma diminuição absoluta, como à frente veremos, dos quantitativos orçamentais.

Os anos passaram e deu-se a implosão do bloco de Leste e a OTAN teve de procurar novas razões estratégicas para se manter, facto que, naturalmente, teve reflexos em Portugal, um

⁶ Não nos podemos esquecer que desde o século XVIII Portugal procurou definir, face aos grandes conflitos europeus, um estatuto de neutralidade e quando aceitou, ou se viu obrigado a aceitar, envolver-se nas grandes questões bélicas do continente acabou por fazê-lo em consequência ou da manutenção do equilíbrio ibérico ou para garantir a integridade da posse dos territórios de além-mar ou, em última análise, para defender, de modo indirecto, a sua independência.

dos quais se traduziu na redução do tempo de serviço militar obrigatório, chegando ao ridículo de quatro meses. Quase adivinho a dúvida na relação que acabo de estabelecer, mas, efectivamente, a sociedade civil só poderia aceitar e exigir a redução do tempo de serviço nas fileiras se deixasse de sentir a ameaça latente. Temos de admitir que nada resulta em exclusivo das nossas vontades, mas também da existência de condições sociais, políticas e económicas que propiciam, às vezes até, a possibilidade de expressarmos o simples querer.

Os conflitos israelo-árabes dos anos 60 e 70 demonstraram que a utilização apropriada dos meios aéreos conjugados com os meios mecânicos terrestres poderiam conduzir à vitória, anulando a velha concepção do uso de grandes massas humanas no terreno apoiadas pela artilharia. Estes confrontos bélicos, ainda que concebidos à maneira clássica, foram os primeiros que reduziram a importância das avantajadas unidades de infantaria de combate.

A Guerra das Malvinas, para além das lições que se tiraram de imediato, possibilitou demonstrar que os grandes efectivos militares nos conflitos bélicos estavam a chegar ao fim, porque a alta tecnologia de captação de informações possibilitava desencadear no momento e no local próprio a acção desejada. Uma *task force*, a milhares de quilómetros de distância da retaguarda, derrotou umas Forças Armadas que tinham quantidade suficiente de homens, mas não tinham nem sistemas de armas sofisticados, nem meios logísticos à altura das necessidades, nem acesso à informação estratégica proveniente dos satélites colocados na órbita terrestre. Começou, nesta altura, a demonstração da superioridade tecnológica do armamento sobre a quantidade de homens e material convencional.

A Guerra do Golfo, muito embora tenha mobilizado alguns milhares de militares, além de comprovar que as operações exigiam mais tecnologia do que homens, documentou uma nova realidade: a guerra deixou de ser total nos seus efeitos e envolvimentos, em consequência do uso das chamadas armas cirúrgicas que passaram a provocar os menores danos colaterais possíveis.

Mas a Guerra do Golfo abriu a porta a uma outra constatação: com o fim da bipolarização, os Estados Unidos assumiram-se como potência policial das relações internacionais e instituíram um novo conceito para o uso da força. Daí às chamadas «operações de paz» foi um salto que foi dado em poucos anos.

Todas estas modificações e mais a adesão de Portugal à Comunidade Europeia vieram recolocar o problema das Forças Armadas Portuguesas dentro de duas baias muito bem definidas: em primeiro lugar, que Forças Armadas? Em segundo lugar, com que finalidade?

Parece que, finalmente, ao cabo de vinte e seis anos após o fim da guerra em África, é possível definir com total transparência que os grandes efectivos militares — sejam do Exército, da Armada ou da Força Aérea — não fazem sentido, em nome de nenhuma lógica, e que as Forças Armadas têm duas missões gerais: por um lado, defender a soberania portuguesa, dentro dos limites que hoje e na União Europeia se concebe; por outro, colaborar na acção armada da diplomacia e da política dos grandes blocos dos quais Portugal faz parte — a União e a OTAN.

Posta a questão nos termos anteriores parece que só são possíveis três cenários quanto à prestação do Serviço Militar no nosso país: ou se mantém o regime do chamado Serviço Militar Obrigatório (SMO), ou se passa ao sistema de Serviço Voluntário (SV), ou, por fim, se admite o sistema de Regime de Contrato (RC).

Porque sai fora do âmbito da minha exposição não vou tratar das vantagens e inconvenientes gerais de cada um deles. Passarei antes, porque mais útil, a analisar as questões orçamentais.

3. Os Orçamentos do Estado e as Forças Armadas

Antes de tecermos considerações genéricas sobre os orçamentos do Estado português, convirá explicitar que o problema do Serviço Militar, na prática, desde há quase uma dezena de anos já só se prende com o Exército, porque tanto a Armada⁷ como a Força Aérea passaram a não incorporar pessoal do chamado SMO, tendo optado pela solução do voluntariado e do contrato. Esta solução foi ditada pela inutilidade de manter nas fileiras jovens que, no máximo, permaneceriam quatro meses. O único emprego que se lhes poderia dar era o de varrerem a parada, matar as ervas daninhas da calçada, fazerem postos de sentinela (e, se calhar, não oferecendo a mínima confiança defensiva dada a pouca ou nula prática no manejo de armas de fogo) ou, por fim usá-los como carregadores. Como se vê, eram funções menores e pouco dignificantes para quem vem servir a Pátria como obrigação. O indiscutível e já longo tecnicismo tanto da Força Aérea como da Armada carece de homens e mulheres que ofereçam estabilidade no desempenho de uma missão — não se faz um radarista, nem um operador de comunicações, nem um auxiliar de meteorologista, nem um mecânico de avião, nem um auxiliar de técnico de armamento, nem de abastecimento, em poucas semanas e, muito menos, se desmobiliza ao fim de duas ou três.

Ora, repetindo-me, o problema do Serviço Militar é do Exército, mas condicionado agora pelas mesmas razões de ordem tecnológica que, no passado, limitaram a Armada e a Força Aérea, porque, como creio ter-vos já demonstrado, a guerra, mesmo a que se faz agarrado ao solo, é essencialmente tecnológica. O soldado com a espingarda de alça manual para regulação do tiro já está ultrapassado pelo que utiliza a alça telescópica e até telescópica com sistema de visão infravermelha. Isto para referir a arma mais elementar do campo de batalha. Perdoem-me o plebeísmo, mas o «tarata» que era «carne para canhão» já deixou de o ser há várias dezenas de anos; cada vez mais, o homem empenhado no campo de batalha existe para sobreviver e, curiosamente, por esse motivo, o seu número tem tendência a reduzir, aumentando o de homens e mulheres envolvidos na cadeia logística que mantém o combatente em condições de combate.

Desculpar-me-ão o atrevimento do exemplo, mas hoje em dia, cada vez mais o empenhamento na guerra se assemelha ao envolvimento exigido na Alta e na Média Idade Média. Com efeito, dos séculos V ao XII, na Europa, o cavaleiro era um «especialista» que se batia com outro da sua igualha e o número de combatentes era excepcionalmente pequeno, muito embora

⁷ A Armada incorpora um ridículo contingente de pouco mais de milhar e meio de recrutas em cada turno.

nas suas deslocações para o confronto a carriagem envolvesse gente do povo e criados em maior quantidade do que aqueles a quem serviam. Por isso, também, nessas épocas distantes os efeitos colaterais do combate eram praticamente nulos ou limitados às zonas de passagem dos cavaleiros. A guerra não era total, porque era «cirúrgica». A semelhança entre esse passado e o nosso presente é quase absoluta. Pelo menos enquanto o actual armamento for tecnologicamente sofisticado e o modo de fazer a guerra não se alterar.

É tempo, agora, de avançarmos para o cerne da nossa exposição.

Comecemos por uma explicação metodológica.

Há várias maneiras de olhar para as despesas do Estado, mas a que nos dá informações mais seguras e profundas é aquela na qual, deliberadamente, nos forçamos a esquecer quem foi Governo para olharmos os números como elementos sem rótulo político. Na verdade, todos nós sabemos que, em muitíssimos casos, os partidos políticos alternam na governação, mas praticam as mesmas políticas o que, ao cabo de vários anos de análise, leva o estudioso a concluir que entre uns e outros não há diferenças substanciais. Terá sido este o caso, em Portugal?

Também não interessa fixarmo-nos no estudo dos orçamentos de ano para ano, porque só concluiríamos que iriam aumentando em valor relativo, absoluto e percentual. Deveremos olhar os orçamentos de um largo conjunto de anos — tão largo quanto possível —, tomar um ano como ponto de referência e, a partir dele, verificar as evoluções relativas. Deste modo ser-nos-á possível compreender a prática política do Poder relativamente aos departamentos que administram o Estado.

Acima de tudo, é conveniente não nos prendermos na análise de um só departamento, mas começarmos por olhar um espectro largo de departamentos, porque se o dinheiro não se gasta numa actividade é porque se gasta noutras e essa mudança dá-nos a clara indicação da política prosseguida pelo Poder ao longo dos anos.

Colocados estes pontos prévios chegou o momento de vos mostrar o quadro da evolução orçamental portuguesa desde 1986 até ao ano 2000. Não valeria a pena fazermos um apanhado ano após ano; razão pela qual estabeleci os seguintes intervalos: 1986, 1990, 1996, 1999 e 2000. Tão pouco interessava preocuparmo-nos com departamentos de fraca relevância financeira, como por exemplo o da Justiça. Assim, centrarei a minha atenção somente nos seguintes Ministérios: Defesa, Educação, Saúde, Finanças, Administração Interna, Agricultura e Negócios Estrangeiros.

Porquê estes e não outros? Pelo simples facto de que Educação e Saúde traduzem o espírito de solidariedade social — um, na aposta que faz no futuro, outro, na aposta que faz no bem-estar presente dos cidadãos. Finanças, porque a evolução do orçamento representa o nível de endividamento do Estado, já que é por ali que se canaliza o pagamento dos juros e das prestações da dívida pública. Administração Interna, porque traduz o reforço da segurança interna na vertente policial e das forças de manutenção da ordem pública, ou seja o reforço do direito soberano do Estado no âmbito interno. Agricultura, porque serve de elemento padrão ou, como se designa em

medicina, é o elemento testemunho, já que tendo sido Portugal um país essencialmente agrícola, com a adesão à Comunidade Europeia teve de arrear caminho e deixou de investir no sector, pelo menos enquanto prioritário, sujeitando-se a determinações e condicionalismos exteriores ditados pela chamada política agrícola comum. Finalmente, os Negócios Estrangeiros, porque é o departamento do Estado que, simultaneamente, representa o verso ou anverso da «medalha» onde se inscreve a Defesa Nacional — uma soberania e independência bem defendidas no plano externo traduzem-se por igual empenhamento em ambos os sectores; o desequilíbrio orçamental em favor da Defesa indicia-nos o Estado agressor, tal como o crescimento do orçamento da diplomacia mostra o Estado dependente e flutuando ao sabor dos contextos internacionais.

Olhemos, então, para o quadro que elaborei.

	1986	%	1990	%	1996	%	1999	%	2000	%
OGE	1.651	100	3.461	210	7.283	441	8.749	530	8.710	528
Defesa	107,411	100	183,794	171	266,831	248	320,098	298	336,099	313
Educação	206,254	100	389,912	189	835,185	405	1.091,000	529	1.178,000	571
Saúde	161,861	100	292,553	181	648,648	401	819,677	506	962,929	595
Finanças	795,589	100	1.971,000	248	4.037,000	507	4.668,000	587	4.119,000	518
Ad. Interna	35,888	100	67,310	188	190,662	531	221,586	617	242,087	675
Agricultura	41,791	100	56,957	136	95,230	228	113,307	271	119,245	285
Neg. Estrang.	13,404	100	21,240	158	40,545	302	46,892	350	65,600	489
PIB	4.337	100	4,400	101					22.049	508

Antes de tudo, quero esclarecer que os valores estão representados em milhões de contos, ou seja, os números dos orçamentos devem ser multiplicados por 10^6 . Naturalmente que os valores percentuais se excluem desta ressalva.

Chamarei a atenção para alguns casos mais significativos.

Em primeiro lugar, deve notar-se que de 1986 para 1990 o Orçamento Geral do Estado (OGE) mais do que duplicou enquanto que o do Ministério das Finanças quase que aumentou seis quartos. Por outro lado, nem a Saúde, nem a Educação, nem a Defesa, nem a Administração Interna chegaram a valores de duplicação e menos ainda os Negócios Estrangeiros e a Agricultura. Este último departamento mostrava já os efeitos da acção da política agrícola imposta pela Comunidade Europeia.

Dez anos depois, ou seja, em 1996, o OGE tinha mais do que quadruplicado enquanto que o orçamento das Finanças tinha quintuplicado. Agora a Educação e a Saúde viram os seus orçamentos quadruplicados, também, o que indicia a prática de políticas de protecção e desen-

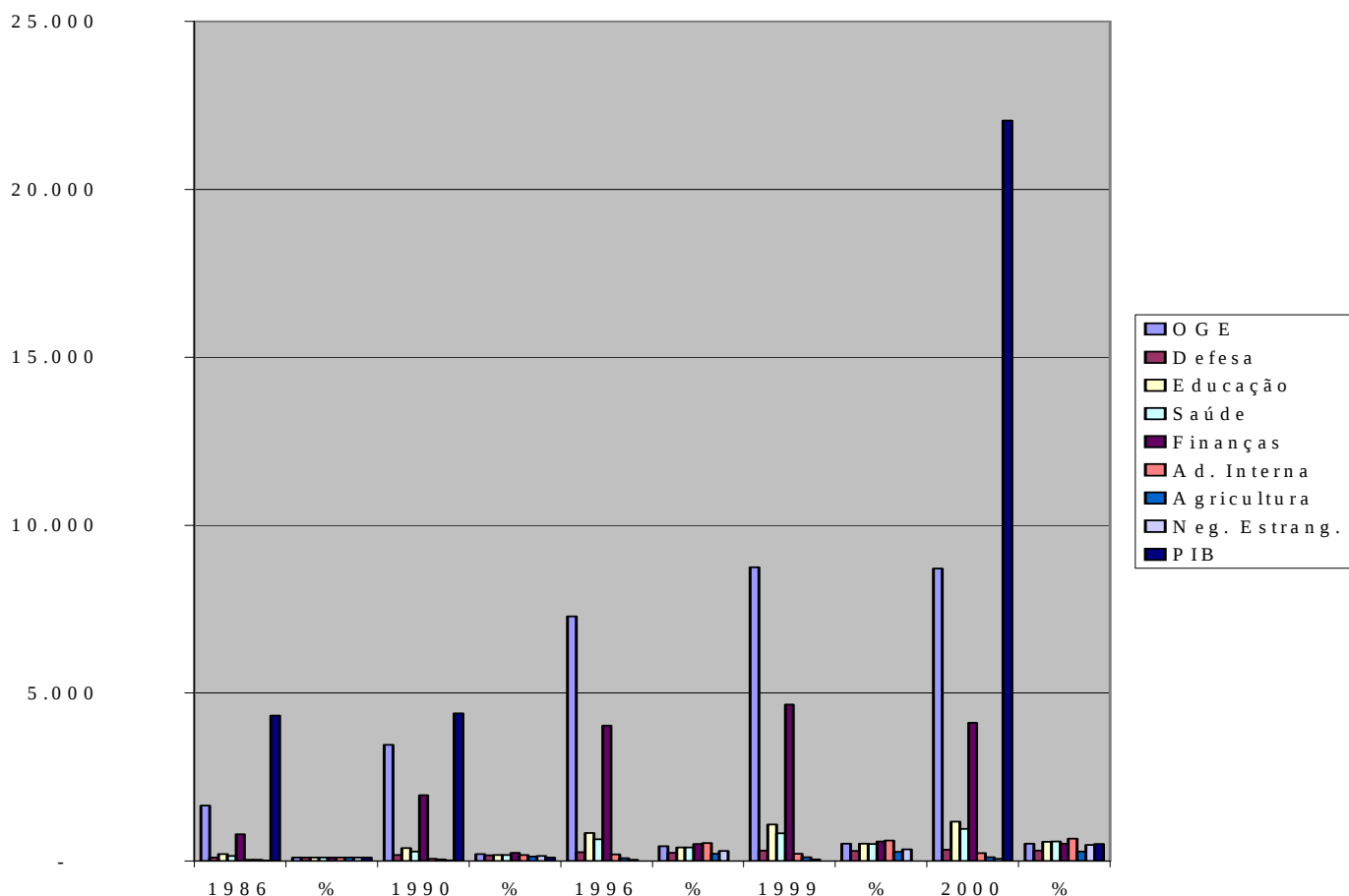
volvimento sociais de curto e longo prazo. Mas, o mais curioso foi que o orçamento da Administração Interna ultrapassou o quántuplo do que lhe havia sido atribuído dez anos antes enquanto que os Negócios Estrangeiros subiam para o triplo e, tanto a Defesa como a Agricultura, não chegaram a crescer duas vezes e meia. Quer dizer, o Estado virou-se para dentro e na vertente da segurança deu especial ênfase ao reforço da autoridade interna enquanto apostou no valor da diplomacia como «arma» de segurança externa.

Catorze anos depois do ano de referência o OGE mais do que quintuplicou, tendo baixado ligeiramente o orçamento do Ministério das Finanças, enquanto que os da Educação e da Saúde quase haviam sextuplicado, continuando assim uma política de protecção e desenvolvimento sociais. O orçamento da Administração Interna quase septuplicou em relação há catorze anos atrás, enquanto que o do Ministério dos Negócios Estrangeiros quase quintuplicou. Os «parentes» pobres continuaram a ser a Defesa, que simplesmente triplicou o valor de catorze anos antes, e a Agricultura que não chegou a triplicar. E tem de tomar-se em devida conta que os valores apresentados não sofreram a influência de factores correctivos da inflação ocorrida entre os anos de referência.

Que conclusão tirar de todos estes números?

A mim parece-me evidente: o Estado português não tem uma política externa coerente, porque, apostando na diplomacia europeia e na cooperação com os países africanos de expressão lusófona, descuida completamente o «braço armado» que pode apoiar quando e onde for conveniente a defesa ou afirmação dos interesses portugueses ou europeus. Tal incoerência mais não é do que o fruto de uma política de quinhentos anos de «costas viradas» à Europa e aos interesses do continente; Portugal ainda não sabe identificar onde e quando as alterações da conjuntura lhe afectam os interesses estratégicos imediatos e os interesses estratégicos mediatos. E Portugal hoje já tem, de facto, interesses a defender no contexto europeu. A confirmá-lo basta olhar para o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) — medidor da nossa capacidade de gerar riqueza — que quintuplicou nos últimos catorze anos.

Vejamos, agora, sob a forma de gráfico, a realidade numérica que acabámos de analisar.



Atente-se nos espaços relativos às percentagens e, dentro destes, para a terceira, quarta, sexta e oitava colunas que representam respectivamente a Educação, a Saúde, a Administração Interna e os Negócios Estrangeiros. A partir de 1996, o crescimento de todos eles, relativamente a 1986, é visível, enquanto se mantém estável, ou quase, a segunda coluna representativa da Defesa.

Que reforma é possível fazer no Serviço Militar quando os aumentos de dotação orçamentais são dos mais pequenos na panóplia ministerial?

Parece-me que, muito antes de architectar reformas que já estão previstas e vão ser postas em marcha, se teria de exigir um substancial aumento do orçamento para projectar os sistemas de forças convenientes, mesmo antes de modelar o tipo de Serviço⁸. Não me consta que seja esta a metodologia adoptada, muito embora Sua Excelência o Ministro da Defesa tenha, há bem poucos dias, afirmado a intenção de reforçar os investimentos ao mesmo tempo que fala na obtenção de «sinergias de emagrecimento», captação de «melhorias de *performance*» e na «redução de encargos»⁹. Tudo isto, parece-me, bastante confuso. Aliás, não estou sozinho nesta posição, já que publicamente, pelo menos, o Excelentíssimo General Loureiro dos Santos, não há um

⁸ Já estavam escritas estas linhas e as seguintes, tive o grato prazer de ler no matutino *Público* de 12 de Junho de 2000 que o Senhor Ministro da Defesa teria dito, em entrevista à Rádio Renascença, que é fundamental para a sua continuidade no Governo «o reconhecimento das exigências de capacidade em matéria de periodização de investimentos (...)». Ou seja, colocado de outra maneira, sem investimentos não é possível reforma de qualquer tipo.

⁹ *Diário de Notícias* de 9 de Junho de 2000.

mês, chamou a atenção do país para as incoerências dos órgãos de soberania face aos problemas militares¹⁰.

Se até agora me limitei a uma análise global dos orçamentos do Ministério da Defesa passarei a distinguir os valores financeiros postos à disposição de cada Ramo das Forças Armadas para o ano que decorre.

Ao Exército cabem 115,3 milhões de contos, à Armada 80, 2 milhões e à Força Aérea 68,9 milhões, ou seja, a totalidade dos Ramos é de 264,4 milhões de contos, sobrando para o Ministério e organismos seus dependentes 71, 69 milhões de contos. Mais do que a dotação funcional atribuída à Força Aérea.

Tomando o valor de 264, 4 milhões de contos como o orçamento funcional dos Ramos, temos que ao Exército cabe 43,6%, à Armada 30,3% e à Força Aérea 26,1% do total. Sabemos que mais de 70% do orçamento de que é dotado o Exército é gasto com o pagamento de despesas consignadas ou consignáveis a pessoal, enquanto que nos outros dois Ramos esse tipo de encargos ronda 50% dos respectivos orçamentos. Curiosamente, tanto a Força Aérea como a Armada vivem hoje de quadros permanentes reduzidos para o enquadramento das praças que estão em regime de voluntariado ou de contrato.

No que respeita ao Exército pode estimar-se que os custos com o pessoal em Serviço Militar Obrigatório, em instrução, andam pelos 550 contos por homem e por ano, incluindo-se nesta verba as remunerações, o fardamento e a alimentação, enquanto que, quando na situação de «pronto», custará à volta 410 a 415 contos. Já o custo estimado para os voluntários ronda os 1.400 contos e para os contratados 1.620¹¹.

As diferenças são significativas, mas, também, em termos de qualidade e eficiência é como compararmos o dia e a noite — um militar com quatro meses de serviço é pouco menos do que inútil. E o que acontece é que a juventude portuguesa não aceita, agora, ver recuar aquilo que considera uma regalia adquirida. Da situação actual só se poderá passar para o regime de voluntariado ou, na melhor das hipóteses, para a mescla do obrigatório com o voluntário.

No ano que decorre, conjugando os números de militares do Exército em regime de voluntariado e de contrato, num total de pouco mais de 11.200 homens e mulheres, com os do Serviço Militar Obrigatório (à volta de 7.100 homens) os gastos ascenderão a cerca de 32 milhões de contos, levando já em consideração o número de turnos de incorporação a efectuar.

Se acaso os efectivos do Exército, na ordem dos 30.000 militares — com exclusão dos elementos dos quadros permanentes —, fossem constituídos por voluntários e contratados os custos com esse pessoal ascenderiam, a preços de hoje, a 52 milhões de contos.

¹⁰ *Diário de Notícias* de 25 de Maio de 2000.

¹¹ Só as remunerações certas e permanentes com o chamado pessoal do quadro permanente (donde estão excluídos os que se encontram em regime de voluntariado e de contrato, mas inclui, por conseguinte, os de nomeação vitalícia), ronda os 25,4 milhões de contos!

Se, por hipótese, esses mesmos efectivos fossem constituídos por pessoal em regime de Serviço Militar Obrigatório, perfazendo um total de cerca de 40.000 homens, dos quais 25.000 prontos e 15.000 em instrução, mantendo o regime de tempo de duração do serviço, isto é, quatro meses, o custo total, anual, rondaria os 3,8 milhões de contos.

Temos, por conseguinte três cenários possíveis:

O primeiro, misturando efectivos contratados e voluntários com conscritos que, no máximo, atingirá um custo de 32 milhões de contos, mas só garante a eficiência de cerca de 16.000 praças

O segundo, constituindo uma força de 30.000 militares, exclusivamente formada por voluntários e contratados, garantindo a eficiência de mais de 20.000 homens e mulheres, atingirá um custo de 52 milhões de contos;

O terceiro, para um efectivo de cerca de 40.000 militares, constituído em exclusivo por conscritos, dos quais 25.000 prontos para todo o serviço durante pouco mais de oito a dez semanas, não garantindo, por conseguinte, qualquer tipo de eficiência, teria um custo de quase 4 milhões de contos.

Em face destes cenários dá-me vontade de recordar o provérbio popular: — o que é barato sai caro e que é caro custa dinheiro. Mas deixemos de lado os plebeísmos e passemos a interpretar criticamente cada um dos cenários.

O primeiro, corresponde a uma solução mista que, como todas deste tipo, não colhe as virtudes das partes, mas associa os defeitos de ambas. Quer dizer, se aumentar a dificuldade de recrutamento de voluntários o recurso aos conscritos aumenta a ineficiência do Exército; por outro lado, para captar voluntários ter-se-á de ir aumentando as remunerações, facto que encarece uma solução que só satisfaz parcialmente.

O segundo cenário, isto é, um Exército constituído por voluntários e contratados, tendo a vantagem da profissionalização e da resposta à altura das actuais evoluções tecnológicas, tem grandes desvantagens que começam na necessidade de remunerar competitivamente para poder ter qualidade ou, se os pagamentos forem perdendo significado, as incorporações terão de ir baixando os critérios de selecção psicotécnica e escolares, tal como está a acontecer na vizinha Espanha. Um dia poderemos ter um Exército de estúpidos, ou quase idiotas, e de analfabetos. É um risco que se corre quando o critério económico for mais pesado do que os psicotécnico e cognitivo. Para não cairmos na situação catastrófica apontada basta olhar para o crescimento que teve, nos últimos catorze anos, o orçamento do Ministério da Administração Interna por onde se pagam as forças policiais e a GNR.

Por fim, quanto ao último cenário, ou seja, o de um Exército de conscritos com um tempo de permanência nas fileiras de quatro meses, sendo indubitavelmente o mais barato de todos, era o único que serviria — e mal — para exhibir em paradas militares de pouca importância. Tudo o mais que se lhe exigisse representava uma tremenda asneira e seria até desprestigiante para qualquer oficial afirmar-se comandante de tal tropa. Claro que poder-se-ia dizer em abono desta solução que, com a passagem pelas fileiras, os mancebos sempre conseguiriam adquirir algum

sentido patriótico. Contudo esta falta não é um exclusivo português, porque ainda não há duas semanas, em Madrid, o Vice-almirante José Antonio Balbás Ota, Director do Centro Superior de Estudios de Defensa Nacional¹² declarava textualmente, diante do Rei D. Juan Carlos: «Esta nueva España tiene que recuperar el orgullo de su propia identidad y ser consciente de los intereses, los valores y libertades que debe defender»¹³.

4. Conclusão

Creio que já disse o essencial sobre o tema que me havia sido proposto tratar perante vós, por isso, é tempo de passar à conclusão.

Assumi como objectivo desta «conversa de fim de tarde» demonstrar que desde há catorze anos tem havido uma política de desinvestimento financeiro nas Forças Armadas e que, com os escassos recursos colocados ao dispor das chefias se procura, agora, encontrar a melhor solução que satisfaça simultaneamente a várias intenções, a saber: garantir a defesa militar possível de Portugal, permitir que as Forças Armadas sejam um instrumento útil da diplomacia nacional e que possam continuar a ser uma «escola» de patriotismo.

Para conseguir cumpri-lo comecei por vos falar das alterações contextuais que, por um lado, se foram verificando, a nível político militar e tecnológico no mundo envolvente as quais condicionaram concepções e modos de emprego das Forças Armadas e, por outro, mostrei-vos como em Portugal, fruto de circunstâncias próprias, não fomos acompanhando essas modificações, pelo menos, no que de mais profundo e estruturante elas tiveram.

Ainda para atingir o objectivo coloquei-vos perante a evolução do OGE durante os últimos catorze anos e julgo ter provado que houve, efectivamente, um desinvestimento financeiro na Defesa Nacional só comparável àquele que ocorreu no Ministério da Agricultura. Mas admito que provei, também, a inexistência de uma política externa coerente que, se houvesse, teria de passar pelo equilíbrio de gastos entre os Ministérios da Defesa e dos Negócios Estrangeiros.

Com números irrefutáveis mostrei que qualquer alteração que se pretenda executar no sistema de recrutamento para o Exército passa, em primeiro lugar, por ter de se recuperar o *gap* percentual entre orçamentos para o que o departamento Defesa Nacional teria de ver aumentados os seus recursos financeiros com a aplicação do factor correctivo de 1,75, ou seja, teria de passar dos 336 milhões de contos para os 588.

Apresentei-vos, depois, três cenários possíveis para o Sistema de Recrutamento Militar. O mais dispendioso não oferece garantias de ser o mais conveniente a longo prazo e o mais económico não corresponde ao modelo capaz de garantir a defesa dos interesses nacionais.

Para terminar, e na incapacidade de sugerir uma solução que, efectivamente, resolva o grave problema que vivemos, resta-me acreditar que a União Europeia caminha para um sistema político mais evoluído capaz de agregar os Estados à volta de ideais nobres e mobilizadores, por-

¹² O equivalente ao nosso Instituto de Defesa Nacional.

¹³ *El Pais*, 2 de Junho de 2000

que tenho sempre presente a pergunta formulada pelo Professor Doutor Adriano Moreira, há vinte anos, no Instituto de Altos Estudos da Força Aérea e que passo a repetir:

— Será que, se os soldados portugueses não se deixaram morrer para defender o Rovuma, se vão deixar matar para defender o Reno?¹⁴

Portela de Sacavém, 10 de Junho de 2000

¹⁴ Interrogação lançada para o ar quando concluía um ciclo de conferências que foi fazer ao Curso Geral de Guerra Aérea no ano lectivo de 1980/81.