
A INDÚSTRIA DE DEFESA E A MODERNIZAÇÃO
DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS

António Jorge de Figueiredo Lopes

A INDÚSTRIA DE DEFESA E A MODERNIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS (*)

1. *A modernização das Forças Armadas e a Indústria*

Ao tratar neste Curso de Defesa Nacional da problemática das Indústrias de Defesa, é meu propósito pôr em destaque os factores que considero fundamentais para a definição de uma política de apoio e de incentivo à indústria nacional de defesa, como elemento integrante do próprio conceito de defesa nacional e como factor importante do reforço da capacidade de defesa autónoma tal como se encontra estabelecida nos conceitos e nas leis vigentes.

Com efeito, a constituição em Portugal de uma base industrial que possibilite a satisfação, ainda que parcial, das necessidades das Forças Armadas em armamento e material tem de constituir um objectivo prioritário, quer no plano político-militar quer no plano do desenvolvimento económico e tecnológico.

Sob o ponto de vista político-militar é indiscutível que a organização, o equipamento, a gestão e a melhoria da capacidade operacional das Forças Armadas constitui especial preocupação dos responsáveis políticos e militares, embora reconheça que, quando em Portugal se promove como primeira prioridade nacional a abertura do nosso país ao exterior e a sua integração em organizações supranacionais e se incentiva a cooperação política, económica e cultural com todos os povos, mas em particular com aqueles a quem nos ligam laços históricos, geográficos e culturais, quer na Europa quer nos Continentes Africano e Americano, quando tudo isto se desenvolve e bem, seria de esperar que se atribuisse um lugar mais destacado na política nacional à defesa e à segurança, bem como a todos os elementos e factores integrantes do conceito estratégico de

(*) Palestra efectuada em 4 de Abril de 1986 no IDN ao Curso de Defesa Nacional/86.

defesa nacional, oportunamente discutido e aprovado pelos competentes órgãos de soberania.

A partir deste conceito, onde se abrangem os aspectos fundamentais de estratégia global do Estado para a consecução dos objectivos de defesa nacional, está criado o quadro geral de referências indispensáveis para a definição dos restantes parâmetros que determinarão, por seu lado, as grandes linhas de actuação e as tarefas fundamentais para se promover a actualização e a modernização das Forças Armadas colocando-as ao nível operacional que devem ter face às importantes missões que lhes estão confiadas.

Do mesmo modo, desta definição de conceitos resultará o estabelecimento de directrizes não só para a programação dos sistemas de armas necessárias para a nossa defesa militar e dos meios indispensáveis para a satisfação dos objectivos preconizados, mas também daí resultará o estabelecimento de orientações para a logística em geral e para as indústrias de defesa em particular.

2. A cooperação internacional no domínio das indústrias de defesa

Se é certo que as indústrias nacionais de defesa devem ser prioritariamente contempladas na política de modernização das Forças Armadas Portuguesas, não há dúvida de que a cooperação internacional neste domínio impõe-se não só porque a indústria nacional, só por si, carece de capacidade para satisfazer todas as necessidades e, por outro lado, estas não justificariam em termos de custo-benefício a criação e o reforço da capacidade de produção nacional se não estivesse em mira o mercado de exportação, mas também porque, neste domínio, Portugal deve beneficiar das vantagens resultantes da sua qualidade de membro da Aliança Atlântica.

Na OTAN tem sido reconhecido que a intensificação da cooperação no domínio da investigação, do desenvolvimento e da produção e da aquisição de equipamentos militares e de armamento constitui um contributo importante para o fortalecimento da nossa defesa colectiva.

Em ambos os lados do Atlântico existem estudos e iniciativas encorajadoras que visam, ao fim e ao cabo, atingir o objectivo global que é o de uma Aliança forte e coesa com capacidade de defesa efectiva.

Em particular, no âmbito europeu, houve ultimamente alguns avanços.

Foram assinalados projectos concretos de cooperação, foram acordados procedimentos comuns em ordem a atingir a hamonização e a realizar desenvolvimentos e/ou encomendas comuns de equipamento.

No campo da Investigação e do Desenvolvimento (R e D) iniciou-se nos finais do ano passado a identificação de Projectos de Cooperação Tecnológica (os CTP — Cooperative Technology Projects).

A experiência até agora demonstra que a cooperação a longo prazo só pode ter êxito se começar desde as raízes do projecto.

É muito difícil, se não mesmo impossível, pôr em comum projectos nacionais quando já foram gastas consideráveis quantias de dinheiro na investigação e quando os requisitos operacionais se encontram já definidos.

Os diversos objectivos de cooperação em matéria de armamento não estão em regra harmonizados, o que origina dificuldades muito grandes e por vezes intransponíveis.

Conscientes destes problemas, os Aliados tomaram, no decurso dos últimos dez anos, diversas iniciativas visando promover a cooperação. Dentre estas iniciativas, podem mencionar-se:

- 1 — A assinatura de protocolos (MOU — Memorandum of Understanding) bilaterais tendo em vista o levantamento recíproco de restrições nacionais impostas aos programas e aquisições de equipamento e armamento;
- 2 — A produção geminada de sistemas de armas;
- 3 — E o conceito de «família de armas» em virtude do qual se acorda uma divisão de trabalho em domínios específicos a fim de evitar o duplo emprego no sector da investigação e do desenvolvimento e para favorecer ao máximo a standardização dos materiais.

Poucas destas iniciativas deram, contudo, resultados concretos, tendo em conta que cada Governo tem, naturalmente, tendência para impor o seu próprio quadro de referências e a sua própria política de cooperação.

Sabe-se bem que a investigação, o desenvolvimento, a produção e a aquisição de armamento não constituem operações regidas livremente pelas leis de mercado. São os Governos, e não a indústria, que definem as prioridades e financiam os programas.

Se a cooperação industrial é, sem dúvida um elemento indispensável para se chegar a uma cooperação eficaz e sensata em matéria de arma-

mento, o papel dos Governos, responsáveis pela criação de um quadro propício à colaboração e à cooperação, torna-se por seu lado essencial.

Há, a este respeito, diversos pontos de fricção:

- Medidas restritivas decididas unilateralmente;
- A necessidade de criar «compensações» para os desequilíbrios da balança de pagamentos provocados por compras de grande vulto;
- Restrições de vendas a «terceiros países» de sistemas produzidos em colaboração;
- Controlo das transferências para Leste das tecnologias ocidentais feito de tal modo que acaba por prejudicar a repartição e a transferência dessas tecnologias entre países aliados.

Apesar de tudo, os Estados europeus enfrentam cada vez maiores dificuldades para produzirem sistemas de armas mais evoluídos numa base exclusivamente nacional. Por isso é essencial que Governos e indústrias de defesa da Europa cooperem mais estreitamente.

Face às dificuldades orçamentais com que se confronta a defesa nacional de qualquer dos aliados europeus, torna-se difícil, senão impossível, preservar, à escala nacional, uma estrutura de investigação e de desenvolvimento equilibradas.

Nestas condições dever-se-ia tentar dar maior realce à harmonização dos requisitos operacionais.

No domínio político, deveria ser dado maior impacto à articulação de conceitos e planos de defesa.

Deste modo se poderia criar uma forte relação entre os planos operacionais, por um lado, e a política de cooperação pelo outro.

O estabelecimento de uma directiva comum relativamente a conceitos e requisitos operacionais tornará mais fácil o desenvolvimento de uma política industrial de defesa, racional e contrabalançada.

É indispensável, para se chegar a esta cooperação a longo prazo, criar condições para que os países europeus respondam ao desafio tecnológico com todos os meios ao seu dispor.

A indústria europeia de defesa sente cada vez mais a necessidade de colaborar na realização de projectos de grande envergadura, na medida em que nenhum aliado europeu dispõe de recursos nem de mercados suficientes para desenvolver e produzir um grande sistema, numa base exclusivamente nacional.

Cada vez mais as economias de escala estimulam os europeus a cooperar em grandes projectos, sejam civis ou militares.

Um mercado de equipamento de defesa Atlântico verdadeiramente aberto requer, como se assinalava em recente declaração comum do grupo de 13 países europeus que integram o IEPG, a intensificação da cooperação europeia e o reforço da concorrência da indústria de defesa da Europa com a dos Estados Norte-Americanos. Requer ainda a remoção mútua e equilibrada de impedimentos existentes ao comércio transatlântico de equipamento. Uma atitude proteccionista não é compatível com o reforço da cooperação.

Por isso foi muito saudada em Bruxelas, na reunião de 15 de Novembro de 1985 do Conselho do Atlântico Norte, pelos vários aliados europeus, a deliberação do Congresso dos EUA autorizando a Administração americana a ultrapassar as leis de aprovisionamento actualmente existentes, facilitando o caminho para a participação dos EUA em projectos de cooperação OTAN. Ao mesmo tempo foi atribuída uma verba de 200 milhões de dólares destinados a programas de cooperação no domínio da investigação, do desenvolvimento e da produção de equipamento.

Diversos projectos poderão ser abrangidos, tais como:

- As munições de 155 mm com guiamento de precisão;
- Os sistemas de vigilância e aquisição de alvos;
- Veículo com pilotagem remota;
- Míssil anti-radiação de curto alcance;
- Sistema de identificação NATO.

Mais recentemente falou-se de uma proposta francesa para a constituição de um grupo europeu de estudos e programação no domínio da aeronáutica, proposta que está a ser analisada pelos vários países interessados, entre os quais Portugal.

3. Participação da indústria portuguesa em projectos de cooperação internacional

Portugal tem vindo a seguir activamente todas estas iniciativas sem esquecer, naturalmente, a necessidade de acautelar os interesses nacionais. Por isso, não só se manifestou favorável às propostas de cooperação mas

introduziu nas reuniões em que participámos a problemática específica dos países com indústrias e economias de reduzida capacidade, tendo em vista facilitar a sua participação em projectos comuns.

O sucesso da cooperação, neste domínio, depende de várias condições, entre as quais se assinalam:

- A compatibilização das necessidades operacionais;
- A coordenação dos calendários de execução das diversas fases da investigação e da produção;
- O acordo relativamente aos mercados de exportação para terceiros países;
- O financiamento adequado;
- A vontade de colaboração das próprias indústrias.

Se estes factores constituem, sem dúvida, condições indispensáveis para o êxito dos projectos, o que é fundamental, porém, é que os Governos dêem provas de empenhamento e de determinação política para fazer funcionar a cooperação.

Portugal dispõe de importantes capacidades no domínio das indústrias de defesa. Particularmente, é conhecida a nossa capacidade industrial para produzir uma larga gama de munições e de armas de pequeno calibre que são utilizadas pelas forças da OTAN. Estas capacidades precisam contudo de ser relançadas e modernizadas, pois, até meados dos anos 70, a produção da indústria de defesa esteve exclusivamente orientada para a satisfação das necessidades das Forças Armadas Portuguesas empenhadas em conflitos armados nos territórios do ultramar.

Depois da descolonização, e com o fim da guerra, a indústria de defesa defronta-se com uma crise estrutural, tornando-se urgente a sua reorientação; se se quer manter de pé esta indústria é preciso urgentemente assegurar mercados estabilizados para os produtos militares portugueses, visto que as necessidades das Forças Armadas Portuguesas são limitadas. Esses mercados têm de ser encontrados preferentemente no interior da Aliança Atlântica. A renovação tecnológica da indústria de defesa portuguesa poderia resultar duma política de compras aplicada à escala da Aliança Atlântica, a qual teria em vista tirar o melhor partido das vantagens que este País oferece no plano estratégico e logístico.

Existe um precedente: a criação em Portugal nos anos 50 da indústria de defesa remonta a uma época em que a República Federal da Alemanha

e os Estados Unidos da América colocaram importantes encomendas de munições em Portugal.

O volume destas encomendas e o seu escalonamento no tempo permitiram ao nosso país constituir uma base industrial, comprar as máquinas indispensáveis e formar o pessoal. Graças a esta política surgiu em Portugal uma indústria moderna de produção de munições e armas ligeiras.

Para se transpor o fosso tecnológico que entretanto se cavou entre a capacidade actual de produção das indústrias portuguesas de armamento e as necessidades das forças aliadas, conviria encarar a adopção de uma política análoga.

As empresas portuguesas dispõem de instalações e de capacidade de produção necessária, e o seu pessoal é qualificado e está bem treinado.

Por isso, beneficiando de uma ajuda tecnológica a indústria nacional de defesa seria capaz de responder às necessidades e às especificações dos Aliados, os quais forneceriam a Portugal o «Know-How» e as máquinas necessárias para a produção de certos tipos de equipamento, sendo, por seu lado, reembolsados dos investimentos.

Resulta daqui claramente que a ajuda económica industrial ligada à defesa poderia revestir diversas formas, mas teria sempre o mesmo efeito: o de substituir ou colmatar a brecha existente entre a ajuda militar pura e simples pelo fornecimento de equipamentos acabados, e a ajuda económica e financeira cujos efeitos se produziam no desenvolvimento industrial.

Em resumo, é de frisar que um esforço para estimular a indústria de defesa em Portugal seria benéfico para a economia portuguesa no seu conjunto e contribuirá para atenuar a situação precária actualmete existente. Além disso, este esforço seria vantajoso para a resolução de certos problemas logísticos da OTAN e teriam um impacto psicológico favorável no reforço da solidariedade e da cooperação entre os aliados.

4. Elemento para a constituição de uma base industrial de defesa

A resolução dos problemas das indústrias de defesa em Portugal encontra-se intimamente ligada com as acções de reorganização e de modernização das Forças Armadas Portuguesas, as quais tardam a ser levadas a cabo.

Torna-se urgente desenvolver um esforço de organização e de planeamento que conduza a uma optimização da capacidade militar e a uma optimização de recursos que a Nação se disponha a colocar ao serviço deste importante objectivo.

As chefias militares compete um decisivo papel neste domínio. Compete-lhes essencialmente propor a clarificação das missões das Forças Armadas, os sistemas de forças necessárias para o cumprimento dessas missões, e, em seguida, organizar, preparar e utilizar de forma racional e eficaz o meios postos à sua disposição.

Não devem os militares envolver-se na chamada logística de produção e terão toda a vantagem em encontrar soluções optimizadas no que respeita à gestão integrada de meios comuns aos três ramos, e de aquisições de grande vulto.

Sendo da responsabilidade e competência dos chefes militares elaborar os projectos de proposta da Lei de Programação Militar e especificamente elaborar os programas gerais de armamento e equipamento do respectivo ramo e submetê-los ao Conselho de Chefes de Estado-Maior, não é menos certo que compete ao Ministro da Defesa Nacional orientar a elaboração dessas leis, bem como a orientação e fiscalização da sua execução e, especialmente, compete-lhe elaborar e dirigir a execução da política nacional de armamento e de equipamento.

As matérias relativas à indústria de defesa são tradicionalmente atribuídas, nos países da NATO, a um Director Nacional de Armamento, o qual no caso português, e nos termos da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, depende directamente do Ministro da Defesa Nacional.

Enquanto a Direcção Nacional de Armamento, bem como os demais órgãos e serviços que devem constituir a orgânica do Ministério da Defesa Nacional, não foram definidos através da respectiva lei orgânica (cujo projecto se encontra há muito tempo a aguardar oportunidade política de aprovação), as questões relativas à área industrial de defesa carecem de suporte orgânico e funcional para o seu adequado tratamento.

Não se pode continuar a falar no apoio às indústrias de defesa sem que se encontrem previamente definidas as directrizes que irão permitir-lhes a informação, com a devida antecedência, acerca das perspectivas que a modernização das forças Armadas irá proporcionar a essa mesma indústria.

Três critérios poderiam resumidamente ser apontados para a prossecução de uma correcta política neste domínio:

- 1.º As aquisições dos três Ramos das Forças Armadas devem ser, na medida do possível, analisadas e decididas de modo unificado e coordenado para se conseguirem resultados mais favoráveis através de uma gestão integrada. Isto é particularmente importante quando se trata de aquisições feitas no estrangeiro, caso em que é normal o Governo exigir contrapartidas tecnológicas, económicas e industriais, as quais devem ser negociadas por um único interlocutor e que não pode deixar de ser o Ministro da Defesa Nacional.
- 2.º Um segundo critério é o da exigência de participação do máximo possível de produção nos programas de reequipamento, garantindo maior independência estratégica e servindo de impulso para a indústria nacional.
- 3.º O terceiro critério é o da co-produção com outros países de sistemas de armas complexos, aumentando, deste modo, o nível tecnológico e os benefícios económicos para a nossa indústria.

É necessário, em todas as circunstâncias, ter uma perspectiva económica de largo alcance, fazer orçamentos por programas e estabelecer compromissos financeiros a médio e longo prazos, de que resultarão, sem dúvida, oportunidades e vantagens para a actividade económica e industrial portuguesa.

Uma vez definidos os parâmetros fundamentais da estratégia militar, é a Lei da Programação Militar o instrumento mais adequado para estabelecer os recursos financeiros indispensáveis para as aquisições de novos sistemas de armas, para a renovação do equipamento e para a actualização dos meios logísticos e das infra-estruturas.

As perspectivas para a indústria nacional de defesa ficarão, assim, determinadas em função dos programas plurianuais aprovados, das disponibilidades financeiras atribuídas e, como resultante não menos importante, das possibilidades de absorção e do desenvolvimento tecnológico dessa indústria.

Finalmente, a indústria nacional é também beneficiária directa da política de compensações que deve ser seguida sempre que haja compras no estrangeiro, tendo em vista obter, a partir dos respectivos contratos, vantagens específicas de ordem económica, financeira, industrial e tecnológica.

Os pontos mais salientes na execução dessa política são os seguintes:

- A responsabilidade pela definição das contrapartidas e pelo cumprimento dos contratos deve caber ao Ministério da Defesa Nacional; em certos casos, pela sua importância, volume e complexidade, require-se a criação de um grupo ou equipa directora específica.
- A definição das contrapartidas que se pretendem negociar, as quais devem ser estruturadas por categorias de bens e serviços agrupados deste modo:
 - Produtos e serviços a realizar em Portugal no âmbito dos próprios sistemas adquiridos no estrangeiro, incluindo fabrico de subsistemas e peças, serviços de montagem e de manutenção, etc.
 - Produtos e serviços para exportação oriundos da área das indústrias de defesa.
 - Transferências de tecnologias e investimentos estrangeiros em Portugal.
 - Outras exportações de bens e serviços.

A soma destes quatro grupos deve corresponder ao total das compensações oferecidas, as quais, por seu lado, devem ser iguais ao valor total das compras.

Nalguns casos podem usar-se coeficientes que valorizem algum dos grupos que se deseja incentivar.

As transferências de tecnologia devem ser articuladas com os organismos coordenadores da investigação científica e tecnológica; as restantes compensações devem ser articuladas com os organismos de apoio à indústria.

Em todos os casos a direcção das negociações deve caber sempre ao Ministro da Defesa Nacional, tendo em conta os objectivos fundamentais

que se pretendem atingir com a política das contrapartidas e que são a criação de apoios e estímulos à indústria nacional, gerando actividade económica adicional e criando mais emprego.

António Jorge de Figueiredo Lopes

Acessor do IDN