

A cooperação europeia nas indústrias de defesa

Figueiredo Lopes *

A intensificação da cooperação no domínio da investigação, do desenvolvimento, da produção e da aquisição de equipamentos militares e de armamento tem sido reconhecida na NATO como uma importante contribuição para o fortalecimento da nossa defesa colectiva.

De ambos os lados do Atlântico existem estudos e iniciativas 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.

No relatório da Comissão Militar da Assembleia do Atlântico Norte, de Novembro de 1984, salientava-se ser necessário «encontrar uma distribuição mais equitativa e mais eficaz dos custos e dos benefícios da defesa colectiva, se se deseja que a Aliança se venha a dotar, no futuro, de sistemas de defesa convencional a um custo acessível.»¹

É, com efeito, sabido que os países da NATO consagram elevados valores à defesa sem contudo retirarem de tão importantes investimentos o rendimento desejável.

A necessidade de uma cooperação inter-aliada no domínio da investigação e da produção de armamento tem-se vindo a acentuar nestes últimos anos.

Em particular, a nível europeu, houve ultimamente alguns avanços, designadamente no âmbito do Grupo Europeu Independente de Programas, onde foram já assinalados projectos concretos de cooperação.

Tendo em vista atingir uma melhor harmonização de conceitos e realizar desenvolvimento e/ou encomendas comuns de equipamento foram igualmente acordados e normalizados alguns procedimentos administrativos e técnicos.

No campo da Investigação e do Desenvolvimento (*R&D*) arrancou-se com a identificação de Projectos de Cooperação Tecnológica.

A experiência 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

¹Relatório da Sub-Comissão sobre a Cooperação em Matéria de Defesa – Comissão Militar da Assembleia do Atlântico Norte – Nov. 84.

requisitos operacionais se encontram já definidos.

Fundamentos e dificuldades da cooperação internacional em matéria de defesa

Quais são os verdadeiros objectivos da cooperação em matéria de defesa? Não são unânimes os pontos de vista dos vários interessados na cooperação. Assim, enquanto no plano militar, com a cooperação procura-se uma eficácia acrescida em combate, no plano económico, por seu lado, tem-se em vista um crescimento das economias resultante do alongamento das séries de produção e da optimização dos fundos afectados à investigação e ao desenvolvimento.

No plano político, porém, a necessidade de preservar uma base industrial em matéria de defesa nacional aliada aos problemas de emprego, de balança comercial e de competitividade tecnológica, tudo isto, na prática, vai dificultar uma utilização comum eficaz dos recursos globais existentes na NATO. Isto é, a mais que desejável repartição de tarefas no seio da Aliança – que permitiria, por exemplo, a produção de equipamento estandardizado ao menor custo – afigura-se muito difícil de realizar em termos políticos.

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

- a) *a assinatura de protocolos (MOU – Memorandum of Understanding) bilaterais entre os Estados Unidos e cada um dos países membros da Aliança, tendo em vista o levantamento de restrições nacionais impostas aos programas de aquisições de equipamento e armamento;*
- b) *a produção geminada de sistemas de armas;*
- c) *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 estandardização 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 armamento, 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 a vendas a «terceiros países» de sistemas produzidos em colaboração;*
- *controlo das transferências para Leste das tecnologias ocidentais, dificultando a repartição e a transferência dessas tecnologias entre os países aliados.*

Face às dificuldades orçamentais com que se confronta a defesa nacional de qualquer dos aliados europeus, torna-se difícil, se não impossível, preservar, à escala nacional, uma estrutura de investigação e de desenvolvimento equilibrada, enfrentando-se cada vez maiores dificuldades na produção de sistemas de armas mais evoluídos numa base exclusivamente nacional.

Nestas condições dever-se-ia tentar dar maior realce à cooperação entre governos e indústrias de defesa.

Ao domínio político, em especial, cabe contribuir para a articulação de conceitos e de planos de defesa e para a harmonização de requisitos operacionais.

O futuro da cooperação europeia no domínio das indústrias de defesa

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.

A indústria europeia de defesa sente cada vez mais a necessidade de colaborar na realização de projectos comuns 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.

Outro dos problemas frequentemente abordados quando se fala de cooperação, neste domínio, é o das relações entre a Europa e os Estados Unidos.

A indústria europeia de defesa, devido à sua fragmentação, confronta-se com grandes

dificuldades para se impor no mercado militar americano.

Para ilustrar este estado de coisas e para realçar o desperdício de recursos que ocorre no quadro da NATO no mesmo momento em que a Aliança procura reforçar o seu potencial convencional dentro de parâmetros financeiros realistas, repare-se no quadro do duplo emprego que nos é fornecido por um estudo publicado em meados de 1984². No âmbito dos países membros da NATO existem:

- 11 empresas de 7 países que produzem armas anti-carro
- 18 empresas de 7 países que produzem armas solo-ar
- 8 empresas de 6 países que produzem armas ar-ar
- 16 empresas de 7 países que produzem mísseis ar-solo
- 10 empresas de 7 países trabalhando em mísseis mar-mar

Um dos elementos mais importantes para uma efectiva cooperação transatlântica no domínio das indústrias de defesa é a redução ou eliminação de obstáculos legais e de quaisquer proteccionismos que impedem uma mais livre circulação de equipamento de defesa.

Neste contexto, desenvolvem-se iniciativas tendendo a tornar possível e frutuoso o diálogo transatlântico, sendo de salientar:

- a) *A proposta dos Estados Unidos para que se identifiquem áreas tecnológicas importantes que se julgue poderem vir a constituir factores relevantes para o futuro das potencialidades da NATO, baseada nas próprias prioridades definidas pelos Comandos Militares Principais da Aliança.*
- b) *A emenda dos senadores Quale/Nunn/Roth destinada a aplanar dificuldades e impedimentos legais para a promoção de programas de cooperação.*
- c) *A dotação de 200 milhões de dólares a inscreverno orçamento americano do ano fiscal de 1986 destinada a programas NATO de cooperação no domínio da investigação, do desenvolvimento e da produção de equipamento.*

O reconhecimento da necessidade de uma cooperação mais eficaz neste domínio resulta da constatação do desequilíbrio transatlântico no comércio de armamento. Em 1983 o *ratio* de vendas/compras militares americanas nos 13 países europeus aliados era de perto de 6 milhões de dólares a favor dos Estados Unidos – os americanos venderam à Europa 6952,8 e compraram na Europa 1038,7 milhões de dólares.

² Estudo citado pelo Relatório referido.

Para aumentar a eficácia da indústria europeia de defesa têm sido propostas medidas concretas.

A França, que participa também no IEPG, lançou no contexto da União da Europa Ocidental propostas visando reforçar a cooperação europeia em matéria de equipamento militar. E na reunião conjunta dos ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa dos sete Estados membros da UEO, que teve lugar em Roma, em Outubro de 1984, foi sublinhado o empenhamento dos ministros na consecução de vários objectivos, entre os quais o de desenvolver uma cooperação mais estreita entre os Estados membros e com outras organizações europeias.

Neste sentido comprometeram-se a aprofundar os estudos tendentes a harmonizar os seus pontos de vista sobre as condições específicas de segurança na Europa, e, em particular, decidiram promover «o desenvolvimento de uma cooperação europeia em matéria de armamento, cooperação à qual a UEO pode dar um bom impulso político», como consta da declaração então aprovada.

O trabalho que, por seu lado, o IEPG tem vindo a desenvolver é assinalável. Este grupo, onde participam os aliados europeus, constitui uma das mais importantes organizações que visam a cooperação europeia no domínio dos equipamentos militares. Num dos últimos documentos produzidos por este grupo, identificam-se com notável clareza e profundidade os problemas, as necessidades e as metas a atingir com a cooperação europeia no domínio das indústrias de defesa.

A sua proposta para a criação de um *Programa Europeu de Tecnologia de Defesa* é uma das que mais atenção nos deve merecer nos próximos anos.

Na próxima década a Europa Ocidental não pode continuar a ignorar o problema das diferenças e desequilíbrios existentes no que respeita à cooperação política europeia, devendo dimensionar as suas iniciativas em função da sua política de defesa e de segurança e do progresso económico e tecnológico que pretende alcançar.

Por isso, há que definir as relações que se devem estabelecer entre as diversas actividades em curso no momento presente: as actividades do IEPG devem ser congregadas e harmonizadas com outros programas europeus relativos às novas tecnologias, tais como o ESPRIT e o EUREKA.

O IEPG, as Comunidades Europeias e a UEO deveriam progressivamente mover-se, no contexto de uma política global de tecnologia europeia, no sentido de se encontrarem em eventuais projectos a desenvolver em cooperação, sendo igualmente desejável que se adoptasse uma política comercial de equipamento militar para a Europa como um todo.

Estas são manifestações de vontade colectiva e propostas muito sérias às quais Portugal não tem dificuldade nenhuma em aderir. E, por isso, as tem normalmente apoiado, salientando, todavia, a posição peculiar dos países aliados com indústrias e economias menos desenvolvidas.

Pessoalmente, não ignoro quantas dificuldades de ordem política, militar e económica haverá que vencer. Não podemos ter grandes ilusões, nem ambições surrealistas.

É que a cooperação no quadro de uma aliança de Estados soberanos nunca se aproximará do grau de integração nem do nível de eficácia que pode ser atingido num único e só Estado.

As divergências de pontos de vista relativamente a prioridades e recursos continuarão, certamente, a caracterizar uma Aliança que se afirma no respeito pela soberania e pela independência dos seus membros.

Participação da indústria portuguesa em projectos de cooperação internacional

Portugal acompanha empenhadamente todas estas iniciativas, tendo sempre presente a necessidade de acautelar os interesses nacionais. Por isso, não só se manifesta favorável às propostas de cooperação mas introduz nas reuniões em que participa a problemática específica dos países com indústrias e economias de reduzida capacidade.

E tem-no feito com alguns resultados. Não é, com efeito, a pensar na França, no Reino Unido ou na Alemanha, que em diversas ocasiões o IEPG chama a atenção para a necessidade de se pôr em evidência a situação específica dos países com menores possibilidades económicas e industriais, 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 do processo de investigação e de produção;*
- o *acordo relativamente aos mercados de exportação para terceiros países;*
- o *financiamento adequado;*
- a *vontade de colaboração das próprias indústrias.*

Se estes factores não são, em si mesmos, suficientes para o sucesso de determinado projecto, eles constituem, sem dúvida, condições indispensáveis para o seu êxito.

Mas, acima de tudo, o que é importante é que os Governos dêem provas de empenhamento e 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 NATO. 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 militar defronta-se com uma crise estrutural, tomando-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.

A criação em Portugal nos anos 50 da indústria de defesa deve-se ao facto de a República Federal da Alemanha e os Estados Unidos da América terem colocado 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 da 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, constituída pelo fornecimento de equipamentos acabados, e a ajuda económica e financeira, cujos efeitos se produziriam no desenvolvimento industrial.

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

A indústria portuguesa e o equipamento das Forças Armadas

Os problemas do equipamento das Forças Armadas, quer no que respeita à sua natureza, quer no que respeita ao seu planeamento e programação, devem ser resolvidos tendo em vista não apenas uma optimização militar – para cuja definição as Forças Armadas são a entidade competente mas uma optimização nacional – o que pela sua natureza excede o âmbito da competência das Forças Armadas.

Aos chefes das Forças Armadas deve competir essencialmente a organização, a preparação e a utilização dos meios postos à sua disposição, com o objectivo de assegurar a defesa militar contra qualquer agressão ou ameaça externa, ficando libertos dos encargos da logística de produção e, na medida do possível, dos problemas da logística de consumo, cuja solução optimizada aponte no sentido de uma gestão integrada, total ou sectorial ou, pelo menos, no sentido de uma gestão integrada da informação relativa aos materiais ao serviço das forças.

Em todos os países industrializados ou em vias de industrialização considera-se da maior relevância a repercussão ou influência na indústria nacional das despesas do Estado. Especialmente, pela sua importância qualitativa e quantitativa, as que resultam do equipamento das suas Forças Armadas. Tem de ser considerada com toda a profundidade a capacidade de resposta dos investigadores e dos industriais nacionais face aos planos de necessidades equacionados pelas Forças Armadas em consequência das missões que lhes são atribuídas.

Em regimes democráticos, não é possível, normalmente, fazer aceitar o nível necessário de despesas de investimento (equipamento e infra-estruturas) no orçamento das Forças Armadas se eles não beneficiarem a economia nacional. Aliás, as despesas autorizadas neste capítulo são um instrumento muito importante nas mãos do Governo para promover a sua política de investigação e de desenvolvimento industrial e mesmo para actuar no campo das políticas de emprego, de exportação e de negócios estrangeiros.

Os orçamentos das Forças Armadas, reflectindo a grave situação económica que o País tem vivido, não têm levado em conta este importante efeito económico, pois as verbas atribuídas não só têm vindo a decrescer em termos reais, mas apenas consagram a novas aquisições de material e equipamento 17 por cento do valor global, sendo 61 por cento destinados a encargos com pessoal e 22 por cento a despesas de manutenção e de funcionamento (*ver quadros I, II e III*).

As oportunidades para a indústria portuguesa não resultam apenas da aquisição directa de produtos ou equipamentos pelas Forças Armadas portuguesas, mas também da política de contrapartidas utilizadas nas aquisições de equipamento estrangeiro.

Alguns exemplos se poderiam citar:

– *em execução, as contrapartidas correspondentes à aquisição pelo Exército de 300 viaturas tácticas pesadas, na ordem de 1,2 milhões de contos;*

– *em estudo, a construção de 3 fragatas MEKO, com uma participação financeira portuguesa de 390 milhões de marcos, com obrigação de compensar pelo menos 90 por cento deste valor;*

– *a aquisição de aviões P-3, com a participação da O.G.M.A. (Alverca).*

São oportunidades que se oferecem à indústria portuguesa e que se espera venham a ser por ela aproveitadas.

A modernização das Forças Armadas só será possível se, a par de uma clara definição de princípios orientadores baseados nos conceitos estratégicos já estabelecidos, houver a capacidade de encarar o redimensionamento dos recursos disponíveis, bem como a sua distribuição pelos três ramos militares – até agora inspirada no statu quo existente nos anos 60, por ocasião das guerras ultramarinas.

Sobre esta matéria, muito haveria a dizer; porém, importa apenas reter a ideia de que a desejada modernização das Forças Armadas não é possível sem que se processe também a modernização e o desenvolvimento da economia nacional, particularmente

no que respeita ao sector mais directamente ligado às indústrias de defesa.

Um grande contributo, para esse efeito, poderá resultar da política de cooperação industrial e da nossa capacidade para, nesse domínio, aproveitarmos a totalidade de oportunidades postas à disposição da investição e da indústria portuguesa.

QUADRO I
EVOLUÇÃO DOS ORÇAMENTOS DAS FORÇAS ARMADAS
(em milhares de contos)

ANOS	PIB (PREÇOS CORRENTES MERCADO)*	OGE (PREÇOS CORRENTES)	O.O.F.A.		PERCENTAGEM O.O.F.A.	
			PREÇOS CORRENTES	PREÇOS CONSTANTES/74	PIB (P. CORRENTES)	OGE (P. CORRENTES)
1974	341 693	73 878	23 428	23 428	6,85	31,71
1975	375 870	98 580	19 341	16 645	5,14	19,62
1976	460 656	137 704	17 086	12 647	3,70	12,41
1977	622 200	174 684	19 652	11 526	3,16	11,25
1978	780 300	227 043	23 709	11 454	3,04	10,44
1979	994 400	308 149	29 980	11 869	3,01	9,73
1980	1 205 300	406 678	37 655	12 976	3,12	9,26
1981	1 433 400	533 819	44 570	13 036	3,11	8,35
1982	1 762 500	597 482	50 084	11 939	2,84	8,38
1983	2 269 100	772 521	60 358	11 823	2,66	7,81
1984	2 805 500	972 100	68 500	10 625	2,45	6,96

* Dados INE e DCP (PIB)

QUADRO II
VALORES GLOBAIS DOS ORÇAMENTOS DAS FORÇAS ARMADAS
DE 1980 A 1985
(em milhares de contos)

ANOS	RAMOS DAS FA	GRUPOS DE DESPESA				SOMAS	TOTAIS
		PESSOAL	MAT. EQUIP.	MAN. FUN.	OUTROS*		
1980	EMGFA	478	964	1 129	1 064	3 635	37 655
	Exército	12 119	2 099	1 686	116	16 020	
	Marinha	6 190	1 004	1 463	33	8 690	
	F. Aérea	3 966	2 998	2 346	—	9 310	
1981	EMGFA	603	459	769	2 192	4 023	44 570
	Exército	13 321	2 818	2 605	137	18 881	
	Marinha	7 075	1 800	1 816	81	10 772	
	F. Aérea	4 594	2 968	3 332	—	10 894	
1982	EMGFA	778	223	1 330	1 763	4 094	50 084
	Exército	15 278	2 933	3 216	152	21 579	
	Marinha	7 688	1 490	3 053	51	12 282	
	F. Aérea	4 932	3 466	3 611	120	12 129	
1983	EMGFA	1 155	205	1 375	2 164	4 899	60 358
	Exército	18 113	3 876	3 860	73	25 922	
	Marinha	9 326	1 778	3 604	61	14 769	
	F. Aérea	6 168	3 714	4 826	60	14 768	
1984	EMGFA	1 507	170	1 789	3 381	6 847	68 501
	Exército	20 475	3 913	4 314	15	28 717	
	Marinha	11 442	1 238	3 736	46	16 462	
	F. Aérea	7 425	3 602	5 389	59	16 475	
1985	EMGFA	1 786	364	2 539	7 217	11 906	85 890
	Exército	25 168	3 949	4 862	17	33 996	
	Marinha	12 324	1 489	6 103	80	19 996	
	F. Aérea	9 084	3 253	7 579	76	19 992	

* Contas de Ordem, Investimentos do Plano, Despesas c/ contrapartidas em receitas, etc.

QUADRO III
EVOLUÇÃO DOS ORÇAMENTOS DOS VÁRIOS MINISTÉRIOS
EM COMPARAÇÃO COM O MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
(em milhares de contos)

MINISTÉRIOS	ORÇAMENTOS GLOBAIS E PERCENTAGENS DE AUMENTO									
	1980	1981	%	1982	%	1983	%	1984	%	
Defesa Nacional	37 655	44 570	18,3	50 084	12,3	60 358	20,5	68 501	13,5	
Finanças e Plano	125 884	173 812	38,0	244 999	40,9	346 464	41,4	470 295	35,7	
Administr. Interna	41 773	48 276	15,5	56 320	16,6	64 650	14,8	76 652	18,5	
Justiça	2 677	3 371	25,9	3 720	10,3	3 860	3,7	4 871	26,2	
Agricultura e Pescas	10 200	11 389	11,6	13 440	18,0	14 427	7,3	16 079	11,4	
Negócios Estrang.	3 650	4 264	16,5	4 700	10,2	6 270	33,4	7 733	23,3	
Indústria e Energia	1 846	2 467	33,6	6 268	154,0	7 672	22,4	8 910	16,1	
Trabalho	748	1 101	47,2	1 171	6,3	1 181	0,8	61 072*	—	
Educação	48 602	55 763	14,7	68 525	22,8	85 200	24,3	95 265	11,8	
Hab. Obras Públicas	27 099	24 421	- 9,8	40 115	64,2	52 016	29,6	36 278	- 30,2	

* A partir de 1984 passou a integrar a Secretaria de Estado da Segurança Social.