



CENTRO DE ESTUDOS
EuroDefense – Portugal

Mesa Redonda

***A Economia de Defesa
Sua integração no planeamento estratégico***

Sínteses EuroDefense – 9

Lisboa, Setembro de 2006

Temas de Debate

Reflexão e debate sobre a importância que a Economia de Defesa tem vindo a assumir e da diversidade das análises e abordagens que a ela estão associadas, à medida que o peso e o significado das despesas militares continua a aumentar, num cenário de recursos escassos e necessidades sempre crescentes em particular no domínio social.

- **Como alterar a metodologia do planeamento estratégico de segurança e defesa, por forma a integrar os interesses da economia de defesa;**
- **Como obter a maximização do retorno económico do investimento na defesa em termos de input/output, outsourcing, indústria de defesa e I&D defesa, com o desenvolvimento de produtos de duplo uso e também numa perspectiva de médio/longo prazo;**
- **Como articular a formação/instrução dos militares numa perspectiva de preparação para a integração em actividades civis findo o período de prestação do serviço militar.**

Índice

Introdução	3
 Síntese da Mesa Redonda	 4
1. A crescente importância da economia de defesa e a necessidade da sua introdução no planeamento estratégico	4
2. A avaliação dos custos/benefícios em situação de guerra, na cooperação técnica militar e nas operações humanitárias e de manutenção e imposição da paz.....	6
2.1. A avaliação dos custos/benefícios das operações militares.....	6
2.2. O caso nacional	6
2.3. A importância da avaliação dos benefícios para Portugal.....	8
3. Diferença entre despesa e investimento (reprodutibilidade de uma e outra situação). Análise input/output. A posição do Eurostat sobre as despesas com a defesa.....	9
4. Cooperação industrial de equipamentos de defesa – uma relação lucrativa entre a economia e a defesa.....	10
4.1. Importância dos Projectos Cooperativos para o desenvolvimento da base industrial e tecnológica nacional.....	11
4.2. Como escolher um projecto – determinação de um modelo de análise.....	12
5. Reflexão sobre o futuro.....	13
 Anexo – Memorando/Reflexão sobre a Economia de Defesa.....	 14
1. A Economia, a Segurança e a Defesa.....	14
2. A Economia de Defesa.....	16
2.1. Definições	16
2.2. Documentos essenciais de planeamento estratégico.....	16
2.3. Âmbito da economia de defesa.....	17
2.4. A despesa militar como investimento nacional e de defesa da economia	17
2.5. A integração da economia de defesa com o planeamento estratégico.....	17
3. Introdução da economia de defesa no planeamento estratégico	18
4. Finalidade da acção EuroDefense	19
 BIBLIOGRAFIA.....	 21

Introdução

No âmbito das suas actividades, a Associação Industrial Portuguesa e o Centro de Estudos EuroDefense-Portugal organizaram e realizaram, em parceria e nas instalações da AIP, no dia 7 de Julho de 2006, a Mesa Redonda “**A Economia de Defesa – Sua integração no planeamento estratégico**” tendo como finalidade “A reflexão e o debate sobre a importância que a Economia de Defesa tem vindo a assumir e a diversidade das análises e abordagens que a ela estão associadas, à medida que o peso e o significado das despesas militares continua a aumentar, num cenário de recursos escassos e necessidades sempre crescentes em particular no domínio social”.

Participaram como especialistas na área da economia de defesa as seguintes personalidades: *Dr. Luís Barbosa, Dr. Sérgio Parreira de Campos, Eng. José Rui Felizardo, VAlm. Carlos Alberto Viegas Filipe, Dr. Walter Marques, Dr. José Manuel Mourato, Deputado Jorge Neto, TGen. José Pinto Ramalho, Dr. João Salgueiro e Prof.ª Eng.ª Manuela Sarmento.*

O Documento Síntese que agora se edita foi organizado a partir das exposições e debate ocorridos na Mesa Redonda, tendo também em referência os documentos sobre o tema elaborados e difundidos anteriormente pelo EuroDefense-Portugal.

Este documento, cuja metodologia foi do conhecimento dos participantes, é da responsabilidade de elaboração do EuroDefense-Portugal e tem por finalidade constituir-se num instrumento de registo e de difusão limitada a entidades com responsabilidade e interesse no tema.

A Comissão Organizadora da Mesa Redonda, que também foi redactora do presente documento, foi constituída por: *TGen. Eduardo Mateus da Silva (coordenador), Dr. Rui Madaleno, CMG Jorge Silva Paulo, Dr.ª Ana Magalhães e Dr.ª Maria Vera Cruz.*

Assistiram a esta Mesa Redonda como convidados, tendo depois participado no debate, as seguintes personalidades: *TGen. Abel Cabral Couto, VAlm. Alexandre Reis Rodrigues, CAIm. Carlos Rodolfo, Eng. Fernando Carvalho, VAlm. Henrique Alexandre da Fonseca, Dr. Joaquim Pinto de Matos, MGen. José Pinto de Castro, Gen. Narciso Mendes Dias.*

Aqui renovamos os nossos agradecimentos a todos os participantes na Mesa Redonda pela sua disponibilidade e empenho nesta reflexão aprofundada, bem como à equipa que organizou esta actividade, a qual foi coordenada pelo TGen. Mateus da Silva.

Lisboa, Setembro de 2006

O Presidente da Direcção

António Figueiredo Lopes

A Economia de Defesa – Sua integração no planeamento estratégico

Síntese da Mesa Redonda

A mesa redonda contou com personalidades nacionais das mais relevantes neste domínio, ao juntar decisores políticos, as Forças Armadas, representantes do tecido tecnológico e industrial português e o meio académico.

Constatou-se uma significativa diversidade no conteúdo das intervenções resultado do crescente interesse da ciência económica nos variados aspectos da defesa. Assim, a Comissão Organizadora entendeu que se tornava confuso elaborar um documento em que as diferentes intervenções fossem apresentadas sequencialmente, já que poderia ficar prejudicada a coerência da apresentação dos diversos temas abordados.

Optou-se, então, por seleccionar alguns temas entre aqueles que foram abordados, agrupando as intervenções que a cada um dizem respeito, completando as lacunas, quando necessário, para lhes dar coerência.

Foram então escolhidos os seguintes temas:

- 1. A crescente importância da economia de defesa e a necessidade da sua introdução no planeamento estratégico.**
- 2. A avaliação dos custos/benefícios em situação de guerra, na cooperação técnica militar e nas operações humanitárias e de manutenção e imposição da paz.**
- 3. Diferença entre despesa e investimento (reprodutibilidade de uma e outra situação). Análise input/output. A posição do Eurostat sobre as despesas com a defesa.**
- 4. Cooperação industrial nos equipamentos de defesa – uma relação lucrativa entre a Economia e a Defesa**

- 1. A crescente importância da economia de defesa e a necessidade da sua introdução no planeamento estratégico**

A aplicação da ciência económica à área da defesa não é um tema novo. No entanto, nos últimos dez anos, a ciência económica tem-se interessado por um número cada vez maior de aspectos da defesa.

Em particular, do lado da Defesa da Economia no quadro da Globalização e da cada vez maior exigência da Competitividade, onde a Economia tem de ser apoiada e protegida (estabilidade, preços das matérias primas e principalmente da energia, *economic intelligence, competitive intelligence*).

Mas também e principalmente do lado da Economia de Defesa onde:

- A maior exigência de rigor e de racionalidade na aplicação dos recursos obriga a dar mais peso, a conjugar a economia de defesa com o planeamento estratégico e a justificar a aplicação dos recursos em termos de custo/eficácia;
- A definição daquilo que deve ser integrado na capacidade operacional das Forças Armadas e das actividades e serviços que podem ser atribuídos em *outsourcing* e constituir uma actividade económica privada;
- A reorganização da indústria de defesa no sentido da privatização mas com o imperativo da viabilidade económica que só se pode garantir em empresas com actividade na área da defesa e na área civil (duplo uso) e com transferência de tecnologia entre as duas áreas;
- A garantia, assumida pelos Ministérios da Defesa, de encomendas programadas e antecipadamente divulgadas. Isto só faz sentido ao nível europeu com uma correcta implementação do MEED – Mercado Europeu do Equipamento de Defesa, bem como da BTID – Base Tecnológica e Industrial de Defesa, e com projectos conjuntos de I&D e produção;
- A formulação e execução da Lei de Programação Militar (LPM) como elemento de planeamento estratégico tem de ter uma visão integrada e de longo prazo, o que não tem acontecido em Portugal por disfunções na organização superior da defesa e falta de coordenação com os agentes económicos nacionais.

Os Ministérios da Defesa de alguns países estão organizados para poderem introduzir a Economia de Defesa no planeamento e no processo de decisão. Em França existe no MDN o Conselho Económico da Defesa e em Espanha a indústria de defesa é considerada um instrumento fundamental de desenvolvimento económico.

O planeamento estratégico tem de conjugar cada vez mais a análise económica com a análise operacional a partir da definição das capacidades necessárias, com as possíveis soluções operacionais para satisfazer essas capacidades e respectivos custos globais (aquisição, manutenção, operação), com outras consequências económicas (I&D, indústria nacional, contrapartidas), devendo ser, um processo iterativo. Se não existirem recursos para uma determinada estratégia, então esta terá de ser alterada ou substituída.

Como sempre, existe ainda o problema da repartição dos recursos disponíveis entre o bem estar e a segurança. E daí também a necessidade de justificação das despesas com a saúde e com a educação, terem de passar por uma análise custo/benefício cada vez mais exigente e rigorosa, tal como referimos no caso da defesa e segurança.

Conclui-se haver uma grande diversidade de interpretações dos conceitos e modelos da economia de defesa e da sua relação com o planeamento estratégico, o que dificulta a comunicação e o consenso.

2. A avaliação dos custos/benefícios em situação de guerra, na cooperação técnica militar e nas operações humanitárias e de manutenção e imposição da paz

2.1. A avaliação dos custos/benefícios das operações militares

Ultimamente estão a vir a público múltiplos estudos sobre os custos da guerra do Iraque, com a novidade de serem conjugados com os benefícios.

Surgem números muito divergentes quer entre os vários estudos quer, em alguns casos, dentro de cada estudo e a consideração de valores máximos e mínimos muito afastados. Isto resulta naturalmente da dificuldade, quer de obter valores reais, quer também do carácter subjectivo que algumas análises comportam.

Num mundo em que tudo tende a reduzir-se ao vector económico, existe também naturalmente a tentação de procurar avaliar os custos das operações militares e os benefícios que daí podem resultar. Contudo, quando têm que ser consideradas variáveis como custos de vidas humanas, ferimentos, refugiados e bens que também não têm preço, como a estabilidade e a segurança e seus reflexos na actividade económica ou, ainda, custos de não intervenção, entramos em domínios controversos e sempre discutíveis.

A ideia de que as despesas militares em situações críticas são independentes de considerações económicas, não pode ser levada às últimas consequências, principalmente no caso das operações humanitárias; assim como também não é aceitável a ideia de que nessas últimas situações as razões morais e de solidariedade são imperativas e independentes de outras considerações políticas e económicas.

A paz e a segurança internacional são valores que interessam a toda a comunidade internacional e, por isso, seria desejável que as Nações Unidas pudessem intervir como tal e assumissem os custos daí derivados. Contudo isto é muito difícil de ser aceite, principalmente pelos membros permanentes do Conselho de Segurança.

2.2. O caso nacional

A decisão de colocar as nossas tropas em missões de *peacekeeping*¹ ou de cooperação técnico-militar abrange, sempre, a ponderação dos aspectos políticos, morais, militares e legais (legitimidade). Por outro lado, essas missões envolvem o uso de recursos escassos que podem ter utilizações alternativas, como é o caso de programas sociais (escolas, hospitais, etc.). Os benefícios económicos que se podem retirar são quase sempre um aspecto negligenciado. Quando a sobrevivência do Estado está em causa, a Nação estará

¹ O termo *peacekeeping* é utilizado para vários tipos de actividades desenvolvidas no sentido de: solucionar um conflito; prevenir a escalada de um conflito; impedir ou prevenir acções militares; impor a lei e a ordem numa zona de conflito; levar a cabo acções humanitárias; repor a normalidade das instituições sociais e políticas cujo funcionamento foi perturbado pelo conflito e normalizar as condições básicas da vida diária.

disposta a pagar qualquer preço para se defender do agressor. Outro tipo de conflitos/intervenções podem ter constrangimentos orçamentais e deverão requerer uma análise de custo-benefício.

Uma análise custo-benefício é uma das técnicas de avaliação das vantagens e desvantagens de uma qualquer decisão. Apesar de não ser aconselhável que constitua a única base para a tomada de decisão, é uma ajuda valiosa. Os benefícios e os custos são lados opostos da mesma moeda. Os benefícios são medidos através da vontade dos indivíduos para pagarem o resultado da política ou do projecto em causa. Os custos são o montante de compensação exigido para anular as consequências negativas.

- **Cooperação Técnico-Militar Portuguesa**

Que benefícios económicos tiramos? Nos objectivos expostos pela Direcção Geral de Política Nacional, entidade responsável pela cooperação técnico-militar Portuguesa, os benefícios económicos não são mencionados: “Afirmar a presença de Portugal no Mundo”, “Contribuir para o estreitamento da Cooperação no Mundo Lusófono” e “Contribuir para a segurança e a estabilidade interna dos PALOP e de Timor-Leste”.

A cooperação técnico-militar com os PALOP realiza-se através de programas quadro bilaterais e contempla quatro componentes: assessorias técnicas e/ou unidades móveis de instrução, recuperação de infra-estruturas locais, fornecimento de equipamento e formação de pessoal em Portugal e/ou nos PALOP. Os custos dos programas quadro inscrevem-se na ajuda pública ao desenvolvimento (APD portuguesa).

A Direcção-Geral de Política Nacional tem um orçamento próprio para fazer face aos custos directos, i.e., a execução dos projectos inscritos nos Programa-Quadro. A Marinha, Exército e Força Aérea são responsáveis pelos custos indirectos, i.e., pelos vencimentos dos militares destacados fora do território nacional e no âmbito da formação de militares dos países de Língua Portuguesa em unidades dos Ramos das Forças Armadas Portuguesas (alojamento, alimentação, material didáctico e assistência médica). O Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) assume os custos directos da formação de militares dos PALOP em Portugal (bolsas mensais de despesas pessoais).

Actualmente as Forças Armadas têm em missão nos PALOP os seguintes efectivos:

Angola	–	22
Cabo Verde	–	2
Guiné-Bissau	–	4
Moçambique	–	21
S. Tomé e Príncipe	–	8
		Total: 57

Nota 1: Em S. Tomé e Príncipe, ao abrigo de um Memorando de Entendimento, Portugal mantém um Destacamento Aéreo com 7 militares e uma aeronave C-212 “Aviocar”.

Nota 2: Em Timor-Leste no âmbito de um acordo bilateral com a Administração do Território as Forças Armadas têm 17 militares empenhados na assessoria à formação das componentes terrestre e naval das Forças de Defesa de Timor Leste.

Despesas dos projectos de cooperação técnico-militar e militares portugueses deslocados em missões nos PALOP	2.758.791 €
Despesas suportadas pelos ramos das FA:	
Marinha:	460.816 €
Exército:	8.302.518 €
Força Aérea:	270.651 €
Assistência hospitalar em Portugal a militares dos PALOP e seus familiares e respectivas despesas	45.038 €
Despesas globais da cooperação técnico-militar	12.962.625 €

Fonte: Anuário Estatístico 2003, Ministério da Defesa Nacional

- **Missões Internacionais**

Onde estamos:

Forças Nacionais Destacadas				
Organização	País	Operação	Unidade	Efectivo
União Europeia	Bósnia e Herzegovina	EUFOR	Brig. Mecanizada	223
ONU	Timor Leste	UNOTIL	Observadores militares	2
NATO	Afeganistão	ISAF	Comandos / TACP / QG	161
NATO	Kosovo	KFOR	Brig. Reacção Rápida	307
NATO	Iraque	NTM-I	Instrutores	6
NATO	Europa – Norte	SNMG1	NRP “Vasco da Gama”	183
UE	Rep. Dem. do Congo	EUSEC	Assessores militares	2
ONU	Burundi	ONUB	Observador Militar	1
UE	Sudão	AMIS	QG	1
ONU	Kosovo	UNMIK	Observadores militares	2
TOTAL:				888

Data de Referência: 19JUN06

2.3. A importância da avaliação dos benefícios para Portugal

A decisão final da participação de Portugal, numa operação deste tipo, é uma decisão política. No entanto, esta decisão não tem sido devidamente suportada por uma avaliação económica dos custos e dos benefícios.

O EuroDefense-Portugal defende que se dê início à avaliação dos custos que a ajuda ao desenvolvimento, a cooperação técnico-militar e a participação em operações humanitárias e de manutenção da paz têm envolvido para Portugal e também dos benefícios que essas acções nos possam ter proporcionado.

Embora seja mais fácil quantificar os custos dessas acções, é igualmente importante encontrar metodologias de avaliação dos benefícios que podem resultar no curto, médio e longo prazo. São métodos que envolvem variáveis de quantificação complexa e cujos resultados não são imediatamente verificáveis.

3. Diferença entre despesa e investimento (reprodutibilidade de uma e outra situação). Análise input/output. A posição do Eurostat sobre as despesas com a defesa

A identificação da diferença entre despesa e investimento depende mais das consequências do que da intenção original. Em Portugal tem-se avaliado esta diferença sobretudo através de critérios com carácter formal e normativo, cruzando-se as normas nacionais com as comunitárias e com o problema do défice das contas públicas.

As despesas consideradas de consumo também podem contribuir para o desenvolvimento da economia, principalmente quando realizadas no mercado interno e dando lugar a investimentos para satisfazer essas necessidades de consumo.

No caso das despesas com a defesa, estas, podem ser um importante instrumento de desenvolvimento de capacidades não existentes, não só para as indústrias tradicionalmente ligadas à defesa mas, principalmente, para as indústrias ligadas ao mercado civil.

Quando as Forças Armadas adquirem um grande equipamento militar que vai satisfazer uma necessidade durante 20 ou 30 anos isto pode ser considerado um investimento a amortizar durante esse período, mas se ele for totalmente produzido no estrangeiro e se não houver contrapartidas na aquisição, a indústria nacional pouco ou nada vai beneficiar. Contudo, ele será sempre um investimento em segurança, em garantia de estabilidade e em cooperação com os nossos aliados na paz e na segurança internacional, que afirma o País no concerto das Nações e nos pode trazer benefícios em negociações internacionais. Só através de uma análise mais aprofundada é que o retorno económico de uma despesa militar pode ser determinado.

Um exemplo de uma análise que pode contribuir para a avaliação do impacto económico do efeito de uma despesa na defesa e segurança é a análise input/output. Isto é, num caso concreto de uma despesa ou investimento quais os resultados concretos daí derivados. Por cada euro que se despendeu, quantos euros surgiram no final derivados dessa aplicação inicial. Por vezes podem surgir surpresas e daí resultar que a diferenciação entre despesa e investimento na área da defesa não seja tão clara como poderia parecer à primeira vista.

Na prática, contudo, a análise input/output é mais indicada para comparar investimentos de natureza diferente (por exemplo a construção do Aeroporto da OTA ou duma Refinaria) do que para avaliar dois investimentos da mesma natureza.

A posição do Eurostat é também muito controversa e a primeira questão que se coloca é saber se as despesas com a segurança e a defesa contribuem ou não, directa ou indirectamente, para criar um ambiente de estabilidade, condição primária para o bem estar e para o desenvolvimento económico do País. Se fossem um puro desperdício, seria compreensível que tivessem de ser consideradas como uma despesa no orçamento anual ao qual se reportam.

Contudo, é óbvio que a segurança e a defesa são essenciais para a economia e se os seus custos forem, por outro lado, criteriosamente orientados, podem ter um retorno económico directo ou indirecto.

Parece, assim, que os investimentos nos grandes sistemas de armas que se mantêm operacionais durante 20/30 anos, têm um retorno efectivo em estabilidade e desenvolvimento económico directa e/ou indirectamente e por isso parece razoável que os seus custos possam ser escalonados ao longo dos anos correspondentes à sua operacionalidade. Sem um nível de exigência muito elevado, um período de quinze anos seria adequado.

Por isso, em alguns Países há grandes investimentos em equipamentos e infra-estruturas militares que são operacionalizados por empresas privadas, às quais o Estado paga uma renda durante o seu período de vida útil. Neste caso o grande problema em discussão é quem assume o risco.

4. Cooperação industrial de equipamentos de defesa – uma relação lucrativa entre a economia e a defesa

Na medida que os orçamentos de defesa continuam a diminuir e os custos dos equipamentos a escalar, os Estados enfrentam dificuldades em manter uma base industrial e tecnológica nacional. Adicionando a necessidade de interoperabilidade, a cooperação industrial apresenta-se como a melhor opção para concretizar objectivos de segurança nacional e internacional e para o desenvolvimento da indústria nacional, justificada pelo elevado valor acrescentado dos produtos e serviços que adquire, baseados em tecnologias inovadoras com potencial de duplo-uso e aplicação em diversos sectores.

Projectos Internacionais Cooperativos² de equipamentos de defesa são projectos em que duas ou mais nações cooperam na investigação e desenvolvimento, produção e aquisição de equipamentos para satisfazer uma dada necessidade. É geralmente aceite que inclui: troca de informação e pessoal; investigação, desenvolvimento, testes e avaliação de tecnologias, sistemas, subsistemas e equipamentos; produção cooperativa e manutenção.

² Na terminologia da NATO designam-se “Defense Cooperation in Armaments”.

São projectos que podem ter diferentes escalas, desde pequenos projectos bilaterais a grandes projectos multinacionais.

Desenvolver domesticamente grandes equipamentos é hoje incomportável para a maioria dos Estados devido à complexidade e elevados custos dos equipamentos. Assim sendo, os grandes programas de defesa são, na sua maioria, programas internacionais cooperativos, em que há um envolvimento dos Estados interessados na aquisição do sistema. Os Estados financiam o programa, comprometendo-se a adquirir um número determinado de equipamentos ou volume de serviço e é este investimento, de cada Estado, sob a forma de encomendas, que define a quota de trabalho alocada à indústria de cada país, numa lógica de justo retorno. Assim, uma lógica de participação industrial terá de contar sempre com o investimento do Estado português no desenvolvimento de sistemas que prevê adquirir no futuro.

Embora seja um organismo original e ainda esteja numa fase de afirmação a Agência Europeia de Defesa propõe um conjunto de projectos cooperativos e abre novas oportunidades às Pequenas e Médias Empresas Portuguesas.

As contrapartidas nas aquisições militares ao exterior podem ser aproveitadas para a realização de projectos cooperativos.

4.1. Importância dos Projectos Cooperativos para o desenvolvimento da base industrial e tecnológica nacional

A participação industrial em projectos internacionais cooperativos apresenta-se como a melhor opção para adquirir grandes equipamentos de defesa, pois é a política que oferece maior envolvimento às indústrias nacionais no desenvolvimento e produção do sistema a adquirir.

A participação industrial oferece uma série de benefícios económicos, políticos e militares:

- A nível económico, há poupanças em I&D e produção, desenvolvimento de tecnologia de ponta e acesso a tecnologias exteriores, spin-offs para o mercado civil e criação de emprego qualificado. Permite partilhar custos e riscos e, ao combinarem as suas aquisições, podem atingir economias de escala.
- A nível militar, permite melhorar a standardização, a interoperabilidade e a integração. Além disso, permite criar vantagens competitivas nas missões das nossas FA no âmbito de missões conjuntas e do posicionamento estratégico nacional.
- A nível político, permite evidenciar os benefícios da criação de postos de trabalho qualificado, a incorporação nacional e o apetrechamento das Forças Armadas. Mais, pode ser um instrumento de política externa, como por exemplo a reconciliação Franco-Alemã pós segunda guerra mundial beneficiou consideravelmente de projectos cooperativos de armamento.

Aplicando à nossa realidade, os projectos cooperativos poderão ser uma opção para a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa no seu objectivo “de instigar a aliança e amizade entre os signatários”. Estes países constituem uma oportunidade estratégica para Portugal uma vez que se encontram a reestruturar as suas Forças Armadas. Projectos pequenos podem não ter o *glamour* dos grandes projectos mas contribuem para o fortalecimento de relações e podem proporcionar um retorno bastante satisfatório.

4.2. Como escolher um projecto – determinação de um modelo de análise

Na escolha de um projecto cooperativo é necessário determinar o que é estratégico, tanto a nível militar como industrial. A nível militar é necessário analisar as necessidades das Forças Armadas nacionais e europeias e os compromissos assumidos internacionalmente. A nível industrial é necessário priorizar o que fornece uma vantagem assimétrica identificando os sectores da economia que devem ser fortalecidos e defendidos de forma a criar e consolidar competências distintivas, para se posicionarem num nível internacional de excelência.

O primeiro passo passa por um serviço de elevado nível de conhecimento e capacidade de recolha e análise estratégica de mercado (*market intelligence*):

- Análise da procura nacional: necessidades das Forças Armadas;
- Análise da procura internacional: projectos internacionais;
- Análise da capacidade da oferta: indústria e corpo científico nacional.

Esta fase, *market intelligence*, é a mais importante de todas as fases pois é a que fornece, à partida, um *feedback* da viabilidade do projecto. Posteriormente, é necessário analisar as seguintes variáveis para escolher o projecto internacional mais vantajoso:

- Objectivos militares/geopolíticos;
- Interoperabilidade;
- Modelo e estrutura de gestão;
- Custo da entrada;
- Número e qualidade de empregos (actuais e potenciais);
- Tecnologia (spin-offs);
- Estimativa da quantidade a produzir.
- Retorno (escala temporal);
- Margem de risco.

Numa situação ideal, esta análise deve ser feita com meses ou mesmo anos antes das negociações iniciais para que a entrada em projectos cooperativos internacionais seja concretizada na fase do planeamento do projecto pois, por um lado, uma entrada tardia

obriga a aceitação de termos e condições já negociadas e, por outro lado, os principais desenvolvimentos tecnológicos já estarão concretizados.

5. Reflexão sobre o futuro

A Comissão Organizadora concluiu que é necessário aprofundar os seguintes tópicos abordados na Mesa Redonda:

- O desenvolvimento de mecanismos de cooperação entre os diversos organismos que têm responsabilidades na área da economia de defesa;
- A definição de conceitos e termos fundamentais para facilitar a comunicação;
- O nível de acesso da sociedade civil à informação, como a LPM, os processos de aquisições de equipamentos militares, assim como de outros dados económicos, financeiros e técnicos sobre o sector da defesa.

Setembro de 2006

Anexo – Memorando/Reflexão sobre a Economia de Defesa

Nota prévia – Este texto foi elaborado pelo EuroDefense-Portugal como forma de apresentação do tema, tendo sido distribuído a todos os participantes e assistentes. Julga-se ter interesse a sua inclusão nesta Síntese, pois constitui uma abordagem esclarecedora e estruturada sobre o que se entende actualmente por Economia de Defesa.

1. A Economia, a Segurança e a Defesa

Os objectivos essenciais de qualquer sociedade organizada são o bem estar e a segurança. O bem estar entendido em sentido lato e incluindo os recursos económicos, a saúde e a educação e num patamar mais elevado a habitação, o emprego, a cultura, o lazer, enfim aquilo que se designa como qualidade de vida. A segurança também considerada em sentido alargado incluindo a defesa e a segurança do território, a segurança das pessoas e bens, a estabilidade social e complementarmente e em conjugação com o bem estar a segurança do emprego, da saúde e do ambiente sócio-económico. E por último naturalmente a justiça social.

Numa situação limite de risco e de ameaça, a segurança, passa a ser o primeiro anseio e a primeira prioridade mesmo em prejuízo do bem estar. Em contrapartida quando a paz e a estabilidade social estão ou parecem garantidas, as pressões para a diminuição das despesas com a segurança e a defesa são enormes. O problema é que a organização para a segurança e a defesa tem de ser permanente, que a sua existência constitui um insubstituível factor de dissuasão e que se deixar de existir não se pode improvisar ou criar instantaneamente, nem em prazo curto. **Quem não cuida da sua segurança e defesa quando julga que dela não precisa, arrisca-se a não possuir a capacidade de se defender quando em situação de crise imprevisível dela necessitar desesperadamente.**

Acresce ainda que no mundo de hoje terminada a guerra fria e findo o mito da hiperpotência interventora e moderadora de conflitos e controladora da instabilidade, o quadro de ameaças desceu do patamar da guerra total, para um cenário multifacetado e difuso, imprevisível e instável que vai desde os conflitos regionais, religiosos e étnicos, agora agravados por cenários de pirataria, de tráficos diversos, de migrações, de refugiados e de terrorismo internacional que podem chegar à utilização de armas de destruição maciça.

Ou seja, é indiscutível que os países, todos os países, tem de cuidar da sua segurança e defesa no quadro nacional, em alianças internacionais e inseridos em organizações mundiais, colaborando entre eles para intervirem conjuntamente quando necessário.

Assim as despesas ou, melhor, os investimentos com a segurança e defesa são indispensáveis. A dimensão que esses investimentos assumem à medida que os materiais, equipamentos e sistemas militares se tornam mais sofisticados e eficazes cresce quase exponencialmente e também em consequência o seu tempo de vida útil tem de aumentar até para rentabilizar o investimento.

Contudo o mundo em que vivemos é feito de mudança, que cada vez é mais rápida e as evoluções tecnológicas tornam por vezes obsoletas soluções anteriores. Nunca como agora temos de tomar decisões que envolvem verbas cada vez mais elevadas e comprometem futuros cada vez mais afastados.

As pressões da opinião pública para a diminuição das despesas com a defesa, conjugadas com os custos cada vez mais elevados dos equipamentos e sistemas militares, que por isso impõem a sua utilização em períodos mais alargados, quando a evolução tecnológica pode pô-los em causa, antes do seu período razoável de vida útil, tem vindo a conduzir a uma exigência maior de justificação e racionalidade das escolhas.

Isto é, o argumento de que a segurança não tem preço e que, por isso e quando necessário, as despesas com a segurança e defesa são imperativas e custe o que custar têm de ser realizadas e suportadas numa análise custo/eficácia puramente operacional militar, está a dar lugar a um outro tipo de abordagem mais abrangente que designamos como Economia de Defesa. Contudo, esta inserção da economia tem de ser intimamente conjugada com as opções tecnológicas e a sua evolução previsível, e articulada com o planeamento estratégico dos sistemas de forças e dos equipamentos e sistemas de armas.

Quer dizer, por um lado as despesas com a defesa e segurança tem naturalmente uma consequência económica e social que importa maximizar no interesse global do País mas, por outro, essa reorientação tem de levar também em conta a finalidade essencial de garantir a defesa e segurança. Contudo, estas despesas estão condicionadas por recursos humanos e materiais limitados, que exigem a compatibilização da análise operacional com a análise económica. Quando se define um conceito estratégico a partir do ambiente envolvente e das ameaças, não podemos esquecer que a limitação dos recursos pode obrigar a alterar o conceito.

Duas reflexões finais se impõem:

- **Só uma economia forte e desenvolvida pode originar recursos que garantam a segurança e defesa do País.**
- **As Forças Armadas tem uma utilidade que vai para além da segurança e defesa e podem contribuir também para o desenvolvimento em múltiplos aspectos, além de serem o último recurso em situações de crise grave ou de emergência.**

2. A Economia de Defesa

Recentemente, o actual Presidente da Republica durante a sua visita às tropas Portuguesas em missão nos Balcãs declarou que temos de deixar de olhar para os custos das Forças Armadas como uma despesa e antes como um investimento.

Na sequência do que referimos anteriormente e pelas razões apontadas urge introduzir na abordagem do planeamento estratégico uma filosofia de economia de defesa.

Assim, para nos entendermos melhor é necessário clarificar algumas definições e conceitos:

2.1. Definições

Defesa económica

- A actividade desenvolvida pelo Estado no sentido de, face às reais ou potenciais ameaças, perigos e riscos, proteger o desenvolvimento da economia nacional, minimizando as suas vulnerabilidades e maximizando as suas potencialidades.

Economia de Defesa

- Ramo da ciência económica que estuda os efeitos da defesa sobre as escolhas económicas (ou que estuda o processo de compatibilização e rentabilidade das actividades e despesas da defesa com a política económica nacional).

Economia da guerra

- Economia orientada para a satisfação das necessidades originadas para a realização de um esforço de guerra, centrado nas necessidades militares, mesmo com restrições das necessidades civis; extremamente dirigista a fim de compensar carências na produção, matérias primas e comércio externo.

2.2. Documentos essenciais de planeamento estratégico

- Conceito Estratégico de Defesa Nacional (em Portugal não existe um CEDN multidisciplinar, nem estrutura de topo para o seu planeamento, apoio à decisão e acompanhamento);
- Grandes Opções do Plano/Programa do Governo;
- Conceito Estratégico de Defesa Militar;
- Conceito Estratégico de Defesa Económica (nunca foi feito em Portugal);
- Lei de Programação Militar.

2.3. Âmbito da economia de defesa

A Economia de Defesa analisa as consequências das despesas com a defesa no desenvolvimento económico do país, como por exemplo:

- Orientar aquisições de bens, equipamentos e sistemas das FA, para a indústria e fornecedores nacionais;
- Orientar o *outsourcing* para a defesa, visando prestadores de serviços nacionais;
- Orientar a I&D defesa para o desenvolvimento de tecnologias de duplo uso, que possam também dar lugar a produtos para uso civil;
- Fomentar a criação de uma indústria que sirva tanto quanto possível as necessidades das FA, mas que, ao mesmo tempo, com o *know-how* adquirido para essa finalidade desenvolva também equipamentos e produtos civis;
- Atribuir às FA missões de carácter civil, sem prejuízo da sua responsabilidade primária na segurança e defesa, sobretudo em situações de crise e emergência (catástrofes naturais, ambientais e tecnológicas);
- Ter em consideração que a instrução e formação adquiridas durante o serviço militar, preparem também para o desempenho de actividades civis quando terminar o serviço militar;
- Constituir uma escola de formação cívica, disciplina e rigor que constituam um exemplo salutar para a formação de uma consciência nacional;
- Procurar que as despesas com a defesa tenham mais um sentido ou uma componente de investimento, com um retorno económico ou social e menos um gasto ou desperdício.

2.4. A despesa militar como investimento nacional e de defesa da economia

- Factor de produção de segurança (militar, civil e de soberania); os custos do aparelho militar não devem ser considerados um passivo do progresso económico e social mas sim um preço da segurança (custo \times bem);
- Factor de desenvolvimento; educação, formação profissional, investigação, produção especializada, capacidade de estudo, reflexão, doutrina e planeamento estratégicos;
- Instrumento de política externa (presença funcional e imagem, cooperação técnica militar e operações de paz e humanitárias).

2.5. A integração da economia de defesa com o planeamento estratégico

- Compatibilização da estratégia da defesa militar com a estratégia da defesa económica;

- Racionalização do planeamento para a definição do Sistema de Forças Militares e seu equipamento – compatibilização das escolhas estratégicas com os recursos;
- Compatibilização da afectação dos recursos para efectivos, actividades, equipamento e infra-estruturas militares;
- Medição da produtividade do sistema de defesa (avaliação da eficácia da produção e da eficiência da utilização dos recursos); criação e utilização de indicadores e de índices de produtividade.

3. Introdução da economia de defesa no planeamento estratégico

O planeamento estratégico a que nos referimos em 2.2 tem uma metodologia que parte do cenário estratégico envolvente, considerando a análise das ameaças e, tendo em conta os recursos, define os conceitos estratégicos e daí os sistemas de forças. Esta análise tem pecado no nosso País por não partir de uma visão global das capacidades necessárias e dos recursos disponíveis e resultar de uma agregação das análises dos Ramos, resultante de compromissos, que por vezes não consideram a limitação dos recursos.

Tem faltado também a consideração de uma abordagem integrada que englobe o planeamento operacional, a economia de defesa e todos os outros factores envolventes e condicionantes, em particular:

- Uma capacidade política de assunção dos objectivos nacionais permanentes e de definição de objectivos estratégicos, aceites pelo todo nacional;
- Uma liderança política, esclarecida e persistente que consiga a adesão da opinião pública para uma visão estratégica de médio/longo prazo, que no imediato pode implicar sacrifícios;
- A definição de um conceito estratégico de defesa nacional que englobe os conceitos estratégicos dos vários sectores (economia, finanças, política externa, cultural, psicológica, etc.).

Perante este quadro, extremamente complexo, da avaliação da aplicação económica dos recursos no domínio da segurança e da defesa e também de uma visão política e estratégica global no médio e no longo prazo, estamos a assistir a métodos de análise cada vez mais rigorosos e sofisticados.

Muitas das consequências, dos benefícios e dos prejuízos que podem ser imputados às despesas militares não são mensuráveis quantitativamente mas qualitativamente e apenas no médio e no longo prazo. Contudo, cada vez mais, surgem ideias e métodos de avaliação que fornecem novos elementos para a decisão, principalmente quando são postos em causa dogmas que pareciam indiscutíveis e inalteráveis. Para termos uma ideia mais clara vejamos alguns exemplos de situações concretas:

- Como maximizar o retorno económico e social do investimento sem afectar a eficiência da segurança e defesa;
- O que, no domínio da segurança, deve continuar na esfera estrita da responsabilidade do Estado e o que é que pode ser entregue a privados, sem afectar a segurança, sem perda de eficácia e até a preços mais baixos;
- Como avaliar as opções estratégicas num cenário de evolução tecnológica rápida e de mudança de conceitos estratégicos, conjugado com o acréscimo exponencial dos custos dos grandes sistemas;
- Apenas os grandes Países podem adquirir sistemas gigantescos como porta-aviões, submarinos nucleares lançadores de engenhos, submarinos nucleares de ataque, aviões de combate multimissões, mísseis de cruzeiro e mísseis balísticos;
- Um pequeno País deve ser prudente e concentrar as suas opções em equipamentos e sistemas flexíveis, susceptíveis de up-grade e de evolução e sobretudo a sistemas e tecnologias de informação e comunicação. Digamos em gíria militar C4I2STAR (*Command, Control, Communications, Computing, Information, Intelligence, Surveillance, Targeting and Reconnaissance*);
- A informação assume cada vez maior importância para fundamentar as decisões estratégicas e táticas. Precisamos de ter acesso a grandes sistemas suportados em satélites e de ter aviões tripulados e não tripulados para observação e reconhecimento. Ou o conseguimos através da cooperação e acordos com os nossos aliados ou por nós próprios mas, no mínimo, teremos de ter alguma capacidade própria. A informação sempre foi considerada um multiplicador da força. Actualmente nalguns casos pode ser um substituto da força;
- Passar a abordar as escolhas a partir da definição das capacidades necessárias, avaliando entre as soluções possíveis para satisfazer as capacidades quais as mais adequadas em termos de eficácia operacional e de economia de defesa e negociar com a indústria a procura de novas soluções;
- Avaliar também entre dois sistemas diferentes em termos de input/output, qual o que vai rentabilizar e multiplicar mais o investimento, em relação à economia nacional considerando a encomenda à indústria nacional e/ou as eventuais contrapartidas.

4. Finalidade da acção EuroDefense

Perante esta realidade reconhecida, da inadequada e insuficiente metodologia do planeamento de defesa, o EuroDefense Portugal pretende lançar uma acção de reflexão que visa pôr em causa a forma como ele se processa e, reunindo um conjunto de especialistas militares e civis, procurar recolher ideias e sugestões que permitam melhorar a sua elaboração.

Temos consciência que a situação actual tem conduzido nalguns casos a opções erradas, com custos elevadíssimos que se vão reflectir no futuro, quando em contrapartida existem carências significativas que têm perturbado a execução das missões internacionais, em que as nossas tropas se encontram envolvidas.

Por outro lado, toda uma estratégia global de defesa nacional e em particular o sector da economia poderia beneficiar muito mais do investimento na defesa se houver um planeamento estratégico participado, envolvendo todos os sectores, a nossa indústria e o sector científico e tecnológico, assim como uma análise prévia das consequências económicas e operacionais das decisões em causa.

Junho de 2006

BIBLIOGRAFIA

- HANDBOOK OF DEFENCE ECONOMICS
Hartley Sandler Editors
- DEFENCE ECONOMICS AND THE INDUSTRIAL BASE
Keith Hartley – Centre for Defence Economics – University of York-England
- IN DEFENCE AND PEACE ECONOMICS, 2006
Vol. 17(2), April, pp. 141-153
CAPITAL-LABOUR SUBSTITUTION IN UK ARMED FORCES
Peter Macdonald
- IN DEFENCE AND PEACE ECONOMICS, 2006
Vol. 17(3), June, pp. 257-272
BIG SCIENCE, SMALL COUNTRY AND THE CHALLENGES OF DEFENSE
SYSTEM DEVELOPMENT: AN AUSTRALIAN CASE STUDY
R. Wyllie, S. Markowski and P. Hall
- ECONOMICS OF CONFLICT: IRAQ
Keith Hartley – Centre for Defence Economics – University of York-England
- THE COSTS OF WAR
Keith Hartley – Centre for Defence Economics – University of York-England
- NAÇÃO E DEFESA – Nº. 110 – PRIMAVERA 2005
ECONOMIA DE DEFESA: A DEFESA ECONÓMICA COMO COMPONENTE
DA DEFESA NACIONAL
Henrique Veríssimo
- COST-BENEFIT ANALYSIS OF THE IRAQ WAR
Ahmad Faruqi – Daily Times of Pakistan – April 23, 2006
- NAÇÃO E DEFESA – Nº. 112 – OUTONO/INVERNO 2005
INDICADORES DE PRODUTIVIDADE DA MARINHA
Jorge Silva Paulo – Ana Barbosa Queiroz
- DEFENCE ECONOMICS: REFORM, REESTRUCTURING, REALIGNMENT
A report of the George Marshall European Centre for Security Studies Conference

Mesa Redonda
Associação Industrial Portuguesa – EuroDefense

Participantes

Dr. Luís Barbosa

Dr. Sérgio Parreira de Campos

Eng. José Rui Felizardo

V/Alm. Carlos Alberto Viegas Filipe

Dr. Walter Marques

Dr. José Manuel Mourato

Deputado Jorge Neto

TGen. José Pinto Ramalho

Dr. João Salgueiro

Prof.^a Eng.^a Manuela Sarmiento.

EURODEFENSE-PORTUGAL

Praça das Indústrias
Apartado 3200 – EC Junqueira
1301-965 Lisboa
Tel: (351) 21 360 11 15
Fax: (351) 21 363 56 08
E-mail: eurodef@aip.pt
Site: eurodefense.aip.pt