

DIMENSÃO ESTRATÉGICA DAS INDÚSTRIAS DE DEFESA

1. Introdução

O tema da minha comunicação - DIMENSÃO ESTRATÉGICA DAS INDÚSTRIAS DE DEFESA – faz realçar a importância estratégica do setor tecnológico e industrial de defesa, definido como o conjunto de instituições, empresas e entidades científicas e tecnológicas, com capacidade para intervir nas diferentes fases do ciclo de vida dos sistemas e equipamentos necessários para as Forças Armadas cumprirem as suas importantes missões.

Missões de defesa militar da República nos espaços marítimo, terrestre e aéreo e missões de interesse público, em especial, as missões relacionadas com a proteção civil, as crises sanitárias, o desenvolvimento sustentado e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Nos tempos que correm, é, sobretudo, evidente a necessidade de Portugal e os seus aliados, na União Europeia e na NATO, adequarem e reforçarem as suas capacidades de resposta às novas ameaças e crises no mundo em que vivemos.

Com a guerra na Ucrânia, estamos perante o conflito geopolítico mais grave desde a Segunda Guerra Mundial em território europeu com consequências globais muito graves, porventura maiores do que as originadas pelos ataques de 11 de setembro de 2001 às Torres gémeas de Nova Iorque e ao Pentágono em Washington.

Depois de mais de 70 anos de paz na Europa, a invasão de um país soberano e independente é uma grosseira violação dos princípios fundamentais do direito internacional e do respeito pela soberania e integridade territorial de um Estado, situação que se considerava nunca mais poder ocorrer.

Antes de 24 de fevereiro, já se vivia na Europa e no Mundo um clima de insegurança originado por situações preocupantes, ameaças e desafios de várias ordens, com o agravamento de conflitos na nossa vizinhança estratégica.

A leste da Europa, o papel disruptivo da Rússia e as suas intervenções ilegais em Estados soberanos vizinhos (Ucrânia, Bielorrússia, Azerbaijão) sem qualquer respeito pelo Direito Internacional e a Sul, onde continua o terror e o caos na região do Sahel, com a instalação do terrorismo jihadista em expansão para o sul africano, tendo chegado ao norte de Moçambique, com cenários de crueldade e desumanidade que as televisões nos mostram.

Devem igualmente assinalar-se como fatores de conflitualidade o recuso a novas formas de ação estratégica, com especial relevo para as designadas Guerras Híbridas; a progressiva tecnologização dos conflitos e a sua dependência de plataformas posicionadas no espaço; a profusão de sistemas digitais, dos sensores aos sistemas não tripulados; a questão dos sistemas autónomos, que resultam da aplicação de tecnologias assentes na inteligência artificial; e os fenómenos de origem social com impacto na segurança, com especial destaque para as pandemias.

Com a guerra na Ucrânia, quase nos esquecemos que a humanidade tem vivido dias muito negros nos últimos dois anos devido à crise pandémica. Segundo dados recentes, já se contam mais de 6 milhões de mortos e mais de 400 milhões de infetados pelo Covid-19, em todo o mundo. Além do dramatismo destes números, não podemos esquecer o impacto desta pandemia na economia global, no aumento de

desemprego, nas restrições à mobilidade internacional, assim como crises de insegurança alimentar em muitos países.

Assim, passadas mais de três décadas após a queda do muro de Berlim e mais de 20 anos depois dos ataques terroristas de onze de setembro de 2001, em Nova York e Washington, estamos a assistir à eclosão de cenários de guerra e de muitas incertezas que colocam a problemática da segurança no centro das preocupações das sociedades modernas.

Quando hoje se reconhece que esta guerra na Ucrânia é mesmo uma séria ameaça à segurança euro-atlântica, ela não pode deixar de ter impacto na atual arquitetura de segurança da União Europeia e implicações diretas nas políticas de defesa nacional dos Estados membros como já se tem vindo a verificar em certos países, com impacto direto nas indústrias de defesa e nos orçamentos das Forças Armadas.

2. As indústrias de defesa

Como referimos, as indústrias de defesa intervêm diretamente nos sistemas e equipamentos das forças armadas necessários para o cumprimento das suas missões. Por seu lado, estas missões dependem do enquadramento geoestratégico em que se insere o interesse nacional a proteger e defender. Como este enquadramento não é estático e evolui ao longo do tempo, as missões das Forças Armadas vão também mudando, obrigando a uma adaptação contínua dos produtos e serviços desenvolvidos e fornecidos pela indústria de defesa.

Assim, em função da constante evolução das dinâmicas do ambiente geopolítico e geoestratégico que nos rodeia, o sector industrial da defesa e da segurança está também a atravessar uma verdadeira revolução que, tal como nos restantes subsectores industriais, será acelerada nos próximos anos.

Após os grandes processos de reorganização das capacidades industriais e das concentrações empresariais das décadas anteriores, as indústrias de defesa estão agora a sofrer de uma nova onda de mudanças derivadas da combinação de dois fatores decisivos: por um lado, as novas exigências das Forças Armadas derivadas do aparecimento de novas ameaças e novas missões; por outro lado, a profunda revolução tecnológico-digital em que estamos imersos (robotização/drones, inteligência artificial e computação quântica – uma nova geração de supercomputadores que aproveita o conhecimento da mecânica quântica — a parte da física que estuda as partículas atômicas e subatômicas — para superar as limitações da informática clássica).

É sabido que a relação entre tecnologia e capacidade militar é intrínseca à existência das forças armadas, desde que elas existem de forma organizada e permanente. Por esta razão, a história da humanidade está recheada de inúmeros exemplos de saltos tecnológicos que resultam da área militar.

Desde a Primeira Guerra Mundial, a inovação tecnológica e a investigação têm jogado um papel fundamental nas estratégias de defesa. Isto é o que o General Beaufre conhecido estrategista militar francês, chamou a Estratégia Genética, porque procura desenvolver novos sistemas de armamento, a fim de superar os adversários.

Porém, a inovação tecnológica tem vindo há muito a ser transferida para as indústrias civis com a produção de equipamentos de duplo uso, civil e militar, tornando assim a sua aquisição e o

desenvolvimento mais baratos. Pode mesmo dizer-se que, na última década, a indústria da defesa, como fonte de Investigação & Desenvolvimento Tecnológico, terá sido ultrapassada por outros sectores.

As dez principais empresas do mundo em termos de investimento em I&D (Apple, Microsoft; Amazon, Facebook, Samsung, Cisco, etc.) não têm incluído *contractors* de defesa nos últimos anos, com um aumento correspondente na presença de empresas do sector farmacêutico, digital e até mesmo do sector automóvel.

A principal razão para esta alteração é que os Departamentos de Defesa já não têm os orçamentos que costumavam ter e os seus programas não são tão decisivos em termos de avanços para I&D, embora ainda sejam de grande importância em outras áreas de conhecimento.

Por outro lado, a crescente complexidade tecnológica, o surgimento de novos concorrentes globais, a evolução do contexto europeu e global e, naturalmente, os compromissos ambientais e sociais, representam os principais desafios deste sector industrial da defesa, que deve procurar, sempre que possível, potencializar o melhor aproveitamento das sinergias civis, militares e espaço, através da cooperação multinacional europeia, conforme recomendação da Comissão Europeia inserida no Plano de Ação Europeu sobre indústrias civis, militares e espaço (Comunicação da Comissão Europeia, de 22fev2021).

Em conclusão, pode dizer-se que a indústria da defesa está num momento crucial para o seu desenvolvimento e consolidação e é da responsabilidade de todos os intervenientes envolvidos, trabalhar para um modelo que permita combinar a rentabilidade do sistema científico-tecnológico-industrial nacional, numa perspetiva de aproximação progressiva dos meios que as Forças Armadas exigem para as suas operações e a manutenção de uma sólida, sustentável, inovadora e competitiva base tecnológica e industrial nacional.

Depois de clarificarmos o conceito e objetivos da Indústria de defesa e as suas implicações nas capacidades de defesa nacional e nas missões das forças armadas, podemos desenvolver algumas reflexões que nos ajudam a compreender melhor a dimensão estratégica da indústria da defesa.

A primeira reflexão é que não existe soberania nacional nem autonomia estratégica europeia sem uma base tecnológica e industrial de defesa, sustentável, inovadora e competitiva. No atual contexto geopolítico, Portugal e os outros estados-membros da União Europeia estão colocados perante duas opções: ou apostam no desenvolvimento da tecnologia e da capacidade industrial nacional devidamente integrada no contexto europeu, ou dependeremos absolutamente do exterior, isto é, dos EUA, com as consequentes vulnerabilidades estratégicas.

A segunda reflexão, decorre da primeira. Se a opção é, como não pode deixar de ser, pelo desenvolvimento tecnológico imposto pelas novas ameaças, então é preciso reforçar os orçamentos das forças armadas, o que exige escolhas políticas muito difíceis sobretudo em cenários de crise económica.

3. Os custos da defesa

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 equilíbrios nem sempre os mais satisfatórios, daí a necessidade de se fazerem escolhas políticas muito difíceis.

Sob uma elevada pressão de uma opinião pública, muito crítica em relação aos cortes da despesa pública em áreas consideradas mais prioritárias como a saúde, a educação ou a segurança interna, a tendência é naturalmente para sacrificar os custos da defesa.

Foi o que aconteceu de um modo geral na Europa nos anos da crise económica e financeira. Segundo dados da Agência Europeia de Defesa, a despesa total dos 27 Estados que integram esta organização continuava a decrescer pelo sétimo ano consecutivo, representando uma queda de mais de 15%, ou seja, de 32 mil milhões de Euros, de 2006 a 2013.

Neste mesmo período de 7 anos, a redução do número de pessoal civil e militar foi na ordem dos 24%, o que representa à volta de 600.000 empregos na área da defesa, sem falar nas repercussões em outros sectores económicos e sociais. Por isso, ao trazer a ciência económica para a área da defesa, procura-se principalmente desenvolver um esforço de justificação e racionalização dos custos da defesa.

Por outro lado, é ainda a Economia da Defesa que nos vem comprovar que os elevados custos associados à aquisição dos novos sistemas de armas e a reduzida dimensão da procura, nenhum Estado membro da União Europeia, por si só, será capaz de manter uma base tecnológica e industrial para desenvolver, produzir, adquirir e operar o largo espectro de capacidades de defesa necessárias à manutenção dos níveis de prontidão, projeção, sustentação e eficácia exigíveis à sua segurança.

Assim, a cooperação europeia de defesa, no quadro de uma lenta, mas progressiva integração europeia da defesa, sobressai como a única solução viável no caminho da soberania estratégica nacional e europeia.

Daí a importância atribuída hoje ao desenvolvimento da Base Tecnológica e Industrial de Defesa europeia, constituída pelas empresas e entidades do sistema científico e tecnológico com capacidade para intervir numa ou mais etapas do ciclo de vida dos equipamentos e sistemas utilizados pela Defesa.

Uma possível tendência de evolução das estratégias das indústrias europeias de defesa, decorrente da continuada redução dos orçamentos de defesa, poderá vir a ser a sua diversificação e internacionalização na procura de resposta a requisitos do mercado internacional, com ênfase na satisfação de necessidades tecnológicas duais (civis-militares).

A reconhecida necessidade imperiosa de reforçar a cooperação europeia no setor da defesa, como forma de ganhar economias de escala, minimizar redundâncias e ineficiências e de otimizar os escassos recursos, maximizando a utilização coerente e concertada dos diferentes mecanismos e instrumentos comunitários existentes, “abriu a porta”, de forma inédita e impensável, à intervenção da Comissão Europeia nas fases de investigação tecnológica e desenvolvimento tecnológico-industrial de defesa, através da criação e implementação do Fundo Europeu de Defesa (FED) e da criação de uma Direção-Geral da Indústria, Defesa e Espaço (DGIDE).

A título de exemplo, pode referir-se que o Orçamento da União Europeia para 2023, aprovado em 15 de novembro de 2022 no valor global de €186.616,70 milhões, contempla uma verba de €2.116,60€ para Segurança e Defesa, da qual €945,7 milhões são dedicados ao Fundo Europeu de Defesa. Acresce ainda que no Programa Horizonte Europa para 2023 está alocada uma verba de €12.4 mil milhões para projetos de investigação, digitalização, indústria, espaço e mobilidade, que dado o seu carácter dual poderão beneficiar projetos de segurança e defesa.

4. A BTID nacional

Em Portugal assistiu-se a um grande esforço de atualização, reforma e transformação, pelo menos nos últimos 15 anos, tanto da base tecnológica e industrial nacional como das próprias Forças Armadas.

Assistimos a uma verdadeira transformação na cultura de planeamento estratégico integrado militar, não só para satisfação das capacidades militares nacionais necessárias, mas também para um melhor entrosamento e alinhamento com os ciclos de planeamento de defesa da UE e da NATO. De assinalar ainda uma mudança de paradigma na relação e no diálogo entre a Defesa (procura) e as Universidades e Centros Tecnológicos e as Indústrias (oferta).

Não obstante este processo de transformação e apesar de a nossa BTID ter uma dimensão reduzida e ser baseada em PME, é no entanto visível a sua fragmentação, tanto na componente de procura como da oferta, situação que importa debelar rapidamente através dos mecanismos e incentivos de financiamento da EU (CDP, CARD, PESCO, FED).

É sabido que os programas de equipamento militar, em Portugal, nem sempre obedeceram a um planeamento de longo prazo e, muito menos, a um financiamento programado. No passado, os programas de modernização eram casuísticos e ditados muitas vezes pelas necessidades conjunturais. O esforço financeiro consentido pelos orçamentos do Estado para a chamada modernização das forças armadas era geralmente fixado de acordo com uma espécie de média aritmética resultante de “shopping lists” de cada um dos ramos, elaboradas por cada um separadamente, sob a influência de conceitos em grande parte desatualizados.

5. Conclusões

Numa perspetiva estratégica, a despesa com a defesa deve ser vista não só como o preço a pagar por esse bem público essencial a qualquer atividade humana que é a segurança e a defesa nacional, mas também como um investimento racional dos dinheiros públicos, pelos benefícios macroeconómicos substanciais decorrentes das despesas militares, numa perspetiva de desenvolvimento e sustentabilidade da base tecnológica e industrial nacional, no quadro da cooperação tecnológico-industrial europeia de defesa, especialmente, em termos de emprego altamente qualificado e de aquisição de novas capacidades de Investigação e Desenvolvimento tecnológico.

- O objetivo é que os investimentos na defesa militar possam beneficiar outros sectores - as indústrias, as PMEs, o sector científico e tecnológico - sem prejuízo da sua finalidade principal que é a de, no momento apropriado, dotar as Forças Armadas das capacidades necessárias para assumirem a segurança e defesa militar do País assim, como para o desempenho de outras tarefas de natureza civil, designadamente, em situações de crise e emergência (catástrofes naturais, ambientais ou tecnológicas).
- As linhas gerais de uma política realista para a indústria de defesa em Portugal não podem deixar de se enquadrar nas orientações para a “política europeia de capacidades e de armamento”, cuja definição e concretização parece estar em curso, em concordância com o estabelecido no nº 3 do Art.º 42º do Tratado de Lisboa. Isto significa que, quaisquer que sejam as soluções para o caso português, elas não podem deixar de ser procuradas no âmbito da cooperação europeia e associadas aos esforços e iniciativas de financiamento em curso nos países nossos parceiros com centros tecnológicos e indústrias mais desenvolvidas.

- Ao proporcionar às empresas portuguesas maior capacidade para intervirem em projetos cooperativos europeus no âmbito da defesa, serão claramente beneficiadas as empresas nacionais, aumentarão as possibilidades de mais investimento estrangeiro no nosso País, além de se fomentar o desenvolvimento das capacidades nacionais na área da defesa e, assim, estimular a internacionalização da economia nacional, tendo a vantagem de colocar Portugal no “radar” da rede tecnológico-industrial de defesa europeia.
- Tem-se verificado um lento progresso no fomento da cooperação europeia de defesa e do reforço da inovação e competitividade da base tecnológica e industrial de defesa europeia (BTIDE). Contudo, uma das principais lições que já se pode tirar da guerra na Ucrânia, é que a BTIDE se está a revelar incapaz de satisfazer a necessidade de repor, em tempo oportuno, os níveis de armazenamento (stocks) dos modernos equipamentos e armamentos que a UE e os Estados-membros têm cedido à Ucrânia, correndo-se o risco de afetar seriamente a capacidade operacional das forças armadas europeias.

É mais uma demonstração clara e evidente da exagerada dependência estratégica europeia em relação à base tecnológica e industrial de defesa dos EUA, situação que importa remediar e inverter, se efetivamente se pretende alcançar o nível de ambição de “autonomia estratégica” definida na Estratégia Global da UE, de 2016.

Sessão de Abertura, Salão Nobre do Governo Regional da Madeira
Lição inaugural: 21 de novembro às 14h00

António Figueiredo Lopes