

Peterson Ferreira da Silva

Economia e Defesa Nacional

O ATUAL DEBATE SOBRE REFORMAS EM SISTEMAS DE AQUISIÇÕES DE DEFESA: O CASO DO CANADÁ

1. Introdução ao contexto estratégico canadense

Detentor de um vasto território, com destaque para sua presença no Ártico, e considerado em 2014 a 11ª maior economia mundial (WORLD BANK, 2014), o Canadá tem buscado acompanhar de algum modo as transformações militares observadas nas últimas décadas em países como Estados Unidos (EUA), Reino Unido, França, Rússia e China. Contudo, segundo Elinor Sloan (2007, p. 5), a posição geopolítica do Canadá e suas boas relações estratégicas com os EUA possibilitaram que sucessivos governos realizassem cortes nos gastos de defesa como parte de exercícios mais amplos de contenção orçamentária. Como resultado, ainda conforme Sloan (*ibidem*), os investimentos canadenses em defesa passaram a depender significativamente de plataformas dos partidos políticos no poder, bem como de preferências pessoais da figura do primeiro-ministro e de sua equipe ministerial.

Tradicionalmente, o Canadá tem como seu mais próximo aliado e parceiro estratégico os EUA, compartilhando, por exemplo, responsabilidades no Comando de Defesa Aeroespacial da América do Norte (North American Aerospace Defense Command – NORAD), na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e na aliança internacional de inteligência conhecida como “Five Eyes” (Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Reino Unido e Estados Unidos). A partir dos anos 2000, o envolvimento das Forças Armadas do Canadá (Canadian Armed Forces – CAF) em operações ao lado dos EUA contribuiu para rápidas mudanças em sua estrutura de força (*force structure*), com destaque para os desdobramentos dos conflitos no Afeganistão e, mais recentemente, no Iraque e na Síria contra o Estado Islâmico (ISIS).¹ No que diz respeito a aquisições

¹ Mais informações podem ser encontradas em: “*National Defence and the Canadian Armed Forces - Current operations list*” <<http://www.forces.gc.ca/en/operations/current-list.page#details-panel-1424977816603-5>>. Acesso em: 06 mai. 2016.

militares, isso repercutiu, por exemplo, no cancelamento, em 2007, do projeto Multi-Mission Effects Vehicle (MMEV), seguido da obtenção, em regime de urgência, de veículos blindados sobre rodas RG-31 e LAV RWS, bem como de 100 carros de combate Leopard 2 da Holanda (CANADÁ-OAG, 2009). Além disso, cabe salientar a aquisição de helicópteros CH-147F Chinook e de cinco aeronaves de transporte estratégico C-17, aumentando expressivamente a capacidade de mobilidade das CAF.²

2. Síntese da estrutura de força e da base industrial de defesa

A “Primeira Estratégia de Defesa do Canadá” (Canada First Defence Strategy), de 2008, abrange um plano de \$490 bilhões ao longo de 20 anos para sua defesa (sendo \$60 bilhões apenas para equipamentos), focando no favorecimento da indústria canadense. No ano fiscal de 2013-2014, o Departamento de Defesa Nacional (DND – do inglês) alcançou a cifra de \$21,5 bilhões (cerca de 1,1% do Produto Interno Bruto – PIB) (CANADÁ-PBO, 2015, p. 1). Em 2014, esses recursos se encontravam divididos em 40% para o Exército (composto por aproximadamente 22.800 militares em tempo integral, 18.700 reservistas e 5.000 Canadian Rangers), 39% para a Força Aérea (estruturada por cerca de 13.000 militares regulares e 2.400 reservistas) e 21% para a Marinha (8.400 militares em tempo integral e 5.100 em regime parcial) (ibid, p.11; DND/CAF, 2016a). Nesse mesmo ano, 47% do orçamento de defesa foram alocados em Pessoal (incluindo militares da ativa e civis, militares aposentados e serviços sociais), 30% em gastos operacionais em geral e 23% em Investimentos (CANADÁ-PBO, 2015, p. 11 e 15). Já segundo o IISS (2015, p. 484), em 2014 o orçamento de defesa canadense teria atingido cerca de \$15,9 bilhões, isto é, cerca de 0,89% do seu PIB, atendendo ao efetivo total de 66.000 militares e 31.000 reservistas no ano de 2015 (além de mais de 24.000 civis trabalhando em várias posições no DND) (DND/CAF, 2016b). Conforme é possível verificar no SIPRI Military Database, o Canadá teve o 16º maior gasto militar global em 2014 (US\$ constante – 2014).

A base industrial de defesa canadense é formada basicamente por pequenas e médias empresas relacionadas a companhias nos EUA, mas sem capacidade de produzir sistemas de armas complexos em função de a demanda doméstica militar canadense ser relativamente pequena para proporcionar a “economia de escala” necessária para se obter competitividade internacional (STONE, 2015, p. 4-5). Segundo a

² Mais detalhes em: “Royal Canadian Air Force – Aircraft”. Disponível em: < <http://www.rcaf-arc.forces.gc.ca/en/aircraft.page> >. Acesso em: 06 mai. 2016.

Associação Canadense das Indústrias de Defesa e Segurança, em 2014 esse segmento compreendia 2.000 empresas, reunindo cerca de 63.000 empregos e movimentando \$10 bilhões (60% por meio de exportações), com destaque para as áreas de In-Service Support e de Maintenance, Repair and Overhaul (MRO) no segmento aeroespacial (CADSI, 2016). Cabe ressaltar que, em 2007, cerca de 75% das exportações de bens e de serviços de defesa canadenses foram destinados aos EUA (JENKINS, 2013, p. 9).

3. Panorama sobre o atual sistema de aquisições de defesa do Canadá

Suas aquisições de defesa envolvem diferentes organizações governamentais, com destaque para o Departamento de Defesa Nacional (DND), o Public Works and Government Services Canada (PWGSC)³, o Industry Canada⁴ e o Treasury Board of Canada Secretariat, sendo que cada departamento e agência é responsável por um estágio do processo de aquisição de defesa. A partir de 2014, novas orientações ganharam forma com a Defense Procurement Strategy (DPS), incluindo maior importância para a participação da indústria doméstica. Assim, no atual sistema “multidepartamental” de aquisições canadense, o DND define, entre outras responsabilidades, os requisitos técnico-operacionais e realiza a análise de opções e as seleções. O PWGSC atua na execução e na avaliação de licitações, bem como no processo de administração de contratos. Já o Industry Canada detém o papel de considerar benefícios econômicos, tecnológicos e industriais para sua base industrial de defesa. Por fim, o Treasury Board é responsável pela aprovação preliminar de orçamento para os principais projetos militares, bem como pela supervisão financeira (AUGER, 2014, p. 2, 3 e 8). É só a partir da aprovação do Treasury Board que um estudo se torna efetivamente um “projeto” e, mais adiante, novamente o Treasury Board é responsável, por exemplo, pela Aprovação Preliminar do Projeto, quando só então são alocados recursos iniciais para a formação da respectiva equipe do projeto em questão (SLOAN, 2014, p. 8-9).

³ O PWGSC é a organização central do governo para compras, contratos, pagamentos, entre outras atividades, para os demais departamentos e agências federais.

⁴ No contexto da recente liderança do primeiro-ministro Justin Trudeau (desde novembro de 2015), foi criado o *Innovation, Science and Economic Development Canada*. Cf. < <http://www.ic.gc.ca/eic/site/icgc.nsf/eng/home> >. Acesso em: 06 mai. 2016.

4. Desafios e perspectivas

O sistema de aquisições de defesa canadense é bastante peculiar em função de envolver diferentes departamentos governamentais, cada um com distintas prioridades, culminando em um processo considerado muito extenso para atender adequadamente às demandas de defesa. Além disso, as aquisições militares do Canadá sofrem, assim como em outros países, com situações de atrasos, de aumentos de custos e de equipamentos que não atendem aos requisitos (STONE, 2012, p. 9,11 e 15). Nesse contexto, torna-se relevante ressaltar duas iniciativas voltadas para o aperfeiçoamento de tal sistema. A primeira ocorreu em 2013 com a recomendação de priorização de seis conjuntos de capacidades industriais (Key Industrial Capabilities - KICs), com base em três critérios: necessidades operacionais das CAF, oportunidades no mercado global e potencial para inovação. Assim, os seis conjuntos de priorizações sugeridos foram: (1) Segurança marítima e do Ártico, (2) Proteção do soldado, (3) Comando e suporte, (4) Cibersegurança, (5) Sistemas de treinamento e (6) Apoio/manutenção operacional (In-Service Support) (JENKINS, 2013). A segunda iniciativa foi o lançamento, em 2014, da Defence Procurement Strategy. Segundo Stone (2015, p. 3), entre as orientações desse documento, destacam-se as de promover o engajamento da indústria nos estágios mais iniciais dos projetos; de publicar anualmente um Guia de Aquisições de Defesa, divulgando as prioridades de obtenções; de estabelecer um comitê independente de avaliação dos requisitos dos principais projetos militares dentro do DND; de identificar e implementar conjuntos de capacidades industriais consideradas prioritárias (KICs – do inglês); de estabelecer um instituto voltado para análises de defesa com o objetivo de assessorar o cumprimento da Defence Procurement Strategy como um todo; e, por fim, de estabelecer um secretariado especificamente voltado para obtenções de produtos de defesa dentro do PWGSC.

Considerações finais

Essa síntese dos esforços de reforma do sistema canadense de aquisições de defesa permite explorar o desafio de equilibrar, por um lado, a obtenção de efetivas capacidades militares condizentes (e orçamentariamente viáveis) com o papel de aliado mais próximo da maior potência militar do globo e, de outro lado, o intuito de aproveitar ao máximo tais aquisições para fortalecer sua base tecnológico-industrial (SLOAN, 2014). De toda forma, o caso canadense reforça algumas das práticas já visualizadas nesse segmento

em outros países, como o contínuo aperfeiçoamento e especialização institucional; a implementação de mecanismos de transparência e de previsibilidade no que tange a necessidades operacionais e a obtenções; o maior engajamento da indústria não só nos estágios iniciais das aquisições, mas também no suporte operacional; e, por fim, a necessidade de constante priorização em um quadro de complexidade tecnológica crescente e de orçamentos limitados.

Referências Bibliográficas

AUGER, M. **Defence procurement organizations: a global comparison**. Library of Parliament, Economics, Resources and International Affairs Division, Parliamentary Information and Research Service – Background paper, publication nº 2014-82-E, 14 October, 2014.

CADSI - Canadian Association of Defence and Security Industries. **At a crossroads: Canadian Defence Policy and the Canadian Defence Industrial Base**. CADSI, Publications – April 27th, 2016. Disponível em: < <https://www.defenceandsecurity.ca/media/reports> >. Acesso em: 06 mai. 2016.

CANADÁ-OAG [Office of the Auditor General of Canada]. **Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons** – Chapter 5 Acquiring military vehicles for use in Afghanistan. Fall, 2009. Disponível em: < http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_200911_05_e_33206.html >. Acesso em: 04 mai. 2016.

CANADÁ-PBO [Parliamentary Budget Officer]. **Fiscal sustainability of Canada's National Defence Program**. Ottawa, March 26, 2015. Disponível em: < www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Defence_Analysis_EN.pdf >. Acesso em: 05 mai. 2016.

DND/CAF - Department of National Defence/Canadian Armed Forces. **About the Canadian Armed Forces**. 2016a. Disponível em: < <http://www.forces.gc.ca/en/about/canadian-armed-forces.page> >. Acesso em: 05 mai. 2016.

DND/CAF - Department of National Defence/Canadian Armed Forces. **FAQ – 3. How many civilians work at DND?**. 2016b. Disponível em: < <http://www.forces.gc.ca/en/jobs-civilian/civilian-career-jobs-faq.page> >. Acesso em: 05 mai. 2016.

GRAY, C. S. *Strategy & defence planning: meeting the challenge of uncertainty*. Oxford University Press, 2014.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **The military balance 2015**. 2015.

JENKINS, T. **Canada first: leveraging defence procurement through key industrial capabilities**. Report of the Special Advisor to the Minister of Public Works and Government Services. Ottawa, PWGSC, February, 2013. Disponível em: < <http://publications.gc.ca/site/eng/438378/publication.html> >. Acesso em: 06 mai. 2016.

SLOAN, E. **Military transformation: key aspects and Canadian approaches**. Canadian Defence & Foreign Affairs Institute (CDFAI), 2007.

SLOAN, E. **Something has to give: why delays are the new reality of Canada's Defence Procurement Strategy**. Canadian Defence & Foreign Affairs Institute (CDFAI), October, 2014.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **SIPRI Military Expenditure Database**. Disponível em:

<http://www.sipri.org/research/armaments/milex/research/armaments/milex/research/armaments/milex/milex_database>. Acesso em: 05 mai. 2016.

STONE, J. C. **Improving the acquisition process in Canada**. University of Calgary. The School of Public Policy, SPP Research papes, v. 8, issue 16, April, 2015.

STONE, J. C. **A Separate Defence Procurement Agency: Will it Actually Make a Difference?** Strategic Studies Working Group Papers. Canadian International Council and Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, February 2012.

WORLD BANK. **Gross domestic product – 2014**. Disponível em: < <http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table> >. Acesso em: 05 mai. 2016.