Peterson Ferreira da Silva*

O ATUAL DEBATE SOBRE REFORMAS EM SISTEMAS DE AQUISIÇÕES DE DEFESA: O CASO DA AUSTRÁLIA

1. Panorama sobre o contexto estratégico australiano

De colônia penal britânica, no século XVIII, a uma das mais ricas e multiculturais nações do mundo, a Austrália se tornou uma nação sob uma única constituição em 1901, formando a Commonwealth of Australia. Tradicionalmente próxima aos britânicos (AUSTRÁLIA, 2016a, p. 137) e americanos (ibidem, p. 121), a Austrália enviou soldados para a I e II Guerras Mundiais, incluindo o enfrentamento de ataques japoneses em seu território durante o Teatro de Operações do Pacífico (1942-1945).

Atualmente, a Austrália detém cerca de 22,7 milhões de habitantes (56ª maior população do mundo) em um território de 7.741.220 km2 de área (6º maior do mundo)[1]. Essa nação também possui, conforme dados do World Bank referentes ao ano de 2014[2], o 12º maior Produto Interno Bruto (PIB) do globo. Este desempenho econômico tem sido traduzido em um elevado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o qual, em 2015, só permaneceu atrás da Noruega[3].

Acompanhando a magnitude de sua economia e projetando seus interesses para a região do IndoPacífico (AUSTRÁLIA, 2016a, p. 39-40), a Austrália detém papel significativo no eixo Ásia-Pacífico, sendo um dos parceiros globais (Partners Across the Globe) da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), com destaque para a sua contribuição de tropas no que se refere às operações militares no Afeganistão[4]. É possível salientar também a participação da Austrália na comunidade internacional de Inteligência conhecida como "Five-Eyes" (ao lado de Estados

* Doutor em Relações Internacionais (IRI-USP) e pesquisador associado do Laboratório de Estudos das Indústrias Aeroespaciais e de Defesa (LabA&D/UNICAMP) e do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx).

[1] CIA Factbook, Australia < https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/as.html >. Acesso em: 19 jun. 2016.
[2] World Bank, GDP ranking < http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table >. Acesso em: 19 jun. 2016.
[3] UN Development Programme, Human Development Reports, Human Development Data (1980-2015) <http://hdr.undp.org/en/data >. Acesso em: 19 jun. 2016.
[4] NATO, Relations with Australia < http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48899.htm >. Acesso em: 19 jun. 2016.

Unidos, Nova Zelândia, Reino Unido e Canadá) (AUSTRÁLIA, 2016a, p. 122) e no tratado ANZUS, assinado em 1951, no contexto da Guerra Fria[5].

Nos últimos quinze anos, os sucessivos governos australianos realizaram diversas reformas em seu setor de defesa[6]. Certamente, apesar dos benefícios desse debate contínuo sobre defesa, uma das críticas levantadas é justamente a instabilidade gerada por cada novo documento produzido em um período relativamente curto de tempo: em menos de sete anos (2009-2015), foram três revisões de defesa (AYSON, BABBAGE, BEAZLEY et. al., 2016). A revisão mais recente compreende o período 2016-2035 (ibidem, p. 13) e, embora não trabalhe com a perspectiva de um conflito interestatal nos próximos anos, trabalha com a meta de alocar 2% de seu PIB em defesa nacional até 2020-2021 (ibidem, p. 30).

> *There is no more than a remote chance of a military attack on Australian territory by another country. This does not mean that the Government can be complacent about our responsibility to protect Australia and its national interests (AUSTRÁLIA, 2016a, p. 32).*

Esse montante de recursos se justifica em função de uma participação ativa no cenário internacional, sobretudo ao lado dos EUA. As Forças de Defesa Australianas (Australian Defence Forces – ADF) são consideradas atualizadas e dotadas de significativa experiência operacional, bem como beneficiadas por sua relação com os EUA e pelo nível de desenvolvimento de sua base industrial de defesa (IISS, 2015, p. 229). Atuante nos mais diversos teatros de operações, as ADF têm acumulado experiências no Iraque, no Afeganistão, nas Filipinas, no Timor Leste, nas Ilhas Salomão e no Sudão do Sul, além de executar frequentes operações de proteção de suas fronteiras e, mais recentemente, no Mar do Sul da China[7]. Nos últimos anos, as tensões militares no Mar do Sul da China vêm ganhando cada vez mais espaço na agenda de segurança e de defesa de Camberra[8], reforçando movimentos de modernização das forças militares australianas nas próximas duas décadas e também aproximando Austrália e Japão[9]. De acordo com o SIPRI[10], os gastos

[5] Compreende acordos de segurança coletiva no âmbito, originalmente, da Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos. Esse tratado reconhece que "an armed attack in the Pacific Area on Australia or the United States would be dangerous to both countries and obliges each country to act to meet the common danger" (AUSTRÁLIA, 2016, p. 121).

[6] Disponíveis em: Defence Publications < http://www.defence.gov.au/publications/reviews/ >. Acesso em: 19 jun. 2016.

[7] Mais informações em: Department of Defence, Global Operations < http://www.defence.gov.au/operations/ >. Acesso em: 19 jun. 2016.

[8] "Australia boosts defence spending with eye on South China Sea tensions", por Jonathan Pearlman. The Telegraph, 25/02/2016. Disponível em: < http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/australiaandthepacific/australia/12172900/Australia-unveils-13bnincrease-in-defence-spending.html >. Acesso em 19 jun. 2016.

[9] "Volatility spurring deeper cooperation with Japan – Australia foreign minister", por Tim Kelly. Reuters, 15/02/2016. Disponível em: < http://www.reuters.com/article/us-japan-australia-defense-idUSKCN0VP06L >. Acesso em: 19 jun. 2016.

militares da Austrália somaram $23,6 bilhões (cerca de 1,8% do PIB e correspondendo ao 13º maior do planeta) (FLEURANT, PERLO-FREEMAN, WEZEMAN, P. et al., 2015, p. 2).

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

O resultado das ambições estratégicas australianas e o histórico orçamentário de seu Departamento de Defesa da última década são uma estrutura de força formada por 14.088 militares na Marinha, 14.096 na Força Aérea e 29.534 no Exército. Ademais, é possível destacar os 18.787 civis do Australian Public Service (APS) dedicados à defesa nacional, dos quais cerca de 4.000 civis são voltados exclusivamente para aquisições militares (AUSTRÁLIA, 2015, p. 15-16). Por fim, as ADF também contam com uma força de reserva reunindo 19.362 militares, sendo 14.301 para o Exército, 2.988 para a Força Aérea e 2.073 para a Marinha (ibidem, p. 130).

Segundo Thomson (2016, p. vi), o orçamento de defesa australiano para 2016-17 alcançou a cifra de $32,4 bilhões (aproximadamente 1,88% do PIB), sendo $10,8 bilhões dedicados a Investimentos (33,5%), $11,6 bilhões para Pessoal (35,7%) e $10 bilhões para Operações (30,8%).

Essa estrutura de força, conforme a última Revisão de Defesa, de 2016, deve estar preparada para se contrapor a uma ampla gama de desafios de segurança: (1) garantir a defesa do território, das fronteiras e da soberania na Zona Econômica Exclusiva (ZEE); (2) prover suporte para os esforços de contraterrorismo doméstico, quando necessário, assim como contribuir em ações de assistência em desastres domésticos em estados e territórios; (3) gerir as consequências em termos de segurança para a Austrália de ameaças nãogeográficas no ciberespaço e no espaço exterior; e (4) realizar operações de assistência humanitária e de ajuda em desastres na região do Indo-Pacífico e além (AUSTRÁLIA, 2016a, p. 34).

> *Australia cannot afford to equip, train and prepare our military forces solely for the unlikely event of a major attack on our territory. This would leave Defence much less capable of addressing the wide range of more likely threats and challenges we face to 2035. The ADF must have higher levels of preparedness so that it can quickly and effectively respond to emerging circumstances and be better able to manage strategic risk (AUSTRÁLIA, 2016a, p. 34).*

Nesse contexto, a base industrial de defesa australiana tem ganhado relevância na agenda de defesa nas últimas décadas. Embora o país não tenha um papel proeminente no mercado internacional de defesa e de segurança, há duas empresas australianas, isto é, a Austal (68º)[11] e a ASC (84º)[12], ambas do setor naval, no ranking das cem maiores

[10] Stockholm International Peace Research Institute < https://www.sipri.org/ >. Acesso em: 19 jun. 2016.

[11] Mais informações em: Austal < http://www.austal.com/ >. Acesso em: 19 jun. 2016.

[12] Mais informações em: ASC < http://www.asc.com.au/ >. Acesso em: 19 jun. 2016.

companhias desse segmento elaborado pelo SIPRI (FLEURANT, PERLO-FREEMAN, WEZEMAN, P. et al., 2015, p. 4-5). Salienta-se que a ASC está envolvida, ao lado da estatal francesa DCNS, no programa de construção de doze submarinos convencionais para a Marinha da Austrália[13].

3. Panorama sobre o atual sistema de aquisições de defesa da Austrália

Desde 2005, o modelo de aquisições de defesa australiano é centralizado. Naquele ano, foi estabelecida a Defence Material Organization (DMO), a qual foi substituída, em 2015, pelo Capability Acquisition and Sustainment Group (CASG) (THOMSON, 2016, p. 114-115).

O CASG é parte do Departamento de Defesa australiano e emprega mais de 5.000 pessoas em aproximadamente setenta localidades dentro e fora da Austrália[14]. Entre 2014-15, administrou um orçamento de mais de $ 12,5 bilhões em aquisições e suporte, por meio de uma estrutura relativamente enxuta dividida em grandes áreas (domains) e em divisões: (1) Maritime (Air Warfare Destroyer Program, Maritime Systems Division, Ships Acquisition Division e Submarine Group), (2) Land Systems Division, (3) Air Divisions (Aerospace Systems Division, Helicopter Systems Division e Joint Strike Fighter Division), (4) Joint Systems[15], (5) Business Management Group (Program Performance Division e Commercial Division)[16].

A partir de 2016, o CASG passou a ter seus trabalhos direcionados por um Programa Integrado de Investimentos (Integrated Investment Program - AUSTRÁLIA, 2016b), em substituição ao Defence Capability Plan de 2012, e pela Defence Industry Policy Statement (AUSTRÁLIA, 2016c). Um dos destaques do Programa Integrado de Investimentos é o

[13] "Australia chooses French design for Future Submarine", por Nigel Pittaway. Defense News, 26/04/2016. Disponível em: < http://www.defensenews.com/story/defense-news/2016/04/26/australia-chooses-french-design-future-submarine/83532778/ >. Acesso em: 19 jun. 2016.

[14] CASG < http://www.defence.gov.au/casg/AboutCASG/ >. Acesso em: 19 jun. 2016

[15] "Joint Systems Division (JSD) is responsible for acquiring, in many cases integrating and then supporting communications systems, command and control systems, deployable network systems, intelligence, surveillance, reconnaissance and electronic warfare systems, satellites and wide area surveillance systems and guided weapons and munitions" CASG < http://www.defence.gov.au/casg/AboutCASG/OurStructure/JointSystems/ >. Acesso em: 19 jun. 2016.

[16] "The Business Management Group monitors Capability Acquisition and Sustainment Group's (CASG) internal benchmarks as well as facilitating disposals and export-related activities, including government-to-government sales, in support of the Australian defence industry. It includes group governance, business risk management, finance, work health and safety, security, workforce planning and the provision of high quality business services to the broader group" CASG <http://www.defence.gov.au/casg/AboutCASG/OurStructure/BusinessManagement/ >. Acesso em: 19 jun. 2016.

foco em seis grandes capacidades militares inter-relacionadas (nas quais se inserem as aquisições militares programadas em um período entre 2015-16 e 2025-26), as quais são associadas a três atributos chaves (AUSTRÁLIA, 2016b, p. 11-21).

Future force attributes mapped to capability streams

Key Attributes	Defence Capability Streams
Decision-making superiority	Intelligence, surveillance, reconnaissance, electronic warfare, space and cyber
Enabled, mobile, and sustainable forces	Key enablers
	Air and sea lift
Potent and agile offensive response	Maritime and anti-submarine warfare
	Strike and air combat
	Land combat and amphibious warfare

Source: (AUSTRALIA, 2016b, p. 13) "2016 INTEGRATED INVESTMENT PROGRAM", *Table* 2 [adapted].

Considerações finais

Em se tratando de experiências de reformas de sistemas de aquisições de defesa, o caso australiano permite apontar alguns interessantes resultados alcançados ao longo de quase uma década de adequações em sua estrutura de defesa de forma geral. Tendo em mente algumas medidas que poderiam ser implementadas com relativa facilidade no caso brasileiro, salienta-se, por exemplo, a forma simples e objetiva pela qual diversos dados e informações são disponibilizados na página do Departamento de Defesa. Foi possível obter, por exemplo, não só informações básicas sobre os principais projetos militares em andamento[17], mas também relatórios abrangentes contendo objetivos, prazos, custos e indicadores de desempenho apresentados de forma razoavelmente clara. Ademais, torna-se importante ressaltar os resultados alcançados pela centralização, desde 2005, das aquisições de defesa daquele país, como um melhor planejamento e gestão no nível interforças.

Portanto, embora a defesa nacional australiana tenha sido objeto de sucessivas revisões governamentais empreendidas, sobretudo, desde o ano 2000, o efeito observado dessas frequentes readequações se apresenta mais em termos de contínuos aperfeiçoamentos do que na forma de instabilidades no planejamento de defesa.

Referências bibliográficas

AUSTRÁLIA. 2016 Defence White Paper. Departamento de Defesa, 25 de fevereiro, 2016a. Disponível em: < http://www.defence.gov.au/WhitePaper/ >. Acesso em: 20 jun. 2016.

[17] CASG < http://www.defence.gov.au/casg/EquippingDefence/ >. Acesso em: 20 jun. 2016.

AUSTRÁLIA. 2016 Integrated Investment Program. Departamento de Defesa, 25 de fevereiro, 2016b.

AUSTRÁLIA. 2016 Defence Industry Policy Statement. Departamento de Defesa, 25 de fevereiro, 2016c.

AUSTRÁLIA. Defence Annual Report 2014-15 - Volume One – Performance, governance and accountability . Departamento de Defesa, 09 de outubro, 2015. Disponível em: < http://www.defence.gov.au/annualreports/ >. Acesso em: 20 jun. 2016.

AYSON, Robert; BABBAGE, Ross; BEAZLEY, Kim; DAVIES, Andrew; DAVIS, Malcolm; FEAKIN, Tobias; HUXLEY, Tim; JENNINGS, Peter; KALMS, Mike; LYON, Rod; MUGG, James; SHREER, Benjamin; SUPRIYANTO, Ristian A.; THOMSON, Mark; ZHANG, Feng. Defence White Paper 2016: the strategist decides. Australian Strategic Policy Institute (ASPI), 06 de abril, 2016. Disponível em: < https://www.aspi.org.au/publications/defence-whitepaper-2016-the-strategist-decides >. Acesso em: 20 jun. 2016.

FLEURANT, Aude. PERLO-FREEMAN, Sam; WEZEMAN, Pieter D.; WEZEMAN, Siemon T.; KELLY, Noel. “The Sipri Top 100 Arms-producing and military services companies, 2014”. SIPRI Fact Sheet, December 2015. Disponível em: < http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1512.pdf >. Acesso em: 20 jun. 2016.

IISS – International Institute for Strategic Studies. The military balance 2015. IISS, 2015.

PERLO-FREEMAN, Sam; FLEURANT, Aude; WEZEMAN, Pieter; WEZEMAN, Siemon. “Trends in world military expenditure, 2015”. SIPRI Fact sheet, Abril, 2016. Disponível em: < http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=512 >. Acesso em: 20 jun. 2016.

THOMSON, Mark. The cost of defence: ASPI Defence Budget brief 2016-17. Australian Strategic Policy Institute (ASPI), 19 de maio, 2016. Disponível em: < https://www.aspi.org.au/publications/the-cost-of-defence-aspidefence-budget-brief-2016-2017 >. Acesso em: 20 jun. 2016.