

Sistema de Aquisição de Defesa do Reino Unido: reforma e desafios.

**Allan Domingos¹,
Vinicius Madureira²**

Trabalho elaborado como requisito para aprovação na disciplina Estudos de Defesa, ministrada pelo professor Eduardo Siqueira Brick, no segundo semestre de 2017, no Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa (PPGSID) da Escola Superior de Guerra (ESG).

Resumo:

A percepção de um sistema de aquisição de defesa pouco eficiente e a necessidade de ter prontidão para combate em um mundo com ameaças transnacionais em recrudescimento motivou as administrações Britânicas mais recentes a remodelarem o seu sistema de aquisição de defesa. A formalização de dois documentos principais concernentes a esse tema, o Acquisition System Operating Model e o Acquisition System Handbook formaram uma base sólida em busca de responsabilidades mais claras e imputabilidade dos agentes envolvidos no sistema. Levando em conta a importância do sistema de aquisição para a defesa, este trabalho busca traçar um panorama sobre a recente reforma do Sistema de Aquisição de Defesa do Reino Unido, objetivando-se verificar o seu papel estratégico para a defesa deste país.

Palavras-chave: Logística de defesa; Aquisição, Produtos de defesa

Data de Publicação: 22/12/2017

¹ Mestrando em Segurança Internacional e Defesa na Escola Superior de Guerra (ESG). E-mail para contato: alldomingos@hotmail.com

² Mestrando em Segurança Internacional e Defesa na Escola Superior de Guerra (ESG). E-mail para contato: viniciusmadureira@icloud.com

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa buscou compreender e analisar a recente reforma do Sistema de Aquisição de Defesa do Reino Unido. Segundo o Glossário inserido no Anexo B do próprio documento do Reino Unido sobre o seu sistema de aquisição, o *Acquisition System Operating Model*³, “a set of interfacing activities with clearly defined roles, responsibilities and accountabilities that contribute to the acquisition function as it relates to the Delivery Agents (DE&S, SDA & ISS), their Customers (the Commands/TLBs) and Head Office”⁴. De acordo com essa definição, o Sistema acaba exercendo um papel estratégico para a maioria dos países, porque, além das responsabilidades delegadas e autoridades envolvidas, lida com uma fatia significativa dos recursos do orçamento de defesa anual. No caso do Reino Unido, essa fatia gira em torno dos 40% do seu orçamento, segundo Bernard Gray (2009). Tendo em vista a tendência mundial de redução dos investimentos em defesa em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), faz-se necessário que cada país aprimore o seu sistema de aquisição de produtos de defesa.

Em termos metodológicos, o trabalho tem caráter exploratório, e almeja uma compreensão extensa e prospectiva do fenômeno em estudo. Ao percorrer o arcabouço teórico corrente à temática, concomitantemente ao estudo dos documentos oficiais referentes ao Reino Unido, é traçado um panorama sobre a recente reforma de seu Sistema de Aquisição de Defesa, delineando suas principais características e funcionamento. Ao fim, visa-se um estudo capaz de capacitar novas pesquisas, as quais, aprofundem e almejem novos objetos e/ou estudos de caso.

Partindo da ideia de que o Sistema Internacional é complexo e volátil, o processo de aquisição de produtos de defesa é ponto elementar não só para se alcançar uma capacidade militar efetiva frente aos desafios globais, mas também para fomentar a sua indústria de defesa nacional. Segundo Heidenkamp et al (2013) e Pennock (2008), o Estado exerce papel preponderante no que tange às compras governamentais de produtos de defesa, influenciando no que as empresas fornecedoras irão produzir, à medida que ele coloca os requisitos que deverão ser cumpridos na produção daquele produto.

³ Disponível em: <https://www.aof.mod.uk/aofcontent/asg/downloads/20170929-ASOM_Master-Version_5.pdf> acesso em 10 de novembro de 2017.

⁴ Idem.

Dessa maneira, o estudo está dividido em duas seções principais. Inicialmente explora-se um arcabouço teórico a fim de reconhecer e entender a titulação “sistema de aquisição de defesa”. Para tanto, busca-se, na literatura concernente à temática, a explicação de conceitos e exemplos que corroborem ou enriqueçam a discussão inicialmente proposta. Segundo Gray (2014, p. 32), “*armies are maintained for several reasons, but the most core of their necessary competencies has to be combat. Defence planning is not only about the military instrument in war, but fitness for possible or probable war must be one test that should not be eschewed.*” Dessa maneira, ao tomar essa definição sobre as Forças Armadas, de que o núcleo da função militar é a competência para o combate, os sistemas de aquisição de defesa dos países devem caminhar lado a lado com os requisitos colocados pelas Forças Armadas.

Em um segundo momento, traça-se um panorama sobre a recente reforma do Sistema de Aquisição de Defesa do Reino Unido, delineando sua estrutura, responsabilidades, regramento e princípios que o orientam. Para tanto, fez-se o uso de dois documentos oficiais principais produzidos pelo Governo Britânico, citados abaixo, acrescidos de outros documentos correlatos com o fim objetivado pela presente pesquisa. O primeiro, nomeado *Acquisition System Operational Model*, registra os princípios e parâmetros para operabilidade do sistema de aquisição de defesa. Ao tempo em que se explora igualmente um segundo documento, intitulado *Acquisition System Handbook*⁵, que serve de suporte ao primeiro, à medida que aprofunda detalhadamente um direcionamento para os usuários do Sistema. Juntos, possibilitam a necessária direção e orientação para as organizações envolvidas ao Sistema de Defesa do Reino Unido.

Ao longo de sua história, o Ministério da Defesa do Reino Unido, na tentativa de melhorar o seu sistema de aquisição, tem demonstrado um ímpeto de mudança constante, pouco se apegando ao tradicionalismo ou soluções imutáveis. Segundo o relatório produzido por Gray (2009), o Reino Unido coleciona sucessivas reformas em seu sistema de aquisição desde a década de 1960 até os dias atuais. Contudo, a presente pesquisa destina-se a estudar mais detalhadamente apenas os processos de mudanças mais recentes promovidas pelo Ministério da Defesa Britânico.

Frente aos desafios mundiais de tendência à redução dos orçamentos de defesa e recrudescimento das ameaças transnacionais, o aprofundamento da temática escolhida possibilita o entendimento acerca da estrutura de Defesa do Reino Unido. Assim, ao fim

⁵ Disponível em: < https://www.aof.mod.uk/aofcontent/asg/downloads/no-index/20160401-Master_ASH_Version_4-0.pdf > Acesso em 10 de novembro de 2017.

do estudo pretende-se compreender qual é o papel do Sistema de Aquisição de Defesa do Reino Unido, não só para a manutenção da sua segurança e para o melhor desempenho das suas Forças Armadas, mas também como um fator estratégico.

2 ARCABOUÇO TEÓRICO-CONCEITUAL

Para examinar um sistema de aquisição de defesa de um determinado Estado deve-se entender, primeiramente, o porquê de se adquirir produtos de defesa. Para Spear e Cooper (2010), a dinâmica da aquisição de defesa de um determinado Estado está assentada sobre três fatores principais: o primeiro, ação-reação; o segundo, domésticos, e, por último, imperativo tecnológico.

Fatores de ação-reação, querem dizer que um Estado estará propenso a aumentar seu poderio militar em função do aumento da quantidade ou qualidade das capacidades militares de determinados adversários. Traçando um paralelo com a realidade atual, o fato, considerado como verdadeiro, da capacidade nuclear de Israel, é razão suficiente para que outros Estados da região, como o Irã, almejem essa mesma capacidade, por uma questão de sobrevivência. A mesma lógica explica o comportamento da Coreia do Norte, em face da ameaça americana.

Os fatores domésticos ressaltam que um Estado é influenciado pelo seu contexto organizacional burocrático, político, econômico e industrial-militar. Cada uma dessas subdivisões, segundo Spear e Cooper (2010), reflete diretamente nos movimentos que um determinado Estado vai promover no seu sistema de aquisição de defesa. Sendo assim, pode-se dizer que em um país onde a opinião pública considere desejável o seu aumento bélico, em termos quantitativos e qualitativos, os políticos terão maior propensão a autorizar maiores gastos, na hora de tomarem as devidas decisões sobre aquisição.

O terceiro e último fator, apontado por Spear e Cooper (2010), imperativo tecnológico, resalta o fato de que a capacidade militar acompanha a fronteira científico-tecnológica. Segundo eles:

o modelo tradicional de tecnologia de defesa (dominante desde o fim da Segunda Guerra Mundial), baseado na alta tecnologia de sistema de armas e avanços perpétuos em capacidades, produz inexoravelmente crescimento em tempo real no custo de armas. (SPEAR; COOPER, 2010, p. 398)

Buzan (1991) entende o conceito de segurança como a “busca pela liberdade da ameaça, pela capacidade de estados e sociedades manterem sua identidade independente

e sua integridade funcional contra as forças de mudança que considerarem hostis”. A capacidade militar não é a única forma de se atingir determinados níveis de segurança, por exemplo, a diplomacia é uma forma de promoção da segurança. Porém, a criação de uma capacidade militar voltada para consecução da segurança é, talvez, o principal caminho. Dessa maneira, o mesmo autor propõe uma visão mais simples sobre segurança, a qual ressalta que a sobrevivência e as condições de existência, em última instância, são a base da segurança. Portanto, é nesse escopo que surge a possibilidade de o Estado promover a garantia da sua segurança através de capacidades militares.

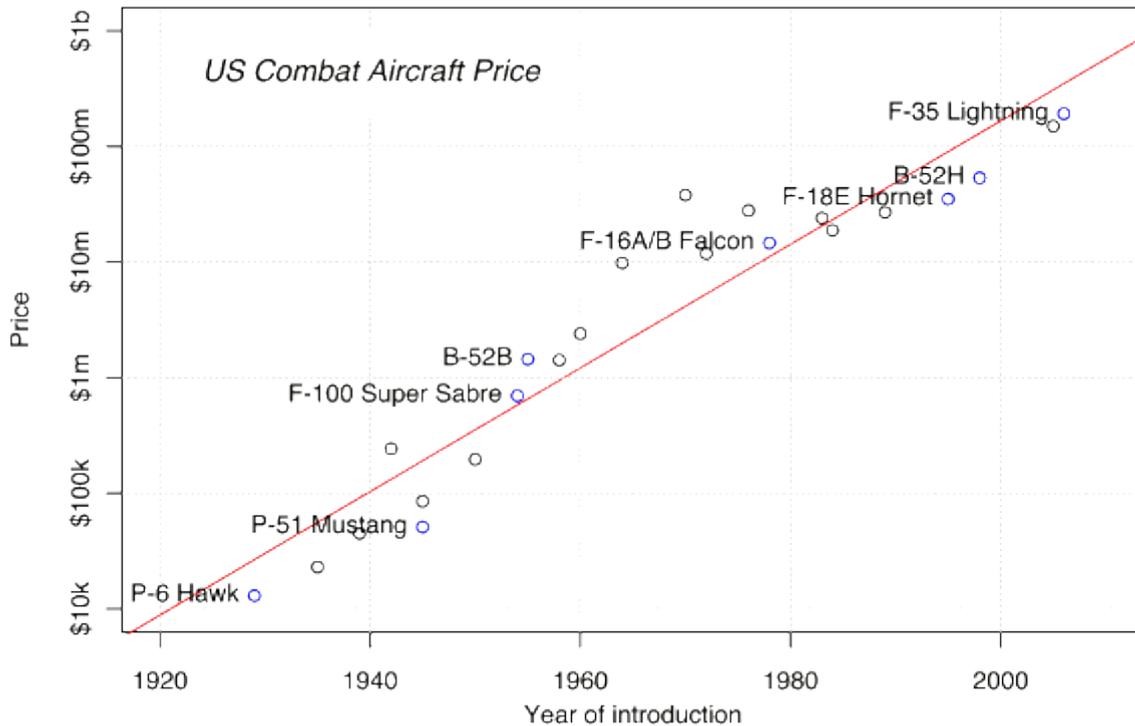
Adicionalmente, levando em consideração a definição de Max Weber, que atribuiu ao Estado a posição de detentor do “monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território”. A aquisição desses produtos e serviços surge a partir da necessidade do Estado de projetar sua capacidade de segurança e defesa tanto dentro do seu próprio território como para fora. Internamente, porque ele é a autoridade competente legítima para usar sua força letal, e, portanto, deve buscar reafirmar esse estatuto. E, externamente, porque a realidade do Sistema Internacional, no qual os estados estão inseridos, os impõem a necessidade de constranger as ameaças externas.

Segundo Markowski et al (2010), o foco das aquisições de defesa é a formação de capacidades de defesa nacionais. Esses autores entendem defesa como *protecting*, “*if need be by application of lethal force, the nation (its people and physical assets) from military threats posed by other nations, groups or individuals*” (MARKOWSKI et al, 2010, p.2). No presente trabalho, entende-se defesa na linha desses autores, tendo em vista que, em última instância, o produto final de uma boa política de defesa lida, no mínimo, com a proteção da integridade territorial, da soberania e do povo daquele Estado. Portanto, a aquisição de produtos de defesa objetiva criar as capacidades militares nacionais, bem como sustentá-las, para conseguir atingir os resultados acima mencionados, reafirmação do seu poder dentro do seu território e constrangimento das ameaças externas.

No entanto, ainda em 1998, Keith Hartley (HARTLEY, 1998) antecipou a problemática que enfrentaria a Europa como um todo e, particularmente, o Reino Unido quando o assunto fosse Defesa nas próximas décadas. Para o autor coexistiriam duas pressões: a) a tendência de queda no orçamento de defesa e; b) custos de equipamentos crescendo cerca de 10% ao ano.

O gráfico seguinte mostra, em uma série histórica entre as décadas de 1920 e 2000, a evolução dos preços das aeronaves de combate dos Estados Unidos em relação ao ano

de sua produção. O mesmo fenômeno ocorre com outros tipos de produtos de defesa. É possível observar que há uma clara tendência a continuação do aumento dos custos dos produtos de defesa. A partir disso, pressupõe-se que os países, nesse caso, praticamente todos inseridos nessa tendência de aumento do custo de defesa e diminuição do orçamento de defesa, aprimorem seus sistemas de defesa, que detém os sistemas de aquisição de produtos de defesa inserido nesse escopo maior.



Fonte: <http://www.tikalon.com/blog/blog.php?article=2011/Augustine>

Dentro de tal contexto, o custo dos equipamentos duplicaria a cada sete anos e, ainda, segundo o autor, reavivar-se-iam problemas econômicos clássicos de escolha:

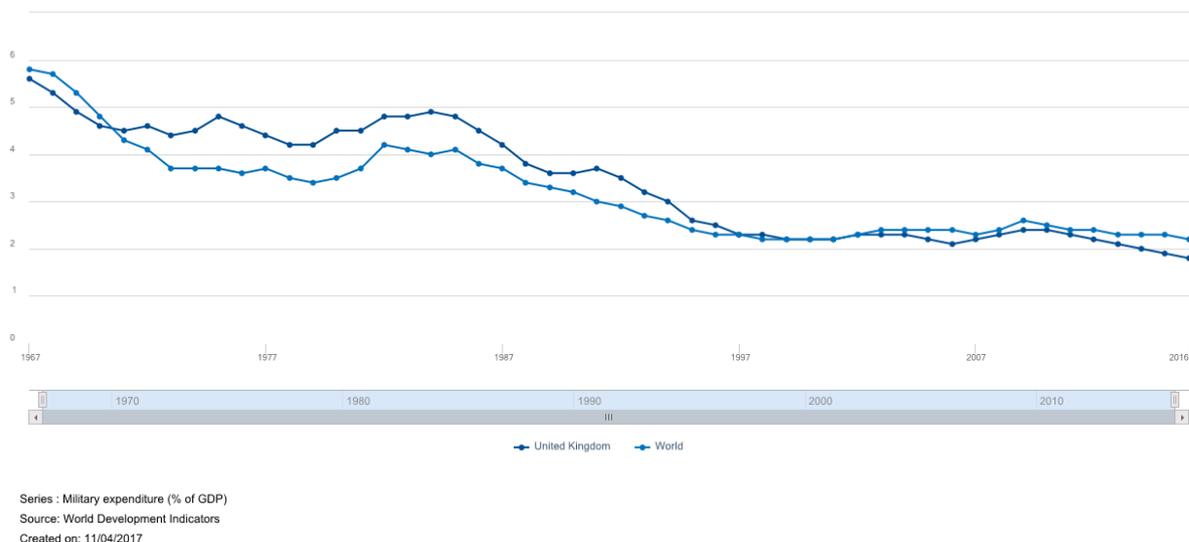
Ter-se-á de fazer escolhas difíceis num mundo de incertezas. Alguma coisa deve ser cortada, a questão é saber o quê. E também é preciso descobrir como podem os economistas contribuir para o debate e ajudar a estabelecer as opções possíveis, bem como o caminho a prosseguir nesta área. (HARTLEY, 1998, p.19)

A questão abordada pelo supracitado autor remete ao clássico conceito econômico intitulado “Trade-off”. Segundo Mankiw (2001), ao selecionar os dez princípios da economia, destaca-se o conceito de trade-off, classicamente caracterizado pela escolha crítica e racional do dilema “Guns or Butter”.

RPLD- 001: Sistema de Aquisição de Defesa do Reino Unido: reforma e desafios.

Entretanto, ao invés de dedicar-se a decidir entre duas opções, aparentemente opostas, como é comumente encontrado em manuais de economia, Hartley desvia-se de um largo escopo, como educação *versus* saúde, ou ainda “Guns or Butter” e submerge ao que aqui chamamos de “Trade-off em Defesa”. Basicamente, A ideia de Hartley - correndo-se o risco de uma extrapolação argumentativa - estaria mais atrelada a escolhas racionais restritivamente inseridos na área de defesa, levando à necessidade de decisões do tipo: “carros de combate ou aviões”; “mísseis ou navios”, “pessoal ou tecnologia”.

Corroborando com o que tem sido expresso pelos autores acima, de diminuição do orçamento de defesa, o gráfico abaixo contrapõe os gastos em defesa em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do Reino Unido com a tendência mundial, de 1967 a 2016. Percebe-se que há uma clara propensão para redução dos gastos em defesa em relação ao PIB. Os gastos britânicos saíram da casa dos 5% para atingir o nível mais baixo em 2016, em menos de 2%



Segundo o Glossário inserido no Anexo B do próprio documento do Reino Unido sobre o seu sistema de aquisição, o *Acquisition System Operating Model*⁶, “a set of interfacing activities with clearly defined roles, responsibilities and accountabilities that contribute to the acquisition function as it relates to the Delivery Agents (DE&S, SDA & ISS), their Customers (the Commands/TLBs) and Head Office”⁷

⁶ Disponível em: <https://www.aof.mod.uk/aofcontent/asg/downloads/20170929-ASOM_Master-Version_5.pdf> acesso em 10 de novembro de 2017.

⁷ Idem.

Heidenkamp et al (2013) atribuem três dimensões nas quais os estados podem atuar dentro de seu sistema de defesa. Dentre elas estão o Estado consumidor, Estado patrocinador e Estado regulador. Sendo assim, em determinados momentos da história, os estados podem pender mais ou menos para qualquer uma dessas dimensões. Por exemplo, segundo Spear e Cooper (2010), o avanço tecnológico recente no setor civil tem influenciado a tecnologia militar contemporânea, no sentido de uma “Revolution in Military Affairs” (RMA). O fato desses autores considerarem que o setor civil vem influenciando os desenvolvimentos e as pesquisas de produtos de defesa não quer dizer que sempre foi assim. Por exemplo, “durante a Guerra Fria ocorreu o contrário, era comum falar de “spin-offs” da tecnologia militar para o setor civil, mas desde meados dos anos 90 tem acontecido mais “spin-on’s” das tecnologias civis para o setor militar” (SPEAR e COOPER, 2010, p. 398). Essas mudanças acabam influenciando na forma como o Estado interfere no seu sistema de aquisição de defesa dentro daquelas três dimensões mencionadas.

Hartley (1998, p.19) ao pensar a política de aquisição de defesa do Reino Unido destaca que a mesma “assume a continuação da corrida a novas armas relativamente ao plano técnico e à contínua ênfase atribuída à superioridade tecnológica”.

Nesse sentido, os autores Spear e Cooper (2010), em um dos capítulos do livro *Contemporary Security Studies*, organizado por Alan Collins, exprimem a ideia de Scheetz (2004) que cunhou o termo “Malthusianismo militar”, o qual quer dizer que existe “um desajuste crescente entre o custo das armas e a capacidade dos orçamentos de defesa nacional de suportá-lo”. Dessa maneira, os estados devem tomar decisões duras na hora de custear seus produtos de defesa, pensando, principalmente, na ideia de eficiência dos gastos, tendo em vista a tendência a redução dos recursos públicos para esse setor.

Suman (2013), ao estudar sistemas de defesa de determinados países, mais especificamente, Estados Unidos, Alemanha, França e Reino Unido, chega à conclusão de que todos os sistemas de defesa, de modo geral, enfrentam dois problemas recorrentes: a) demandas extremamente específicas das Forças Armadas (*Over-specified demands of the armed*) e; b) Extrapolação do custo do projeto ao longo de sua consecução (*time cost overruns*). Ele destaca que o Reino Unido apresenta um admirável registro de reformas contínuas visando a otimizar seu sistema, assinalando a grande importância do *Defence Acquisition Change Programme* que, embora tenha encerrado em 2009, ainda possui reformas em andamento visando sua implementação.

RPLD- 001: Sistema de Aquisição de Defesa do Reino Unido: reforma e desafios.

Outrossim, o autor sublinha o fórum (*National Defence Industries Council*) no qual Ministério da Defesa e Indústria se reúnem para discutir questões importantes e desenvolver políticas e práticas através de uma série de atividades conjuntas. Situação a qual, para o autor, evidencia o aspecto de engajamento precoce da Indústria gerando maior realismo.

Para Pennock (2008) um sistema de aquisição de defesa difere de uma empresa comercial em vários aspectos fundamentais:

- a) Há apenas um comprador;
- b) Há muito poucos fornecedores;
- c) O usuário está preocupado com o desempenho e não o preço;
- d) Contratos são assinados anos antes de o produto estar disponível e, conseqüentemente, devem ser baseados em estimativas de custo, desempenho e cronograma;
- e) O desempenho é difícil de julgar e, muitas vezes, subjetivo;
- f) A empresa opera com fundos públicos. O uso de recursos públicos é realizado em um padrão diferente do que os fundos privados;
- g) O poder de decisão é pequeno, porque pode ser dependente do legislativo e do executivo e;
- h) As decisões podem ser tomadas sob escrutínio público "(...)"

Para Mankiw (2001), *tradeoff* é um dos dez princípios da economia, sendo enfrentados diariamente pelas pessoas e pela sociedade, de forma que a contraposição entre desejos ilimitados e recursos escassos torna necessário fazer escolhas. Tal conceito seria bem ilustrado pelo modelo de curva ou fronteira de possibilidade de produção. Nas palavras do autor: “quanto mais for gasto em defesa nacional para proteger o país de agressores externos (armas), menos se pode gastar com bens pessoais para aumentar o padrão de vida (manteiga)”

Ainda no mesmo ramal, Hartley (2011) corrobora com mesmo ponto de vista ao afirmar:

Like all economic problems, choices cannot be avoided. Scarce resources allocated to defence means that these resources are not available for alternative uses such as social welfare spending (e.g. missiles versus education and health trade-offs). But further choices are needed. Within a limited defence budget, resources have to be allocated between equipment and personnel, between nuclear and conventional forces and between air, land and sea forces. Military commanders have to use their limited resources efficiently, combining their inputs of arms, personnel and bases to 'produce' security and protection. Within such a military production function, there are opportunities for substitution. (HARTLEY, 2011, p.1)

3 ANÁLISE DO SISTEMA DE AQUISIÇÃO DE DEFESA DO REINO UNIDO

Antes de adentrar no propósito desse trabalho que é o de compreender e analisar a recente reforma do Sistema de Aquisição de Defesa do Reino Unido, faz-se necessário conceituar sistemas, vez que é o cerne da questão desse trabalho, bem como situar onde este sistema do Reino Unido se encontra dentro da estrutura organizacional de defesa Britânica.

O Sistema de Aquisição de Defesa do Reino Unido claramente apresenta a característica de um sistema teleológico, por se tratar de “um conjunto de entidades que se relacionam entre si e/ou com um ambiente externo, que compõem um todo organizado e que tem uma **finalidade**” (BRICK, 2017, grifo do autor). Portanto, de acordo com o mesmo autor, o que define um sistema teleológico é a sua finalidade, que, no caso do sistema de aquisição de defesa, é a de adquirir equipamentos, suporte logístico e serviços de informação para possibilitar aos Comandos alcançarem a capacidade militar necessária.

De acordo com Sutherland (1975), todos os sistemas apresentam pelo menos três dimensões distintas: (a) a estrutura, que diz respeito às partes componentes, sejam elas materiais, imateriais ou biológicas e à maneira como estão organizadas; (b) a dinâmica, que explica como se dá a interação entre as partes componentes, entre estas e o ambiente externo e como cada uma atua isoladamente, e (c) o ambiente externo, que engloba tudo aquilo que não pertence à estrutura, mas influencia a dinâmica do sistema. Procuraremos, a seguir, descrever resumidamente a estrutura e a dinâmica do Sistema de Defesa do Reino Unido e como o processo de aquisição de produtos de defesa nele se insere.

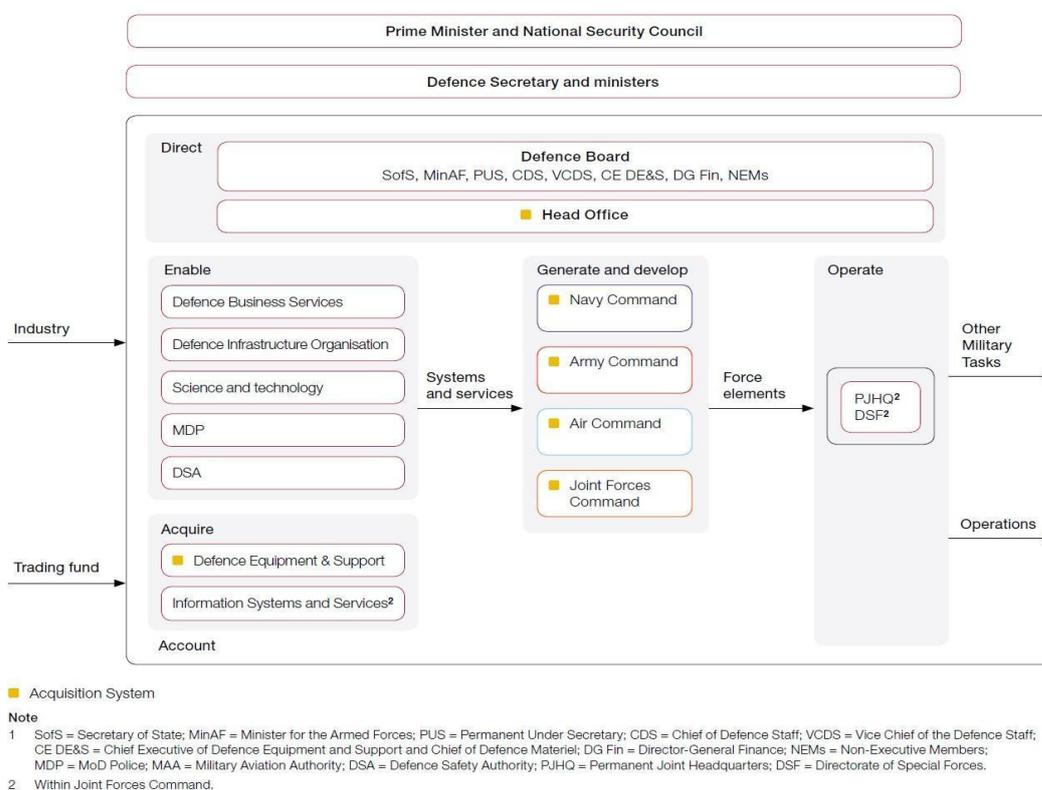
Atualmente, a estrutura institucional de defesa do Reino Unido pode ser entendida a partir de duas grandes estruturas, o Departamento de Estado e as Forças Armadas (MoD, 2016d). A primeira é o departamento de governo ao qual compete fortalecer a defesa do país, representado por todo aquele arcabouço burocrático-administrativo constituído pelos civis e militares. A segunda são as Forças Armadas, às quais competem não apenas empregar as capacidades militares existentes, mas também estabelecer as suas necessidades a serem atendidas, pois são os principais clientes do sistema.

A estrutura de defesa do Reino Unido está baseada no chamado *Top Level Budgets* (TLBs), composta pelos quatro comandos (da Marinha, do Exército, da Aeronáutica e das Forças Conjuntas), pelo *Head Office and Corporate Services* (HOCS) e, por último, pela

RPLD- 001: Sistema de Aquisição de Defesa do Reino Unido: reforma e desafios.

Defence Infrastructure Organisation (DIO), ou seja, totalizando seis TLBs (MoD, 2016c). Cada TLB é representado por um *Holder* (ou titular), o qual é responsável pelo desempenho da organização que comanda (Ibidem). Dessa maneira, os titulares de cada uma dessas seis TLBs são responsabilizados de acordo com o desempenho de suas organizações em relação ao atendimento dos objetivos nacionais de defesa do Reino Unido propostos no *Strategic Defence and Security Review* (SDSR, ou Estratégia de Segurança Nacional e Revisão Estratégica de Defesa e Segurança).

A figura abaixo apresenta com clareza em quais órgãos o sistema de aquisição de defesa do Reino Unido se encontra. Dentro deste arcabouço institucional de Defesa apresentado pela figura, encontram-se três dos principais organismos que compõem o Sistema de Aquisição de Defesa do Reino Unido. São eles o *Head Office* (ou Escritório Principal), o DE&S e os quatro Comandos.



Fonte: NAO em *Departmental Overview of the Ministry of Defence 2015-16*⁸

O *Head Office* é o responsável pelo *defence operating model* (regras sobre como funciona a defesa), pela execução de um *Head Office* eficiente e pela implementação de

⁸ Disponível em: <<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/10/Departmental-Overview-2015-16-Ministry-of-Defence.pdf>> Acesso em 20 de novembro de 2017.

funções que oferecem resultados estratégicos importantes para o Departamento de Defesa (MoD, 2015). No que tange a função do *Head Office* para a aquisição de produtos de defesa, pode-se dizer que a função principal do *Head Office* consiste em:

[...] setting the parameters for the Commands and other Customer organisations normally every five years, through the SDSR process. These parameters cover the capabilities required from the Armed Forces to support Military Tasks and HMG's security objectives and the resources that will be made available; they are agreed via Command Plans (ASOM, 2017, p. 4) [grifo do autor].

O trecho acima extraído do documento ASOM não é uma descrição exaustiva das funções desempenhadas pelo *Head Office*, o qual, para além de definir os parâmetros para os Comandos e outras organizações Clientes, poderá também, de acordo com o ASOM, alocar recursos, equilibrar estrategicamente escolhas de investimentos, examinar decisões de investimentos, entre outras tarefas (Ibidem).

O *Defence Equipment and Support* (DE&S, ou Equipamentos de Defesa e Suporte) foi instituído em abril de 2007, quando houve a fusão do *Defence Procurement Agency* (DPA) e do *Defence Logistics Organisation* (DLO), dando origem ao então DE&S, que, posteriormente, passou por sucessivas mudanças institucionais. O DPA era uma Agência Executiva do Ministério da Defesa do Reino Unido responsável por adquirir material, equipamentos e serviços para as Forças Armadas⁹. Já o DLO era uma das maiores organizações dentro do Ministério da Defesa e responsável por fornecer e guiar o apoio logístico para toda as Forças Armadas¹⁰.

Segundo o *Ministry of Defence Annual Report and Accounts 2015-16*, acredita-se que a mudança mais significativa no DE&S foi quando começou a operar em 2014 como uma Bespoke Trading Entity (BTE, ou Entidade Comercial sob Medida), essa condição confere ao DE&S o fortalecimento da relação cliente-fornecedor, entre as Forças Armadas e DE&S, e também facilita uma abordagem mais parecida com a dos negócios do setor privado (MoD, 2016). Segundo o *Defence Equipment & Support Annual Report and Accounts* (2015-16), essa mudança institucional do DE&S para condição de BTE abriu a possibilidade do DE&S ter liberdades como “gerir todos os aspectos de nossa mão-de-obra necessária para ajustar nosso negócio às necessidades do negócio [tradução

⁹ Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/organisations/defence-procurement-agency>> Acesso em 20 de novembro de 2017.

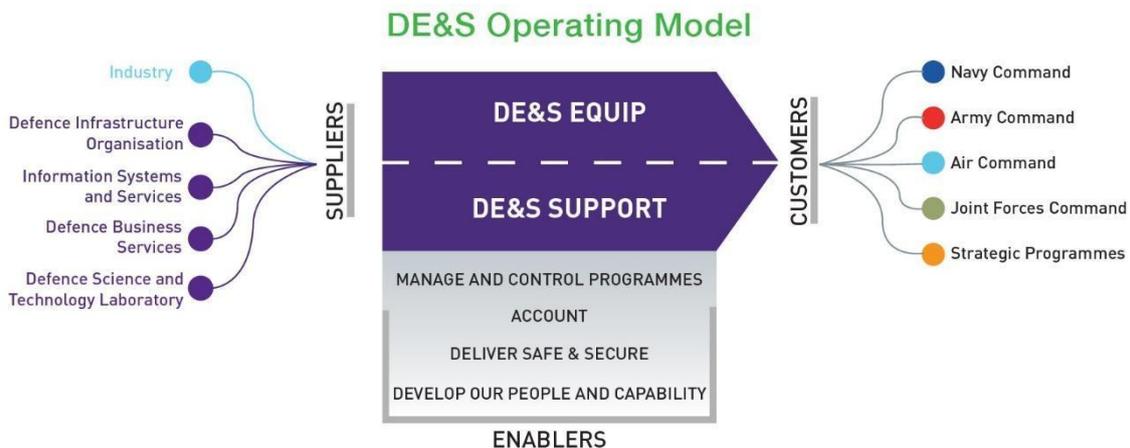
¹⁰ Disponível em: <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20051025213015/http://www.mod.uk/dlo/>> Acesso em 20 de novembro de 2017.

RPLD- 001: Sistema de Aquisição de Defesa do Reino Unido: reforma e desafios.

livre] (Ibidem, p. 10) e “pagar até 25 membros do corpo técnico um salário maior que o definido pelo HM Treasury, sem precisar de acordo” [tradução livre] (Ibidem, p. 10).

De acordo com o *Defence Equipment & Support Annual Report and Accounts 2015-16*¹¹, a razão de ser do DE&S é “to equip and support the UK’s Armed Forces for operations now and in the future”. O DE&S tem a função de estreitar a distância entre fornecedores e clientes, nesse caso, principalmente, entre os militares e seus fornecedores (Ibidem). Em outras palavras, como o seu próprio nome suscita, é o órgão responsável pela aquisição de equipamento e suporte para a Defesa do Reino Unido, através da compra de equipamentos, suporte de equipamento, logística e outros serviços para os Comandos e outros TLBs (ASOM, 2016).

O DE&S está organizado em quatro grandes áreas: esquadra, terra, ar, e o que eles chamam de *Joint Enablers*, cada qual com seu chefe de material respectivo responsável pela relação do DE&S com o seu Comando, e com responsabilidade para com o chefe executivo no que tange o fornecimento dos resultados de forma efetiva, eficiente e econômica. Cada domínio está apoiado por outros setores (MoD, 2016c).



Fonte: *Defence Equipment & Support Annual Report and Accounts 2015-16*

Por fim, completando o sistema de aquisição de defesa do Reino Unido estão os Comandos: Marinha, Exército, Aeronáutica e mais as Forças Conjuntas (JFC), o Diretor-Geral Nuclear e, por fim, os Programas Estratégicos (Strat Progs, que está contido no *Head Office*). Os Comandos são os principais clientes do sistema de aquisição.

¹¹ Disponível em:

<https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/558559/MoD_AR16.pdf>
> Acesso em 20 de novembro de 2017.

RPLD- 001: Sistema de Aquisição de Defesa do Reino Unido: reforma e desafios.

O JFC contém dentro da sua estrutura, como já foi visto na figura previamente apresentada, o Information Systems and Services (ISS), o Permanent Joint Headquarters (PJHQ) e o Directorate of Special Forces (DSF). Ou seja, esses três órgãos acabam fazendo parte do Sistema de Aquisição do Reino Unido. O ISS tem a função de apoiar os Clientes a tomarem as devidas decisões de forma economicamente racionais e baseadas em evidências, fornecendo conselhos e informações financeiras, comerciais, industriais e técnicas consistentes e confiáveis (ASOM). Dessa maneira, o ISS exerce uma função de assessoramento muito importante para os Comandos, contribuindo para que eles se tornem Clientes Inteligentes. Essa definição se encontra no documento ASOM (2016), “um cliente que tem um claro entendimento e conhecimento de suas necessidades e os produtos e serviços a serem fornecidos, incluindo a gestão colaborativa de seus suprimentos, bem como a capacidade de usar esses produtos e serviços de forma segura e efetiva” [tradução livre] (ASOM, 2016, p. 31)

Já o PJHQ e o DSF que se encontram também na figura apresentada acima, na ponta direita, reservada para a parte operacional, exercem a função de uso das capacidades militares existentes (ASOM, 2016). Além do mais, não foi encontrada nenhuma informação com relação ao papel desempenhado por esses dois órgãos nos documentos ASOM e no ASH. Dessa maneira, sua função no sistema de aquisição é reduzida ao plano operacional, ao passo que o ISS exerce um papel de municiar os tomadores de decisões a optarem pela melhor escolha.

Tendo em vista que já foi assumido previamente que os gastos em defesa tendem a diminuir em relação ao PIB. Embora o gasto cresça em valor quantitativo, perde espaço no PIB, portanto, os sistemas de aquisição de qualquer país se tornam críticos para viabilizar o suprimento de produtos de defesa.

4 CONCLUSÃO

O gasto total de defesa do Reino Unido no exercício 2015-16 foi de 35.1 bilhões de libras, ou 46.3 bilhões de dólares, de acordo com *Ministry of Defence Annual Report and Accounts 2015-16*¹², o que coloca o País na posição de sétimo maior orçamento de defesa do mundo, de acordo com a lista produzida pelo *Stockholm International Peace*

¹² Disponível em:

<https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/558559/MoD_AR16.pdf
> Acesso em 19 de novembro de 2017.

Research Institute (SIPRI) em 2016. No entanto, em 2010, o Ministério da Defesa estimou que só o DE&S perdia aproximadamente 1.5 bilhão de libras esterlinas anualmente. Algumas das explicações levantadas pelo Departamento foi que em virtude da dificuldade de se fazer investimentos estratégicos, pela falta de clareza das responsabilidades, do pessoal pouco qualificado e do excesso de custos nos grandes programas de defesa, gastava-se muito com pouco resultado. Também foi estimado que o sistema de defesa como um todo teria um *gap* (diferença) de 38 bilhões de libras esterlinas em 10 anos. A partir dessa constatação, resolveram começar a mudar o rumo da defesa e impuseram tais reformas elencadas no decorrer do presente trabalho para tentar sanar os problemas orçamentários.

A Aquisição, enquanto sistema, subsiste na interação de sujeitos ou atores, os quais, titularizados nas figuras de indivíduos singulares, ou órgãos institucionalizados, geram operabilidade através de competências e responsabilidades pré-determinadas. A interpelação entre agentes de entrega e clientes inteligentes constitui-se naturalmente de uma relação tendente ao atrito. Sendo assim, são necessários não apenas mecanismos que possibilitem o diálogo e redução de conflitos, mas também, a clara delimitação de capacidades e, principalmente, de responsabilidades, considerada um fator-chave.

As consequentes reformas no sistema de defesa do Reino Unido demonstram a perseverança na constante busca pela eficiência, objetivando sempre racionalizar sua administração a fim de gerar ganho máximo nas escolhas a serem relacionadas. A constante busca por simplificação e melhoria do sistema de aquisição de defesa é uma característica marcante do modelo.

As reformas promovidas pelo setor de defesa do Reino Unido, no assunto concernente a aquisição de produtos de defesa remonta à década de 1960. De acordo com Gray (2009), as reformas mais marcantes no setor começaram com o *Gibb-Zuckerman report*, no ano de 1961, terminando com a introdução do *Smart Procurement*, em 1999. Contudo, o esforço de análise aqui empregado foi no sentido de estudar a reforma recente do sistema de aquisição de defesa com os documentos oficiais do Reino Unido, o ASOM e o ASH, respectivamente, que suplantaram o anterior AOF.

A consciência quanto à inexistência de um sistema perfeito, que ultrapasse a marginalidade conceitual do papel, não inibe a perspectiva de mudança e a busca constante pela maximização da capacidade operacional.

O próprio modelo ASOM deriva de uma construção temporal vivenciada na prática ocorrida dentro do Ministério da Defesa do Reino Unido nas últimas décadas,

demonstrando a prospecção por uma cadeia de comando e controle que gere um sistema eficiente, racional e, principalmente, retroalimentável.

Com isso em mente, os documentos estudados são concisos na constante busca pela prestação de contas e responsabilização de usuários, documentando um processo de decisão, adjetivamente qualificado, o qual, seja pelo seu valor estratégico ou monetário, quando não os dois, implica direta e indiretamente na eficiência de um sistema maior.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BUZAN, Barry. **People, states & fear**. Harvester Wheatsheaf, 2nd edition, 1991.
- GRAY, Bernard. **Review of Acquisition for the Secretary of State for Defence: An Independent Report**. London: Ministry of Defence, 2009.
- GRAY, Collin S. **Strategy and Defence Planning: Meeting the Challenge of Uncertainty**. Oxford University Press, 2014.
- HARTLEY, Keith. **The Economics of Defence Policy: A New Perspective**. London: Routledge, 2011.
- HARTLEY, Keith. **O Futuro da Política de Aquisições na Indústria Europeia de Defesa**. Nação e Defesa, nº 90 - 2ª série, p. 17-33, 1998.
- HEIDENKAMP, Henrik; LOUTH, John; TAYLOR, Trevor. **The defence industrial triptych**. RUSI, Whitehall Paper, 81, 2013.
- LEVENE, Lord. **Defence Reform: An independent report into the structure and management of the Ministry of Defence**. London: Ministry of Defence, 2011.
- MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia: Princípios de Micro e Macroeconomia**. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 2001.
- MARKOWSKI, Stefan; HALL, Peter; WYLIE, Robert. Introduction. IN: MARKOWSKI, Stefan; HALL, Peter; WYLIE, Robert. **Defence Procurement and Industry Policy: A small country perspective**. Routledge, 2010.
- Ministry of Defence (MoD). **Acquisition System Handbook** (Version 4.0). London: Ministry of Defence, 2016a.
- Ministry of Defence (Mod). **Acquisition System Operating Model** (Version 4.0). London: Ministry of Defence, 2016b.
- Ministry of Defence (Mod). **Defence Equipment & Support Annual Report and Accounts 2015-16**. London: Ministry of Defence, 2016c.
- Ministry of Defence (MoD). **How Defence Works**. London: Ministry of Defence, 2015.

Ministry of Defence (MoD). **Ministry of Defence Annual Report and Accounts 2015-16**. London: Ministry of Defence, 2016d.

National Audit Office (NAO). **A Short Guide to the Ministry of Defence**. London: National Audit Office, 2015.

National Audit Office (NAO). **Departmental Overview 2015-16 – Ministry of Defence**. London: National Audit Office, 2016.

PENNOCK, Michael J. **The economics of enterprise transformation**: An analysis of the defense acquisition system. Georgia Institute of Technology, ProQuest, UMI Dissertations Publishing, 2008.

SPEAR, Joanna; COOPER, Neil. The Defence Trade. *In*: COLLINS, Alan. **Contemporary Security Studies**. Oxford University Press, 2010.

SUMAN, Mrinal. Defence Acquisition Systems: A Look at Selected Nations *In* **Defense Acquisition**: International Best Practices. Institute for Defense Studies and Analyses, New Delhi, 2013.