

AQUISIÇÕES E CONTRATOS INTERNACIONAIS EM PROVEITO DE UMA FORÇA EXPEDICIONÁRIA BRASILEIRA (FEB): ACORDOS DE COMPENSAÇÃO (*OFFSET*) E PROGRAMA *FOREIGN MILITARY SALES* (*FMS*)

Gustavo Godoy Ribeiro da Silva¹

Aloísio Teixeira Machado²

RESUMO

Nas aquisições e contratos internacionais em proveito de uma Força Expedicionária Brasileira (FEB) destacam-se os acordos de compensações (*offset*) e o Programa *Foreign Military Sales* (*FMS*). Após a exposição dos conceitos de FEB, *offset* e *FMS*, com seus respectivos casos, vantagens e deficiências, verifica-se que, no Brasil, a literatura referente ao tema é escassa e o aborda de forma exploratória e panorâmica, exceção feita a raros autores que possuem experiência na negociação e gestão nesses tipos de aquisições e contratos internacionais. Além disso, ambas são extremamente diferentes para serem confrontadas, sendo difícil e complexo estabelecer fatores de comparação. Assim, não se pode afirmar qual seria a ferramenta de gestão mais eficiente, pois, caso as complexas variáveis envolvidas sejam minuciosamente analisadas, ambas podem obter sucesso, vantajosidade e efetividade.

Palavras-chave: Força Expedicionária Brasileira (FEB). Acordo de Compensação (*offset*). Programa *Foreign Military Sales* (*FMS*). Aquisições e Contratos Internacionais.

ABSTRACT

In international acquisitions and contracts for the benefit of a Brazilian Expeditionary Force (BEF), the offset agreements and the Foreign Military Sales (FMS) Program stand out. After exposing the concepts of BEF, offset and FMS, with their respective cases, advantages and deficiencies, it can be verified that in Brazil the literature on the subject is scarce and it is approached in an exploratory and panoramic way, except for rare authors who have experience in negotiating and managing these types of acquisitions and international contracts. In addition, both are extremely different to be confronted, and it is difficult and complex to establish comparison factors. Thus, it is not possible to state what would be the most efficient management

tool, because, if the complex variables involved are thoroughly analyzed, both can be successful, advantageous and effective.

Keywords: Brazilian Expeditionary Force (BEF). Compensation agreement (offset). Foreign Military Sales (FMS) Program. Acquisitions and International Contracts.

¹ Capitão do Serviço de Intendência. Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) em 2007. Especialização *latu sensu* em Gestão Pública pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) em 2017.

² Major do Serviço de Intendência. Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) em 2003.

1 INTRODUÇÃO

A missão do Exército Brasileiro (EB) norteia todas as suas atividades, sendo orientada, sobretudo, pela Constituição Federal e pela Lei Complementar nº 97, de 09 de julho de 1999, que estabelece as normas gerais adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

Assim, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 142, definiu a destinação das Forças Armadas para defesa da Pátria, para garantia dos poderes constitucionais da lei e da ordem, conforme abaixo descrito:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (BRASIL, 1988)

Nesse contexto, destaca-se a Defesa da Pátria, que consiste em derrotar o inimigo que agredir ou ameaçar a soberania nacional, a integridade territorial, o patrimônio e os interesses vitais do Brasil, valendo-se, prioritariamente, das estratégias da ofensiva e da resistência, ou, ainda, da combinação delas.

Para tanto, desde o tempo de paz, o EB deve preparar a Força Terrestre para combater, integrando um comando combinado, nos mais variados ambientes operacionais, valendo-se das possíveis Hipóteses de Emprego.

Assim, quando o Brasil envia tropas, ou seja, uma Força a determinado ponto fora de nosso território nacional com a finalidade de cumprir legalmente determinada missão, denomina-se essa Força de Força Expedicionária Brasileira (FEB).

Dessa forma, visando o emprego dessa tropa nas melhores condições possíveis, o EB deve aplicar seus escassos recursos públicos de forma coerente e eficaz, estabelecendo prioridades.

Nas aquisições nacionais a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e a Lei nº 10.520/02, regem a matéria sobre tal assunto, estabelecendo as normas gerais sobre as licitações e contratos administrativos na Administração Pública (CARVALHO FILHO, 2015).

Entretanto, quando se diz respeito às aquisições e contratos realizados no mercado de Defesa Internacional existem outras situações que devem ser

analisadas e apreciadas: acordos de compensações, ou seja, o *offset*, e o Programa *Foreign Military Sales (FMS)*.

Todavia, é imprescindível que as aquisições, tanto as realizadas pelo *offset* quanto por meio do *FMS*, sejam bem-sucedidas e transparentes, buscando atingir as capacidades requeridas pela FEB de forma eficiente e ágil, por meio da proposta mais vantajosa, cujo binômio, é o menor preço (economia de recursos) e maior qualidade (*performance* e durabilidade dos Materiais de Emprego Militar – MEM e/ou dos Produtos de Defesa - PRODE).

1.1 PROBLEMA

Diante do exposto, esse trabalho pretende apresentar as propostas para as aquisições e contratos internacionais em proveito de uma Força Expedicionária Brasileira: *offset* e *FMS*, verificando suas particularidades, vantagens e deficiências, conforme os princípios da Administração Pública.

Portanto, em proveito a uma Força Expedicionária Brasileira, para que ela adquira uma capacidade requerida pela Força Terrestre, qual seria a ferramenta mais eficiente nas aquisições e contratos internacionais, *offset* ou a *FMS*?

1.2 OBJETIVOS

O trabalho tem como objetivo geral apresentar as particularidades, vantagens e deficiências dos acordos de compensação (*offset*) e do Programa *Foreign Military Sales (FMS)* nas aquisições e contratos internacionais em proveito a uma Força Expedicionária Brasileira.

Para atingir o objetivo geral acima, o trabalho possui os seguintes objetivos específicos:

a) apresentar as características e peculiaridade das aquisições e contratos internacionais por meio de acordos de compensação (*offset*) em proveito a uma FEB;

b) apresentar as características e peculiaridade das aquisições e contratos internacionais por meio do Programa *Foreign Military Sales (FMS)* em proveito de uma FEB; e

c) realizar um *Benchmarking*: comparação do *offset* com o *FMS*, verificando qual seria a ferramenta mais eficiente e/ou programa mais vantajoso nas aquisições

e contratos internacionais em proveito a uma Força Expedicionária Brasileira para que ela adquira uma capacidade requerida pela Força Terrestre.

1.3 JUSTIFICATIVAS E CONTRIBUIÇÕES

A administração pública tem por obrigatoriedade observar as disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei das Licitações, a qual define como regra a aquisição de bens e de serviços com base no menor preço ofertado.

Entretanto, tal procedimento utilizado no âmbito interno (nacional) sofre algumas alterações quando se diz respeito às aquisições e contratos internacionais em proveito de uma FEB.

Nesse contexto, destacam-se os acordos de compensação (*offset*) e o Programa *Foreign Military Sales (FMS)*, os quais buscam, respectivamente, “compartilhar informações e conhecimentos” por meio de uma colaboração mútua; e a compra artigos, serviços e treinamento de defesa diretamente do governo dos Estados Unidos da América.

Portanto, compreender os processos de aquisições supracitados é fundamental na aquisição de bens e serviços internacionais em proveito de uma Força Expedicionária Brasileira, pois assim a Força Terrestre poderá sanar suas necessidades, criando novas capacidades e/ou aumentando/aperfeiçoando as antigas capacidades operativas requeridas de forma mais eficiente com o recurso orçamentário que lhe é disponível.

2 DESENVOLVIMENTO

Para obter subsídios que possibilitassem uma possível solução para o problema, a pesquisa foi delineada através de uma leitura analítica com o posterior fichamento das fontes encontradas e de interesse, visando desenvolver o presente estudo.

Assim, optou-se pela realização de uma leitura analítica por meio de um processo sistemático de revisão de literatura sobre o assunto, sendo realizada uma busca de consultas bibliográficas às revistas especializadas e trabalhos científicos.

Após isso, realizou-se uma análise dos materiais encontrados, os quais passaram por um processo seletivo para verificar se efetivamente atendiam e abordavam o assunto em questão.

Vale ressaltar que os critérios para a inclusão ou exclusão dos materiais foram sistemáticos e rigorosos, verificando-os detalhadamente, de forma que fossem

selecionadas e utilizadas as fontes que mais contribuíssem para a resolução do problema apresentado.

A seleção das fontes de pesquisa foi baseada em publicações de autores de reconhecida importância no meio acadêmico e no meio militar, com as seguintes prioridades: artigos publicados em revistas e sítios eletrônicos e Monografias da Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME) e da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO).

Em relação à forma de abordagem, utilizaram-se, sobretudo, os conceitos de pesquisa qualitativa, já que os dados obtidos por meio da pesquisa supracitada foram essenciais para a compreensão das aquisições e contratos internacionais em proveito de uma Força Expedicionária Brasileira.

No que tange ao objetivo geral da pesquisa, utilizou-se a modalidade exploratória, uma vez que existe pouco conhecimento registrado disponível, de forma escrita, sobre o assunto proposto. Com isso, foi fundamental uma ambientação inicial, de modo que maximizou a obtenção de dados para subsidiar a pesquisa.

2.1 REVISÃO DA LITERATURA

A pesquisa teve origem com o seu devido delineamento por meio da definição dos termos e conceitos, a fim de possibilitar a resolução do problema através de uma revisão da literatura. Em tal revisão selecionou-se o período de 1988 a 2018, buscando restringir o período compreendido entre a primeira aquisição *offset* do Exército Brasileiro (EB), em 1988, até os dias atuais com a aquisição, por meio do *FMS*, das aeronaves C-238+ SHERPA.

Por fim, utilizaram-se as seguintes palavras chaves: Administração Pública; Acordos de Compensação - *offset*; Programa *Foreign Military Sales (FMS)*; Aquisições e contratos internacionais e Força Expedicionária Brasileira, juntamente com seus correlatos em inglês e espanhol, por meio das bases de consultas à biblioteca da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO).

Também foi realizada pesquisa documental nos arquivos do Ministério da Defesa, do Exército Brasileiro e do Exército dos EUA. Além disso, foram levantadas informações em documentos não publicados, como regulamentos internos, portarias,

relatórios e sítios eletrônicos de procura na internet, sendo selecionados os materiais encontrados que estivessem no idioma português, inglês e espanhol.

- Critérios de inclusão

- Estudos publicados no idioma português, inglês e espanhol relacionados aos acordos de *offset* e o Programa *FMS* nas aquisições e contratos internacionais em proveito a uma FEB;

- Estudos e matérias acadêmicas sobre acordos de *offset* e o Programa *FMS* nas aquisições e contratos internacionais em proveito a uma Força Expedicionária Brasileira; e

- Estudos qualitativos de acordos de *offset* e o Programa *FMS* no Exército Brasileiro.

- Critérios de exclusão

- Estudos relacionados às aquisições e contratos internacionais em proveito a uma Força Expedicionária Brasileira que não ocorreram por meio de acordos *offset* ou pelo Programa *FMS*; e

- Estudos cujo foco central não esteja relacionado com acordos de *offset* e o Programa *FMS* nas aquisições e contratos internacionais em proveito a uma Força Expedicionária Brasileira.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Visando seguir um encadeamento lógico das ideias, abordar-se-á, neste capítulo, os conceitos de força expedicionária, *offset* e *Foreign Military Sales (FMS)* dentro do cenário Estratégico de Defesa Nacional, buscando, especificamente, relacionar tais tipos de aquisições e contratos internacionais em proveito desse tipo de força.

3.1 FORÇA EXPEDICIONÁRIA BRASILEIRA

Quando se cita a expressão Força Expedicionária Brasileira (FEB) é inevitável não pensar na participação do Brasil no maior conflito bélico do século XX: a 2ª Guerra Mundial.

Tal conflito envolveu nações dos cinco continentes e assistiu a combates se desenrolando de norte à sul e de leste à oeste e estendeu-se de 1º de setembro de

1939, com a invasão da Polônia por forças nazistas, findando apenas em agosto de 1945.

Nesse contexto, em fins de 1944 chegou à Itália em torno de 25 mil expedicionários brasileiros, que tinham como missão romper a “Linha Gótica” que se constituía na última defesa nazista na Itália antes de se entrar em território alemão.

Apesar da inexperiência e dificuldades, os pracinhas brasileiros cumpriram as missão que lhes foram atribuídas como unidade integrante ao IV Corpo do V Exército norte-americano, atuando através da Linha Gótica e Apeninos.

Posteriormente, cabe destacar a Força Expedicionária Brasileira enviada ao Haiti para a participação na missão humanitária sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU), no período compreendido entre 2004 e 2017.

Segundo o General de Exército Enzo Martins Peri, antigo Comandante do Exército, o saldo foi de reafirmação das Forças Armadas do Brasil, em especial de Exército, de integrar Missões de Paz da ONU. No âmbito interno, assim como o ocorrido na Campanha da Força Expedicionária Brasileira na 2ª Guerra Mundial, o soldado brasileiro se mostrou solidário ao povo haitiano, da mesma forma como foi solidário ao povo italiano, atingido pelas agruras da guerra (BRASIL, 2017).

Já no campo militar, segundo o General de Divisão Floriano Peixoto Vieira Neto, o principal legado foi a evidente capacidade de desdobrar tropas em um país estrangeiro, responder com eficiência e se fazer presente de forma diferenciada (BRASIL, 2017).

Portanto, quando legalmente deslocamos uma força militar visando seu emprego tático-operacional fora do território brasileiro, podemos denominar tal força como uma FEB, tal como ocorreu na 2ª Guerra Mundial e no Haiti.

3.1.1 Aquisições e contratos internacionais em proveito de uma FEB

Para que a FEB cumpra efetivamente sua missão, seja em Operações Internacionais sob a égide de organismos internacionais, seja para constituírem operações de paz e humanitárias; seja como Força Expedicionária integrando Força Multinacional; e/ou para salvaguardar pessoas, bens e recursos nacionais ou sob jurisdição brasileira, fora do território nacional, é exigência *sine qua non*, a aquisição de bens e/ou a contratação de serviços, ou seja, materiais de emprego militar (MEM) que possibilitem o emprego dessa tropa nas melhores condições possíveis.

Assim, o EB deve aplicar seus recursos públicos de forma coerente e eficaz, pois deve conciliar a grande quantidade de capacidades requeridas para o cumprimento da missão da FEB e, simultaneamente, o crescimento da Força Terrestre com a pouca disponibilidade de recursos financeiros, ou seja, deve estabelecer prioridades na aplicação de seus escassos recursos.

Nesse sentido, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, rege a matéria sobre tal assunto, estabelecendo as normas gerais sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações de locações no âmbito dos poderes da união, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Posteriormente, visando à Governança pública, o pregão eletrônico foi instituído pela Lei nº 10.520/02 e trouxe benefícios para a Administração Pública ao promover a celeridade no processo, decorrente da realização por meio da internet e da inversão de fases, ou seja, primeiro é realizada a fase de lances (propostas) e, posteriormente, é analisada a documentação da empresa vencedora (habilitação, adjudicação e homologação).

Entretanto, tal procedimento utilizado no âmbito interno (nacional) sofre algumas alterações quando se diz respeito às aquisições e contratos realizados no mercado de Defesa Internacional em proveito de uma FEB: pode-se levar em consideração como condição para a importação, além do menor preço e da melhor qualidade, a intenção de gerar benefícios de natureza tecnológica, industrial e comercial. Tal prática de compensação é denominada de *offset*.

Além do *offset*, outro processo que se destaca por ser viável e, sobretudo, econômico no que tange às aquisições e contratos internacionais em proveito de uma FEB é o Programa *Foreign Military Sales (FMS)*, que consiste, basicamente, em um programa pelo qual o EB compra artigos, serviços e treinamento de defesa diretamente do governo dos Estados Unidos da América, pagando todos os custos associados à venda.

Portanto, independentemente da forma ou tipo de aquisição, ou seja, tanto as realizadas pelo *offset* quanto por meio do *FMS*, são vantajosas para a FEB, buscando atingir as capacidades requeridas para a missão de forma eficiente e ágil.

3.2 CONCEITO DE *OFFSET*

Segundo Barbosa e Yang (2000), o *offset* pode ser definido como:

um arranjo contratual de compensação comercial mediante o qual uma empresa exportadora compromete-se a fornecer tecnologia, adquirir componentes no país importador ou oferecer outras formas de auxílio ou compensação para a empresa ou país comprador. (BARBOSA e YANG, 2000)

Entretanto, o conceito de *offset*, genericamente, pode ser entendido como uma “contrapartida”, “compensação” (*countertrade*) ou prática comercial, que visa reduzir os impactos econômicos negativos na balança comercial do Estado contratante em face de grandes aquisições de bens e serviços envolvendo fornecedores estrangeiros (VIEIRA e ÁLVARES, 2017).

O conceito de *offset* é regulado legalmente pelo Decreto Presidencial nº 7.546 de 2011, como:

qualquer prática compensatória estabelecida como condição para o fortalecimento da produção de bens, do desenvolvimento tecnológico ou da prestação de serviços, com a intenção de gerar benefícios de natureza industrial, tecnológica ou comercial, praticado entre outras formas como: a) co-produção; b) produção licenciada; c) produção subcontratada; d) investimento financeiro em capacitação industrial e tecnológica; e) transferência de tecnologia; f) obtenção de materiais e meios auxiliares de instrução; g) treinamento de recursos humanos; e, h) contrapartida comercial ou industrial (BRASIL, 2011).

Segundo Lasota (2011), a agência da ONU para o comércio, UNCITRAL, definiu que “*offset* é um elemento, agente ou bem que contrabalancearia um contrato ou acordo qualquer”. Tal ideia mais ampla de *offset* é a da obrigação do exportador de empreender investimento no país comprador como condição para vencer um contrato ou licitação.

De acordo com Modesti (2004), no âmbito da Estratégica Nacional de Defesa e da BID, o principal objetivo do *offset* é a transferência e/ou licenciamento e/ou desenvolvimento de tecnologia (ToT) em suas variadas formas (material, documentada e imaterial), incluindo as assistências técnica e gerencial continuada.

Dessa forma, segundo IVO (2004), disponibilizará os seguintes benefícios:

- a) co-produção ou produção conjunta;
- b) produção sob licença;
- c) produção subcontratada;
- d) investimento financeiro em capacitação humana, industrial e tecnológica;
- e) transferência de tecnologia;

- f) obtenção de materiais e meios auxiliares de instrução;
- g) treinamento de recursos humanos; e
- h) contrapartida comercial como a abertura de novos mercados ou redução de barreiras tarifárias ou não-tarifárias.

Tal entendimento é ratificado por VIEIRA e ÁLVARES (2017), quando afirmam que os interesses nacionais buscados por meio de acordos de *offset* podem estar ligados, por exemplo, à entrada em um novo mercado, à aquisição de conhecimentos ou equipamentos que favoreçam a indústria local, à transferência de tecnologia (ToT) julgadas prioritárias.

Portanto, verifica-se que o *offset* está associado ao nível político-estratégico e ao nível operacional, pois envolve decisões de longo prazo e complexas, que, muitas vezes, extrapolam o âmbito da Defesa Nacional por privilegiarem a transferência de tecnologia, bem como a criação de mecanismos de incentivo e ampliação da base industrial de defesa (BID).

Dessa forma, tal fato acaba corroborando com a Estratégia de Defesa Nacional ao buscar “compartilhar informações e conhecimentos” por meio de uma colaboração mútua, com a finalidade de “ganhar tempo” ao diminuir o hiato da gestão da inovação tecnológica, pois não há a necessidade de descobrir, inventar e/ou inovar.

3.2.1 Caso de *offset* no Exército Brasileiro

Em 24 de junho de 1988, foi assinado o primeiro *offset* do Exército Brasileiro, por meio do Contrato n° 02/88-DMB-Exterior, firmado entre a União, por intermédio do então Departamento de Material Bélico (DMB), e o consórcio constituído pelas empresas Helibras (Helicópteros do Brasil S.A), Aerospatale (Société Nationale Industrielle) e Engesa (Engenheiros Especializados S.A) (DEFESANET, 2012).

Segundo Modesti (2004) o objeto do consórcio franco-brasileiro foi a compra de 52 helicópteros (36 aeronaves AS 365k - Pantera e 16 aeronaves HB 350L1 - Esquilo), num valor de US\$246 milhões. Tal compensação atingiu quase 100% do valor do contrato e realizou-se em várias modalidades, entre as quais as citadas abaixo:

- exportação de 50 aviões Tucano da Embraer para a França, em valor superior a US\$100 milhões;
- exportação de máquinas agrícolas;

- transporte das aeronaves por empresas brasileiras (recebendo financeiramente por isso e adquirindo know-how);
- investimentos para reestruturar e modernizar a HELIBRÁS e para instalar o centro TURBOMECA de reparo de motores (empresa importantíssima para a manutenção da nossa frota);
- realização de cursos de formação e especialização de pilotos, instrutores, mecânicos de vôo, de elétrica, de aviônica, de estruturas, de motores, de hidráulica e de inspetores;
- capacitação da Base Industrial de Defesa (BID) para absorver as transferências; e
- formação de mão-de-obra especializada.

3.2.2 Vantagens e deficiências do *offset*

As vantagens do *offset* são verificadas principalmente nas parcerias de longo prazo, pois resultam em maior confiança recíproca e mais disposição para a cooperação, ou seja, dificilmente *offsets* pontuais serão de grande valia (LASOTA, 2011).

De acordo com Modesti (2004) os *offsets*, quando bem utilizados, realmente podem ajudar as BIDs a absorver novas técnicas, diversificar os seus mercados e, em longo prazo e através de investimentos, propiciarem evolução a ponto de se tornar uma referência no mercado global. Todavia, é essencial saber requisitar compensações, como também desenvolver políticas de oferta de *offset* que aumentem a atratividade internacional.

Nesse contexto, Vilalva elenca que as possibilidades do *offset* seriam:

consideráveis, especialmente para países em desenvolvimento: novos investimentos, geração de empregos, aumento dos fluxos de comércio, oportunidades para pequenas e médias empresas e, sobretudo, a transferência de tecnologia capaz de tornar possível, no país receptor, o desenvolvimento de novas indústrias de ponta. (VILALVA, 2004).

Por outro lado, um dos principais problemas enfrentados em um *offset* é a falta de mão de obra especializada, sem a qual a absorção dificilmente será eficaz, uma vez que tão importante quanto a transferência de tecnologia (ToT) é a absorção e a transformação desse conhecimento em autonomia tecnológica (MODESTI, 2004).

3.3 CONCEITO DE *FOREIGN MILITARY SALES (FMS)*

Segundo Gasperi (2016) o sistema *FMS* do governo americano tem seu amparo legal estruturado em uma ampla legislação que tem sua origem no *United State Code (USC)*.

O *USC* é o documento que consolida e codifica, por assuntos, as leis gerais e permanentes dos Estados Unidos, sendo preparado pelo Gabinete da Lei de Revisão conselho dos Estados Unidos Câmara dos Representantes (GASPERI, 2016).

Em seu capítulo 39, *ARMS EXPORT CONTROL ACT (AECA)*, livremente traduzido como “ATO DE CONTROLE DE EXPORTAÇÃO DE ARMAS”, inserido no Título 22, *FOREIGN RELATIONS AND INTERCOURSE*, livremente traduzido como “RELAÇÕES EXTERIORES E INTERCURSO”, encontram-se algumas diretrizes que orientam o controle na exportação de armamento pelos EUA, como parte do Programa de Assistência Externa dos Estados Unidos, contido na Lei de Ajuda Externa de 1961:

É consenso do Congresso que todas essas vendas sejam aprovadas apenas quando forem consistentes com os interesses de política externa dos Estados Unidos, os propósitos do programa de assistência externa dos Estados Unidos como consagrados na Lei de Assistência Externa de 1961. (22 U.S.C. 2151, tradução nossa).

A ligação com o *FMS* pode ser verificada no *DFAS 7900.4-M Financial Management Systems Requirements*, livremente traduzido como “Requisitos de sistemas de gerenciamento”, *Manual Volume 18, Foreign Military Sales (Security Assistance)*, página 5:

O Programa de Vendas Militares Estrangeiras (*FMS*) é a parte da Assistência de Segurança autorizada pela Lei de Controle de Exportação de Armas (*AECA*) e conduzida usando contratos formais ou acordos entre o Governo dos Estados Unidos (*USG*) e um comprador estrangeiro. (*DFAS 7900.4-M*, p 5, tradução nossa).

Assim, o subprograma *Foreign Military Sales (FMS)* é uma forma de assistência de segurança autorizado pelo *Arms Export Control Act (AECA)* e tem sido uma fundamental ferramenta para a política externa dos EUA.

Nos termos da Seção 3, da *AECA*, os EUA podem vender artigos e serviços para países estrangeiros e organizações internacionais de defesa quando o presidente decide formalmente que isso reforçar a segurança do EUA e promover a paz mundial (GASPERI, 2016).

De acordo com Gasperi (2016), por intermédio do *FMS* o governo dos EUA e um governo estrangeiro entram em um acordo de vendas do modelo governo/governo. O acordo internacional é chamado de *Letter of Offer and Acceptance (LOA)*, livremente traduzido como “Carta de Oferta e Aceitação” .

Portanto, verifica-se que o *FMS* é um processo de oportunidade, pois depende da disponibilidade dos MEM/PRODE que as Forças Norte-Americanas têm disponíveis para venda (estão se desfazendo), mas que, por suas características e possibilidades, podem dar à FEB agilidade e tempestividade em alcançar uma capacidade requerida ou, ainda, aperfeiçoar uma capacidade deficiente que necessita de urgência na resolução.

3.3.1 Caso do Programa *FMS* no Exército Brasileiro

Visando adquirir uma capacidade Logística Terrestre na Região Amazônica: incorporação do Modal Aéreo, o EB realizou a aquisição, por meio do Programa *FMS*, de 04 (quatro) aeronaves C-238+ SHERPA (BRASIL, 2017).

Atualmente, no que tange ao modal de transporte aéreo, os planejamentos logísticos anuais dos Comandos de Operações Terrestre (COTER), Logístico (COLOG), Militar da Amazônia (CMA) e Militar do Norte (CMN) sofrem pela falta de meios e flexibilidade.

Assim, o apoio logístico às Organizações Militares (OM) do Exército – particularmente aos Pelotões Especiais de Fronteira (PEF) – e o transporte de civis e militares em toda a Região Amazônica (R Amz), utiliza-se, basicamente, das aeronaves de asa fixa da Força Aérea Brasileira (FAB) e da contratação de Empresas Civis de transporte aéreo ou aeronaves de Asa Rotativa, da própria F Ter (DEFESAAEREANAVAL, 2018).

As consequências de tal fato são os elevados gastos de recursos com a contratação de empresas aéreas regionais civis, para o transporte de cargas e de passageiros no CMA e no CMN; e a sobrecarregar da Aviação do Exército (AvEx) com diversas missões logísticas e administrativas.

Segundo o sítio eletrônico Defesa Aérea Naval (2018), cerca de 30% do total das horas de voo (HV) destinadas à AvEx são empregadas em missões de Apoio Logístico e Apoio ao Combate na R Amz.

Com isso, o emprego dos C-238+ SHERPA, orgânicos da Aviação do Exército, permitirá um melhor atendimento das necessidades operacionais do EB pelo aproveitamento das características técnicas do avião em relação aos helicópteros: maior velocidade, maior capacidade de transporte, maior autonomia, menor custo de manutenção, menor custo da HV, entre outras (BRASIL, 2017).

Portanto, para as missões logísticas na Amazônia, o C-23 SHERPA será excepcional em sua capacidade de pouso e decolagem em pistas curtas, economia de recursos com HV (cerca de 80% menor que os helicópteros) e superioridade na relação custo–benefício (valor por kg transportado), quando comparado com outras aeronaves de asas fixas.



FIGURA 1 – Aeronave C- 238+ SHERPA.

Fonte: Folder do Projeto de Incorporação do Modal Aéreo na Logística Militar Terrestre na Região Amazônica, 2017.

3.3.2 Vantagens e deficiências do FMS

De acordo com Gasperi (2016), visando economizar recursos com armazenamento e desmilitarização de MEMs obsoletos ou que não se enquadrem mais nos sistemas de armas do Exército Norte-Americano, ou, ainda, que estejam em excesso, os MEM são considerados descartáveis, podendo ser vendido para um outro país, por intermédio de um acordo militar governo/governo, como propõe o sistema FMS:

Ao fornecê-los ao nosso parceiro FMS, não apenas estamos eliminando as taxas de armazenamento, o custo do transporte dos veículos para a desmilitarização e o custo real da desmilitarização, mas também estamos aprimorando a capacidade do nosso parceiro. (USASAC FMS strengthens Brazil, U.S. partnership, tradução nossa).

Tal fato pode ser ratificado em um comentário realizado pelo *USASAC Command Information Office*, no qual é destacado que os equipamentos a serem vendidos não são mais utilizados desde a década de 60 e que trarão uma significativa economia para o *U.S. government*.

À medida que o exército americano reduz as operações no Afeganistão e no Iraque, parte do excesso de equipamento militar está encontrando um novo lar com aliados militares. Recentemente, membros do Exército Brasileiro viajaram para o Anniston Army Depot, no Alabama, para inspecionar alguns veículos do M88 Recovery, em um programa de assistência de segurança chamado "Excess Defense Articles" ou EDA. Alguns desses M88s estão no inventário do Exército dos EUA desde a década de 1960 e não são mais necessários para as forças dos EUA. (USASAC Command Information office, tradução nossa).

Em outra reportagem de título "*Foreign military sales secure Brazil, U.S.*", inserida no site do *DSCA*, consta o seguinte comentário (traduzido) do senhor *Kyle Crawford*, gerente do programa para o Brasil: "(...) Esses M88s representam um excesso no inventário do Exército e estão sendo armazenados aqui no Anniston Army Depot, que resulta em altos custos ao governo dos EUA".

O processo de vendas militares externas da USASAC permite que nações parceiras, como o Brasil, comprem EDAs a um baixo custo para o parceiro e com uma economia significativa para o governo dos EUA. (USASAC FMS strengthens Brazil, U.S. partnership, tradução nossa).

Assim, o país comprador do material, seja ele novo ou usado, também acaba adquirindo, por estarem incluídas nos custos totais do contrato, diversas outras ações como: a repotencialização da viatura, o suporte logístico posterior (manutenção e peças de reposição) ao longo da vida útil do material, o treinamento e a formação de pessoal especializado e, em certos casos, a transferência de tecnologia (GASPERI, 2016).

Dessa forma, verifica-se que as transações realizadas por meio do Programa *FMS* não se limitam a venda dos MEM e si, mas também podem e, até mesmo, segundo Gasperi (2016), devem ser ampliadas para os serviços envolvidos. Tais serviços podem compreender: a manutenção continuada; vendas de peças; e

treinamento de pessoal, o que reforça as relações bilaterais de defesa, apoiando a construção de coalizões e a interoperabilidade entre as forças militares brasileiras e americanas, em função da padronização dos Produtos de Defesa (PRODE).

Por outro lado, destaca-se, negativamente, o fato das aquisições via *FMS* promoverem uma suposta “arqueologia tecnológica” ao não desenvolver a capacidade requerida, e sim importá-la. Tal ação acaba tornando o país vulnerável sob o ponto de vista militar ao prejudicar os esforços de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), promovendo certo atraso tecnológico em relação às tendências e rumos tecnológicos das grandes potências mundiais (DEFESANET, 2012).

4 CONCLUSÃO

Inicialmente vale destacar que, no Brasil, a literatura referente ao tema é escassa e o aborda de forma exploratória e panorâmica, exceção feita a raros autores que possuem experiência na negociação e gestão nesses tipos de aquisições e contratos internacionais.

Com isso, após a exposição dos conceitos de FEB, *offset* e *FMS*, com seus respectivos casos, vantagens e deficiências, verifica-se que não se pode afirmar qual seria a ferramenta mais eficiente nas aquisições e contratos internacionais em proveito de uma FEB.

Tais ferramentas são extremamentes diferentes para serem confrontadas, sendo difícil e complexo estabelecer fatores de comparação. Entretanto, ambas podem ser eficientes e vantajosas para FEB e, sobretudo, para o EB.

Assim, o acordo de *offset* é, em geral, adendo a um contrato de aquisição, cuja transferência não é necessariamente de conhecimento, por vezes este contrato pode ser até mais rápido que uma contratação via *FMS*.

Ainda que o *offset* tenha Transferência de Tecnologia (ToT), tão importante quanto transferir é absorver e transformar esse conhecimento em autonomia tecnológica. Assim, a ToT torna-se requisito *sine qua non* para fortalecer o orçamento em níveis mais adequados do PIB e garantir sua continuidade.

Dessa forma, tornar-se viável a aplicação desse conhecimento por meio de novos contratos, conferindo-lhe um caráter estratégico em termos de desenvolvimento nacional e de construção de futuro.

Já o *FMS* é um processo de contratação entre governos (viés político), sem margem de negociação, haja vista que se compra o que é ofertado. Entretanto, não deixa de ser uma poderosa ferramenta de gestão e possível instrumento dinamizador de acesso às capacidades requeridas.

Nesse contexto, destacam-se a flexibilidade e tempestividade (tempo mínimo de 180 dias para negociação) na aquisição, podendo beneficiar o reaparelhamento das Forças Armadas brasileiras ao transformar o poder de compra em mais benefícios por meio da oportunidade surgida.

Portanto, o que realmente determinará qual ferramenta é a mais eficiente é uma análise minuciosa do momento situacional do emprego da FEB, que envolverá os seguintes questionamentos básicos:

- a) qual a missão da FEB?
- b) qual local ou região de emprego da FEB?
- c) qual a disponibilidade orçamentária/financeira da FEB?
- d) qual o prazo/tempo previsto da missão da FEB?
- e) qual MEM/PRODE melhor atenderá a FEB após as respostas das letras a), b), c) e d)?
- f) qual a quantidade necessária de MEM/PRODE, conforme resposta da letra e)?
- g) qual o “ciclo de vida” desse MEM/PRODE, conforme resposta da letra e)?
- h) tal MEM/PRODE continuará sendo empregado pelo EB após o término da missão da FEB?
- i) quanto tempo disponível (prazo) se tem para adquirir tal MEM/PRODE em proveito da FEB?
- j) quais as opções de MEM/PRODE no mercado internacional, compatíveis com a resposta da letra e) e que atenda as necessidades da FEB?
- k) existe interesse da BID em ToT no MEM/PRODE?

Assim, sem a pretensão de propor uma teoria geral nas aquisições e contratos internacionais em proveito de uma FEB, as breves notas destinam-se a descortinar as complexas variáveis envolvidas, visando o sucesso e a efetividade nas negociações. Com isso, espera-se que os resultados deste trabalho possam servir como subsídio para a decisão dos escalões superiores, além de colaborar com novos estudos de futuros pesquisadores.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Rubens A. Ex-embaixador do Brasil em Washington, EUA; Yang, Philip, diplomata de carreira, atuou em missão na Embaixada do Brasil em Washington, EUA. **Uma política de Offset para o Brasil?** Política Externa, Vol. 9, nº 1. Jun./Jul./Ago.2000, p. 51.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. **Decreto nº 7.546, de 02 de agosto de 2011.** Regulamenta o disposto nos §§ 5º a 12 do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e institui a Comissão Interministerial de Compras Públicas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7546.htm>. Acesso em 20 de julho de 2018.

_____. Exército Brasileiro. **Participação brasileira na Missão de Paz no Haiti é debatida durante evento internacional em Brasília.** 2017. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/For%C3%A7a_Expedicion%C3%A1ria_Brasileira>. Acesso em 20 de julho de 2018.

_____. Exército Brasileiro. Estado Maior do Exército. Comando Logístico. **Folder: Projeto de Incorporação do Modal Aéreo na Logística Militar Terrestre na Região Amazônica.** 2017.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em 20 de julho de 2018.

_____. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em 20 de julho de 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual do direito administrativo**. 29ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DEFESAAEREAVAL. **O Retorno dos Aviões ao EB: Projeto de incorporação dos 6 C-23B Sherpa da AvEx**. 03/06/2018. Disponível em: <<http://www.defesaaereanaval.com.br/o-retorno-dos-avioes-ao-eb-projeto-de-incorporacao-dos-6-c-23b-sherpa-da-avex/>>. Acesso em 20 de julho de 2018.

DEFESANET. **Análise Completa – OFFSET: Conceito, Entraves e Possibilidades**. 19/07/2012. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/6865/ANALISE-COMDEFESA---OFFSET--Conceito--Entraves-e-Possibilidades>>. Acesso em 20 de julho de 2018.

DFAS 7900.4-M. **Financial Management Systems Requirements Manual Strategy, Policy and Requirements**; Volume 18, Foreign Military Sales (Security Assistance, September 2013).

DSCA – Defense Security Cooperation Agency. **The Foreign Military Sales (FMS)**. Disponível em: <<http://www.dsca.mil>>. Acesso em 04 de abril de 2016.

FORÇA EXPEDICIONÁRIA BRASILEIRA. In: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Wikimedia, 2016. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/For%C3%A7a_Expedicion%C3%A1ria_Brasileira>. Acesso em 20 de julho de 2018.

GASPERI, Nestor Norberto de. Coronel de Cavalaria do Exército Brasileiro. **A alternativa para Indústria Nacional de Defesa atender as demandas das Forças Armadas e competir no mercado internacional**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/1/954/1/CIEE_GASPERI.pdf>. Acesso em 20 de julho de 2018.

IVO, Ronan. **A prática do OFFSET como instrumento dinamizador do desenvolvimento industrial e tecnológico**. UNB. 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15.ed. São Paulo: Dialética, 2013.

LASOTA, Lucas Augusto Costa. **Offset: conceito, modalidades e políticas de aplicação**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 1, n. 2841, 12

abr. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18889>>. Acesso em 20 de julho de 2018.

MODESTI, Ancelmo. Tenente-Coronel Intendente da Força Aérea Brasileira. **Panorama da Prática de Offset no Brasil: uma visão da negociação internacional de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica.** Ed. Brasília: Projecto Editorial/Livraria Suspensa, 2004.

Programas do DSCA. Disponível em: <<http://www.dsca.mil/programs/defense-trade-and-arms-transfers>>. Acesso em 02 de março de 2016.

UNITED STATES CODE. **FOREIGN RELATIONS AND INTERCOURSE CHAPTER 39 - ARMS EXPORT CONTROL.** 2010 Edition, Title 22. Disponível em: <uscode.house.gov>. Acesso em 03 de abril de 2016.

UNITED STATES CODE. **USASAC FMS strengthens Brazil,** U.S. partnership. Disponível em: <http://m.army.mil/article/158554/USASAC_FMS_strengthens_Brazil__U_S__partnership>. Acesso em 03 de abril de 2016.

VIEIRA, André Luís; ÁLVARES, João Gabriel. **Acordos de Compensação Tecnológicas (Offset): Teoria e prática na experiência brasileira.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017. 316 p.

VILALVA, Mário. Prefácio. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Panorama da prática do offset no Brasil.** 2004.