

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG (EN) SYDNEY DOS SANTOS NEVES

ACORDOS DE *OFFSET*:

Possibilidades de benefícios em tempos de restrição orçamentária vivenciada pela MB.

Rio de Janeiro

2009

CMG (EN) SYDNEY DOS SANTOS NEVES

ACORDOS DE *OFFSET*:

Possibilidades de benefícios em tempos de restrição orçamentária vivenciada pela MB.

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas.

Orientadora: Prof^a. Ana Cristina Reif de Paula

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval

2009

RESUMO

Com o objetivo de avaliar a sistemática adotada na Marinha do Brasil para a prática de *offset*, num contexto de restrição orçamentária, como instrumento de política para promover o desenvolvimento industrial e tecnológico do setor naval, a exemplo do que é feito na Força Aérea Brasileira, busca-se, inicialmente, compreender os conceitos e os fundamentos legais relacionados com esta prática. Posteriormente, é feita uma investigação no cenário internacional para que se possa perceber a relevância do assunto, isto é, as nações que utilizam este mecanismo, os resultados obtidos e os valores financeiros envolvidos. Logo em seguida, volta-se para o cenário nacional, tendo como foco a Força Aérea, uma vez que esta instituição é a referência nacional no assunto. São realizadas análises dos documentos e das práticas com a finalidade de entender a dinâmica dos processos e estudos de caso para comprovar os resultados obtidos. Com quadro bem formado sobre o emprego do mecanismo chamado *offset*, volta-se para a Marinha do Brasil para avaliar a sua sistemática e identificar as oportunidades de benefícios que a prática em questão proporciona dentro do ambiente orçamentário restrito que a Marinha tem vivenciado nos últimos anos. Uma pesquisa é realizada para avaliar a situação presente e propor medidas para obter melhores resultados.

Palavras-chave: Offset. Compensação. Acordos. Contrapartida. Marinha do Brasil.

ABSTRACT

In order to evaluate the system adopted in the Brazilian Navy for the practice of offset, in a context of budgetary restraint, as an instrument of policy to promote industrial and technological development of the shipbuilding industry, as is done in the Brazilian Air Force, initially try to understand the concepts and the legal grounds related to this practice. Subsequently, an investigation is done in the world so you can understand the relevance of the subject, ie nations that use this mechanism, the results and the financial figures involved. Then, back into the national scene, focusing the Air Force, since it is the national reference in the subject. Documents and practices in order to understand the dynamics of the processes are analysed and case studies to demonstrate the results. With a good overview of the mechanism called offset, it is returned to the Brazilian Navy to assess its systematic and identify opportunities for benefits that the practice in question provides, considering the restricted budgetary environment within the Navy has experienced in recent years. A search is performed to assess the current situation and propose measures for better results.

Keywords: Offset. Compensation. Agreements. Counterpart. Brazilian Navy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

TABELA 1	Contratos de exportação de defesa dos EUA para os 25 maiores contratantes no período de 1993 a 2005	25
TABELA 2	Transações de compensação reconhecidas, executadas pelas empresas norte-americanas de defesa no período de 1993 a 2005	36
TABELA 3	Situação dos créditos de compensação distribuídos para as empresas subsidiárias do Grupo EMPORDEF	30
QUADRO 1	Empresa que compõem o Grupo de empresas que compõem a EMPORDEF, seus núcleos de atribuição setorial e a participação da <i>holding</i> na composição societária	29
QUADRO 2	Principais características do Projeto F-5BR	41
QUADRO 3	Principais características do Projeto VC-X	42
QUADRO 4	Principais características do Projeto P-3BR	44
QUADRO 5	Principais características do Projeto CL-X	45
QUADRO 6	Panorama dos acordos de compensação (AC) negociados pelas OM da MB	54
QUADRO 7	Formas de inclusão das exigências de compensação nas compras efetuadas. Avaliação da participação da EMGEPRON nas negociações de compensações	55
GRÁFICO 1	Modalidades de transações compensação aplicadas no offset direto (1993 a 2005)	26
GRÁFICO 2	Modalidades de transações compensação aplicadas no offset indireto (1993 a 2005)	26
GRÁFICO 3	Situação dos créditos de compensação dos principais programas da Direção Geral de Armamento e Equipamento de Defesa.	29
GRÁFICO 4	Distribuição de créditos de compensação F-5BR	42
GRÁFICO 5	Distribuição de créditos de compensação VC-X	43

GRÁFICO 6	Distribuição de créditos de compensação P-3BR	45
GRÁFICO 7	Distribuição de créditos de compensação CL-X	46
GRÁFICO 8	Evolução orçamentária da MB no período de 1999 a 2008	49
GRÁFICO 9	Evolução orçamentária da MB no período de 1999 a 2008, corrigida pelo IGP-DT	49

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMRJ	- Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro
CA	- Créditos Adicionais
CMatFN	- Comando do Material de Fuzileiros Navais
COMAER	- Comando da Aeronáutica
COMGAP	- Comando Geral de Apoio
COMGAR	- Comando Geral de Operações Aéreas
COMGEP	- Comando Geral de Pessoal
ComOpNav	- Comando de Operações Navais
CTA	- Comando Geral de Tecnologia Aeroespacial
DAbM	- Diretoria de Abastecimento da Marinha
DAerM	- Diretoria de Aeronáutica da Marinha
DECEA	- Departamento de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro
DEN	- Diretoria de Engenharia Naval
DIRMAB	- Diretoria de Material Aeronáutico e Bélico
DOA	- Dotação Orçamentária Autorizada
DPA	- Defense Purchase Agency
DSAM	- Diretoria de Sistemas de Armas da Marinha
EMGEPRON	- Empresa Gerencial de Projetos Navais
EMPORDEF	- Empresa Portuguesa de Defesa
FAB	- Força Aérea Brasileira
IFI	- Instituto de Fomento e Coordenação Industrial
ILA	- Instituto de Logística
LME	- Limite de Movimentação e Empenho
LOA	- Lei Orçamentária Anual
MB	- Marinha do Brasil
MD	- Ministério da Defesa
MND	- Ministério Nacional de Defesa da República da Coreia
NATO	- North Atlantic Treaty Organization
ODG	- Órgão de Direção Gerencial
ODS	- Órgão de Direção Setorial
OM	- Organização Militar
OMC	- Organização Mundial do Comércio

OMPS - Organização Militar Prestadora de Serviço
OT - Órgão Técnico
PRM - Programa de Reaparelhamento da Marinha
SGM - Secretaria-Geral da Marinha

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	FUNDAMENTOS DA PRÁTICA DE <i>OFFSET</i>.....	12
2.1	ASPECTOS CONCEITUAIS.....	12
2.2	POLÍTICA E DIRETRIZES DE COMPENSAÇÃO COMERCIAL, INDUSTRIAL E TECNOLÓGICA DO MINISTÉRIO DA DEFESA.....	17
3	PANORAMA INTERNACIONAL DA PRÁTICA DE <i>OFFSET</i>.....	20
3.1	HISTÓRICO.....	20
3.2	EXPERIÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS.....	21
3.2.1	Os Estados Unidos da América e a Prática de <i>Offset</i>	22
3.2.2	A República da Coreia e a Prática de <i>Offset</i>	26
3.2.3	Empresas do Grupo EMPORDEF: Beneficiárias do Programa de Contrapartidas.....	28
4	A PRÁTICA DE <i>OFFSET</i> NA FORÇA AÉREA BRASILEIRA.....	31
4.1	HISTÓRICO.....	31
4.2	A PRÁTICA DE <i>OFFSET</i> NA FORÇA AÉREA BRASILEIRA.....	33
4.2.1	Documentos Básicos Relacionados à Compensação na Aeronáutica.....	33
4.2.2	Aspectos Práticos da Compensação na Aeronáutica.....	38
4.2.3	Estudo dos Principais Acordos de Compensação em Vigência.....	40
5	A PRÁTICA DE <i>OFFSET</i> NA MARINHA DO BRASIL.....	47
5.1	A EVOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA MARINHA DO BRASIL.....	47
5.2	A PRÁTICA DE <i>OFFSET</i> NA DA MARINHA DO BRASIL.....	50
5.2.1	Documentos Básicos Relacionados à Compensação na MB.....	50
5.2.2	Estudo da Prática de <i>Offset</i> na MB.....	53
5.2.3	Análise da Prática de <i>Offset</i> na MB.....	56
5.3	CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES.....	58

6	CONCLUSÃO	60
	REFERÊNCIAS	62

1 INTRODUÇÃO

A moderna prática de *offset*, também conhecida como prática compensatória, é fruto de um processo que se iniciou ao final de Segunda Guerra Mundial. No início, o que se pretendia era minimizar os gastos governamentais através de simples compensações, como a troca de produtos agrícolas por produtos industrializados. No entanto, este mecanismo se tornou mais complexo, passando a envolver transferência de tecnologia ou, mesmo, o estabelecimento de parcerias entre empresas.

Atualmente, os acordos de compensação ocorrem em grandes compras governamentais, quando um país, na qualidade de comprador, exige contrapartidas para gerar benefícios internos como condição para a aquisição de bens, serviços e tecnologia de fornecedor estrangeiro a fim de minimizar os efeitos causados pelo dispêndio de divisas internacionais. Estas compensações podem ser de natureza comercial, industrial e tecnológica.

No mundo contemporâneo, dezenas de países utilizam o *offset*, tanto para compras militares como civis. O setor de defesa, por envolver produtos de alto valor agregado e de tecnologia avançada, tem utilizado a prática de *offset* como instrumento de promoção do crescimento tecnológico de sua indústria, criação de oportunidades de mercado para exportação de bens e serviços, ampliação do mercado de trabalho, obtenção de recursos externos para capacitação industrial e geração de recursos em moeda forte.

Na Força Aérea Brasileira este é um tema consolidado, resultado de anos de experiência no trato do assunto. A FAB tem se beneficiado da prática compensatória para promover o desenvolvimento tecnológico e industrial do setor aeroespacial. Ao estudar este setor como exemplo de *offset*, Cruz conclui:

[...] os Acordos de Compensação são ferramentas úteis para queimar etapas no processo de obtenção de tecnologias, para estabelecer a nacionalização de setores essenciais para a manutenção do ciclo de vida dos equipamentos do Setor de Defesa e para criar uma base de competência tecnológica que permita um melhor balanceamento das relações comerciais entre países. (CRUZ, 2005, p. 108)

e prossegue:

[...] o Comando da Aeronáutica tem envidado esforços, por meio de mecanismos de *offset*, para fortalecer as indústrias estratégicas do setor aeroespacial, promovendo, principalmente, as atividades de transferência de tecnologia com posterior subcontratação de empresa nacional. (CRUZ, 2005, p. 109)

Na Marinha do Brasil, o tema *offset* é relativamente novo, o que tem suscitado dúvidas quanto ao seu emprego, principalmente em um ambiente de restrição orçamentária vivenciado nos últimos anos.

Este trabalho tem como objetivo avaliar o emprego do *offset* como mecanismo de política para o desenvolvimento industrial e tecnológico das indústrias do setor naval, nele incluído as OMPS, em tempos de restrição orçamentária vivenciados pela Marinha nos últimos anos. Adicionalmente, objetiva-se identificar os benefícios decorrentes dos acordos de compensação e apresentar sugestões que favoreçam o melhor emprego do *offset* na MB

Com o fim de atingir o objetivo proposto, esta monografia está dividida em seis capítulos. No segundo capítulo são abordados os fundamentos da prática de *offset*. Pretende-se, através de uma abordagem conceitual, promover o correto entendimento do *offset* e de seu fundamento legal, de forma a dissipar as dúvidas sobre o assunto.

No terceiro capítulo, é investigado o cenário internacional da prática de *offset* para identificar a sua efetiva relevância, em termos de objetivos políticos, resultados alcançados e valores dos acordos de compensação.

No capítulo seguinte, são analisados a sistemática de compensação adotada pela Aeronáutica, instituição de referência para a prática de *offset*, e os resultados decorrentes dos acordos de compensação firmados para os projetos F-5BR, VC-X, P-3BR e CL-X, que totalizaram US\$ 1,1 bilhão, indicando os benefícios apresentados por estes acordos. Até o ano de 2008, estes eram os principais acordos em vigência na FAB.

No quinto capítulo, dentro do contexto orçamentário predominante nos últimos anos, a sistemática de compensação em vigor na MB é analisada e avaliada à luz dos resultados alcançados e dos benefícios gerados pela utilização do *offset*. Como contribuição para o melhor emprego, sugestões são apresentadas.

2 FUNDAMENTOS DA PRÁTICA DE *OFFSET*

A prática de *offset* está fundamentada em uma série de conceitos internacionalmente consagrados, que fazem parte da linguagem daqueles que trabalham com o tema, e em marcos regulatórios, publicados pelos Governos dos países importadores, que definem as regras para os fornecedores externos que desejam vender seus produtos.

Com o propósito de proporcionar um melhor entendimento do assunto *offset*, neste capítulo são apresentados os principais aspectos conceituais e a referência legal brasileira que tratam deste tema.

2.1 ASPECTOS CONCEITUAIS

O mecanismo conhecido como *offset*, que na tradução literal significa compensação, é utilizado nas grandes compras governamentais, quando o Estado, na qualidade de comprador, com o objetivo de minimizar os efeitos causados pelo dispêndio de divisas internacionais, impõe algum tipo de contrapartida para gerar benefícios internos como condição para aquisição de bens, serviços e tecnologia de fornecedor estrangeiro. Estas compensações podem ser de natureza industrial, tecnológica e comercial.

Apesar de o termo *offset* estar consagrado na literatura, existem algumas divergências sobre a sua definição, principalmente no que tange à natureza das compensações. Neste trabalho, será adotada a definição apresentada pela Política de *Offset* do Ministério da Defesa (MD), expressa da seguinte forma:

Offset é toda e qualquer prática compensatória acordada entre as partes, como condição para a importação de bens, serviços e tecnologia, com a intenção de gerar benefícios de natureza industrial, tecnológica e comercial. (BRASIL, 2002a)

Modesti (2004, p. 37), em sua abordagem sobre a prática de *offset*, afirma que os países mais desenvolvidos utilizam o poder de compra do Estado, a partir da importação de produtos de defesa, para o desenvolvimento de ciência e tecnologia (C&T) em áreas específicas, a transferência de tecnologia à indústria e o incremento das atividades de exportação, possibilitando a geração de divisas em moeda forte, bem como a manutenção ou o

incremento de empregos especializados.

Ao discorrer sobre a adequada negociação das cláusulas de compensação e sua importância para o país em termos de valor agregado, na forma de absorção de tecnologia, criação de empregos, aporte de divisas e efeitos multiplicativos de longo prazo, Pellegrino afirma:

[...] é extremamente importante para o Brasil, e totalmente viável, que se defina uma sistemática de ação política para orientar a utilização do poder de compra do Estado para a negociação de práticas compensatórias, tendo em vista as significativas importações nos mais diversos setores e a necessidade de se reduzir os impactos causados pela retração orçamentária que tem afligido o governo federal como um todo e, em particular, à área de C&T. (PELLEGRINO, 2004, p. 91)

De fato, o que se almeja é que a realização de contratos comerciais de importação de bens, serviços e tecnologia firmados pelo Estado viabilize a celebração de acordos de compensação, que são definidos como o instrumento legal que formaliza o compromisso e as obrigações do fornecedor estrangeiro para compensar as importações realizadas (BRASIL, 2002a). Estes acordos podem ser implementados mediante a inserção de uma cláusula de compensação em um contrato de aquisição, um contrato específico correlacionado com a aquisição ou um acordo de cooperação industrial e tecnológica.

Dentro desse contexto, Leister (2004, p. 105), em seu trabalho sobre obrigações conexas, grupos de contratos e operações de *offset*, afirma: “Um grupo de contratos, com a presença de vínculos entre as unidades que o constituem, é a solução encontrada para a instrumentalização de negócios complexos como aqueles que envolvam a compra de material bélico”.

Como forma de estimular o cumprimento das obrigações, os acordos de compensação devem estabelecer penalidades, que serão impostas à parte inadimplente em caso de inobservância das cláusulas estabelecidas. Chagas (2004, p. 62) menciona que os acordos de compensação realizados no passado eram baseados no melhor esforço (*best effort basis*), isto é, não previam penalidades, e que, atualmente, o estabelecimento de cláusula de penalidades para o não-cumprimento de obrigações está se tornando regra.

A classificação dos tipos de *offset* está vinculada ao objeto do contrato, podendo ser apresentada de duas formas. Segundo Miranda, os tipos de *offsets* podem ser:

a) Compensação direta – as ações compensatórias estão associadas ao objeto dos contratos de importação, que ocorre, por exemplo, quando uma empresa no estado receptor fabricar um componente para integrar uma aeronave a ser

adquirida;

b) Compensação indireta – as ações compensatórias estão relacionadas ao setor do objeto dos contratos de importação; por exemplo, vincular a compra de determinada aeronave à aquisição de sistemas ou peças de outra aeronave fabricados no país comprador; e

c) Compensação não-relacionada – as ações compensatórias não estão relacionadas ao setor do objeto dos contratos de importação; por exemplo, quando em contrapartida a um contrato de compra de produtos aeroespaciais, ocorre a exportação de soja ou a transferência de tecnologia de telecomunicações. (MIRANDA, 2008, p. 18)

Freitas *et al.* (2002, p. 237), o Relatório sobre as Compensações no Comércio de Defesa dos Estados Unidos da América (EUA, 2007, p. 1-4) e a Política de *Offset* do MD (BRASIL, 2002a) apresentam classificação semelhante para os tipos de *offset*. De acordo com esta referência, eles podem ser:

a) Compensação direta – refere-se aos acordos de compensação que envolvem bens e serviços diretamente relacionados com o objeto dos contratos de importação; e

b) Compensação indireta – refere-se aos acordos de compensação que envolvem bens e serviços não diretamente relacionados com o objeto dos contratos de importação. (BRASIL, 2002a)

Esta última classificação de compensação indireta abrange as classificações de compensação indireta e não-relacionada definidas anteriormente por Miranda (2008).

Na literatura técnica, referências, como Balakrishnan (2006) e Freitas *et al.* (2002, p. 236), fazem distinção entre o conceito de contrapartida (*countertrade*) e compensação (*offset*). Esta está ligada a benefícios nas áreas industrial e tecnológica, aquela possui um sentido mais abrangente e está relacionada a benefícios nas áreas industrial, tecnológica e comercial. Desta ótica, a compensação é uma forma de contrapartida. Entretanto, outras referências, como o Relatório sobre as Compensações no Comércio de Defesa dos Estados Unidos da América (EUA, 2007, p. 2-8) e a Política de *Offset* do MD (BRASIL, 2002a) apresentam como compensação benefícios ligados à área comercial, além daqueles relacionados às áreas industrial e tecnológica, não fazendo, portanto, distinção entre os referidos conceitos. Neste trabalho, será adotada a conceituação preconizada na Política de *Offset* do MD. Segundo este documento, os benefícios gerados pela prática de *offset* são concretizados na forma das seguintes modalidades de transação de compensação:

a) coprodução. Produção, no país, de forma parcial ou total, de um produto originado no exterior, a partir de informações técnicas fornecidas por governo ou empresa estrangeiros, com base em acordo firmado entre o Governos brasileiro e um ou mais governos estrangeiros;

- b) produção sob licença. Reprodução, no país, de um produto ou componente originado no exterior, com base em contrato comercial de transferência de informação técnica entre fabricantes nacionais e empresas fornecedoras estrangeiras;
- c) produção sob contrato. Produção de parte de um componente originado de fornecedor estrangeiro, sem envolver, necessariamente, a licença de informações técnicas, baseado, usualmente, em acordo comercial direto entre fabricante nacional e fornecedor estrangeiro;
- d) investimento financeiro em capacitação industrial e tecnológica. Estes investimentos são efetuados pelo fornecedor estrangeiro na forma de capital para estabelecer ou expandir empresa nacional, através de investimento direto ou de *joint venture*;
- e) transferência de tecnologia. Pode ser efetuada na forma de pesquisa e desenvolvimento (P&D), assistência técnica, treinamento ou outras atividades que representem um aumento qualitativo do nível tecnológico do país, decorrentes de acordos comerciais diretos com fornecedores estrangeiros;
- f) treinamento de recursos humanos;
- g) obtenção de materiais e meios auxiliares de treinamento; e
- h) contrapartida comercial (*countertrade*). Pode ser efetuada nas seguintes formas:
- Troca (*barter*). Corresponde à troca de produtos ou serviços selecionados por outros de valor equivalente. Refere-se a uma única transação, limitada sob um único acordo de compensação.
 - Contra-compra (*counter purchase*). Acordo com fornecedor estrangeiro para que este compre ou encontre comprador para um determinado valor em produtos de fabricante nacional, normalmente correspondente a um percentual do valor de aquisição, durante um período determinado.
 - Subcontratação (*buy back*). Acordo com fornecedor estrangeiro para que este aceite produtos derivados do produto originalmente importado como pagamento parcial ou total.

O exame desses benefícios permite vislumbrar as possibilidades proporcionadas pelo instrumento em discussão. No entanto, a melhor escolha depende das duas partes envolvidas no contrato comercial. Modesti afirma:

[...] a prática do *offset* pode possibilitar o recebimento de tecnologias inovadoras, cooperação científica e tecnológica, investimentos industriais e abrir novos mercados internacionais, com a inserção das empresas nacionais na cadeia de fornecedores das grandes empresas internacionais. (MODESTI, 2004, p. 42)

E prossegue:

Para tanto, devem ser observados e obedecidos alguns pontos fundamentais:

- a) a existência de políticas e diretrizes claras e flexíveis, a partir dos quais serão abordados os requisitos e exigências de *offset* para os contratos, levando em consideração a área de atuação, ou seja, o *core business* das empresas estrangeiras que participarão do processo de seleção;
- b) quando o objeto do acordo de *offset* não estiver bem delimitado e fora do campo de atividades do fornecedor externo, e mesmo do grupo industrial maior a que estiver ligado, com certeza os fatores multiplicadores serão bastante elevados, a taxa de administração será alta e um sobrepreço será incluído no contrato de aquisição principal;
- c) os fornecedores estrangeiros preparam suas ofertas obedecendo à filosofia e estratégias emanadas do *board* e do corpo de acionistas, levando em conta a concorrência entre fornecedores e a visibilidade de novos negócios e oportunidades no país;
- d) a lógica empresarial é que são apresentadas as melhores ofertas de *offset* para ambas as partes, com o menor dispêndio para o fornecedor estrangeiro, em obediência ao orçamento estabelecido para aquela oferta em particular, o que pode indicar a apresentação de ofertas alternativas ao solicitado nos requisitos; e
- e) o parque industrial nacional deverá apresentar bens e serviços com qualidade, tecnologia e preço competitivo, pois não se pode obrigar uma empresa estrangeira a adquirir produtos ou serviços fora de requisitos, o que fere os acordos de livre comércio preconizados pela OMC. (MODESTI, 2004, p. 42)

A análise destes pontos fundamentais indica a necessidade de conhecimento prévio das empresas estrangeiras que participarão do processo de oferta de bens, serviços e tecnologia, no que diz respeito ao seu principal negócio, à sua área de atuação e às demais empresas que atuam conjuntamente como parceiras. As obrigações de compensação a serem acordadas devem fazer parte das atividades representativas da verdadeira vocação da empresa fornecedora, de forma que esta possa realmente compensar o comprador. Caso contrário, os diversos custos envolvidos na obrigação serão repassados ao comprador através da majoração do custo do contrato comercial de aquisição. Além disso, é necessário um certo grau de flexibilidade para considerar as ofertas alternativas apresentadas pelo fornecedor estrangeiro.

Outro aspecto a ser considerado na análise dos pontos fundamentais acima elencados é o conhecimento das entidades a serem beneficiadas pelos acordos de compensação. É de suma importância conhecer as suas competências e capacidades para saber se têm condições de absorver o investimento a ser realizado e produzir os resultados desejados.

Muitos países fazem uso de fatores multiplicadores, também conhecidos como fatores de incentivo, para viabilizar certas transações consideradas prioritárias, como transferência de tecnologia, investimento financeiro em capacitação industrial e tecnológica e treinamento de

recursos humanos. Estes fatores correspondem a índices numéricos que aplicados sobre o valor das ofertas (valor nominal) resultarão em um crédito de compensação em favor do importador. Desta forma, com o propósito de incentivar determinados benefícios de interesse do comprador, o valor creditado à compensação pode ser bem maior que seu o valor nominal. Na verdade, cada país tem um critério próprio para especificar o valor dos fatores multiplicadores, em função de suas características e seus objetivos.

Os pontos abordados acima ganham maior importância diante de um ambiente de restrições orçamentárias. Escolhas impróprias podem acarretar majoração do contrato principal ou incapacidade de aproveitar os benefícios decorrentes da compensação. Por outro lado, abre-se a possibilidade de atender a certas demandas institucionais que dificilmente se viabilizariam fora da prática de *offset*.

Os objetivos relacionados ao *offset* devem ser estabelecidos na política de compensação dos países que adotam esta prática. Para o alcance destes objetivos, estratégias devem ser definidas em consonância a estas políticas. A seguir, apresentaremos a Política de *Offset* aprovada pelo MD, documento de referência para os assuntos relacionados à prática compensatória.

2.2 POLÍTICA E DIRETRIZES DE COMPENSAÇÃO COMERCIAL, INDUSTRIAL E TECNOLÓGICA

A Política e as Diretrizes de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do Ministério da Defesa, conhecida como Política de *Offset*, aprovada pela Portaria Normativa nº. 764/MD (BRASIL, 2002a), estão fundamentadas na Constituição Federal (BRASIL, 1988), através do artigo 218, onde se estabelece que o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas, e do artigo 219, cujo texto institui que o mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País. Também fundamenta a Política de *Offset* a Lei Complementar nº. 97 (BRASIL, 1999) que, através inciso II do artigo 14, estabelece como um dos parâmetros básicos para o preparo das Forças Armadas a procura da autonomia nacional crescente, mediante a contínua nacionalização de seus meios, nela incluídas pesquisa e desenvolvimento e o fortalecimento da indústria nacional.

A Política de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do MD tem os seguintes objetivos:

- I – promoção do crescimento dos níveis tecnológico e qualitativo das indústrias de defesa, com a modernização dos métodos e processos de produção e aquisição de novas tecnologias, visando o estado da arte;
- II – fomento e fortalecimento dos setores de interesse do Ministério da Defesa, criando condições para o aperfeiçoamento das indústrias de defesa e da sua base tecnológica, visando a aumentar suas cargas de trabalho e também permitir a competitividade no mercado internacional;
- III – ampliação do mercado de trabalho, mediante a criação de novas oportunidades de emprego de alto nível tecnológico, através da especialização e do aperfeiçoamento dos recursos humanos dos setores de interesse;
- IV – obtenção de recursos externos, de toda ordem, diretos e indiretos, para elevar a capacidade industrial e tecnológica dos setores de interesse da área de defesa; e
- V – incremento da nacionalização e a progressiva independência do mercado externo, no que diz respeito a produtos de defesa. (BRASIL, 2002a)

Os objetivos apresentados indicam o fim desejado, o que queremos através do emprego do *offset*. No entanto, são as estratégias que indicam como atingir tais objetivos. Dentre as estratégias constantes da Política de *Offset*, destacam-se as seguintes:

- I – utilizar do poder de compra e poder concedente das Forças Armadas para a negociação de práticas compensatórias, baseadas nas significativas importações do setor de produtos de defesa;
- II – interagir com outras organizações governamentais, buscando apoio para o fomento à Indústria de Defesa Brasileira; e
- III – estabelecer os setores prioritários para os benefícios decorrentes das práticas compensatórias. (BRASIL, 2002a)

As estratégias apresentadas merecem alguns comentários. A primeira traduz a própria essência da prática do *offset*, isto é, a utilização do poder de compra de órgãos governamentais para impor compensações por ocasião de significativas importações, que, segundo o documento em questão, refere-se às importações cujo contrato de aquisição seja superior ao equivalente ao valor líquido FOB de US\$ 5 milhões, feitas em uma única compra ou cumulativamente com o mesmo fornecedor num período de doze meses. Neste caso, necessariamente, deve ser gerado um acordo de compensação, precedido de criteriosa análise de exequibilidade para exigência de contrapartida, cujo valor da totalidade dos créditos de compensação deve, quando possível, corresponder a cem por cento do contrato comercial. Acordos de compensação podem ser gerados para contratos inferiores ao equivalente ao valor líquido FOB de US\$ 5 milhões, desde que sejam do interesse da Força Armada contratante.

A segunda estratégia, relacionada à interação com as diversas organizações governamentais, ganha sentido ao considerar o aspecto dual da P&D e das tecnologias empregadas na indústria de defesa. Nesse contexto, é importante ressaltar que a área de defesa

é uma das opções estratégicas da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio.

A terceira estratégia indica a necessidade de definir setores prioritários da economia, a fim de concentrar os benefícios decorrentes das práticas compensatórias para se obter os melhores resultados. Neste caso, caberá à respectiva Força Armada a sua definição. Naturalmente, o Setor Naval Brasileiro será considerado prioritário para a Marinha do Brasil, assim como o Parque Industrial Aeroespacial Brasileiro, para a Força Aérea Brasileira.

Dentre as diretrizes gerais apresentadas pela Política de *Offset* (BRASIL, 2002a), as seguintes merecem destaque:

- os benefícios gerados pelos acordos de compensação devem observar, prioritariamente, as seguintes áreas de interesse da Força Armada contratante, em termos de:
 - i – tecnologia;
 - ii – fabricação de materiais ou equipamentos;
 - iii – nacionalização da manutenção;
 - iv – treinamento de pessoal;
 - v – exportação; e
 - vi – incentivos financeiros à Indústria de Defesa Brasileira.
- o interesse de cada Força deve estar compatível com a capacidade do País absorver o benefício, com a finalidade de possibilitar a consecução de objetivos práticos, que atendam tanto às possibilidades do beneficiário quanto às necessidades da Força envolvida.
- um certo grau de flexibilidade deve ser observado nas normas para negociação dos acordos de compensação, que permita levar em conta as características próprias de cada processo de importação para atender os objetivos definidos na referida Política, a fim de proporcionar a captação de tecnologia e o aumento da carga de trabalho da indústria de defesa.
- o acordo de compensação deve contemplar os interesses do contratante e assegurar o cumprimento do que foi oferecido pelo contratado.
- o período de implantação do acordo de compensação deve coincidir, sempre que possível, com a duração do contrato principal.

Finalmente, as normas para a implementação da Política em questão são de responsabilidade dos Comandantes das Forças Armadas, em suas respectivas áreas.

3 PANORAMA INTERNACIONAL DA PRÁTICA DO *OFFSET*

3.1 HISTÓRICO

A concepção moderna do instrumento chamado *offset* surgiu, de acordo com Cruz (2005, p. 10), ao final da Segunda Guerra Mundial, mais precisamente na reunião de Bretton Woods, Virgínia – EUA, em 1944, dentro do contexto da criação de regras e instituições formais de ordenação de um sistema monetário internacional e da definição de padrões de comportamento para os países participantes, com o fim de contribuir para o alcance de níveis sustentados de prosperidade econômica. Naquela ocasião, eram necessários o restabelecimento da ordem mundial, a reconstrução da Europa e a adoção de medidas pelos EUA com o objetivo de ampliar o seu poder estratégico frente aos países do Leste Europeu.

Em continuidade ao acordado em Bretton Woods, em 1949, o governo dos EUA estabeleceu compensações para a troca de excedentes de produtos agrícolas por minerais estratégicos e os correspondentes serviços necessários.

As operações de *offset* ligadas à indústria foram inicialmente dirigidas pelos países europeus e pelo Japão para a coprodução e produção sob licença de aeronaves militares norte-americanas. Nessa ocasião, a fabricação e montagem de componentes metálicos e equipamentos mais simples e a pouca transferência de tecnologia caracterizaram as operações de *offset*.

A utilização de acordos de *offset* possibilitou o fortalecimento da capacidade econômica, industrial dos EUA e de seus aliados. No entanto, estes, como beneficiários, tinham uma certa dependência, graças ao controle exercido pelos EUA sobre os produtos de defesa oferecidos, o que era interessante por atender às suas necessidades logísticas, através de pontos de apoio e manutenção das forças militares.

Na década de 1960, de acordo com Modesti (2004, p. 27), a prática de *offset* ganhou um novo incremento devido a uma série de fatores, dentre os quais se destacava a vontade de os países compradores criarem uma base industrial nacional de defesa; o desejo de aquisição de tecnologias e técnicas de gerenciamento modernas e a busca do equilíbrio das respectivas balanças de pagamento. Diante desta situação, por intermédio do Departamento de Defesa, o governo dos EUA passou a exercer maior controle sobre os pedidos de *offset* nas compras militares, pois estava preocupado com os crescentes pedidos de tecnologia para as empresas

exportadoras de seu país.

Nos anos 70 e 80, foi observado um excesso de acordos de *offset*, tanto no setor civil quanto no militar, em razão de todos os países solicitarem algum tipo de compensação nas suas aquisições. Nesta ocasião, verificou-se o fortalecimento e o avanço tecnológico da indústria de defesa da Europa, que passou a competir com a indústria dos EUA, oferecendo *offsets* para os países compradores.

A partir dos anos 90, a prática de compensações tem se tornado mais complexa. Segundo Modesti (2004, p.28), os fatores que têm contribuído para esta ocorrência são: cumprimento das estratégias comerciais, industriais e tecnológicas definidas nas políticas nacionais dos países compradores; aumento da concorrência do mercado de defesa devido à sua redução, com o surgimento de novos países fornecedores, além dos EUA e da Europa; e movimentação das grandes indústrias de defesa através de fusões e incorporações.

3.2 EXPERIÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS

Freitas *et al.* (2002, p. 8 a 10), ao analisarem as experiências internacionais contemporâneas em contrapartidas envolvendo os setores civil e militar dos seguintes países: África do Sul, Arábia Saudita, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Filipinas, Grécia, Holanda, Índia, Indonésia, Israel, Iugoslávia, Japão, Malásia, Noruega, Polônia, Portugal, Rússia, Suíça e Turquia, detectaram que os setores militar e aeronáutico são os principais responsáveis pelas práticas de contrapartidas. Como conclusão, identificaram os seguintes benefícios decorrentes do uso de tais práticas: (a) transferência e/ou licenciamento e/ou desenvolvimento de tecnologia, incluindo patentes e *know how* (tecnologia não protegida), em suas diversas formas (material, documentada e imaterial), incluindo a assistência técnica e gerencial continuada; (b) concessão de licenças e certificações para manutenção de equipamentos; (c) transferência de capacitação para a produção de componentes e produtos; (d) subcontratação de empresas locais, com ou sem transferência de tecnologia; (e) cooperação técnica; (f) coprodução de equipamentos e bens em geral, para o mercado local e para exportação; (g) investimento direto em vários setores industriais, mas com predominância nos setores relacionados ao objeto da compra; (h) aumento dos investimentos estrangeiros; (i) incentivo a parcerias locais; (j) constituição de *joint ventures*; (k) instalação de plantas industriais; (l) treinamento e manutenção; (m) capacitação profissional; (n) aumento de exportações; (o) aumento das exportações por meio de terceiros países; (p) crescimento econômico de forma geral; (q) desenvolvimento da

indústria local; (r) projetos de P&D; (s) acordo de desenvolvimento conjunto de projetos e produção; (t) apoio da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) por meio de suporte financeiro; (u) promoção do turismo; (v) melhoramentos na educação; (w) troca de produtos ou compra parcial de produção industrial de planta instalada; (x) compra de produtos de diversos setores, como contrapartida pela venda de equipamentos, visando a compensar a balança comercial; (y) implantação e expansão de infraestrutura básica; (z) financiamento externo para a implementação de projetos; e (aa) inclusão no cenário comercial internacional.

Dyk (2004, p. 387) afirma que as contrapartidas, nas suas diversas formas, são utilizadas por mais de 130 países. Estes aprovam políticas de *offset* para o desenvolvimento de áreas consideradas estratégicas, conforme as suas necessidades.

A prática de *offset* no setor de defesa é comum tanto nos países industrializados, quanto nos países em desenvolvimento ou emergentes. Segundo Verzariu (2004, p. 330), nos países industrializados, esta prática está associada à transferência de tecnologia e ao conteúdo doméstico mais elevado, ao passo que nos países emergentes o enfoque está no relacionamento de longa duração com os fornecedores. Dentro desse contexto, Salzmann complementa:

Hoje, as nações mais desenvolvidas e as em desenvolvimento no mundo têm algum tipo de programa de *offset*, frequentemente ou para proteger as suas próprias indústrias de defesa, ou para ajudar o desenvolvimento e a intensificação do florescimento das capacidades da indústria de defesa local. No moderno negócio de defesa mundial, o *offset* se tornou uma parte essencial de qualquer pacote de equipamento de defesa, com muitas nações prestando cada vez mais atenção nas propostas de *offset* contidas nos pacotes propostos pelos fornecedores. (SALZMANN, 2004, p. 351)

Com o propósito de contribuir para o melhor entendimento das políticas de compensação adotadas pelos países e de seus resultados, são estudadas, a seguir, os casos dos EUA, um dos maiores exportadores de armas do mundo, da República da Coreia, nação emergente e de destaque no cenário internacional, e de uma empresa de defesa de um país europeu, cujas subsidiárias são diretamente beneficiadas pelo programa de compensações de seu Governo.

3.2.1 Os Estados Unidos da América e a Prática de *Offset*

Os EUA possuem uma política de *offset* voltada exclusivamente para as exportações militares, pois, como um dos maiores fornecedores mundial de armas, são altamente

vulneráveis às exigências das práticas compensatórias, bem como estão preocupados com seus efeitos sobre a sua segurança nacional e seus interesses comerciais. Esta política, anunciada pelo Presidente da República no ano de 1990 e incorporada pelo Congresso como uma emenda à Lei de Produção de Defesa no ano de 1992, é apresentada no Relatório sobre as Compensações no Comércio de Defesa dos EUA. As seguintes partes merecem destaque:

Reconhecendo que certos *offsets* relativos às exportações militares são economicamente ineficientes e distorcem o mercado, e atento à necessidade de minimizar os efeitos opostos das exportações militares, enquanto garante que a habilidade das empresas americanas para competir pelas vendas de exportação militar não seja enfraquecida, o Presidente estabelece a seguinte política:

I – Nenhuma agência do Governo dos EUA deve encorajar, entrar diretamente ou comprometer empresa norte-americana em algum acordo de *offset* ligado à venda de bens ou serviços de defesa para governos estrangeiros;

II – Os fundos do Governo dos EUA não devem ser usados para financiar *offsets* em transações de assistência à segurança, exceto para aquelas que estiverem de acordo com as políticas e procedimentos existentes em 1º de março de 1992;

...

IV – A decisão de engajar em *offsets* e a responsabilidade de negociação e implementação dos acordos de *offset* pertencem às companhias envolvidas. O Presidente pode aprovar uma exceção a esta política após receber a recomendação de Conselho de Segurança Nacional. (EUA, 2007, p. 1-2, tradução nossa)

A Lei de Informação dos *Offsets* de Defesa, promulgada em 1999, complementa a Política de *Offset*. O seguinte trecho da lei foi extraído do Relatório sobre as Compensações no Comércio de Defesa dos EUA:

I – Um ambiente de negócios justo é necessário para avançar no comércio internacional, na estabilidade econômica e no desenvolvimento mundial, é benéfico para os trabalhadores e negócios norte-americanos e é do interesse nacional dos EUA;

II – Em alguns casos, as exigências de *offset* podem causar distorções econômicas no comércio internacional de defesa e enfraquecer a lealdade e a competitividade, bem como pode causar particular prejuízo a negócios de pequeno e médio porte;

III – O uso de *offset* pode levar ao aumento da dependência de fornecedores estrangeiros para a produção dos sistemas de armas dos EUA;

IV – As demandas de *offset* exigidas por alguns países compradores, incluindo alguns aliados próximos dos EUA, igualam ou excedem o valor do contrato que se pretende compensar, mitigando muito do benefício econômico potencial das exportações;

V – As exigências de *offset* muitas vezes distorcem indevidamente os preços dos contratos de defesa;

VI – Em alguns casos, são exigidos dos contratados norte-americanos o fornecimento de *offsets* indiretos que podem impactar negativamente os setores não relacionados à defesa;

VII – Esforços unilaterais dos EUA para proibir a prática de *offset* podem ser impraticáveis na atual era de globalização e prejudicariam severamente a competitividade da indústria de defesa dos EUA no mercado global. (EUA, 2007, p. 1-3, tradução nossa)

Finalmente, a referida lei continua com a seguinte declaração da política:

É política dos EUA monitorar o uso de *offsets* no comércio internacional de defesa, promover a lealdade neste comércio e assegurar que a participação estrangeira na produção de sistemas de armas dos EUA não prejudique a economia norte-americana. (EUA, 2007, p. 1-3, tradução nossa)

A resposta do governo norte-americano à proliferação das práticas de *offset*, segundo Verzariu (2004, p. 340), foi dupla: apoio aos exportadores de defesa através da promoção de competitividade das exportações e acompanhamento do impacto dos *offsets* no comércio de defesa dos EUA.

Uma rápida análise da legislação norte-americana sobre o assunto em questão revela a sua posição contrária, pois, como um dos principais fornecedores da indústria defesa, vê a prática de *offset* como uma ameaça à sua própria indústria tanto do ponto de vista estratégico quanto econômico. No entanto, privilegia a sua indústria doméstica ao condicionar, através de legislação própria, *buy american act*, que certas compras direcionadas a empresas estrangeiras sejam atendidas com produção em seu próprio território com um determinado índice de nacionalização. Na opinião de Macedo (2004, p. 122) e de Salzmann (2004, p. 352), esta prática constitui uma forma extra-oficial e não declarada de *offset*.

O acompanhamento da prática de *offset* realizada pelas empresas exportadoras do EUA é feito pela Agência de Indústria e Segurança do Departamento Norte-Americano de Comércio (*Bureau of Industry and Security*), que apresenta relatório anual ao Congresso, e tem por base as informações prestadas pelas empresas daquele país que vendem produtos ou prestam serviços de defesa para outros países ou para empresas estrangeiras, cujos acordos de *offset* superam o valor de US\$ 5 milhões. De acordo com o relatório desta Agência (EUA, 2007, p. 4-1), no período de 1993 a 2005, as 42 principais empresas norte-americanas contratadas firmaram 538 acordos de *offset*, totalizando o valor de US\$ 56,6 bilhões. Estes acordos estavam relacionados com as exportações de produtos e serviços de defesa que totalizaram US\$ 79,5 bilhões para 41 países diferentes. A TAB. 1 detalha as exportações para os 25 países que mais realizaram este tipo de comércio.

TABELA 1
Contratos de exportação de defesa dos EUA para os 25 maiores contratantes no período de 1993 a 2005

<i>PAÍS</i>	<i>Nº DE ACORDOS</i>	<i>VALOR DOS CONTRATOS DE EXPORTAÇÃO (US\$ milhões)</i>	<i>VALOR DOS ACORDOS DE COMPENSAÇÃO (US\$ milhões)</i>
Reino Unido	43	12.123	10.166
Taiwan	39	10.844	2.171
República da Coreia	59	8.669	5.231
Grécia	49	6.309	7.155
Canadá	27	4.621	4.482
Israel	47	4.250	2.065
Arábia Saudita	--	4.091	1.427
Polônia	--	3.717	6.244
Austrália	17	3.499	1.603
Turquia	18	2.695	1.255
Itália	9	2.680	2.515
Suíça	10	2.556	2.016
Holanda	44	2.006	2.379
Espanha	25	1.848	1.636
Noruega	28	1.237	1.296
OTAN	--	989	552
Kuwait	11	871	284
Dinamarca	33	800	800
França	4	785	664
Malásia	4	759	283
Tailândia	6	539	143
GPE	--	539	150
Emirados Árabes Unidos	7	539	308
Portugal	3	442	123
República Tcheca	--	312	62
Subtotal	492	77.729	55.020
Outros países	46	1.739	1.562
TOTAL	538	79.468	56.582

Fonte: (EUA, 2007, p. 4-3)

Segundo referido relatório, os dez maiores sistemas de defesa correspondem a 55,5% dos contratos de exportação e a 57,5% dos acordos de compensação no período de treze anos. Além disso, nove dos dez maiores sistemas de defesa exportados estão relacionados ao setor aeroespacial.

Ao longo da vigência dos acordos de compensação, as empresas fornecedoras, a fim de cumprirem o acordado, vão realizando uma série de atividades denominadas transações de compensação. Estas transações efetivamente concretizadas e aceitas pelo contratante são chamadas de transações de compensação reconhecidas. No período de 1993 a 2005, as 42 principais empresas norte-americanas contratadas relataram 8.007 transações de compensação reconhecidas, totalizando US\$ 37,3 bilhões, para 45 países importadores de produtos e serviços de defesa. A TAB. 2 compara os valores e os percentuais das transações de compensação reconhecidas, reportadas pelas referidas empresas, por modalidade de *offset*, no período mencionado. A distribuição das referidas transações de compensação por tipos e modalidades está apresentada nos GRAF. 1 e 2.

TABELA 2
 Transações de compensação reconhecidas, executadas pelas empresas norte-americanas de defesa no período de 1993 a 2005

<i>Tipo de offset</i>	<i>Valor global das transações de compensação reconhecidas (US\$ milhões)</i>	<i>Valor percentual das transações de reconhecidas</i>
Direto	14.850	39.8%
Indireto	22.184	59.5%
Não-especificado	245	0.7%
TOTAL	37.279	100%

Fonte:(EUA, 2007, p. 5-1)

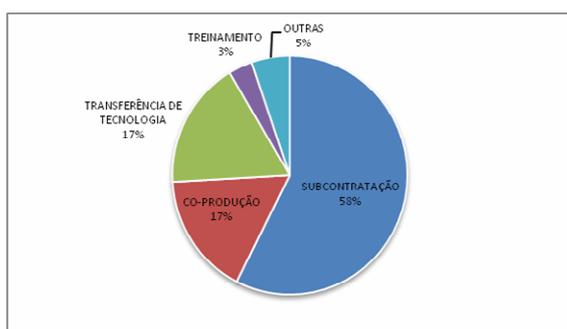


GRÁFICO 1- Modalidades de transações de compensação aplicadas no offset direto (1993 a 2005)
 Fonte: (EUA, 2002, p. 5-16)

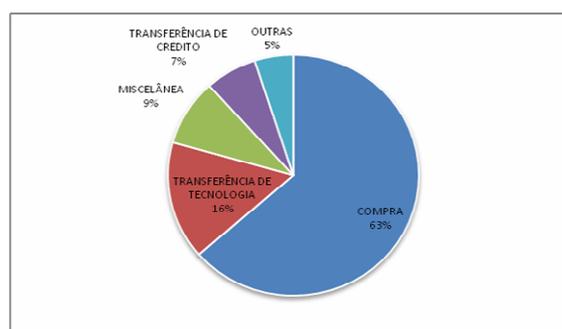


GRÁFICO 2- Modalidades de transações de compensação aplicadas no offset indireto (1993 a 2005)
 Fonte: (EUA, 2002, p. 5-16)

3.2.2 A República da Coreia e a Prática de *Offset*

O presente estudo da prática de *offset* tem como base o trabalho realizado por Freitas *et al.* (2002, p. 223 a 229). Segundo os autores, as Diretrizes do Programa de Compensações de Defesa da Coreia, promulgadas pelo Ministério da Defesa Nacional (MND) em janeiro de 2002, se aplicam a todos os programas de compensação, inclusive às empresas nacionais e estrangeiras participantes.

O Programa de Compensações é utilizado quando um projeto de P&D, a aquisição externa direta e a produção licenciada negociados pelo Governo da República da Coreia com fornecedor estrangeiro somam um valor igual ou superior a US\$ 10 milhões. O Programa se

aplica, também, a qualquer contrato baseado na política do MND. O valor a ser compensado deve ser superior a 30% do valor estimado do contrato principal, sendo aceitas compensações diretas e indiretas. Somente o contratante principal de projeto é considerado parte contratual do Programa, outras empresas ou agentes farão parte somente se selecionados de acordo com as Diretrizes.

Com base nas características do contrato principal e nas especificidades do MND, as seguintes prioridades devem ser consideradas nas exigências de compensação: aquisição de tecnologia de última geração; oferta de oportunidades para a fabricação e exportação dos componentes e peças do equipamento adquirido; transferência de tecnologia de manutenção de depósitos, instalações, equipamentos e ferramentas para cada serviço; recebimento de sistemas atualizados de armamento que estejam operando em cada serviço; exportação de produtos da indústria de defesa; aquisição de obras de manutenção estrangeiras; aquisição de tecnologia relacionada a sistemas militares; oportunidades de participação conjunta nos principais projetos de P&D; oportunidades para a fabricação e exportação de itens comerciais; e outros benefícios que contribuam para os interesses nacionais. Os produtos primários, comercializados através de lei de comércio exterior, não devem ser reconhecidos como contrapartida.

Segundo Freitas *et al.* (2002), a análise dos procedimentos adotados indica que as exigências de compensação são consideradas desde o início do processo de aquisição, quando o MND insere tais exigências no Pedido de Oferta (*Request for Proposal*) a ser encaminhado aos fornecedores estrangeiros, seguido do envio das instruções de negociação e de proposta para a Agência de Aquisição de Defesa (DPA). Feita a oferta, o contrato de compensação deve ser apresentado à DPA com os seguintes requisitos: valor estimado e prazo do contrato principal; valor da compensação, alíquota percentual e cronograma; obrigações e entendimentos; direitos relacionados à titularidade da tecnologia a ser transferida; cronograma de execução anual; e plano detalhado de implementação por classificação (direta e/ou indireta). O período de vigência do contrato de compensação deve, em princípio, estar dentro do prazo do contrato principal. Este contrato deve conter dispositivos de garantia da sua implementação.

A DPA revisa o contrato de compensação, por intermédio do seu conselheiro legal, que poderá tomar parte na negociação se necessário, considerando os seguintes critérios: políticas básicas e exigências; contrato de compensação padrão e proposta; adequabilidade dos itens, quantidades, preços, desempenho e prazo, inclusive quanto à razoabilidade das condições; eficiência tecnológica; e observância das leis e regulamentos.

A avaliação tecnológica ganha importância com a participação da Agência de Desenvolvimento de Defesa, da Agência de Garantia de Qualidade de Defesa ou das instituições de investimento do governo, dependendo da natureza da tecnologia. Durante as negociações, o DPA deverá colocar como prioridades do Programa a aquisição de tecnologia de última geração e a exportação de peças de manufatura do equipamento adquirido. No caso de transferência de tecnologia que implique autorização prévia de seu Governo, o fornecedor deve apresentar documentos que comprovam a aprovação governamental, antes da conclusão do contrato de compensação.

Consta das Diretrizes uma série de critérios e fórmulas para avaliar o valor das atividades de compensação e a sua execução. Os créditos excedentes de compensação podem ser utilizados, mediante a prévia autorização do DPA, em projetos subsequentes num prazo de cinco anos, desde que corresponda a um item produzido pelo fornecedor em conjunto com uma empresa coreana, nunca antes fabricado na Coreia, sob a forma de compensação direta.

O fornecedor estrangeiro deve estabelecer um *performance bond* em favor da DPA, como forma de garantir a execução da compensação. Caso não cumpra uma obrigação de compensação, a favorecida tem o direito de execução no valor correspondente a 10% da obrigação inadimplida.

3.2.3 Empresas do Grupo EMPORDEF: Beneficiárias do Programa de Contrapartidas

A Empresa Portuguesa de Defesa S. A. (EMPORDEF), Sociedade Gestora de Participações Sociais (SGPS), criada em 1996, é uma *holding* das indústrias de defesa portuguesas cuja atividade consiste na gestão de participações sociais detidas pelo Estado em sociedades ligadas direta ou indiretamente às atividades de defesa, como forma indireta de exercício de atividades econômicas. De acordo com Rolo (2009), os principais objetivos da empresa são:

- a) Assegurar a gestão do Grupo em termos de racionalidade empresarial;
- b) Estabelecer as condições básicas para a modernização e desenvolvimento sustentado do setor industrial de defesa;
- c) Facilitar a coordenação, ao nível governamental, do processo decisório relativo à indústria de defesa;
- d) Adaptar a indústria de defesa às novas condições de mercado; e
- e) Funcionar como mecanismo para gerir a interdependência e as sinergias entre as empresas participadas. (ROLO, 2009)

O QUADRO 1, apresentado a seguir, mostra as empresas que compõem o Grupo, os seus núcleos de atividades setoriais e a participação da *holding* no capital societário.

QUADRO 1

Empresa que compõem o Grupo de empresas que compõem a EMPORDEF, seus núcleos de atribuição setorial e a participação da *holding* na composição societária

NÚCLEO	EMPRESA	PARTICIPAÇÃO
Naval	ENVC – Estaleiros Navais Viana do Castelo AS	100%
	Arsenal do Alfeite AS	100%
	NAVALROCHA – Sociedade de Construções e Reparações Navais SA	45%
Tecnológico	EMPORDEF TI – Tecnologias de Informação AS	100%
	EID – Empresa de Investigação e Desenvolvimento de Eletrônica SA	31,8%
	EDISOFT – Empresa de Serviços e Desenvolvimento de Software SA	30%
Industrial	IDD – Indústria de Desmilitarização de Defesa AS	100%
	OGMA – Indústria Aeronáutica de Portugal AS	35%
Financeiro	DEFAERLOC – Locação de Aeronaves Militares AS	100%
	DEFLOC – Locação de Equipamentos de Defesa AS	81%
Imobiliário	OGMA Imobiliária	100%
	Ribeira D'Atalaia	57%

Fonte: (ROLO, 2009)

A EMPORDEF, através de suas empresas subsidiárias, tem sido largamente beneficiada pelos acordos de compensação firmados pela Direção Geral de Armamento e Equipamento de Defesa, por ocasião da aquisição de equipamentos e sistemas de defesa suportada pela Lei de Programação Militar, que incorpora e programa a aplicação de planos de médio prazo de investimento público no reequipamento das Forças Armadas e nas infraestruturas de defesa. Os principais acordos estão vinculados aos programas de aquisição de helicópteros EH 101, submarinos 209PN, viaturas blindadas de rodas, torpedos e aviões C-295, bem como de modernização das aeronaves F-16 (MFU F16) e P-3C, cujo valor total corresponde a € 3.058,3 milhões. O GRAF. 3 mostra a situação dos créditos de compensação dos principais programas.

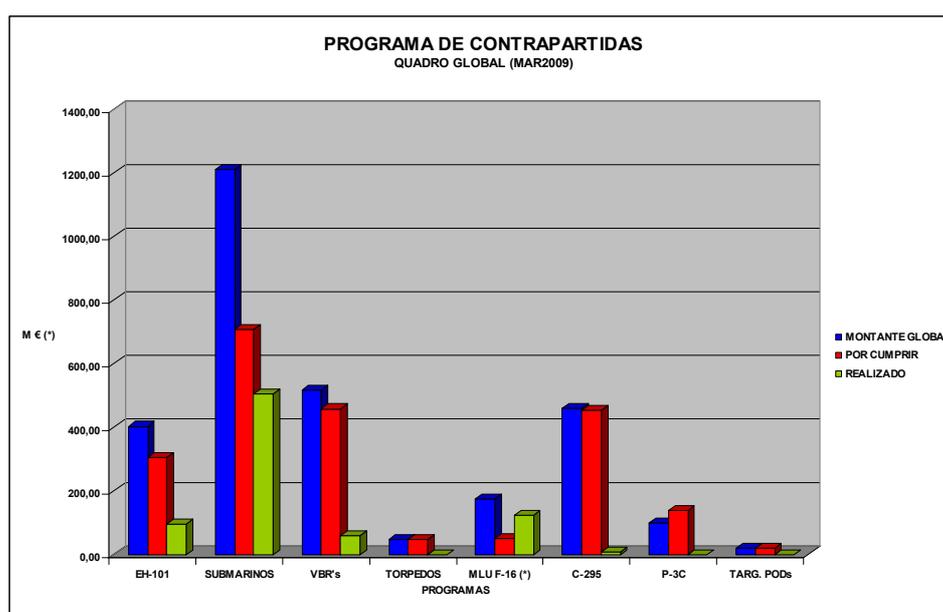


GRÁFICO 3 - Situação dos créditos de compensação dos principais programas da Direção Geral de Armamento e Equipamento de Defesa.

Fonte: Rolo (2009)

As empresas subsidiárias do Grupo EMPORDEF foram beneficiadas com 44,7% do valor total dos créditos de compensação dos programas anteriormente mencionados, o que corresponde ao montante de € 1.367,1 milhões. A TAB. 3 apresenta a distribuição deste montante pelas empresas beneficiadas, os programas de compensação relacionados e a sua situação quanto ao cumprimento.

TABELA 3

Situação dos créditos de compensação distribuídos para as empresas subsidiárias do Grupo EMPORDEF

Empresa Beneficiária	Programas	Valor dos créditos de compensação	Créditos por cumprir	Transações de compensação	
				Submetidas à aprovação	Reconhecidas
ENVC	Submarinos	632,0	248,10	572,4	383,9
OGMA	EH-101, C-295, MLU F-16 e Submarinos	547,4	484,90	62,6	62,5
EDISOFT + ETI	VBR e P-3C	45,62	45,62	0,22	0,00
EDISOFT	Submarinos e Torpedos	73,76	73,76	1,19	0,00
ETI	C-295	40,60	40,42	33,61	0,18
Vários	MLU F-16	9,5	2,76	6,7	6,7
EID	Submarinos	6,73	0,76	5,97	5,97
Arsenal do Alfeite	Torpedos	11,50	11,50	1,00	0,00
	TOTAL	1.367,1	907,81	683,7	459,3

Fonte: (ROLO, 2009)

O presidente da EMPORDEF, ao discorrer sobre o impacto do Programa de Compensações nas empresas subsidiárias do Grupo, durante o IV Simpósio Internacional de Logística Militar, afirmou:

As contrapartidas, quando da sua negociação, têm, na generalidade dos casos, privilegiado a transferência de tecnologia, o que tem permitido a ascensão da empresa beneficiária na cadeia de valor e na criação de parcerias duradouras, pois são estes os factores que tem um impacto positivo e mais duradouro na economia.

Não temos dúvida que a existência do Grupo EMPORDEF veio a permitir, através das suas subsidiárias, uma garantia de que a transferência de tecnologia seria efectiva e benéfica para a indústria portuguesa. (ROLO, 2009)

Rolo (2009) sustenta que o mecanismo de *offset* proporcionou um vasto leque de oportunidades de negócios, como a participação no desenvolvimento de produtos e projetos tecnologicamente avançados, com destaque para o Projeto Galileo, Projeto Kopernikus, Helicóptero EH – 101, Helicóptero NH – 90, viaturas blindadas sobre rodas, sistemas de controle e de combate e sistemas de simulação, além de alcançar um elevado volume de vendas. Na sua opinião, a transferência de tecnologia que visa à capacitação para realizar os níveis mais complexos de reparo e modernização dos meios militares deve beneficiar as entidades industriais e científicas, uma vez que somente estas entidades podem rentabilizar os investimentos realizados, “vendendo” serviços semelhantes a terceiros, em particular a outras Forças Armadas.

4 A PRÁTICA DE *OFFSET* NA FORÇA AÉREA BRASILEIRA

4.1 HISTÓRICO

A primeira operação de *offset* no Brasil ocorreu, de acordo com Modesti (2004, p. 30), sob a forma de troca (*barter*), no início dos anos 50, quando as aeronaves Gloster e Meteor TF-7 e F-8 adquiridas, pela FAB da Inglaterra, foram trocadas por algodão.

No começo dos anos 70, o Ministério da Aeronáutica, através do Centro Técnico Aeroespacial (CTA), utilizou-se da prática de *offset* para a obtenção de tecnologia e nacionalização de itens e componentes como forma de compensar a importação de aeronaves civis para as empresas de transporte e militares. Em 1975, segundo Rzezinski e Serrador (2004, p. 153), para compensar a aquisição de 49 caças F-5E Tiger da empresa norte-americana Northrop, a Embraer, por meio de transferência de tecnologia, passou a fabricar vários componentes da fuselagem dessas aeronaves. Ainda na década de 70, a compra do Centro Integrado de Defesa e Controle de Tráfego Aéreo (Cindacta I) da empresa francesa Thomson proporcionou a venda de 41 aeronaves Xingu para a Força Aérea Francesa. Finalmente, em 1979, como compensação pela aquisição de aeronaves Boeing 737 e Airbus A300 pela Varig e Vasp, a empresa brasileira Aeromot, contemplada com transferência de Tecnologia, passou a fabricar poltronas para estes modelos.

No entanto, Modesti (2004, p. 33) afirma que no ano de 1981, através do Decreto nº 86.010, ocorreu a primeira ação governamental formal, que impunha a contrapartida em favor da indústria aeronáutica a partir das importações de aeronaves, equipamentos e peças para a aviação civil. O referido diploma legal é substituído pelo Decreto 94.711, de 1987, que amplia a obrigatoriedade do anterior. A Portaria nº. 434 do DGAC, de 1988, regulamentou este último decreto e estabeleceu as diretrizes para a compensação.

No ano de 1991, foi aprovada a Política de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do Ministério da Aeronáutica. No ano seguinte, a sua Diretriz regulatória. Na segunda metade da década de 90, ocorreram vários acordos de *offset* no âmbito das Forças Armadas. Segundo Modesti (2008a), foram realizadas três aquisições pelo Comando da Aeronáutica, no âmbito do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), que proporcionaram os correspondentes acordos de compensação. Duas destas, relacionadas à

Comissão para Coordenação de Projetos do Sistema de Vigilância da Amazônia (CCSIVAM), foram feitas à empresa alemã Rohde&Schwarz e correspondem às aquisições de equipamentos do enlace de dados para as aeronaves R-99 e de equipamentos e serviços para o segmento terrestre V/UHF do enlace de dados para o próprio CCSIVAM, com os respectivos acordos de compensação assinados nos anos de 1997 e 1999. A outra aquisição foi realizada junto à empresa italiana Alenia Difesa e teve como objeto as estações autônomas de radares secundários e torres metálicas para o DEPEV, com o respectivo acordo de compensação assinado em 1998 exportação de produtos brasileiros e capitalização de empresas nacionais.

Em 17 de julho de 2000, através do Aviso nº. 1166/Gab-Ccivil/PR, foi aprovado o Programa de Fortalecimento do Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (PFCAEB). No ano seguinte, foi aprovada, através da Portaria nº. 286/MB (Brasil, 2001), a Política de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Marinha do Brasil. Em 2002, foi publicada a Política e as Diretrizes de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do Ministério da Defesa, conhecida como Política de *Offset*, aprovada pela Portaria Normativa nº. 764/MD (Brasil, 2002a). Já em 2005, a edição da Política e Estratégia de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Aeronáutica, DCA 360-1, baseada na Política de *Offset* do MD, foi aprovada pela Portaria nº. 1.395/GC4 (Brasil, 2005a).

A aprovação do PFCEAB proporcionou uma série de grandes aquisições pelo COMAER nos anos seguintes, que resultou na celebração de vários de acordos de compensação. No período de 2000 a 2005, o Comando da Aeronáutica celebrou, no âmbito da Subdiretoria de Desenvolvimento de Programas (SDDP), quatro acordos de compensação, correspondentes aos Projetos F-5BR, VC-X, P-3BR e CL-X, que totalizaram o valor de cerca de US\$ 1,1 bilhão. Estes projetos são mostrados de maneira mais detalhada nos estudos de caso, apresentados ao final deste capítulo. Ainda neste período, no ano de 2001, o COMAER, firmou contrato com a empresa brasileira Embraer para a compra de 76 aeronaves leves de ataque (AT-29) para treinamento e missões operacionais na Amazônia, com opção de 23 adicionais, conhecido como Projeto AL-X. Neste caso, vale notar que o contrato comercial com uma empresa nacional possibilitou a celebração de acordos de compensação por via indireta com a empresa canadense Pratt&Whitney, por ocasião da compra de motores, e com as empresas Elbit (israelense) e Rohde&Schwarz (alemã), para a compra de sistemas de aviônica. Em 2008, o Comando-Geral de Apoio (COMGAP), assinou contrato com empresa russa Rosoboronexport para a aquisição de doze helicópteros de combate e transporte, modelo Mi-35M, proporcionando um acordo de compensação envolvendo quatro projetos relacionados, com destaque para a implementação de centros de revisão geral para o motor

VK-2500 e para o *main gear box* VK-24.

Atualmente, está em curso o Projeto F-X2 para a aquisição de 36 caças de multiemprego, no qual as empresas Boeing (aeronave F-18 E/F), Dassault (Rafale) e SAAB (Gripen NG) participam da etapa final do processo (*short list*).

4.2 A PRÁTICA DE *OFFSET* NA FORÇA AÉREA BRASILEIRA

Uma rápida análise do histórico apresentado no item anterior permite afirmar que Força Aérea Brasileira é a instituição nacional pioneira e com maior experiência na questão das práticas compensatórias, razão pela qual se faz necessário um estudo de sua política, estratégia, preceitos e práticas relacionados ao emprego do *offset*, a fim de verificar os resultados alcançados e identificar aspectos importantes que possam ser implementados na Marinha do Brasil.

Com esse objetivo, nesta parte do presente trabalho serão analisados os documentos básicos que tratam da questão do *offset*, abordados os aspectos práticos da compensação levantados através de entrevista dirigida e apresentada, de maneira resumida, um estudo dos principais acordos de compensação celebrados no período de 2000 a 2005, ainda em vigor.

4.2.1 Documentos Básicos Relacionados à Compensação na Aeronáutica

No âmbito do ComAer, dois documentos básicos norteiam o assunto *offset*: a Política e Estratégia de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Aeronáutica (Brasil, 2005a) e os Preceitos para a Negociação de Acordos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológico na Aeronáutica (BRASIL, 2005b). A análise destes documentos e os comentários pertinentes são apresentados nos parágrafos seguintes.

A Política e Estratégia de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Aeronáutica estão divididas em cinco tópicos básicos: disposições preliminares, concepção da política, objetivos estratégicos, ações estratégicas e competências. No entanto, o prefácio deste documento revela um aspecto importante da prática de *offset* na visão do ComAer, traduzido na seguinte expressão:

O Brasil, em especial a Aeronáutica, tem buscado alternativas para o aprimoramento tecnológico e industrial do setor aeroespacial, aproveitando-se do seu poder de outorgar concessão. Dentre essas alternativas, tem sido largamente praticada a negociação de alguma forma

de compensação por parte dos fornecedores estrangeiros, como condição para importação de bens e serviços.

Essa prática compensatória, comumente conhecida como *offset*, tem se demonstrado um instrumento eficaz das políticas de desenvolvimento industrial, no sentido da criação de benefícios de natureza comercial, industrial e tecnológica para o país comprador. (BRASIL, 2005a)

O texto acima deixa claro que a prática de *offset* é uma alternativa eficaz para o aprimoramento tecnológico e industrial do setor aeroespacial brasileiro. Existem outras alternativas, como a pesquisa e o desenvolvimento próprios, que são caracterizados por altos investimentos e resultados de longo prazo, a pesquisa e o desenvolvimento compartilhados com parceiros internacionais, que envolvem acordos de sigilo e guardam características semelhantes à alternativa anterior, e a transferência de tecnologia através de contratos comerciais, que nem sempre é disponibilizada pelas instituições detentoras.

As disposições preliminares do documento repetem, basicamente, a conceituação e os parâmetros descritos na Política de *Offset* do MD, discutidos no capítulo 1 deste trabalho. Entretanto, cria a figura do Comitê de Compensação e amplia o conceito de acordo de compensação, sendo este definido como:

O instrumento legal que formaliza o compromisso e as obrigações do fornecedor estrangeiro para compensar as importações realizadas nos seguintes casos:

- a) diretamente, pelas Forças Armadas;
- b) indiretamente, pelas Forças Armadas, nas contratações de empresas nacionais que tenham que realizar importações vinculadas ao cumprimento dos contratos; e
- c) por operadores e mantenedores da aviação civil, nas importações que exijam autorização da Aeronáutica quando atuando como Poder Concedente. (BRASIL, 2005a)

Os acordos de compensação, conforme a definição acima, podem ser celebrados da forma tradicional, quando as Forças Armadas realizam as suas próprias importações, por via indireta, quando contratam empresas nacionais que, para concretizar o objeto da contratação, realizam importações, ou quando empresas ligadas à aviação civil necessitam de autorização da Aeronáutica para realizar importações. O Projeto AL-X proporcionou a celebração de acordos de compensação por via indireta, uma vez que a Embraer, empresa brasileira contratada para produzir aeronaves leves de ataque, importou motores da empresa canadense Pratt&Whitney e sistemas de aviônica das empresas Elbit (israelense) e Rohde&Schwarz (alemã) para equipar estes aviões.

O Comitê de Compensação, vinculado ao Estado-Maior da Aeronáutica, é um grupo composto por oficiais-generais representantes do Órgão de Direção-Geral, dos Órgãos de

Direção-Setorial e do Gabinete do Comandante da Aeronáutica que atua na celebração dos acordos de compensação, analisando as necessidades estratégicas da Aeronáutica, emitindo orientações às Organizações Contratantes, estabelecendo os parâmetros de compensação, e emitindo parecer sobre a minuta do acordo de compensação.

No documento em questão, a concepção política é enunciada da seguinte forma:

[...] a Aeronáutica passa a adotar como política, dentro de sua esfera de ação, a obtenção de compensações de fornecedores estrangeiros de bens e serviços, com vistas ao desenvolvimento e à modernização tecnológica do Parque Industrial Aeroespacial brasileiro. (BRASIL, 2005a)

Na mesma sintonia, a Política de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Aeronáutica, (Brasil, 2005a), enuncia como objetivo-síntese: “A promoção do crescimento dos níveis tecnológicos e de qualidade do Parque Industrial Aeroespacial Brasileiro, com a modernização dos métodos e processos de produção e implementação de novas tecnologias”. Este objetivo é desdobrado em sete objetivos específicos abaixo apresentados:

- a) Primeiro objetivo específico: a utilização plena do poder de compra e do poder de outorgar concessão da Aeronáutica, em proveito do desenvolvimento do Parque Industrial Aeroespacial Brasileiro;
- b) Segundo objetivo específico: a criação de novas oportunidades de mercado para a exportação de bens e serviços, que promovam o aumento da carga de trabalho das indústrias do setor, preferencialmente em áreas de significância tecnológica;
- c) Terceiro objetivo específico: a ampliação do mercado de trabalho;
- d) Quarto objetivo específico: a obtenção de recursos externos para a capacitação industrial e tecnológica do setor aeroespacial;
- e) Quinto objetivo específico: o fomento e o fortalecimento dos setores de interesse da Aeronáutica, criando condições para o aperfeiçoamento das indústrias do setor aeroespacial e da sua base tecnológica;
- f) Sexto objetivo específico: o incremento da nacionalização e a decorrente independência do mercado externo, no que diz respeito a produtos do setor aeroespacial; e
- g) Sétimo objetivo específico: a capacitação e o desenvolvimento dos recursos humanos existentes no Parque Industrial Aeroespacial brasileiro. (BRASIL, 2005a)

É importante observar que o foco dos objetivos apresentados é Parque Industrial Aeroespacial Brasileiro, que deve ser entendido como o conjunto de empresas nacionais e de outras organizações públicas ou privadas, civis ou militares, que gerem bens ou serviços destinados à fabricação, ao emprego ou ao apoio direto de aeronaves, radares, sistemas de comunicação e navegação, armamento ou de engenhos espaciais. Dentro desta definição, considera-se que este Parque também é integrado pelos meios industriais e tecnológicos da própria Aeronáutica, como os Parques de Material Aeronáutico e o Centro Técnico

Aeroespacial, bem como das outras Forças Singulares e demais entidades brasileiras, públicas ou privadas, que produzam bens e serviços do interesse da Aeronáutica. Resumidamente, o foco da Política de Compensação em discussão é a ampla rede de instituições brasileiras, públicas e privadas, civis e militares, que produzem bens e serviços de interesse da Aeronáutica.

As ações estratégicas, isto é, ações coordenadas e eficazes para a consecução da Política de Compensação, deverão ser norteadas pela busca incessante da autonomia no setor aeroespacial nacional, priorizando-se atividades que agreguem o mais alto valor tecnológico. Para a consecução dos objetivos específicos, as seguintes ações estratégicas deverão ser implementadas:

- a) criar normas específicas, visando ao detalhamento de todo o processo relacionado às atividades de compensação.
 - b) incentivar, nos Acordos de Compensação, a efetiva participação de empresas nacionais, objetivando o aumento da carga de trabalho, preferencialmente, do Parque Industrial Aeroespacial brasileiro.
 - c) formalizar contratualmente a transferência de tecnologia, visando a elevação do nível técnico-profissional dos recursos humanos do Parque Industrial Aeroespacial brasileiro, assim como, de seus processos.
 - d) criar novas oportunidades de emprego de alto nível tecnológico, mediante a especialização e o aperfeiçoamento dos recursos humanos do Parque Industrial Aeroespacial brasileiro.
 - e) negociar, junto aos fornecedores externos, investimentos que contemplem o desenvolvimento do Parque Industrial Aeroespacial brasileiro.
 - f) incrementar a capacidade de fomento dos órgãos específicos da Aeronáutica e da Aviação Civil, objetivando uma maior interação entre os diversos setores do Parque Industrial Aeroespacial brasileiro.
 - g) fomentar o desenvolvimento e a participação do Parque Industrial Aeroespacial brasileiro nas oportunidades tecnológicas, industriais e comerciais decorrentes dos Acordos de Compensação.
 - h) negociar, junto aos fornecedores externos, a participação de empresas nacionais, sempre que possível, na produção de bens e serviços afetos ao objeto da aquisição.
 - i) buscar a garantia da máxima autonomia nacional na manutenção, operação e futuras atualizações dos bens e serviços objetos da negociação.
- (BRASIL, 2005a)

Os Preceitos para a Negociação de Acordos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológico na Aeronáutica estabelecem a dinâmica para todo o processo de negociação do acordo, de forma a permitir que os órgãos envolvidos tenham uma conduta adequada nas atividades relacionadas à compensação. A publicação está dividida em quatro tópicos básicos, além de apresentar, em seus anexos, os modelos dos documentos necessários ao longo do processo. O tópico mais importante diz respeito à negociação dos acordos de compensação por organizações contratantes. A negociação está dividida em quatro fases: prospecção de

necessidades, emissão de requisitos, processo de aquisição e execução contratual.

A fase de prospecção tem como base um planejamento, permanentemente mantido e atualizado pelos Órgãos de Direção Setorial, que contenha as necessidades setoriais passíveis de tornarem-se objeto de um projeto ou uma transação de compensação. A prospecção, a análise e a determinação dessas necessidades serão norteadas pelas seguintes premissas:

- a) a busca da garantia da máxima autonomia nacional na manutenção, operação e futuras atualizações dos bens e serviços objetos da negociação; e
- b) estudo criterioso da exequibilidade da exigência da contrapartida em relação ao contrato comercial. (BRASIL, 2005b)

É importante notar que o interesse da Aeronáutica deve ser compatível com a capacidade do Parque Industrial Aeroespacial de absorver o benefício proposto. Vale notar as questões elaboradas por Modesti (2004, p. 42) ao discorrer sobre o que seria necessário para se fazer *offset*: “O que queremos? Temos condições de receber o que os fornecedores estrangeiros têm para nos fornecer?”

A emissão de requisitos, fase seguinte na negociação do acordo de compensação, tem como base as necessidades estratégicas da Aeronáutica e o banco de dados mantidos pelo Comitê de Compensação. No entanto, o Estado-Maior da Aeronáutica, a seu critério, poderá emitir orientações preliminares em relação aos projetos ou às transações de compensação para um determinado processo de aquisição de bens e serviços.

A fase de processo de aquisição começa quando as Organizações Contratantes informam ao Estado-Maior da Aeronáutica o início do processo administrativo de gestão com a finalidade de importar bens e serviços com valor estimado superior a US\$ 5 milhões. Nesta ocasião, a própria Organização Contratante envia as sugestões de projetos ou transações de compensação. O Comitê de Compensação, convocado pelo Estado-Maior da Aeronáutica, analisa as necessidades estratégicas da Força, o seu banco de dados com as áreas de interesse e atividades passíveis de compensação e as sugestões enviadas e elabora um documento estabelecendo os requisitos de compensação e os seguintes parâmetros: valor percentual da obrigação em relação ao contrato principal, tipo de compensação em valor percentual, modalidade (benefícios) de compensação, fatores multiplicadores, prioridade das áreas de interesse de compensação, beneficiários, penalidades, garantias de execução e outras informações julgadas relevantes. Com base no documento emitido pelo Comitê, a Organização Contratante elabora o instrumento convocatório, anexando também a minuta do acordo de compensação. Recebidas as ofertas dos fornecedores, esta Organização procede as análises pertinentes, segundo procedimentos internos, verificando o atendimento aos

requisitos de compensação previstos, e as encaminha ao Estado-Maior da Aeronáutica. Aprovadas as análises, as Organizações Contratantes, após a seleção do fornecedor de acordo com os procedimentos internos, negociam o contrato comercial e o acordo de compensação e envia as minutas destes para que o Comitê emita parecer. Caso obtenha parecer favorável, compete às citadas Organizações a celebração do contrato comercial e acordo de compensação. É importante ressaltar que em qualquer momento da fase de aquisição, o Instituto de Fomento Industrial deve prestar o seguinte apoio técnico:

- a) assessoria na elaboração de necessidades setoriais de compensação;
- b) assessoria na elaboração de requisitos e instrumentos convocatórios;
- c) apoio nas negociações e na análise de projetos e transações de compensação; e
- d) atendimento às solicitações de órgãos da Aeronáutica relacionados à compensação. (BRASIL, 2005b)

A última fase da negociação corresponde à execução contratual, cabendo à Organização Contratante designar um representante para a fiscalização do contrato, que enviará relatórios de acompanhamento ao Estado-Maior da Aeronáutica. O Instituto de Fomento Industrial, novamente, presta apoio técnico no que diz respeito à assessoria na atividade de fiscalização e controle do Acordo e no atendimento às solicitações das Organizações Contratantes relacionadas à execução contratual.

4.2.2 Aspectos Práticos da Compensação na Aeronáutica

Para identificar os aspectos práticos da compensação, fruto da experiência daqueles que vivenciam o tema no seu dia a dia, foi realizada uma entrevista dirigida com o Cel Int R/1 Jorge Rangel de Almeida, Assessor da Divisão de Contratos da Diretoria de Material Aeronáutico e Bélico.

Almeida (2009) afirmou que as aquisições da Aeronáutica não são centralizadas em um único órgão. Os principais importadores estão subordinados aos seguintes Órgãos de Direção Setorial: Comando-Geral de Tecnologia Aeroespacial (CTA), para o caso de desenvolvimento e modernização de aeronaves; Comando-Geral de Apoio (COMGAP), para a aquisição de aeronaves, sistemas e equipamentos padronizados ou necessários à manutenção das aeronaves da FAB; e Departamento de Controle Aéreo (DECEA), para o caso de sistemas e equipamentos relacionados com o controle aéreo. A Diretoria de Material Aeronáutico e Bélico está subordinada ao COMGAP.

A exigência de inclusão de acordos de compensação ocorre nas aquisições de bens e

serviços importados superiores a US\$ 5 milhões é realizada da seguinte forma:

- a) licitação tradicional. Utilizada para serviços convencionais, como a revisão de motores ou a manutenção de sistemas mecânicos. Desde que os requisitos de compensação façam parte do edital de licitação, as empresas participantes do processo que não atenderem a esses requisitos serão desclassificadas. A limitação deste mecanismo é a ausência de negociação imposta pela rigidez do processo licitatório;
- b) dispensa ou inexigibilidade de licitação. A dispensa é utilizada para a aquisição de bens e serviços padronizados para atender a estrutura de apoio logístico, baseada no artigo 24, inciso XIX, da Lei nº. 8.666/93, ou estratégicos para a segurança nacional, caso dos sistemas de combate das aeronaves, fundamentado no Decreto nº. 2.295/97, que regulamenta o artigo 24, inciso IX, da Lei nº. 8.666/93. O acordo de compensação é negociado juntamente com o contrato principal. A inexigibilidade é utilizada para produtos fornecidos por empresas ou representantes comerciais exclusivos, baseada no artigo 25, inciso I, da Lei nº. 8.666/93; e
- c) processo de seleção. Utilizado para a aquisição ou modernização de aeronaves. Este mecanismo tem como fundamento o Decreto nº. 2.295/97, que regulamenta o artigo 24, inciso IX, da Lei nº. 8.666/93, e dispõe sobre a dispensa de licitação nos casos de comprometer a segurança nacional. O processo de seleção permite que sejam ofertados pelas empresas participantes seus produtos nas melhores condições técnica, comercial, logística e de compensação, possibilitando, neste caso, a transferência de tecnologia e participação do parque industrial brasileiro.

Segundo Almeida (2009), o processo de seleção é composto de três etapas sequenciais. Na primeira etapa, são enviados pedidos de informação (*request for information*) para os principais fornecedores internacionais com os principais requisitos operacionais, técnicos, logísticos e de *offset*. Recebidas as informações e após as análises realizadas de acordo com critérios das Organizações Contratantes, são pré-selecionadas duas ou três empresas (*short list*) para participarem da etapa seguinte. Na segunda etapa, são enviados os pedidos de oferta (*request for proposal*) para as empresas pré-selecionadas, com as especificações comerciais, técnicas, operacionais, logísticas e de *offset*. As ofertas recebidas são minuciosamente analisadas pelas Organizações Contratantes, que, além de realizarem inspeções técnicas e vôos de avaliação, convocam as empresas ofertantes para uma série de reuniões de esclarecimento (*face to face*), com o objetivo de obter um maior detalhamento das ofertas apresentadas. Se necessário, requisitos e informações complementares são emitidos. Novamente, ofertas revisadas são enviadas pelas empresas pré-selecionadas e submetidas a novas análises. Havendo necessidade, informações finais são apresentadas pelas empresas.

Finalmente, estas empresas apresentam a sua melhor e última oferta, conhecida como BAFO (*best and final offer*). De posse de todas as informações, um relatório final, contendo a análise dos aspectos comercial, técnico, operacional, logístico e de *offset*, é elaborado pela Organização Contratante e submetido ao Comandante da Aeronáutica, que faz a sua apresentação à Autoridade Competente (Ministro da Defesa ou Conselho de Defesa Nacional) para a seleção final. A terceira etapa corresponde à contratação, na qual são negociados o contrato comercial, o acordo de compensação e o contrato financeiro, que, aprovados pelas instâncias superiores, são assinados pela Organização Contratante.

Almeida (2009) enfatizou o recurso da negociação para a celebração do acordo de compensação, havendo a necessidade de um certo grau de flexibilidade que permita a participação das empresas concorrentes e o alcance dos objetivos definidos.

Vale destacar um dos itens apresentados no modelo do instrumento convocatório anexo à publicação Preceitos para a Negociação de Acordos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológico na Aeronáutica:

Com base na Oferta Final de Compensação, a ser apresentada pela Ofertante, o COMAER irá determinar, a seu critério exclusivo, as atividades que serão aceitas para compor o Acordo de Compensação. Deste modo, é altamente aconselhável que as Ofertas Finais de Compensação contenham atividades alternativas suplementares a serem consideradas. (BRASIL, 2005b)

4.2.3 Estudo dos Principais Acordos de Compensação em Vigência

No período de 2000 a 2005, o Comando da Aeronáutica celebrou, no âmbito da Subdiretoria de Desenvolvimento de Programas (SDDP), órgão responsável pela gerência e negociação dos contratos dos contratos que envolvem o desenvolvimento e a modernização de aeronaves, quatro acordos de compensação, correspondentes aos Projetos F-5BR, VC-X, P-3BR e CL-X, que totalizaram o valor de cerca de US\$ 1,1 bilhão. Até o ano de 2008, estes eram os principais acordos em vigência. A análise destes acordos permite conhecer, de forma concreta, os benefícios gerados para as instituições públicas e privadas, civis e militares, que integram o Parque Industrial Aeroespacial Brasileiro. Para cada Projeto são resumidamente apresentadas as principais características do acordo de compensação, as atividades de maior destaque, as instituições beneficiárias, bem como gráficos comparativos da distribuição de créditos de compensação. O estudo destes casos está baseado no trabalho de Filgueiras (2008).

PROJETO F-5BR

O QUADRO 2 apresenta as principais características do Projeto F-5BR

QUADRO 2
Principais características do Projeto F-5BR

<i>Empresa contratada</i>	<i>ELBIT Systems</i>
Objeto	Fornecimento de sistemas aviônicos para modernização de 46 aeronaves F-5
Data da assinatura do acordo	4 de janeiro de 2000
Período de vigência	2000 a 2013
Valor da obrigação	US\$ 230,0 milhões
Número de projetos de compensação	23
Compensações executadas	58%
Fator multiplicador médio	2,06
Compensação direta	61%
Compensação indireta	39%
Compensação não-relacionada	0%

Fonte: (Filgueiras, 2008).

DESCRIÇÃO DO ACORDO

A empresa israelense ELBIT Systems foi contratada para fornecer os sistemas aviônicos para 46 aeronaves de caça F-5, que estão em processo de modernização na EMBRAER. Associado ao contrato comercial, foi firmado um acordo de compensação que contemplou vinte e três projetos, com destaque para as seguintes atividades:

- a) investimento financeiro em capacitação industrial e tecnológica. A contratada adquiriu a empresa Aeroeletrônica, líder de aviônicos do Brasil, localizada na cidade de Porto Alegre. Foram investidos US\$ 10 milhões para tornar a empresa um centro de manutenção de aviônicos (*hardware e software*) para toda a América Latina, capaz de prover apoio logístico para as aeronaves A-29 e A-1, além das F-5 da Força Aérea Brasileira. A alta administração da empresa é formada por brasileiros e parte de seus empregados receberam treinamento na sede da ELBIT, em Israel;
- b) contratação de serviços. A empresa Aeroeletrônica foi contratada para a montagem final dos equipamentos de apoio no solo para as aeronaves A-29;
- c) divulgação de empresas brasileiras. Com o objetivo de promover as empresas brasileiras no mercado internacional, gerando a exportação de produtos e serviços, foram inseridas 75 companhias nacionais do setor aeroespacial e de defesa, filiadas à ABIMDE (Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança) nos portais Epicos e Exostar. Este é integrado por grandes empresas do setor como BAE System, Boeing e Lockheed Martin, Raytheon e Rolls-Royce;

d) curso específico para o Centro Técnico Aeroespacial (CTA) na área de integração de sistemas; e

e) Outras atividades. Estão previstas atividades relacionadas à co-produção, transferência de tecnologia e treinamento de recursos humanos nas áreas industrial, tecnológica e comercial.

As instituições beneficiárias do acordo de compensação foram: CTA, Comando da Aeronáutica (COMAER), EMBRAER, Aeroeletrônica, Mectron e ABIMDE (75 empresas filiadas)

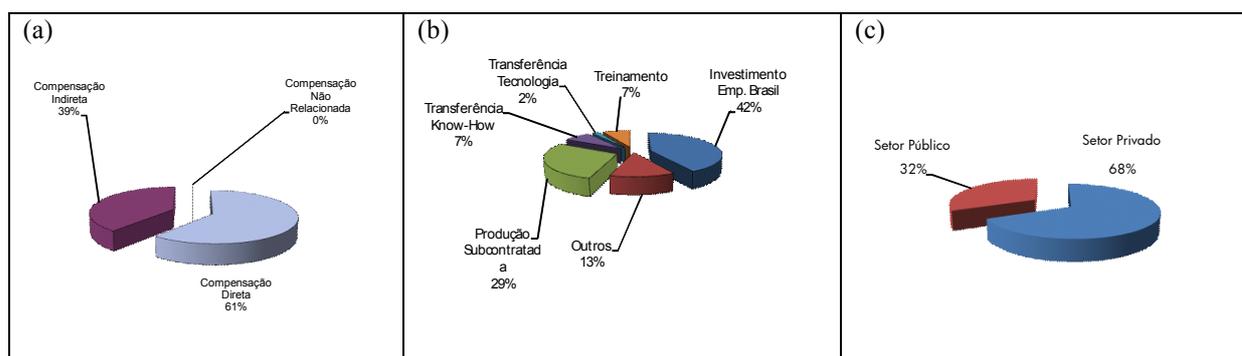


GRÁFICO 4 – Distribuição de créditos de compensação F-5BR: (a) por tipos de *offset*; (b) por modalidades de transação; e (c) por setor econômico

Fonte: Filgueiras (2008).

PROJETO VC-X

O QUADRO 3 apresenta as principais características do Projeto VC-X

QUADRO 3
Principais características do Projeto VC-X

<i>Empresa contratada</i>	<i>AIRBUS SNC</i>
Objeto	Fornecimento de uma aeronave A-319 (ACJ) para servir ao Presidente da República
Data da assinatura do acordo	6 de fevereiro de 2004
Período de vigência	2004 a 2014
Valor da obrigação	US\$ 56,7 milhões
Número de projetos de compensação	9
Compensações executadas	47%
Fator multiplicador médio	1,42
Compensação direta	0,3%
Compensação indireta	99,7%
Compensação não-relacionada	0%

Fonte: Filgueiras (2008).

DESCRIÇÃO DO ACORDO

A empresa AIRBUS SNC foi contratada para fornecer a aeronave presidencial. Associado ao contrato comercial, foi firmado um acordo de compensação que contemplou

nove projetos, com destaque para as seguintes atividades:

- a) investimento financeiro em capacitação industrial e tecnológica. A contratada investiu cerca de US\$ 3 milhões em equipamentos de produção e infraestrutura para a instalação da empresa SOPEÇAERO, capacitada para o tratamento de superfície e pintura de peças de aeronaves, bem como realizou o treinamento de recursos humanos na sua matriz. De maneira semelhante, a contratada complementou o capital da empresa PESOLA, especializada na fabricação de peças mecânicas, e investiu na aquisição de equipamentos para o aumento de sua produtividade. Ambas as empresas estão localizadas na cidade de São José dos Campos;
- b) produção sob contrato. A empresa SOBRAER foi contratada para a fabricação e montagem de itens para aeronaves da Airbus, garantindo emprego e divisas para o país;
- c) treinamento de recursos humanos. Foi realizado um programa de treinamento, ministrado pela empresa norte-americana Launchspace Inc., nas áreas de aeronáutica, espaço e mísseis envolvendo todos os institutos do CTA. Da mesma forma, foram realizados treinamentos para a manutenção da turbina V 2500 e do grupo turbopropulsor da aeronave presidencial;
- d) programa educacional na área aeroespacial. Oferecimento de cursos de mestrado e MBA em instituições européias para a comunidade científica aeroespacial brasileira; e
- e) capacitação de empresa. A empresa Rolls-Royce do Brasil foi capacitada para realizar inspeções de grande porte da turbina RB 211, bem como foi mantida a sua capacitação de inspeção de grande porte da turbina Avon, ambas também operadas pela Petrobrás.

As instituições beneficiárias do acordo de compensação foram: Institutos do CTA, Comando-Geral de Apoio da Aeronáutica (COMGAP), Grupo Sonaca (Sobraer, Sopeçaero e Pesola), Rolls-Royce do Brasil e comunidade científica brasileira.

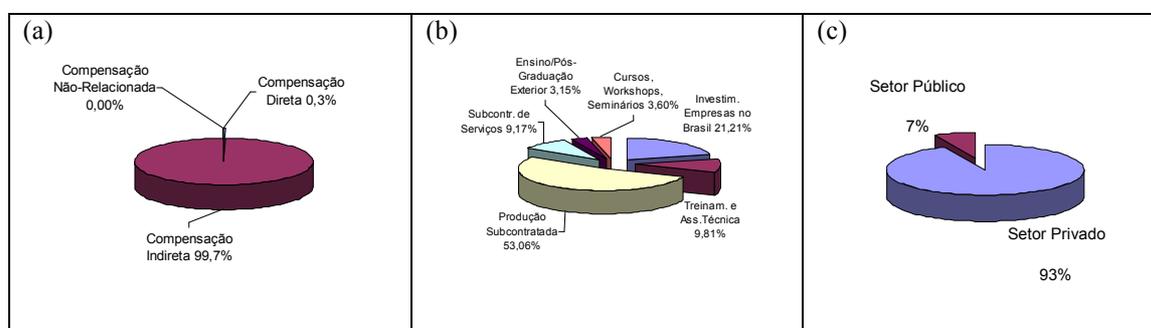


GRÁFICO 5 – Distribuição de créditos de compensação VC-X: (a) por tipos de *offset*; (b) por modalidades de transação; e (c) por setor econômico

Fonte: Filgueiras (2008).

PROJETO P-3BR

O QUADRO 4 apresenta as principais características do Projeto P-3BR

QUADRO 4
Principais características do Projeto P-3BR

<i>Empresa contratada</i>	<i>EADS CASA</i>
Objeto	Modernização de 8 aeronaves de patrulha marítima P-3 Orion
Data da assinatura do acordo	29 de abril de 2005
Período de vigência	2005 a 2012
Valor da obrigação	US\$ 467,1 milhões
Número de projetos de compensação	6
Compensações executadas	8% *
Fator multiplicador médio	3,15
Compensação direta	100%
Compensação indireta	0%
Compensação não-relacionada	0%

Fonte: Filgueiras (2008).

DESCRIÇÃO DO ACORDO

O consórcio europeu EADS CASA foi contratado para modernizar oito aeronaves de Patrulha marítima P-3 Orion e a ativação e o traslado para o Brasil de três outras aeronaves P-3 Orion que serviriam de *spare*, todas compradas dos EUA pelo Comando da Aeronáutica. Associado ao contrato comercial, foi firmado um acordo de compensação que contemplou seis projetos, com destaque para as seguintes atividades:

- a) transferência de tecnologia e *software*. Participação e consequente qualificação da Fundação ATECH no desenvolvimento, na adaptação e na integração dos *softwares* do *Mission Support Center*, *Mission Trainer and Tactical Aircrew Trainer* e *Mission System*, bem como a qualificação da referida fundação para a manutenção e atualização de todos esses *softwares* durante o seu ciclo de vida;
- b) treinamento de recursos humanos, assistência técnica e transferência de tecnologia. Capacitação de empresa brasileira, possivelmente a Varig Engenharia e Manutenção (VEM), para a manutenção geral e conversão dos motores T-56A operados pela FAB; e
- c) Outras atividades. Estão previstas atividades relacionadas ao suporte logístico das respectivas aeronaves no Brasil.

As instituições beneficiárias do acordo de compensação foram: Fundação ATECH e VEM ou Rolls-Royce do Brasil.

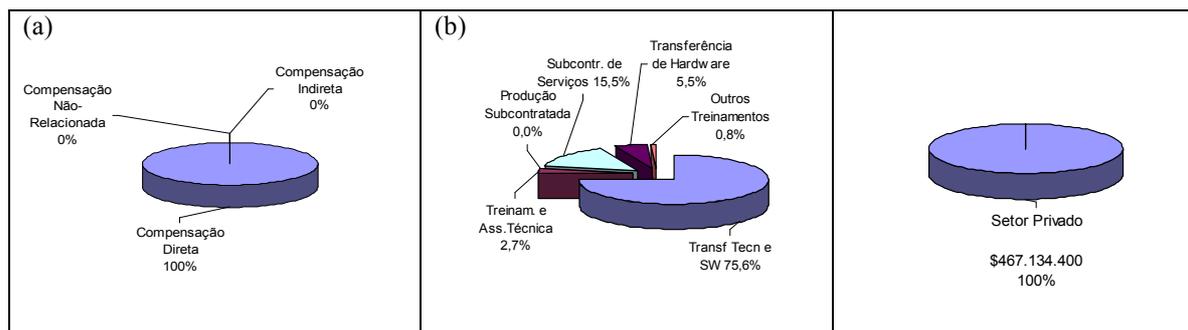


GRÁFICO 6 – Distribuição de créditos de compensação P-3BR: (a) por tipos de *offset*; (b) por modalidades de transação; e (c) por setor econômico

Fonte: Filgueiras (2008).

PROJETO CL-X

O QUADRO 5 apresenta as principais características do Projeto CL-X

QUADRO 5
Principais características do Projeto CL-X

<i>Empresa contratada</i>	<i>EADS CASA</i>
Objeto	Fornecimento de 12 aeronaves de transporte militar C-295 para missões na região amazônica
Data da assinatura do acordo	29 de abril de 2005
Período de vigência	2005 a 2012
Valor da obrigação	US\$ 392,1 milhões
Número de projetos de compensação	28
Compensações executadas	3% *
Fator multiplicador médio	3,28
Compensação direta	14%
Compensação indireta	86%
Compensação não-relacionada	0%

Fonte: Filgueiras (2008)

DESCRIÇÃO DO ACORDO

O consórcio europeu EADS CASA foi contratado para fornecer doze aeronaves de transporte militar C-295 para missões na região amazônica. Associado ao contrato comercial, foi firmado um acordo de compensação que contemplou 28 projetos, com destaque para as seguintes atividades:

a) transferência de tecnologia e *software*. Participação da Fundação ATECH no desenvolvimento do *software* do processador *input/output* relacionado ao projeto CL-X, bem como a qualificação da referida fundação para a manutenção e atualização dos *softwares* do processador *input/output* e do *Multimedia Interactive Training System* (MITS) durante os seus respectivos ciclos de vida;

- b) treinamento de recursos humanos, assistência técnica e transferência de tecnologia. Capacitação de instituição brasileira para realizar atividades de manutenção e revisão geral dos motores PW-127G (aeronave C-295), operados pela FAB, bem como a capacitação do consórcio *High Technology Aeronautics* (HTA), formado por onze empresas, para a prestação de serviços e produção de peças para a EADS CASA;
- c) transferência de tecnologia. Capacitação da empresa Aeroeletrônica para executar atividades de integração, manutenção e desenvolvimento do simulador da aeronave C-295;
- d) programa educacional na área aeroespacial. Oferecimento de cursos em instituições européias para a comunidade científica aeroespacial brasileira; e
- e) Outras atividades. Estão previstas atividades relacionadas ao suporte logístico das respectivas aeronaves no Brasil.

As instituições beneficiárias do acordo de compensação foram: Institutos do CTA, COMGAP (Diretoria de Material Bélico e ILA), Fundação ATECH, Aeroeletrônica e empresas do Consórcio HTA.

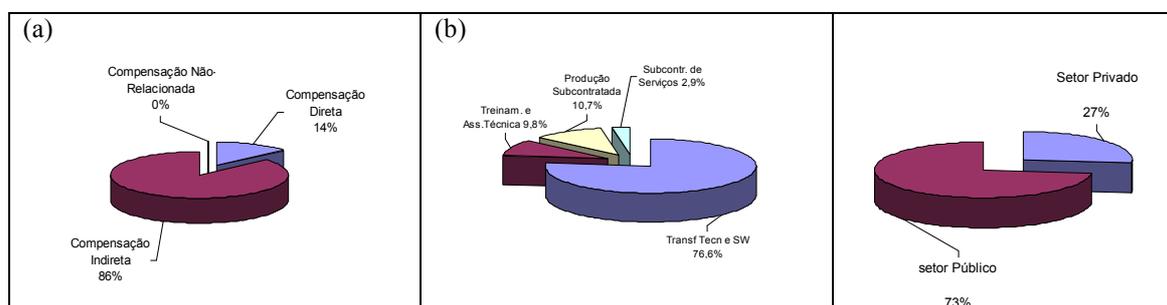


GRÁFICO 7 – Distribuição de créditos de compensação CL-X: (a) por tipos de *offset*; (b) por modalidades de transação; e (c) por setor econômico

Fonte: Filgueiras (2008).

5. PRÁTICA DE *OFFSET* NA MARINHA DO BRASIL

Neste trabalho, são consideradas práticas de *offset* no âmbito da MB aquelas que efetivamente produzem um acordo de compensação, seja através da inserção de uma cláusula de compensação no contrato de aquisição, ou através de um contrato específico associado à compra ou a um acordo de cooperação industrial e tecnológica. Assim, para efeito de estudo, foram desconsiderados os programas de construção das Fragatas da Classe “Niterói”, ocorrido na década de 1970, e dos Submarinos da Classe “Tupi”, décadas de 1980 e 1990, que, apesar de promoverem o desenvolvimento tecnológico e industrial das instituições da MB e de diversas indústrias do setor naval, não efetivaram os correspondentes acordos de compensação em conformidade com os fundamentos conceituais discutidos no primeiro capítulo.

Com esta premissa, neste capítulo, inicialmente é apresentada a evolução orçamentária da MB nos últimos anos, sendo constatado o ambiente de restrição orçamentária predominante. Em seguida, são analisados os documentos básicos que tratam da questão do *offset*, bem como avaliado o emprego do mecanismo de *offset* na Marinha, os resultados alcançados e os respectivos benefícios como forma de mitigar as restrições orçamentárias vivenciadas. O capítulo é finalizado com as considerações pertinentes e sugestões que favorecem o melhor emprego do *offset* na MB.

5.1 EVOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA MB

O inciso II do artigo 14 da Lei complementar nº. 97 (BRASIL, 1997) estabelece como parâmetro básico, dentre outros, para orientação do preparo das Forças Armadas: “a procura da autonomia nacional crescente, mediante a contínua nacionalização de seus meios, nela incluídas pesquisa e desenvolvimento e o fortalecimento da indústria nacional”. Desta perspectiva, certamente a questão orçamentária passa a ter um papel fundamental no preparo das Forças, uma vez que “a autonomia nacional crescente tem como óbices o alto custo de investimentos necessários e a proteção de tecnologias pelos países exportadores detentores do conhecimento” (BRASIL, 2005a).

De acordo com Risdén Junior (2009), a dotação orçamentária autorizada para um determinado ano é fruto de um longo processo, que envolve os Poderes Legislativo e Executivo. Particularizando o caso da MB, o processo se inicia no começo do ano anterior,

quando a Força prepara e envia para o MD a sua pré-proposta orçamentária, que contempla todas as suas necessidades de custeio e investimento. Após a análise da Secretaria de Orçamento e Finanças, é estabelecido um “teto” orçamentário para o MD, que retorna a pré-proposta à MB para que se façam os devidos ajustes para o enquadramento no “teto” estabelecido. A proposta orçamentária, agora ajustada, passa a fazer parte do Projeto de Lei Orçamentária Anual que o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional, onde é discutido e votado. Nesta casa, existe a possibilidade de haver alguma modificação à proposta da Marinha através de Emendas Parlamentares. Ao final do ano, tem-se a Lei Orçamentária que vigorará no ano seguinte. A Dotação Orçamentária Autorizada (DOA) é composta dos valores aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA) e dos Créditos Adicionais (CA).

Entretanto, ao iniciar o ano de vigência da referida Lei, o Poder Executivo, baseado em uma nova análise de suas estimativas de receitas e despesas, estabelece um contingenciamento para os diversos setores componentes da Administração Federal, que poderá ser revisto ao longo do ano, e define o Limite de Movimentação e Empenho (LME), equivalente ao valor da dotação orçamentária autorizada diminuído do valor contingenciado, que efetivamente será aplicado no custeio e investimento da Força no ano em curso. O GRAF. 8 ilustra os valores de DOA (LOA + CA) e LME para Marinha no período de 1999 a 2008.

Para efeito de orçamento, de acordo com Alves (2009), custeio e o investimento são formados pelas seguintes parcelas: preparo e emprego da Força, reaparelhamento, apoio administrativo, saúde, tecnologia, segurança da navegação aquaviária e outras menores. A parcela do reaparelhamento é formada pelos valores destinados à obtenção de novos meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais e modernização dos respectivos meios existentes.

Com exceção do ano de 2007, observa-se que a dotação orçamentária autorizada foi limitada por uma série de contingenciamentos ocorridos ao longo do período avaliado, restringindo, de fato, os valores aplicados em custeio e investimento na Marinha.

Para que haja uma real comparação dos valores aplicados ao longo dos anos, faz-se necessária a sua correção por um índice oficial de inflação. Com este objetivo, foi utilizado o IGP-DI (médio) para tornar os valores atualizados ao ano de 2008. O GRAF. 9 apresenta esta situação.

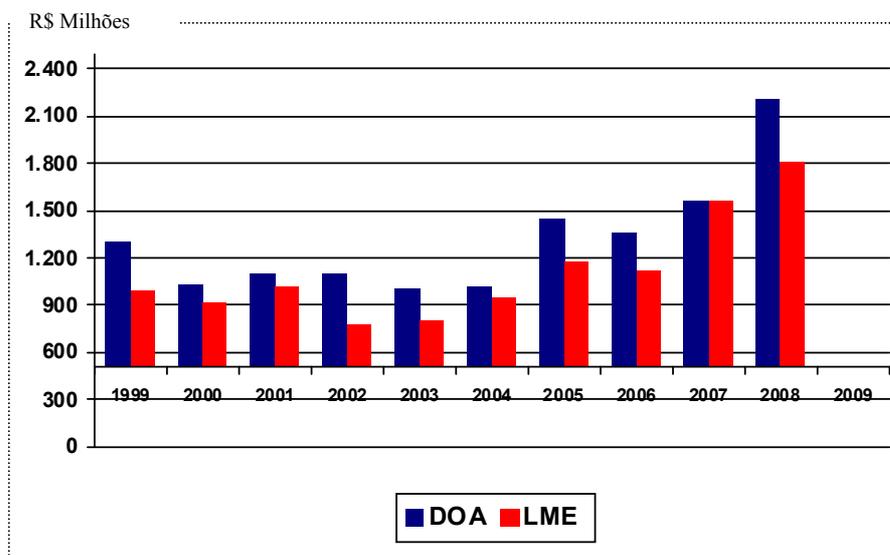


GRÁFICO 8 – Evolução orçamentária da MB no período de 1999 a 2008
Fonte: Risdén Jr. (2009).

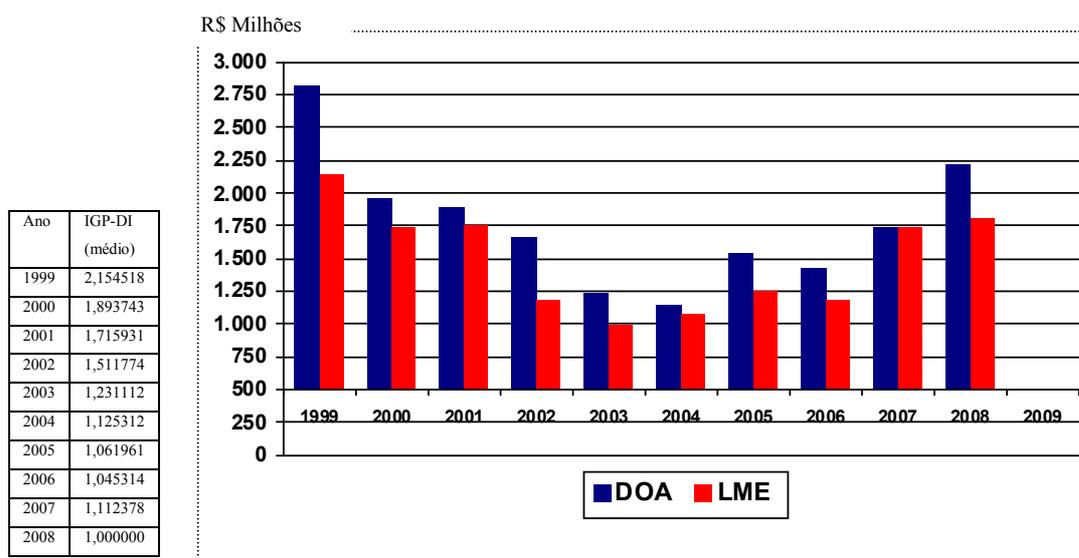


GRÁFICO 9 – Evolução orçamentária da MB no período de 1999 a 2008, corrigida pelo IGP-DI
Fonte: Risdén Jr. (2009), correção efetuada pelo autor

Verifica-se que os valores aplicados em custeio e investimento na década de 2000 ainda não atingiram os praticados em 1999, demonstrando claramente a ocorrência de um período de restrição orçamentária.

Dentro desse contexto, a negociação de formas de compensação com fornecedores estrangeiros como condição para importação de bens e serviços necessários para manter a Marinha em condições mínimas para cumprir a sua destinação constitucional de defesa da Pátria, garantia dos Poderes Constitucionais e garantia da lei e da ordem, ainda que com orçamentos restritos, é uma alternativa, na verdade uma grande oportunidade, que deve ser definitivamente considerada quando se busca a autonomia nacional crescente.

Como visto no capítulo anterior, a prática de *offset* tem se revelado um instrumento eficaz de política de desenvolvimento industrial e de comércio exterior, no sentido de criação de benefícios não só para a Força Aérea Brasileira como para o setor aeroespacial nacional e para o próprio país. Tal fato sugere haver espaço para seu emprego na MB a fim de promover o crescimento do nível tecnológico e da qualidade das indústrias do setor naval, nelas incluídas as Organizações Militares Prestadoras de Serviço da Marinha (OMPS), mitigando a situação de restrição orçamentária, aqui exposta, vivenciada pela MB.

Por outro lado, é importante conhecer a documentação legal que respalda o emprego do *offset* para que se obtenha o resultado desejado. Desta forma, no item seguinte, são analisados os documentos da MB relacionados à compensação.

5.2 A PRÁTICA DE *OFFSET* NA MB

5.2.1 Documentos Básicos Relacionados à Compensação na MB

São três os documentos básicos que tratam do assunto *offset* na Marinha do Brasil: a Política de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Marinha do Brasil (BRASIL, 2001), o Manual de Logística da Marinha (BRASIL, 2002b) e as Normas sobre Licitações, Acordos e Atos Administrativos (BRASIL, 2008b). A análise destes documentos e os comentários pertinentes são apresentados nos parágrafos que se seguem.

A Política de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Marinha do Brasil é apresentada em quatro partes, sendo os objetivos e as diretrizes as mais importantes. No entanto, a parte introdutória deixa explícita a visão da MB sobre a prática de *offset*:

Essa prática compensatória, comumente conhecida como “OFFSET”, tem se

demonstrado um instrumento eficaz para as políticas de desenvolvimento industrial e de comércio exterior, no sentido de gerar benefícios de natureza tecnológica, industrial e comercial para o país comprador. (BRASIL, 2001)

Nota-se, neste caso, que o *offset* é encarado não só como um instrumento de política de desenvolvimento industrial, mas também de desenvolvimento de comércio exterior, ganhando um sentido mais abrangente. De fato, os objetivos da Política de Compensação demonstram sintonia com esta visão, sendo enunciados da seguinte forma:

- a) promover o crescimento do nível tecnológico e da qualidade das indústrias do setor naval nacional, com a modernização dos métodos e processos de produção, e aquisição de novas tecnologias;
- b) criar novas oportunidades de mercado para a exportação de bens e serviços, de modo a aumentar a carga de trabalho da indústria nacional, priorizando áreas que possuam significância tecnológica ou estimulem avanços tecnológicos do setor naval;
- c) cooperar para ampliação do mercado de trabalho, por meio da criação de novas oportunidades de emprego em mão-de-obra especializada;
- d) obter recursos externos para a capacitação industrial e tecnológica do setor naval; e
- e) gerar economia em moeda forte. (BRASIL, 2001)

Para o alcance dos objetivos apresentados, os setores da MB devem seguir as seguintes diretrizes:

- a) utilizar o poder de compra da MB, no âmbito da atividade militar naval, para a negociação de práticas compensatórias;
- b) interagir com os demais órgãos do Governo e entidades financiadoras e de fomento, em consonância com as diretrizes da Política Industrial e de Comércio Exterior do Governo Brasileiro;
- c) utilizar a Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON), no comércio exterior, nas negociações de compensação da MB;
- d) manter o estímulo continuado à indústria naval, conscientizando, assessorando, fomentando e abrindo a possibilidade de sua participação competitiva nas oportunidades comerciais, industriais e tecnológicas decorrentes da implementação desta política; e
- e) caracterizar o instrumento básico de ação desta política na forma de acordos de compensação específicos entre a MB e o fornecedor estrangeiro. (BRASIL, 2001)

A terceira diretriz, ao determinar o emprego da EMGEPRON nas negociações de compensação e no comércio exterior, torna esta empresa um elemento-chave na condução do processo de compensação, sendo necessária a sua participação em todas as fases, desde a definição dos parâmetros de compensação até a assinatura do acordo.

Atendendo a uma orientação específica do Comandante da Marinha, a SGM está preparando uma proposta, para aprovação do EMA, de implementação de uma nova Política

de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica, baseada em um novo modelo de condução do assunto a ser estabelecido.

O capítulo 6 do Manual de Logística da Marinha (BRASIL, 2002b) trata exclusivamente do tema com o propósito de definir a sistemática de execução da Política anteriormente apresentada. Em suas diretrizes gerais destacam-se:

- a) a explicitação do propósito do acordo de compensação ao fornecedor desde o início das negociações, bem como em todo e qualquer documento referente ao processo de aquisição;
- b) a observância de um certo grau de flexibilidade nas normas de negociação, de modo que a considerar as características próprias de cada processo de importação, para a consecução dos objetivos definidos na Política de Compensação da MB, com vista à captação de tecnologia e aumento da carga de trabalho da indústria de bens e serviços do Setor Naval; e
- c) os setores prioritários no recebimento das vantagens advindas do emprego de compensações, a saber:
 - i. atendimento de necessidades das OMPS;
 - ii. atendimento de necessidades do Setor Naval brasileiro;
 - iii. atendimento de necessidades do Setor Militar brasileiro;
 - iv. atendimento de necessidades do Parque Industrial brasileiro; e
 - v. atendimento de outras necessidades de interesse econômico para o Governo Brasileiro.

Na parte correspondente às atribuições, a participação da EMGEPRON no processo de compensação merece destaque, sendo esta empresa responsável, entre outras, pelas seguintes atividades: assessorar os diversos órgãos da MB na condução das negociações dos acordos de compensação; administrar e contabilizar os acordos de compensação, negociando os contratos comerciais decorrentes e procedendo à análise das compensações oferecidas; e realizar a verificação periódica, *in loco*, da efetivação do objeto da compensação nas áreas de capacitação tecnológica e industrial, bem como os contratos comerciais que não forem vinculados diretamente à MB (BRASIL, 2002b).

O capítulo 14 das Normas sobre Licitações, Acordos e Atos Administrativos (BRASIL, 2008b) trata da organização, elaboração, aprovação e controle dos acordos de compensação, apresentando em seu anexo um modelo do referido acordo. Ao definir a sua aplicabilidade, a norma amplia o conceito dos acordos de compensação, estabelecendo: “quando, para cumprimento de um contrato com a MB, uma empresa nacional tiver que importar bens e/ou serviços, será exigido também um acordo de compensação entre a empresa

contratada e o fornecedor estrangeiro” (BRASIL, 2008b). No que tange as áreas prioritárias para o para o recebimento das compensações, esta norma estabelece:

- a) transferência de alta tecnologia, de “know how” e treinamento destinados ao Setor Naval, com objetivo de produção sob licença, co-produção e produção subcontratada no país de serviços, equipamentos, sistemas, partes e componentes, se possível, visando a exportação;
- b) investimentos na Indústria Naval; e
- c) aquisição de bens e serviços do Setor Naval. (BRASIL, 2008b)

Esta norma, ao abordar o acompanhamento e reconhecimento da implementação do acordo, mais uma vez, destaca a atuação da EMGEPRON como representante da MB na condução e controle da execução dos acordos de compensação, devendo efetuar as suas análises, verificar a qualidade, a tecnologia envolvida, os preços, os prazos, a documentação e os outros aspectos relevantes sobre o cumprimento do acordo. Como observação importante, o documento ressalta o beneficiário da compensação deve ter capacidade de receber e absorver a transferência de tecnologia ou industrialização de um produto sofisticado.

5.2.2 Avaliação da Prática de *Offset* na MB

Para avaliar a utilização do mecanismo de *offset* na MB, foi procedido um levantamento prévio das Organizações Militares importadoras de bens e serviços que, de alguma forma, estiveram envolvidas com acordos de compensação, chegando-se à conclusão que seis dessas instituições tiveram algum tipo de participação. Assim, foram realizadas entrevistas dirigidas com representantes destas Organizações Militares, a saber: CA (EN) Francisco Roberto Portella Deiana, Diretor de Engenharia Naval, CMG (EN) Humberto Moraes Ruivo, Vice-Diretor de Sistemas de Armas da Marinha, CMG (IM) Janito Flores, Assessor de Mobilização do Comando de Materiais do Corpo de Fuzileiros Navais, CMG (EN) Liberal Enio Zanelatto, Vice-Diretor Administrativo e Financeiro do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, CF Denilson Medeiros Nôga, representando o Vice-Diretor de Aeronáutica da Marinha e CF (IM) Paulo Roberto Lossio Peixoto, Chefe do Departamento de Abastecimento da Diretoria de Abastecimento da Marinha.

O programa de construção dos submarinos convencionais, projeto e construção do submarino com propulsão nuclear, construção de uma nova base de submarinos e de um estaleiro dedicado à fabricação de submarinos e aquisição de torpedos, em fase de conclusão dos contratos específicos com a empresa francesa DCNS, não faz parte deste trabalho por

contar com um financiamento externo próprio e, portanto, estar fora do ambiente orçamentário analisado.

Com base nas informações colhidas durante as entrevistas mencionadas, foi montado o QUADRO 6, no qual são apresentados os acordos de compensação firmados, bem como aqueles negociados e em vias de serem assinados pelas partes ou em negociações avançadas. As principais atividades de compensação negociadas também são mostradas neste quadro.

QUADRO 6
Panorama dos acordos de compensação (AC) negociados pelas OM da MB (posição em julho de 2009)

<i>OM Contratante</i>	<i>Empresa Contratada</i>	<i>Objeto do Contrato Principal</i>	<i>Principais Atividades do AC</i>	<i>Situação do AC</i>
CMatFN	MOWAG	Aquisição de 5 viaturas blindadas Piranha IIC	-Credenciamento do CRepSupEspCFN para executar reparo e manutenção destas viaturas -Investimento em empresas brasileiras	Firmado em 2008
	MOWAG	Aquisição de 18 viaturas blindadas Piranha IIC	-Treinamento de RH no Brasil e no exterior -Fornecimento de softwares de manutenção -Tradução de documentação técnica	Negociado. A ser assinado.
	IMI	Modernização de 30 viaturas M113	-Credenciamento do CRepSupEspCFN para executar reparo e manutenção destas viaturas -Investimento em empresas brasileiras	Em negociação
DEN	CMN	Licenciamento para construção de 4 NaPa 500	-Assistência técnica à construção do navio	Firmado em 2008
	MTU	Aquisição de motores diesel para os NaPa 500	-Investimento em infraestrutura industrial da BNN para realizar revisão geral destes motores - Investimento em infraestrutura industrial da para realizar revisão parcial destes motores nas demais bases da MB	Negociado. A ser assinado
AMRJ	Roll-Royce	Revisão de turbinas Olympus e fornecimento de sobressalentes de turbinas Tyne	-Nacionalização de componentes de baixa tecnologia usados como sobressalentes	Firmado em 2006
	Roll-Royce	Revisão de turbinas Tyne e Olympus	-Assistência técnica para ampliação da capacidade da seção de turbinas do AMRJ -Fornecimento de equipamentos de inspeção	Negociado. A ser assinado
DAerM	LMAASA	Revisão geral de motores e manutenção de aeronaves	-Investimento em empresa nacional -Transferência de know how para empresa nacional e universidade (PUC-MG)	Firmado em 2005
DAbM	MTU	Fornecimento de sobressalentes para motores diesel MTU	-Treinamento de RH da MB no Brasil e no exterior -Fornecimento de documentação técnica e ferramentas especiais	Firmado em 2008
DSAM	MDBA	Recertificação de mísseis Aspide	-Realização de serviços no país -Treinamento de RH	Em negociação

Fonte: O autor.

Mais uma vez, com base nas informações coletadas nas entrevistas, um novo quadro foi elaborado com o objetivo de verificar a fase do processo de aquisição em que foi introduzida a exigência de *offset* e a participação da EMGEPRON no processo de compensação.

QUADRO 7

Formas de inclusão das exigências de compensação nas compras efetuadas. Avaliação da participação da EMGEPRON nas negociações de compensações (posição até julho de 2009)

<i>OM Contratante</i>	<i>Objeto do Contrato Principal</i>	<i>Exigência de offset nos editais de licitação ou pedidos de oferta?</i>	<i>Participação da EMGEPRON na negociação?</i>
CMatFN	Aquisição de 5 viaturas blindadas	Aquisição por dispensa de licitação por se tratar de padronização. A exigência da compensação foi feita juntamente com a aquisição.	Sim
	Aquisição de 18 viaturas blindadas	Aquisição por dispensa de licitação por se tratar de padronização. A exigência da compensação foi feita juntamente com a aquisição.	Sim
	Modernização de 30 viaturas M113	Sim, incluída no edital.	Sim
DEN	Licenciamento para construção de 4 NaPa	Aquisição por dispensa de licitação por se tratar de padronização. A exigência da compensação foi feita juntamente com a aquisição.	Não
	Aquisição de motores diesel	Aquisição por dispensa de licitação por se tratar de padronização. A exigência da compensação foi feita juntamente com a aquisição.	Não
AMRJ	Revisão turbinas Olympus e sobressalentes turbinas Tyne	Aquisição por inexigibilidade de licitação por se tratar de fornecedor exclusivo. A exigência da compensação foi feita juntamente com a aquisição.	Não
	Revisão de turbinas Tyne e Olympus	Aquisição por inexigibilidade de licitação por se tratar de fornecedor exclusivo. A exigência da compensação foi feita juntamente com a aquisição.	Sim
DAerM	Revisão geral de motores e manutenção de aeronaves	Sim, incluída no edital.	Sim
DAbM	Fornecimento de sobressalentes para motores diesel MTU	Aquisição por inexigibilidade de licitação por se tratar de fornecedor exclusivo. A exigência da compensação foi feita juntamente com a aquisição.	Não
DSAM	Recertificação de mísseis Aspide	Aquisição por inexigibilidade de licitação por se tratar de fornecedor exclusivo. A exigência da compensação foi apresentada após o primeiro pedido de cotação.	Não

Fonte: O autor.

Vale observar que a DSAM realizou uma licitação para aquisição de canhões de 40mmL70 ao final do ano de 2008, e incluiu no seu edital cláusulas de *offset*, não havendo a participação da EMGEPRON na negociação do processo de compensação. No entanto, a licitação foi cancelada.

Observa-se que nas aquisições realizadas por licitação pública internacional as exigências de *offset* faziam parte do edital, o que obrigava os fornecedores a atender este quesito, sob pena de desclassificação do certame por não cumprir as especificações apresentadas no referido edital. Nas aquisições feitas por dispensa e inexigibilidade de licitação, segundo os entrevistados, as exigências de *offset* foram feitas juntamente com o objeto do contrato principal. Entretanto, Ruivo (2009), Flores (2009) e Zanelatto (2009) concordam que, para os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, as negociações de

compensação são limitadas, “sem muito poder de barganha”, pelo fato de haver um só fornecedor.

Sobre a participação da EMGEPRON no processo de negociação das compensações, Flores (2009) informou que esta se deu de forma restrita, apenas na elaboração de cláusulas para os documentos formais. De forma semelhante, Zanelatto (2009) considerou a participação da referida empresa limitada às orientações iniciais.

Ao serem perguntados se a MB tem utilizado satisfatoriamente o mecanismo de *offset* nas importações de bens e serviços, os entrevistados responderam, de uma maneira geral, que não, por se tratar de um assunto relativamente novo na MB.

Deiana (2009) demonstrou ser profícua a interação com os órgãos da FAB que têm experiência na prática de *offset*, revelando a utilização do processo de escolha para a obtenção de Navios-Patrolha. Ao ser questionado sobre o *offset* nas futuras aquisições, mediante verbas orçamentárias de investimentos, afirmou:

No último mês de julho, esta Diretoria iniciou o processo de obtenção dos Navios-Patrolha de 1.800 t (NPa-1800), por meio de envio de solicitação de informações (*Request for Information*) a empresas estrangeiras que detêm a tecnologia de construção desses navios, considerados pela MB como possíveis fornecedores. O RFI enviado inclui as condições gerais de *offset* a serem atendidas pelos candidatos. Tendo em vista que o RFI inclui um grande número de participantes, a negociação detalhada de *offset* somente será levada a termo durante a segunda fase do processo (*Request for Proposals*). Considero oportuno observar, contudo, que a estratégia adotada pela MB para a obtenção dessa nova classe de navios, ou seja, construção no país de um projeto consagrado, com transferência de tecnologia para o estaleiro brasileiro, consiste, por si só, em notável *offset*, absolutamente em sintonia com a Política do MD, de transferir tecnologia com geração de empregos no país, independentemente de outros *offsets* a serem negociados. (DEIANA, 2009)

5.2.3 Análise da Prática de *Offset* na MB

O QUADRO 6 apresenta um panorama completo dos acordos de compensação negociados pelas OM da Marinha que adquirem bens e serviços importados, que justifiquem a utilização do *offset*. Observa-se que apenas cinco acordos foram efetivamente firmados até julho de 2009, revelando que a prática de *offset* na MB está apenas começando. Esta revelação é ratificada pelas respostas dos entrevistados que, ao serem questionados sobre o emprego satisfatório do mecanismo de compensação na Marinha, demonstraram que este tema ainda é uma novidade na MB.

Quanto à participação da EMGEPRON na condução do processo de compensação,

esta se deu de forma parcial, ou seja, metade das OM Contratantes solicitou a sua assessoria nas negociações, de acordo com o QUADRO 7, e restrita de acordo com os entrevistados. De acordo com todos os documentos básicos, explicitados no item 5.2.2, a participação desta empresa seria fundamental na condução do *offset*. A existência de um órgão de apoio técnico, principalmente no momento em que a Marinha começa a criar uma mentalidade sobre o *offset*, tem relevante importância para a padronização de procedimentos, o estabelecimento de requisitos e parâmetros de compensação e definição de critérios de análise das compensações oferecidas, de forma que as práticas adotadas pelas OM Contratantes guardem uma certa uniformidade. Caso contrário, OM distintas correm o risco de avaliar de forma diferente uma mesma transação de compensação oferecida por um mesmo fornecedor.

Retornando ao QUADRO 6, verifica-se que, apesar de a prática de *offset* ser incipiente na MB, os poucos acordos firmados proporcionam os seguintes benefícios: de transferência de tecnologia, através do treinamento de profissionais, assistência técnica e transferência de *know how*; investimentos em OMPS e empresas privadas; e produção de itens e realização de serviços. As áreas beneficiadas foram: tecnologia, nacionalização da manutenção, treinamento de pessoal e investimento na indústria naval. Nota-se que os resultados foram alcançados dentro do ambiente de restrição orçamentária explanado no início deste capítulo. As importações realizadas foram necessárias para o custeio e investimento já enquadrados nos orçamentos limitados, não sendo destinadas verbas suplementares para “comprar” os benefícios decorrentes. Os acordos de compensação firmados atingiram os objetivos da Política de *Offset* da MB, proporcionando oportunidades para: o crescimento do nível tecnológico e de qualidade de indústrias do setor naval e a obtenção de recursos externos para elevar a capacidade industrial e tecnológica do setor naval. Além disso, incrementaram a nacionalização, que é um dos objetivos da Política de Compensação do MD. De fato, as práticas compensatórias surgem como alternativas para o desenvolvimento industrial e tecnológico da indústria de defesa nacional.

Por outro lado, se forem considerados todos os acordos de compensação apresentados no QUADRO 6, firmados, negociados e em negociação, verifica-se um ambiente de novas oportunidades, com diversas modalidades de benefícios. Em um cenário mais amplo de oportunidades, existirá, além da necessidade de orientação, coordenação e centralização das ações da Política de *Offset*, por parte dos Órgãos de Direção Setorial da Marinha no âmbito dos seus Setores, uma interação destes Órgãos para um melhor aproveitamento dos benefícios gerados para o contexto da MB e do setor naval.

Vale mencionar que a MB está implementando o Processo de Seleção para a obtenção

de seus meios, o que possibilitará melhor negociação dos acordos e compensação, o que poderá resultar em maiores benefícios. Este processo é utilizado com sucesso na Aeronáutica para os programas de desenvolvimento e modernização de aeronaves.

5.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES

Foi constatado que a Marinha possui uma sistemática para a execução de sua Política de *Offset* que, apesar de necessitar de uma revisão em virtude da aprovação posterior da Política de *Offset* do MD, possibilitou a celebração de alguns acordos de compensação.

A prática de *offset* é ainda incipiente na MB, mas observa-se uma tendência para o seu crescimento, que pode ser constatada pelos acordos ainda não firmados, mostrados no QUADRO 6. Destaca-se que a Marinha passou a utilizar, através da DEN, um novo processo de obtenção de seus meios, o Processo de Seleção, que efetivamente possibilitará a negociação dos acordos de compensação, o que pode resultar em maiores benefícios.

A prática de *offset* demonstrou ser um instrumento eficaz de política de desenvolvimento industrial e tecnológico das indústrias do setor naval, nelas incluídas as OMPS, em tempos de restrição orçamentária da Marinha, gerando oportunidades de benefícios para as áreas de tecnologia, nacionalização da manutenção e treinamento de pessoal, de forma a atender a certas demandas institucionais que dificilmente ocorreriam sem a utilização de verbas orçamentárias suplementares.

Finalmente, são apresentadas as seguintes sugestões para o desenvolvimento da prática de *offset* na MB:

a) criar em cada ODS uma assessoria para tratar especificamente do tema compensação. Por possuírem as atribuições de orientar, coordenar e centralizar as ações da Política de Offset da MB no âmbito dos seus respectivos setores, os ODS devem contar com uma assessoria que tenha as seguintes finalidades:

- antecipadamente, identificar e manter atualizadas as necessidades setoriais passíveis de compensação;

- interagir com os demais ODS a fim de registrar as necessidades dos outros setores da MB e participar sobre a oportunidade de celebração de AC;

- estabelecer as prioridades para os AC, considerando as necessidades dos demais setores da MB; e

- orientar as DE na condução dos AC;

b) efetivar a participação da EMGEPRON no processo de negociação dos acordos de

compensação ou, na impossibilidade desta, de um órgão subordinado à SGM. Pelo fato de a MB contar com uma estrutura descentralizada, é de fundamental importância a participação de um órgão de assessoria ou apoio técnico no processo de negociação dos AC, com o propósito de padronizar procedimentos, estabelecer requisitos e parâmetros de compensação e definir de critérios de análise das compensações oferecidas, de forma que as práticas adotadas pelas diversas DE guardem uma certa uniformidade;

c) incentivar a utilização do Processo de Seleção na obtenção dos bens e serviços para a MB. O emprego do recurso da negociação na celebração dos acordos de compensação apresenta os melhores resultados em termos de benefícios gerados, uma vez que o processo necessita de um certo grau de flexibilidade que permita a participação das empresas concorrentes e o alcance dos objetivos definidos;

d) atualizar a Política de *Offset* da MB (BRASIL, 2001). Tomando por base a Política e as Diretrizes de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do MD, definir novos objetivos com enfoque nos interesses da Marinha;

e) atualizar o capítulo 6 do Manual de Logística da Marinha (BRASIL, 2002b). Neste capítulo devem ser incluídos os preceitos de negociação dos acordos de compensação e revistas as atribuições das OM envolvidas no processo de negociação desses acordos;

f) atualizar o capítulo 14 das Normas sobre Licitações, Acordos e Atos Administrativos (BRASIL, 2008b). Com a finalidade de facilitar as OM Contratantes, incluir nesta publicação modelos de referência que facilitem a formalização dos acordos de compensação; e

g) buscar maior interação com órgãos congêneres das demais Forças Armadas com experiência na condução de contratos de Compensação Comercial, industrial e tecnológica.

6. CONCLUSÃO

A prática de *offset* ocorre nas grandes compras governamentais, quando o Estado, na qualidade de comprador, com o objetivo de minimizar os efeitos causados pelo dispêndio de divisas internacionais, impõe algum tipo de compensação para gerar benefícios internos como condição para a aquisição de bens, serviços e tecnologia de fornecedor estrangeiro. No Brasil, esta prática está fundamentada no documento conhecido como Política e Diretrizes de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do Ministério da Defesa, que estabelece a necessidade, no âmbito do MD, de inclusão de acordos de compensação para as negociações de contratos de importação de produtos de defesa com valor igual ou superior a US\$ 5 milhões.

Os acordos de compensação são uma realidade no cenário internacional, sendo utilizados por dezenas de países tanto nas obtenções de produtos militares quanto civis. Estes países aprovam políticas de *offset* para o desenvolvimento de áreas consideradas estratégicas, conforme as suas necessidades. Os Estados Unidos da América, um dos maiores exportadores de armas do mundo, têm posição contrária à prática de *offset*, por entenderem que esta é uma ameaça à sua própria indústria, tanto do ponto de vista estratégico quanto econômico. No entanto, as suas empresas exportadoras de produtos de defesa celebraram mais de 500 acordos de compensação, no período de 1993 a 2005, totalizando valores superiores a US\$ 55 bilhões. À semelhança do Brasil, a República da Coreia, país emergente e de destaque no cenário mundial, possui uma política de compensação bem definida, aprovada pelo seu Ministério da Defesa, que prioriza a aquisição de tecnologia.

No Brasil, a Força Aérea Brasileira é a instituição pioneira e de maior experiência na questão de práticas compensatórias, portanto uma referência para a Marinha. O Comando da Aeronáutica adota como política, no âmbito de sua competência de direção e gestão, a negociação de compensações com fornecedores estrangeiros, como forma de promover o crescimento dos níveis tecnológicos e de qualidade do Parque Industrial Aeroespacial Brasileiro. Com o propósito de avaliar os resultados desta Política de Compensação, foram efetuados estudos de caso dos projetos F-5BR, VC-X, P-3BR e CL-X e constatada a geração benefícios na forma de transferência de tecnologia, investimento financeiro em capacitação industrial e tecnológica, treinamento de recursos humanos, contratação de serviços, produção sob contrato, capacitação de empresas nacionais, divulgação de empresas brasileiras com o objetivo de promovê-las no mercado internacional e programas educacionais na área

aeroespacial. Foram atingidos os objetivos políticos de promover o desenvolvimento do Parque Industrial Aeroespacial, ampliação do mercado de trabalho, obtenção de recursos externos para capacitação industrial e tecnológico do setor aeroespacial e capacitação e desenvolvimento de recursos humanos, entre outros.

No âmbito da Marinha foi constatado que a prática de *offset* é ainda incipiente, mas de grande potencial no sentido de gerar oportunidades. Os poucos acordos firmados proporcionam os seguintes benefícios: transferência de tecnologia, através do treinamento de profissionais, assistência técnica e transferência de *know how*; investimentos em OMPS e empresas privadas; e produção de itens e realização de serviços. As áreas beneficiadas foram: tecnologia, nacionalização da manutenção, treinamento de pessoal e investimento na indústria naval. Nota-se que os resultados foram alcançados dentro do ambiente de restrição orçamentária vivenciados nos últimos anos. As importações realizadas foram necessárias para o custeio e investimento já enquadrados nos orçamentos limitados, não sendo destinadas verbas suplementares para “comprar” os benefícios decorrentes. Os acordos de compensação firmados atingiram os objetivos da Política de *Offset* da MB, proporcionando oportunidades para: o crescimento do nível tecnológico e de qualidade de indústrias do setor naval e a obtenção de recursos externos para elevar a capacidade industrial e tecnológica do setor naval. Além disso, incrementaram a nacionalização, que é um dos objetivos da Política de Compensação do MD. De fato, as práticas compensatórias surgem como alternativas para o desenvolvimento industrial e tecnológico da indústria de defesa nacional.

Foi constatado que a Marinha está implementando o Processo de Seleção para a obtenção do Navio Patrulha de 1.800 toneladas de deslocamento. Este processo, amplamente utilizado pela Aeronáutica na seleção de empresas para o fornecimento de novas aeronaves e para a modernização daquelas em operação, possibilita de forma efetiva a negociação de acordos de compensação, o que pode resultar na geração de mais benefícios.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jorge Rangel. Assessor da Divisão de Contratos da Diretoria de Material Aeronáutico e Bélico. *Entrevista para elaboração de monografia para o C-PEM-2009*. 16 abr. 2009. Entrevista concedida ao autor.

ALVES, Marco Antonio. *O Orçamento Federal e seus reflexos nas atividades do Ministério da Defesa (MD)*. Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro. 1 abr. 2009. Conferência.

BALAKRISHNAN, Kogila. *Offsets: The Malasyan Scene*. Global Industrial Cooperation Conference. Athens. 8 a 11 mai. 2006. Conferência.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 22 fev. 2009.

_____. Congresso Nacional. *Lei Complementar n. 97 de 09 de junho de 1999*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 25 fev. 2009.

_____. Ministério da Defesa. *Portaria Normativa n° 764/MD*. Aprova a Política e as Diretrizes de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do Ministério da Defesa. Brasília, DF, 27 de dez. de 2002a.

_____. Comando da Aeronáutica. *Portaria n° 1.395/GC4*. Aprova a Política e Estratégia de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Aeronáutica: DCA 360-1. Brasília, DF, 13 de dez. de 2005a.

_____. Comando da Aeronáutica. *Portaria n° 1.397/GC4*. Aprova os Preceitos para a Negociação de Acordos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológico na Aeronáutica: ICA 360-1. Brasília, DF, 13 de dez. de 2005b.

_____. Marinha do Brasil. *Portaria n° 286/MB*. Aprova a Política de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Marinha do Brasil. Brasília, DF, 12 de nov. de 2001.

_____. Estado Maior da Armada. *Manual de Logística da Marinha*: EMA-400. 2. rev. Brasília, DF, 2002b.

_____. Secretaria Geral da Marinha. *Normas sobre Licitações, Acordos e Atos Administrativos*: SGM-102. 3. rev. Brasília, DF, 2008a.

CHAGAS, Fernando Torquato. *O offset no Exército Brasileiro*. In: WARWAR, Z. (Ed.). *Panorama da Prática de Offset no Brasil: uma visão da negociação internacional de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica*. Brasília: Projecto Editorial/Livraria Suspensa, 2004. p. 57-78.

CRUZ, Rogério Luiz Veríssimo. *Offset: o exemplo do setor aeroespacial brasileiro*. 2005. 139 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Aeroespaciais). Universidade da Força Aérea. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://cta.br>>. Acesso em: 19 mar. 2009.

DEIANA, Francisco Roberto Portella. Diretor de Engenharia Naval. *Entrevista para elaboração de monografia para o C-PEM-2009*. 11 ago. 2009. Entrevista concedida ao autor.

DYK, Johan J. Van. *O programa de Participação Industrial da África do Sul em perspectiva*. In: WARWAR, Z. (Ed.). *Panorama da Prática de Offset no Brasil: uma visão da negociação internacional de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica*. Brasília: Projecto Editorial/Livraria Suspensa, 2004. p. 387-426.

EUA. Department of Commerce Bureau of Industry and Security. *Offsets in Defense Trade. Eleventh Report to Congress*. Jan. 2007.

FILGUEIRAS, Eduardo Quesado. *Relatório: Breve Análise Comparativa dos Acordos de Compensação da SDDP-COPAC*. Brasília, 2008.

FLORES, Janito. Assessor de Mobilização do Comando do Material de Fuzileiros Navais. *Entrevista para elaboração de monografia para o C-PEM-2009*. 27 jul. 2009. Entrevista concedida ao autor.

FREITAS, Theodoro Carvalho de. *et al. A implantação da TV digital no Brasil e as negociações de contrapartidas*. Produto I – Avaliação sobre as melhores práticas de contratos com cláusulas de compensação e de atos internacionais de cooperação. 14 jun 2002. 510 f. São Paulo. 2002.

LEISTER, Margareth Anne. *Obrigações conexas, grupos de contrato e operações de offset*. In: WARWAR, Z. (Ed.). *Panorama da Prática de Offset no Brasil: uma visão da negociação internacional de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica*. Brasília: Projecto Editorial/Livraria Suspensa, 2004. p. 95-114.

MACEDO Carlos Eduardo. *A utilização do offset como opção de poder concedente: uma abordagem*. In: WARWAR, Z. (Ed.). *Panorama da Prática de Offset no Brasil: uma visão da negociação internacional de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica*. Brasília: Projecto Editorial/Livraria Suspensa, 2004. p. 115-127.

MIRANDA, Kelli Angela Cábria Lima de. *Política de compras do Comando da Aeronáutica e o aprendizado tecnológico dos fornecedores*. 2008. 204 f. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica). Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 2008.

MODESTI, Ancelmo. *Offset: teoria e prática*. In: WARWAR, Z. (Ed.). *Panorama da Prática de Offset no Brasil: uma visão da negociação internacional de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica*. Brasília: Projecto Editorial/Livraria Suspensa, 2004. p. 25-55.

_____. *Acordos de compensação: Offset*. Curso de negociação de contratos internacionais e acordos de compensação. Rio de Janeiro: Instituto de Logística da Aeronáutica. 2008a. Apostila.

_____. *A experiência do ComAer com a ferramenta offset*. Seminário de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica – *Offset*. Ministério da Defesa. Brasília. 24 out. 2008. 2008b. Seminário.

NÔGA, Denilson Medeiros. Chefe de Departamento da Diretoria de Aeronáutica Marinha. *Entrevista para elaboração de monografia para o C-PEM-2009*. 27 jul. 2009. Entrevista concedida ao autor.

PEIXOTO, Paulo Roberto Lossio. Chefe do Departamento de Abastecimento da Diretoria de Abastecimento da Marinha. *Entrevista para elaboração de monografia para o C-PEM-2009*. 28 jul. 2009. Entrevista concedida ao autor.

PELLEGRINO, Nelson. *O Parlamento e o offset*. In: WARWAR, Z. (Ed.). *Panorama da Prática de Offset no Brasil: uma visão da negociação internacional de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica*. Brasília: Projecto Editorial/Livraria Suspensa, 2004. p. 87-93.

RISDEN JR, Anatalício. *O Orçamento Federal e seus reflexos nas atividades do Ministério da Defesa (MD) e da Marinha do Brasil*. Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro. 1 abr. 2009. Conferência.

ROLO, Antônio Jorge Fernandes Garcia. *Incentivo/Fomento à Indústria de Defesa: Exemplo de Portugal*. IV Simpósio Internacional de Logística Militar. Ministério da Defesa. Rio de Janeiro. 15 a 17 abr. 2009. Conferência.

RUIVO, Humberto Moraes. Vice-Diretor de Sistemas de Armas da Marinha. *Entrevista para elaboração de monografia para o C-PEM-2009*. 28 jul. 2009. Entrevista concedida ao autor.

RZEZINSKI, Henrique; SERRADOR, José. *Embraer: a experiência industrial brasileira de receber e oferecer offsets*. In: WARWAR, Z. (Ed.). *Panorama da Prática de Offset no Brasil: uma visão da negociação internacional de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica*. Brasília: Projecto Editorial/Livraria Suspensa, 2004. p. 149-162.

SILVEIRA, V. *Defesa eleva pedidos de compensação em licitações*. Valor, São José dos Campos, segunda-feira, 1 de junho de 2009. Caderno A, p. A16.

SALZMANN, Brinley. *A ajuda disponível em offset e a contrapartida no Reino Unido*. In: WARWAR, Z. (Ed.). *Panorama da Prática de Offset no Brasil: uma visão da negociação internacional de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica*. Brasília: Projecto Editorial/Livraria Suspensa, 2004. p. 349-376.

VERZARIU, Pompiliu. *O cenário global dos offsets no Novo Milênio*. In: WARWAR, Z. (Ed.). *Panorama da Prática de Offset no Brasil: uma visão da negociação internacional de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica*. Brasília: Projecto Editorial/Livraria Suspensa, 2004. p. 239-343.

WARWAR, Zuhair. (Ed.). *Panorama da Prática de Offset no Brasil: uma visão da negociação internacional de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica*. Brasília: Projecto Editorial/Livraria Suspensa, 2004.

ZANELATTO, Liberal Enio. Vice-Diretor Administrativo e Financeiro do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro. *Entrevista para elaboração de monografia para o C-PEM-2009*. 11 ago. 2009. Entrevista concedida ao autor.