

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC (IM) MÁRCIO PEIXOTO FERREIRA

A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE ACORDOS *OFFSETS* NO BRASIL:

uma análise da Política de Compensação Tecnológica,

Industrial e Comercial de Defesa

Rio de Janeiro

2020

CC (IM) MÁRCIO PEIXOTO FERREIRA

A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE ACORDOS *OFFSETS* NO BRASIL:
uma análise da Política de Compensação Tecnológica,
Industrial e Comercial de Defesa

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CMG (RM1) William de Sousa Moreira

Coorientador: CC (IM) Marcus Eduardo Fernandes Maia

Rio de Janeiro

Escola de Guerra Naval

2020

AGRADECIMENTOS

A Deus que permitiu que tudo isso fosse possível.

À minha amada esposa Waleska e aos meus adoráveis filhos, Pedro e Giovanna, que souberam tão bem compreender os momentos de minha ausência em função deste curso. Vocês são o alicerce e a razão de tudo!

Aos meus pais: Carlos (*in memoriam*) e Suely, pela sólida formação moral e priorização da minha educação em detrimento de benefícios próprios.

Ao meu padrinho e amigo Vice-Almirante (RM1-EN) Deiana, que esteve ao meu lado em todos os momentos, sempre me apoiando e motivando.

Ao Capitão de Mar e Guerra (RM1) William Moreira, meu orientador, pelo incentivo em estudar este tema e pelas sugestões e intervenções, que foram de grande relevância para a confecção deste estudo.

Ao Capitão de Mar e Guerra (IM) Luiz Rodrigues, ao Capitão de Fragata (IM) Felbinger e ao Capitão de Corveta (IM) Marcus Fernandes, pelo suporte ao desenvolvimento da minha argumentação e pelas contribuições para a sofisticação do encadeamento lógico desta pesquisa.

Aos amigos da Turma Almirante Maximiano e aos camaradas do nosso C-EMOS 2020, pela honra de ter compartilhado com vocês estes bons momentos em que pudemos realizar um proveitoso intercâmbio de conhecimentos.

Aos meus professores e instrutores, de hoje e de sempre, por todos os conhecimentos e experiências a mim passados.

A todos, o meu mais sincero obrigado.

“Economia, frequentemente, não tem relação com o total de dinheiro gasto, mas com a sabedoria empregada ao gastá-lo.”

(Henry Ford)

RESUMO

Esta dissertação se propõe a analisar a evolução da Política de acordos *offsets*, mais especificamente, a Política de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial de Defesa. Seu objetivo é identificar as contribuições, oportunidades e lacunas trazidas por essa norma, considerando as transformações a ela associadas, ocorridas no período compreendido entre os anos de 2002 e 2018. A justificativa da pesquisa é a compreensão dos acordos *offsets* como mecanismos eficientes e privilegiados para a obtenção de tecnologias e o fomento da indústria nacional de defesa, favorecendo, assim, a redução da dependência externa e a autossuficiência tecnológica. Identificou-se que seu foco é a ampliação do domínio tecnológico do Estado, a consolidação e o aperfeiçoamento da competitividade da Base Industrial de Defesa. Para tanto, utiliza-se da própria capacidade do Estado na busca pela autonomia da cadeia produtiva; pela diminuição da dependência externa; pela majoração do valor agregado dos produtos de defesa; pela inserção no mercado externo; e pela consolidação da sua base tecnológica e industrial de defesa. Constatou-se que a norma de 2018 veio para uniformizar e consolidar os conceitos sobre as práticas de compensação, permitindo uma maior credibilidade jurídica por parte dos fornecedores estrangeiros interessados em fazer negócios com Brasil. Concluiu-se que uma boa e eficaz utilização do *offset* pode trazer ganhos sociais e econômicos, assim como contribuir para a garantia dos interesses e a defesa dos patrimônios nacionais. Porém, são necessárias medidas estruturais e sinérgicas entre o Governo, a Indústria e a Universidade que permitam absorver tais oportunidades, a fim de fortalecer a indústria nacional, reduzir a dependência externa e ampliar o domínio tecnológico do Estado.

Palavras-chave: Acordos de Compensação. *Offset*. Política de Compensação. Tecnologia.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Base Industrial de Defesa
BIS	<i>Bureau of Industry and Security</i>
CM	Comandante da Marinha
CMID	Comissão Mista de Indústrias de Defesa
EMA	Estado-Maior da Armada
END	Estratégia Nacional de Defesa
FAB	Força Aérea Brasileira
FA	Forças Armadas
ICC	<i>International Chamber of Commerce</i>
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
MB	Marinha do Brasil
MD	Ministério da Defesa
ODG	Órgão de Direção Geral
ODS	Órgão de Direção Setorial
OMC	Organização Mundial do Comércio
PComTIC Defesa	Política de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial de Defesa
PDN	Política de Defesa Nacional
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PND	Política Nacional de Defesa
POBPRODE	Política de Obtenção de Produtos de Defesa
PRODE	Produtos de Defesa
SEPROD	Secretaria de Produtos de Defesa
UNCITRAL	<i>United Nations Commission on International Trade Law</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	BASE CONCEITUAL.....	10
2.1	Conceito de <i>offset</i>	10
2.2	Tipos, espécies e modalidades de <i>offset</i>	12
2.3	Oportunidades e desafios nas práticas de <i>offset</i>	16
3	O <i>OFFSET</i> NO BRASIL.....	21
3.1	Síntese histórica do surgimento do <i>offset</i> no Brasil.....	21
3.2	Legislação e normas relativas ao <i>offset</i> no Brasil.....	23
4	A POLÍTICA DE <i>OFFSET</i> NO ÂMBITO DA DEFESA	31
4.1	Contextualização do Ministério da Defesa.....	31
4.2	Análise da PComTIC Defesa.....	32
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	43
	REFERÊNCIAS	47

1 INTRODUÇÃO

Em um mundo cada vez mais volátil, incerto, complexo e ambíguo (VUCA)¹, não se pode negar que complexas ameaças e incertezas assolam o horizonte a médio e longo prazos. O Brasil, por ser um país² de dimensões continentais e possuidor das mais variadas riquezas, possui relevante importância geopolítica no cenário internacional e deve estar preparado para garantir seus interesses e defender seu patrimônio. Responsabilidade de tal magnitude exige sinergia entre o Governo, a Indústria e a Universidade³, para assegurar os interesses do Estado.

Para garantir a segurança e a manutenção dos objetivos nacionais, diante do contexto internacional apresentado, faz-se mister o desenvolvimento de uma Base Industrial de Defesa (BID) visando à independência tecnológica e à autossuficiência em relação ao mercado externo. No entanto, os Estados detentores de tecnologias militares, em função do caráter estratégico e dos elevados custos a elas associados, acabam impondo elevado grau de confidencialidade a esse conhecimento.

Os Estados desejam resguardar seus mais diversos interesses, em especial aqueles vinculados à soberania nacional e à sua própria economia, de forma que nem sempre essas tecnologias estão disponíveis pelas vias usuais de comércio. Assim, as parcerias internacionais surgem como uma possibilidade de alavancar o desenvolvimento tecnológico e industrial dos países menos desenvolvidos, assim como de reduzir o hiato tecnológico em relação àqueles mais desenvolvidos.

¹ Do acrônimo das palavras em inglês “Volatility, Uncertainty, Complexity and Ambiguity.” O conceito foi empregado na década de 1990 pelo *U.S Army War College* para explicar o mundo no cenário pós-Guerra Fria (1947-1991). Q. Who first originated the term VUCA (Volatility, Uncertainty, Complexity and Ambiguity)? *U.S. Army Heritage and Education*, Carlisle, Pensilvânia, 17 de maio de 2019. Disponível em <<http://usawc.libanswers.com/faq/84869>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

² Neste trabalho, a palavra “país” tem o mesmo significado de Estado, sendo constituído por povo, território e governo.

³ Essa interação sinérgica entre o meio acadêmico — elemento indutor do conhecimento —, o sistema indústria — setor produtivo capaz de ampliar a produção — e o governo — como fomentador e regulador da economia — faz parte do modelo da tripla hélice, desenvolvido por Henry Etzkovitz e Loet Leydesdorff na década de 1990, cujas finalidades são a difusão de novos conhecimentos e o incentivo à inovação (Vieira; Álvares, 2017).

Utilizando-se do poder de compra dos Estados, os acordos *offsets* emergem como um mecanismo eficiente e privilegiado para a obtenção de tecnologias, sem os quais seriam necessários muitos anos para atingir o estado desejado de desenvolvimento. Os acordos de compensação, normalmente, originam-se nas aquisições de defesa, haja vista os elevados valores envolvidos em transações dessa natureza.

Desde a criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999, nota-se uma tendência de centralização das atividades sob sua coordenação, como o orçamento de defesa, as operações militares, a cooperação internacional em defesa e as aquisições afetas à Segurança Nacional. Além disso, tornou-se responsável pela implantação de políticas de interesse das Forças Armadas (FA) e órgãos subordinados.

Nessa lógica, o MD publicou a Portaria Normativa nº 764, de 27 de dezembro de 2002, aprovando sua Política de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica nas compras militares. Tendo em vista as várias mudanças políticas, econômicas e legislativas que ocorreram, foi necessário adequar essa norma às práticas atuais. Desse modo, em 23 de outubro de 2018, foi aprovada a Política de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial de Defesa (PComTIC Defesa), que consigna o que há de mais atual sobre práticas compensatórias, incorpora outras leis importantes e consolida as principais orientações jurídicas e estratégicas sobre a matéria na área da defesa.

Considerando a relevância dessa Política e das transformações a ela associadas, ocorridas no período compreendido entre os anos de 2002 e 2018, esta pesquisa tem por objetivo identificar as contribuições, lacunas e oportunidades trazidas pela PComTIC Defesa. Para alcançar esse propósito, a seguinte questão de pesquisa se coloca: quais foram as principais alterações trazidas pela PComTIC Defesa no âmbito das FA?

Para responder ao que se propõe, procedeu-se a uma pesquisa bibliográfica exploratória de forma a proporcionar maior familiaridade com o problema, tornando-o mais

claro, por meio de uma comparação analítica entre a norma anterior e a atual política de compensação tecnológica, industrial e comercial do MD.

Adicionalmente, foi realizada uma pesquisa documental fundamentada na PComTIC Defesa, que ainda é um documento pouco explorado, em virtude de sua recente promulgação, que traz novidades em relação à Política estabelecida dezesseis anos antes. Diante disso, foram também examinadas informações disponibilizadas em livros, revistas, artigos acadêmicos, dissertações e teses sobre os acordos *offsets*, com a finalidade de estabelecer conceitos e identificar contribuições, deficiências e perspectivas na utilização de tais compensações.

Para cumprir o objetivo proposto, esta dissertação foi desenvolvida em cinco capítulos, incluindo a presente introdução. No segundo capítulo, são mostrados os principais referenciais teóricos acerca dos *offsets*, assim como seus pontos fortes e fracos, importantes para o encadeamento lógico e a melhor compreensão deste trabalho. No capítulo três, são abordados aspectos históricos sobre o *offset* no Brasil, com foco na Marinha do Brasil (MB), e listadas, de forma evolutiva, leis, normas e regras jurídicas acerca dos acordos de compensação. O capítulo quatro apresenta uma breve contextualização do MD e uma análise detalhada da PComTIC Defesa, cerne desta pesquisa. No quinto e último capítulo foi discorrida uma conclusão fundamentada nas considerações depreendidas das mais recentes práticas acerca dos acordos *offsets*, com base nas novidades trazidas pela portaria normativa de 2018.

2 BASE CONCEITUAL

Nesta seção são descritos os conceitos centrais sobre os acordos *offsets*, perpassando seus tipos, espécies e modalidades, com o objetivo de permitir uma melhor leitura e compreensão deste trabalho. Ao final, são listadas oportunidades e limitações sobre o assunto.

2.1 Conceito de *offset*

Segundo Vieira e Álvares (2017), os acordos de compensação ocorrem no momento que um ente privado se compromete a fornecer contrapartidas, durante a execução contratual, que contribuam para o desenvolvimento de projetos nacionais como condição da compra de bens ou serviços de grande vulto pelo Estado. Essas compensações visam não apenas a mitigar os impactos negativos na balança comercial, mas, principalmente, a gerar benefícios de natureza tecnológica e industrial. Ademais, o beneficiário poderá ser um terceiro, desde que contribua com os interesses do Estado, propiciando, por exemplo, geração de emprego, treinamento de recursos humanos e fortalecimento da indústria nacional.

Todavia, a literatura não é unânime quanto à definição dos acordos de compensação. Há diferentes conceitos sobre os tipos e aplicações de *offsets*, a depender da utilização e dos objetivos estabelecidos pelos diversos Estados e organizações que deles fazem uso. Assim, é importante conhecer algumas dessas visões.

A *United Nations Commission on International Trade Law*⁴ (UNCITRAL), em seu guia legal sobre as transações de contracomércio, entende os *offsets* como transações envolvendo o fornecimento de bens de alto valor ou de sofisticação tecnológica, que podem incluir:

⁴ A UNCITRAL é um órgão subsidiário da Assembleia Geral da ONU que desempenha a função de facilitador do comércio e do investimento internacional. *Legal Guide on International Countertrade Transactions*. Genebra (1993). Disponível em: <<https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/sales/countertrade/countertrade-e.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

transferência de tecnologia e *know-how*; promoção de investimentos; e acesso facilitado a um mercado em particular. De modo geral, é a obrigação do exportador empreender investimento no país comprador como condição para celebrar um contrato ou vencer uma licitação.

Já a Organização Mundial do Comércio⁵ (OMC), em seu Acordo sobre Compras Governamentais, evidencia que os *offsets* são compensações usadas para estimular o desenvolvimento local ou a melhora nas contas da balança de pagamentos, por meio de conteúdo doméstico, licenciamento de tecnologia, requisitos de investimento, contrapartidas ou requisitos similares.

Os entendimentos da UNCITRAL e da OMC não são os únicos aceitos e utilizados internacionalmente. O *Bureau of Industry and Security*⁶ (BIS), órgão subordinado ao Departamento de Comércio estadunidense, relaciona *offsets* com a negociação de bens e/ou serviços da área de defesa, sendo esses legalmente definidos em seu regulamento. Além disso, entende que o termo se relaciona às práticas de compensação industrial, de forma que compensações de outra natureza não são consideradas como *offset*.

Os *offsets* são mecanismos necessários e importantes na indução de política tecnológica, industrial e comercial em diversos Estados. A despeito de, normalmente, serem aplicados nas aquisições governamentais do setor de defesa, também geram outros benefícios econômicos e sociais para o adquirente. Os ganhos são diversos, propiciando melhorias em várias outras áreas, não necessariamente a militar. Não obstante, para o aproveitamento eficiente dessas potencialidades, deve-se ter prioridades industriais e tecnológicas, considerando as características, competências e necessidades inerentes ao Estado comprador (MODESTI, 2004).

⁵ A OMC é uma organização criada com o objetivo de regular e supervisionar as relações comerciais entre os diversos membros que a compõem. *Overview of the Agreement on Government Procurement*. Nova Iorque, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/zNYUTr>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

⁶ O BIS é uma agência do Departamento de Comércio dos Estados Unidos da América que lida com questões que envolvem segurança nacional e alta tecnologia. Disponível em: <<https://www.bis.doc.gov/index.php/other-areas/strate-gic-industries-and-economicsec-urity-sies/offsets-in-defense-trade>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

Releva mencionar que, atualmente, mais de 130 Estados impõem compensações a seus fornecedores por ocasião de suas aquisições e, via de regra, em compras governamentais do setor de defesa, conforme o guia 2019 da *International Chamber of Commerce*⁷ (ICC). Percebe-se, até aqui, que os *offsets* são exigências feitas por ocasião de compras governamentais de grande vulto, a partir das quais o Estado comprador procura otimizar a obtenção de investimentos, tecnologias, vendas domésticas, entre outros. Tal definição é bastante ampla e não se adstringe ao universo das aquisições de defesa.

A par das diversas definições, doravante, será adotado o conceito de *offset* instituído pela Portaria Normativa nº 61/2018 do MD, a PComTIC Defesa, o mais recente marco regulatório sobre o tema, a saber:

Compensação é qualquer prática compensatória acordada entre as partes, como condicionante para a importação de bens e serviços, com o propósito de propiciar benefícios de natureza tecnológica, industrial ou comercial (BRASIL, 2018a).

Por envolver diversas operações que consideram a lógica tradicional das contratações de compra e venda de um bem ou serviço, as compensações refletem interesses complexos e capacidades diversas entre as partes, envolvendo obrigações bastante particulares. Por isso, faz-se necessário conhecer seus tipos, espécies e modalidades.

2.2 Tipos, espécies e modalidades de *offset*

Embora as práticas compensatórias, denominadas como *offset*, sejam assunto atual e regularmente utilizadas nas obtenções de defesa, conforme já afirmado, não possuem unidade de nomenclatura e definições no âmbito internacional. Essas divergências informacionais acabam, esporadicamente, gerando empecilhos às negociações de contrapartidas.

⁷ ICC é uma organização empresarial mundial que atua para o crescimento do comércio mundial e o desenvolvimento da economia global. *Guide to International Offset Contracts*, Paris, 2019. Disponível em: <<https://iccwbo.org/publication/icc-ecco-guide-international-offset-contracts-2019/>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

Com intuito de auxiliar o entendimento durante esta pesquisa, assim como observado na literatura contemporânea disponível, os *offsets* podem ser classificados em três níveis: tipo, espécie e modalidade (VIEIRA; ÁLVARES, 2017).

Quanto ao tipo, conforme seus arranjos jurídico-contratuais, os *offsets* são normalmente divididos em diretos e indiretos. O primeiro tipo são as compensações diretas, aquelas relacionadas ao objeto do contrato principal (coprodução, subcontratação, transferência de tecnologia, capacitação de pessoal, produção licenciada, financiamento), ou seja, *offsets* aplicados especificamente ao objeto do contrato de importação. Na mesma lógica compensatória, as compensações indiretas são operações não inteiramente relacionadas com o atendimento do objeto, mas que visam a induzir políticas públicas de inovação tecnológica e industrial em diversos setores da economia.

De acordo com Vieira e Álvares (2017), mesmo sem estarem diretamente relacionadas ao objeto, as compensações indiretas permitem o aproveitamento das capacidades existentes nas empresas contratadas ou subcontratadas em atividades de investimento em setor estratégico do Estado contratante, capacitação de pessoal e transferência de tecnologia de interesse nacional.

Matthews (2014) cita, ainda, o termo “*offset* semidireto”, referindo-se à compensação dentro de qualquer área do setor de defesa, mesmo que não se relacione especificamente ao contrato principal atrelado àquele setor na qual a obrigação é estabelecida. Entretanto, dado que uma proposta contempla diversos projetos e pode envolver uma combinação de compensações diretas e indiretas, essa classificação vem caindo em desuso em função da dificuldade de análise dos diversos proponentes.

Pelo que se pode depreender, seria mais apropriado que, quando houver diversos projetos, cada um seja classificado em direto ou indireto, o que evita possíveis equívocos de interpretação e permite melhor classificação das propostas de compensação.

No que tange à espécie, segundo Vieira e Álvares (2017), as compensações podem ser: comerciais, industriais e tecnológicas. Tal classificação também é levada em conta na PComTIC Defesa e no §11 do artigo 3º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Cabe mencionar que um mesmo projeto poderá conter arranjos com uma ou mais modalidades de compensação, as quais retratam as espécies mencionadas. Os conceitos apresentados a seguir são interpretações realizadas com base na literatura consultada durante este trabalho.

As compensações comerciais são operações de comércio simples, em que o fornecedor compra produtos das empresas do Estado contratante. Seu foco está na diminuição do desequilíbrio da balança comercial, pois, no momento em que se fizer uma determinada importação, haverá produtos sendo exportados. Elas podem ser efetuadas nas modalidades de troca (*Barter*), contracompra (*Counter-Purchase*) ou recompra (*Buy-Back*) (BRASIL, 2018a).

A troca (*Barter*) é a forma de um escambo internacional, por se tratar de uma troca direta de bens por outros bens, sem envolver moeda. O fornecedor estrangeiro negocia o pagamento dos produtos fornecidos em outros produtos do Estado demandante.

A contracompra (*Counter-Purchase*) possui as mesmas características da modalidade de troca (*Barter*), porém envolve valores monetários. O Estado comprador importa produtos e remunera o fornecedor por meio de moeda. O fornecedor garante que determinada quantidade de produtos sejam exportados e remunerados monetariamente.

Na recompra (*Buy-Back*), o fornecedor estrangeiro capacita e autoriza o beneficiário a produzir bens que serão empregados no objeto principal, aceitando como pagamento total ou parcial produtos derivados do produto originalmente importado.

As compensações industriais estão relacionadas à industrialização, no Estado adquirente, de produtos ainda não produzidos ali, podendo envolver desde a montagem até a nacionalização de alguns componentes. Suas modalidades são: coprodução; produção sob

licença; produção subcontratada; cooperação industrial; e investimento em capacitação industrial (BRASIL, 2018a).

Na coprodução, tanto o fornecedor estrangeiro quanto o beneficiário desenvolvem em conjunto o projeto para produção de bens que podem ou não fazer parte do contrato principal. Nesse caso, é fundamental a sinergia entre os participantes quando envolver a produção de bens de alta tecnologia e que não estejam no domínio de nenhum dos participantes.

A produção sob licença se caracteriza pela produção no país demandante de produto sob licença ou autorização de empresa estrangeira ou seu componente protegido por direitos de propriedade intelectual em conformidade com a licença.

Na produção subcontratada, parte de um componente de produto manufaturado estrangeiro é produzido, no país comprador, sob responsabilidade da subcontratada, incluindo a aquisição das licenças, no caso de componente protegido por propriedade intelectual.

Na cooperação industrial ocorre o desenvolvimento e a produção em parceria de produto, incluindo pesquisa, desenvolvimento e inovação conjuntos, geração de postos de trabalho e aquisição de bens produzidos no adquirente, visando ao completo suporte logístico do produto adquirido durante seu ciclo de vida.

O investimento em capacitação industrial é caracterizado pela aplicação de recursos realizada por fornecedor estrangeiro no desenvolvimento da indústria do Estado contratante, que permita manter ou modificar o produto, desenvolver modificações em sua fabricação e desenvolver novos produtos.

As compensações tecnológicas são mais complexas e possuem impacto direto no desenvolvimento nacional, pois envolvem transferência de tecnologia e intercâmbio de informações de nível tecnológico superior à capacidade atual do Estado. Elas podem ocorrer por meio de duas modalidades: transferência de tecnologia; e investimento em capacitação tecnológica (BRASIL, 2018a).

A transferência de tecnologia é representada pelo licenciamento ou cessão do conhecimento tecnológico diretamente relacionado com a fabricação ou desenvolvimento de produto protegido por direitos de propriedade intelectual. Inclui a assistência técnica, compreendida como assessoria permanente prestada pela cedente, mediante técnicas, desenhos, estudos, instruções enviadas ao Estado contratante e outros serviços semelhantes. Essa transferência, pode, ainda, tomar a forma de pesquisa e desenvolvimento (P&D), assistência técnica, capacitação de pessoal, ou outras atividades como resultado de contratos de aquisição com as empresas estrangeiras, que revelem um salto qualitativo do patamar tecnológico do Estado. Segundo Suman⁸ (2010 *apud* CARLOS, 2013), em todo mundo, mais de 35% dos *offsets* negociados se referem a essa modalidade.

No caso de investimento em capacitação tecnológica, o fornecedor estrangeiro investe no desenvolvimento dessa capacitação no Estado demandante, de modo a permitir alterar o produto, desenvolver modificações em sua confecção e, assim, fabricar novos produtos.

No Brasil, de acordo com a PComTIC Defesa, todas as modalidades de *offset* supracitadas são admitidas. No entanto, devido à importância das compensações tecnológicas nas aquisições realizadas pelo setor de defesa brasileiro, embora haja uma diversidade de opções, percebeu-se durante esta pesquisa que, sempre que possível, busca-se uma modalidade que proporcione a transferência de uma tecnologia ainda não dominada.

2.3 Oportunidades e desafios nas práticas de *offset*

Do exposto até o momento, pode-se observar que o *offset* é uma prática comercial flexível em sua execução, haja vista a existência de várias formas distintas e aceitas pelo

⁸ Suman, M. 2010. Defence Offsets: Proving Detrimental to the Services. *India Defense Review*. Disponível em: <<http://www.indiandefencereview.com/news/defenceoffsets-proving-detrimental-to-the-services/0/>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

mercado. Essa possibilidade faz dos acordos de compensação algo bastante atraente aos governos nacionais, pois, intrinsicamente, têm potencial de suprir diversos interesses do Estado contratante, sejam socioeconômicos, sejam aqueles ligados à defesa da pátria.

As diversas carências existentes, das mais simples às mais complexas, podem ser mitigadas com o uso dessa prática como instrumento de política pública, que passa a envolver o uso sistemático das compensações, e que torna-se, como consequência, a grande motivadora para a exigência de *offsets* junto aos fornecedores internacionais contratados.

No que tange à BID, para Romaneli (2016), os *offsets*, mesmo que se caracterizem como uma panaceia, por apresentarem limitações, podem favorecer o setor produtivo de defesa, uma vez que as empresas beneficiárias de compensações poderão se expandir, tornando-se mais competitivas e, conseqüentemente, alcançar mercados internacionais.

Os acordos de compensação que abarcam transferência de tecnologia e/ou investimento em capacitação tecnológica constituem oportunidade ímpar, podendo ocorrer por meio de investimentos específicos, como P&D, assistência técnica, treinamento e até mesmo contemplando a formação de centros de pesquisas científicas. O principal objetivo dessas modalidades de *offset* é aumentar qualitativamente o nível tecnológico do Estado.

A inovação tecnológica tem se mostrado um importante alicerce para que os Estados se desenvolvam e se tornem mais competitivos neste cenário cada vez mais acirrado por disputas e interesses. Staub (2001) afirma que aquele que detiver o conhecimento tecnológico estará predestinado a dominar, tanto econômica quanto politicamente, os menos inovadores.

Outra possibilidade ocorre quando envolve a produção sob licença, visto que, para fabricar um produto, é necessário ter o completo domínio dos dados e das técnicas envolvidas no processo (VIEIRA; ÁLVARES, 2017), sendo uma forma atraente em especial para Estados

que objetivam aumentar sua base tecnológica sem arcar com todos os custos, estruturas e tempo necessário do processo lógico de P&D.

Nesse sentido, a tecnologia é um meio para inovação⁹, que, por sua vez, traz consigo inúmeras atividades — científicas, tecnológicas, organizacionais, financeiras e comerciais — que permitem o desenvolvimento de pesquisas e conduzem ao incremento de novos processos e produtos (CARLOS, 2013). Além disso, contribui para melhores oportunidades nos diversos setores do Governo, da Indústria e da Universidade.

Por outro lado, para Vieira e Álvares (2017) a incapacidade de absorção de novas tecnologias, quando o beneficiário não possui pré-requisitos mínimos para dominá-la, é considerada como limitação à sua transferência. Nessa condição, todas as possibilidades se resumiriam à obsolescência ou mesmo a cópias daquilo que já foi desenvolvido pelo fornecedor. Uma forma de atenuar tal problema seria a elaboração de projetos com base em pré-requisitos bem definidos sobre o que se pretende obter.

Ademais, embora os *offsets* sejam uma possibilidade para “forçar” transferências, tendo-se em mente que os Estados, normalmente, não cedem tecnologias estratégicas e que inovar não é aprender o que já existe, a política nacional não pode se concentrar ou se amparar apenas na prática de compensações tecnológicas. Assim, o investimento em educação, capacitação técnica, ciência, promoção da inovação na BID são fundamentais para que o Estado alcance sua independência.

A compensação industrial, inicialmente, é uma maneira que o fornecedor estrangeiro tem para reduzir seus custos com mão de obra e matéria-prima, aproveitando-se do conteúdo local¹⁰. No entanto, identificou-se durante esta pesquisa que para a indústria local

⁹ A inovação que se trata neste trabalho é a inovação tecnológica voltada para o setor específico de produtos de defesa, incluídas aquelas de emprego dual. Sob a caracterização didática, a inovação pode ser incremental (aperfeiçoamento de produtos, processos ou serviços) ou disruptiva (novo produto ou processo) (OCDE, p. 55-57).

¹⁰ Para fins deste estudo será considerado como conteúdo local o somatório de insumos já existentes no país — mão de obra e matéria-prima por exemplo —, oriundos de *offset* e oriundos de transferência de tecnologias.

pode haver outros benefícios, como o aumento da produção, a geração de empregos, a absorção de conhecimentos técnicos e treinamentos.

No caso de compensação comercial, os *offsets* também podem favorecer as indústrias estratégicas por meio de algumas de suas modalidades (VIEIRA; ÁLVARES, 2017). A contracompra é uma delas, onde o Estado, ao escolher a beneficiária, deseja exportar e promover produto específico junto ao país fornecedor, permitindo que aquela amplie seus negócios.

Nesse sentido, uma pesquisa realizada nos Estados Unidos da América — maior exportador do mercado de defesa — revelou que 59% dos entrevistados concordam com a premissa de que os *offsets* são fundamentais para se ganhar contratos (SPREEN¹¹, 2007 *apud* VIEIRA; ALVÁRES, 2017).

Apesar disso, os *offsets* possuem deficiências tanto de ordem procedimental quanto de ordem política. Segundo Rossi (2015), diversas questões influem nesse sentido, quais sejam: assimetria de informações; risco de o fornecedor não cumprir o que foi acordado; mudanças internas nas áreas econômicas e de relações internacionais entre os Estados envolvidos; ausência de transparência em virtude de questões de segurança nacional; e, até mesmo, má fé. Dessa forma, tais dificuldades na operacionalização dos *offsets*, principalmente a falta de definição e de regras consensuais, podem gerar insegurança entre as partes e, conseqüentemente, causar impactos nos custos de transação.

Embora usual, a prática de *offset* não é unânime, existindo muitas críticas sobre ela. Os possíveis desvios de finalidades nas compras governamentais, como fraudes e corrupção¹², representam a forma mais profunda e destrutiva do funcionamento estatal, podendo ocasionar falhas nas atividades econômicas do Estado, no qual o *offset* se inclui.

¹¹ SPREEN, W. E. 2007 *apud* KHAN, Asif. *Market trends and analysis of defense offsets*. Disponível em: <<http://www.thefreelibrary.com/Market+trends+and+analysis+of+defense+offsets.-a0234075012>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

¹² Segundo Nye (1967 *apud* PIMENTEL, 2019), a corrupção envolve o desvio das obrigações formais da função pública, para obtenção de ganhos pecuniários ou status com o aproveitamento das relações privadas (pessoais, familiares, grupos privados).

Outro ponto que requer atenção, é que as práticas de compensação vão de encontro aos princípios de livre comércio, uma vez que a proposta não é avaliada apenas em relação ao produto que se pretende adquirir, mas, principalmente, por aquilo que o ofertante tem a propor como contrapartida.

Diante disso, o Fundo Monetário Internacional, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a OMC entendem que as compensações prejudicam os exportadores e o comércio internacional de forma geral (ROSSI, 2015). Segundo o citado autor, no âmbito da União Europeia, os *offsets* são considerados potencialmente discriminatórios, conforme a Diretiva 2009/81.

É inegável que uma boa e eficaz utilização do acordo de compensação pode trazer ganhos aos Estados em desenvolvimento. Todavia, um *offset*, isoladamente, de nada adiantará se não houver medidas estruturais domésticas que permitam a absorção de tais oportunidades, bem como a utilização dessas para, futuramente, se desenvolver com suas próprias forças. Ainda que sua aplicação às contratações envolvendo produtos de defesa (PRODE) seja compulsória por força de normativos, e mesmo que bem executado, somente o *offset* não é suficiente para solucionar os atrasos industriais e tecnológicos de um Estado.

Por fim, mais do que uma simples análise jurídica quanto à viabilidade das práticas de *offset*, deve-se, principalmente, buscar efetividade na agregação de conteúdo local e valor tecnológico. Nesse contexto, as aquisições do setor de defesa se revelam promissoras na implementação de políticas públicas, dependendo apenas de uma real atuação política e estratégica para consecução dos objetivos nacionais.

3 O *OFFSET* NO BRASIL

Como será visto adiante, a prática de *offset* passou por inúmeras mudanças ao longo dos anos, contudo, a guinada como política pública ocorreu na virada do século XX para o XXI, quando se tornou ferramenta importante para o avanço tecnológico e o fomento da indústria nacional de defesa, contribuindo, assim, para redução da dependência externa e da lacuna tecnológica entre os Estados menos e mais desenvolvidos.

3.1 Síntese histórica do surgimento do *offset* no Brasil

Segundo Modesti (2004), a primeira operação que pode ser considerada como uma prática de *offset* no Brasil de que se tem conhecimento ocorreu sob a forma de permuta, no princípio da década de 1950. Na ocasião, a Força Aérea Brasileira (FAB) adquiriu do Reino Unido aeronaves Gloster Meteor TF-7 e F-8, que foram trocadas pelo valor equivalente em algodão. Segundo Carlos (2013), as simples trocas não agregavam nenhum valor à indústria nacional, até então pouco desenvolvida, tendo como único objetivo a simples manutenção do equilíbrio da balança comercial.

No entanto, de acordo com Persson (2016), o ponto de inflexão para a concepção da moderna indústria de armas no Brasil foi a criação da Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (EMBRAER), em 1969, fruto da iniciativa do governo brasileiro para implantar a indústria aeronáutica no país, em um contexto de políticas de substituição de importações. Como afirma Silva (2004), naquela ocasião, o Brasil contou com a assistência técnica e transferência de *know-how* da fabricante italiana *Aermacchi* para iniciar as suas operações industriais. Essa aquisição de tecnologia só foi possível a partir da compra dos aviões Xavante pelo Ministério

da Aeronáutica, que incluiu exigências de transferência de tecnologia para a recém-criada empresa brasileira.

Netto (2005) caracteriza que os principais benefícios tecnológicos da aquisição dos Xavantes foram: o estabelecimento de normas, processos de fabricação e controle da produção; a transferência de tecnologia de integração e ensaio de motor à reação; o desenvolvimento de ferramental de fabricação para produção em larga escala; e a elaboração de manuais técnicos.

Ademais, até os anos 1980, os *offsets* tinham por base, essencialmente, o julgamento de conveniência por parte dos gestores, inexistindo uma política estabelecida. O governo brasileiro só viria a tornar obrigatória a realização de contrapartidas ao publicar o Decreto nº 86.010, em 15 de maio de 1981, o qual estabelecia a necessidade de compensações para a importação de artigos voltados à indústria aeroespacial (BRASIL, 1981). Entretanto, exigia apenas que a empresa importadora apresentasse aos fabricantes de aeronaves um programa de compensações em benefício do parque aeronáutico nacional.

Na MB, o tema aparece timidamente em 1987, quando a Diretoria-Geral do Material da Marinha estabeleceu uma comissão de estudos para verificar a viabilidade de operacionalização dos acordos de compensação no âmbito da Força. Porém, nos anos subsequentes, não foi observada uma continuidade no desenvolvimento do assunto (CARLOS; ROMANELLI, 2010).

O tema ganharia novo impulso no ano de 2000, quando o então Comandante da Marinha (CM) percebeu a conveniência em adotar, nos processos de aquisições internacionais, a sistemática de compensações, a exemplo da FAB. Até aquela ocasião, os acordos de compensação não eram requeridos nas aquisições realizadas pela MB, sem nenhum registro de assinatura de contratos específicos de *offset* (VANNI FILHO, 2006). Em 12 de novembro de 2001, o CM assinou a Portaria nº 286, aprovando a Política de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica para a MB, espelhada nas experiências da FAB, prevendo a exigência

de *offsets* nas importações de equipamentos e sistemas em benefício da Força e da indústria naval, assim como atribuía ao Estado-Maior da Armada (EMA) a tarefa de supervisionar a sua implementação (BRASIL, 2001).

Um ano após, o MD, por meio da Portaria Normativa nº 764, de 27 de dezembro de 2002, aprovou sua Política de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica e, com isso, assumiu a coordenação estratégica das compensações em benefício da indústria de defesa, a partir das importações de sistemas e equipamentos pelas FA (BRASIL, 2002).

3.2 Legislação e normas relativas ao *offset* no Brasil

Como visto, os acordos de compensação, mais tarde denominados *offsets*, são praticados no Brasil desde a segunda metade do século XX. Entretanto, eram realizados de forma bastante estanque no âmbito dos antigos ministérios, destacando-se o então Ministério da Aeronáutica e as empresas estrangeiras detentoras de tecnologia de interesse. Sem que houvesse uma legislação específica para o assunto, nem sempre a compensação se dava em benefício do desenvolvimento econômico e social.

O acordo de compensação, ou *offset*, surgiu essencialmente a partir de uma representação legal do contrato de aquisição de PRODE, o qual é inerente a cada Estado. No Brasil, tais acordos estão contemplados nos mais diversos marcos regulatórios, que vão desde a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) até as normas internas das FA.

A Constituição de 1988, em seus artigos 218 e 219, preconiza que o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas. Determina, ainda, que a pesquisa científica básica deve receber tratamento prioritário do Governo, considerando os benefícios que poderá trazer à sociedade. O *offset* se apresenta como uma importante forma de estímulo ao mercado interno, conforme prevê o artigo 219 da CRFB,

uma vez que sua prática pode incentivar investimentos, promover exportações, prover capacitação e transferência de tecnologia entre outros (BRASIL, 1988).

Percebe-se que os legisladores, ao elaborarem a Carta Magna, vislumbraram os acordos de compensação como uma relevante ferramenta para o avanço tecnológico e o fomento da indústria nacional, contribuindo, assim, para reduzir tanto a distância tecnológica daqueles que a detêm, bem como a dependência externa.

A Lei Complementar nº 97/1999, em seu inciso II, artigo 14, evidencia que o preparo das FA é orientado para busca da autonomia nacional crescente, mediante contínua nacionalização de seus meios, nela incluídas P&D e o fortalecimento da indústria nacional, o que viria contribuir, mais tarde, para retomada das práticas de *offset* na MB (BRASIL, 1999).

Com a criação do MD, em 1999, enfatizou-se a conveniência de se desenvolver na sociedade brasileira a mentalidade do quanto a defesa nacional é importante e, principalmente, a necessidade de se modernizar as FA com intuito de atender e garantir os interesses nacionais. Em seguida, no ano de 2005, foi aprovada a Política de Defesa Nacional (PDN), por meio do Decreto nº 5.484/2005, que, posteriormente, se denominaria Política Nacional de Defesa (PND), como será observado mais adiante (BRASIL, 2005a).

Naquele mesmo ano, por intermédio da Portaria Normativa nº 899/MD, instaurava-se a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID), que estabelecia como objetivos gerais: o fortalecimento da BID; a redução progressiva da dependência externa de produtos estratégicos de defesa, desenvolvendo-os e produzindo-os internamente; e a melhoria da qualidade tecnológica dos PRODE (BRASIL, 2005b). Assim, em razão dos elevados custos para se desenvolver de forma autônoma produtos com alta tecnologia, o *offset* se apresentaria como um dos meios possíveis para alcançar tais objetivos.

Nota-se uma preocupação com o fortalecimento da indústria nacional, com a redução da dependência externa e com a busca em elevar o patamar tecnológico do Estado.

Embora essas ações tenham a defesa como precursora de um projeto desenvolvimentista, não se pode negar que os ganhos refletem não apenas nos segmentos de defesa, mas também nos mais diversos setores do Estado brasileiro.

Poucos anos depois, por meio Decreto nº 6.703/2008, a Estratégia Nacional de Defesa (END) era aprovada, vindo fortalecer ainda mais a prática de *offsets*, a partir do momento em que condicionou as compras de PRODE no exterior à transferência considerável de tecnologia, inclusive por meio de parcerias para pesquisa e fabricação no Brasil de partes desses produtos ou de substitutos a eles (BRASIL, 2008).

Nesse sentido, a END, ao mesmo tempo em que situa as FA como um agente importante para o desenvolvimento tecnológico brasileiro, coloca o fortalecimento da BID como primordial. Os possíveis benefícios provenientes dos programas de defesa impõem as FA como considerável fornecedora de tecnologia e dinamizadora da economia. Naquele momento, os *offsets* se tornariam uma ferramenta poderosa na defesa dos programas militares, posto que eram aptos a difundir os benefícios gerados por esses projetos, muitos deles com relevantes características de emprego dual.

A Lei Complementar nº 136/2010, conhecida como a lei da “Nova Defesa”, veio reforçar o viés político do MD no que tange aos processos de aquisição de materiais de defesa, atribuindo ao Ministério as seguintes competências: formulações políticas, emissão diretrizes e, no plano orçamentário, a centralização da consolidação das propostas orçamentárias das Forças, atentando às prioridades estabelecidas na END e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (MOREIRA, 2011).

No mesmo ano, foi editada a Lei nº 12.349/2010, que alterava a Lei nº 8.666/1993, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública, impondo a exigência de medidas de compensação comercial, industrial, tecnológica ou acesso a condições vantajosas de financiamento nos editais de licitação para contratação de bens e serviços. O §11, artigo 3º,

prevê que o contratado promova essas compensações em favor da administração pública ou daqueles por ela indicados (BRASIL, 2010b). Com base nessa alteração legislativa, o assunto *offset* não era mais exclusividade das aquisições militares.

Conhecida como “Lei da BID”, a Lei nº 12.598/2012, recomendava, em seu artigo 4º, que nos editais e contratos envolvendo importação de PRODE ou de sistemas de defesa, além das regras estabelecidas pelo MD, deveria conter a exigência de apresentação de Plano de Compensação¹³, onde constasse o objeto a ser compensado, o cronograma e o detalhamento da possível inovação (BRASIL, 2012a). Contudo, necessitava de regulamentação, que somente viria a ocorrer mais tarde.

A Lei da BID foi fundamental para inibir a falta de preparação dos planos de compensação, muitas vezes desprezados por fornecedores ansiosos pela possibilidade de ingresso em novos mercados. Com intuito de convencer o comprador a optar por sua proposta, apresentam programas inviáveis, com previsão de custos incoerentes com o mercado, acarretando, muitas vezes, o descumprimento do acordo de compensação.

Ainda no ano de 2012, após revisão, a PND¹⁴ postulou nove objetivos, dentre os quais se destaca o desenvolvimento da indústria nacional de defesa, que deve ser orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis. Frisou ainda o domínio da tecnologia de uso dual, ou seja, aquela que pode ser empregada tanto no meio civil quanto no meio militar (BRASIL, 2012b).

Dessa forma, deduz-se que a indústria de defesa não requer apenas o desenvolvimento de tecnologias para fins militares, mas, também, o progresso econômico e

¹³ Plano de Compensação é o documento que regula a especificidade de cada compromisso e permite controlar o andamento de sua execução (BRASIL, 2012a).

¹⁴ Embora o Decreto Legislativo nº 179/2018, que altera os textos da PND, da END e do LBDN para 2016, tenha sido promulgado no DOU, em 17 de dezembro de 2018, ainda não foi disponibilizada a nova versão editada. Assim, os documentos apresentados neste trabalho são de 2012. Ademais, por ocasião desta pesquisa, no dia 22 de julho de 2020, a versão 2020 foi encaminhada ao Congresso Nacional pelo MD, em cumprimento a Lei Complementar nº 136/2010, sendo sua essência a mesma de 2012 e 2016.

social do Estado, não estando a BID limitada ao setor de defesa. Nesse sentido, como parte indivisível da PND, a END visa a contribuir para os objetivos daquela, em particular no que diz respeito aos PRODE, destacando-se a seguinte diretriz:

Capacitar a Base Industrial de Defesa para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa. Regimes jurídico, regulatório e tributário especiais protegerão as empresas privadas nacionais de produtos de defesa contra os riscos do imediatismo mercantil e assegurarão continuidade nas compras públicas. A contrapartida a tal regime especial será, porém, o poder estratégico que o Estado exercerá sobre tais empresas, a ser assegurado por um conjunto de instrumentos de direito privado ou de direito público (BRASIL, 2012c).

Outrossim, fica estabelecido na END que o MD centralizará as aquisições e que a Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) ficará responsável pela formulação e a execução da Política de Obtenção de Produtos de Defesa (POBPRODE), sendo possível sua delegação quanto à execução.

O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), ao evidenciar a importância de se diagnosticar as capacidades e potencialidades da BID, em seu capítulo quatro, que trata da Defesa e Desenvolvimento Industrial, reforça ainda mais os objetivos traçados pela PND e pela END. Para tanto, o MD e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial deverão mapear essas capacidades e potencialidades de modo que as FA estejam preparadas para aproveitar ao máximo o poder de compra governamental e, portanto, obter os melhores benefícios advindos dos acordos de compensação (BRASIL, 2012d).

Em 2013, a Lei da BID foi regulamentada pelo Decreto nº 7.970/2013 e trouxe pontos importantes para gestão e coordenação das aquisições de defesa. Instituiu a Comissão Mista de Indústrias de Defesa (CMID), órgão colegiado composto por diversos ministérios — Ministério da Defesa, Ministério da Economia e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações — e pelos Comandos das Forças Singulares¹⁵, que cuidará dos mais diversos assuntos relacionados às aquisições de defesa, desde a coordenação de estudos sobre a política

¹⁵ O representante da MB na CMID é o Chefe do Estado-Maior da Armada (BRASIL, 2019b).

nacional de indústria de defesa até a proposição das fontes de financiamento para as grandes aquisições (BRASIL, 2013).

No entanto, o referido decreto foi alterado pelo Decreto nº 9.857/2019, cabendo destacar seus artigos 12 e 16. Com relação ao primeiro, ficou estabelecido o Termo de Licitação Especial, o qual deverá, entre outros, indicar a contribuição para aumentar a capacidade tecnológica e produtiva da BID, esperada como resultado da contratação, e a garantia de continuidade das capacitações tecnológicas e produtivas que serão exigidas. Já o segundo, definiu que as importações de produtos ou sistemas de defesa envolvendo compensações devem ser autorizadas e acompanhadas pelo MD e, caso comprovada a impossibilidade de atendimento à exigência de *offset*, o MD, ouvida a CMID, pode autorizar a importação, independentemente de compensação (BRASIL, 2019a).

Pelo exposto, há uma preocupação dos legisladores em caracterizar as aquisições de defesa como assunto interdisciplinar e, além disso, considerar a dispensa do *offset* como uma exceção à regra. Nessa lógica, Romaneli (2016) afirma que nesse tipo de transação não se deve deixar de pleitear compensações pelo receio de se “perder o negócio”, sendo as habilidades negociais fundamentais para que se consiga exigir e receber “bons” *offsets*.

No âmbito do MD, a Portaria Normativa nº 15 aprovou a POBPRODE, cujos objetivos principais são alinhar as obtenções de PRODE aos interesses estratégicos nacionais de acordo com a END, a PND e o LBDN; e colaborar para obtenção conjunta de PRODE, estabelecendo uma sistemática padronizada, mediante a elaboração de uma diretriz de obtenção conjunta (BRASIL, 2018b). Além disso, reforçou a importância da SEPROD no que tange à formulação, acompanhamento e ordenação dessas aquisições até a sua entrega ao MD ou à Força Singular demandante.

A PComTIC Defesa é considerada a diretriz mais atual das normas que regem as compensações nas aquisições nacionais de defesa, tendo sido estabelecida pela Portaria

Normativa nº 61/MD de 2018, revogando a Portaria Normativa nº 764/MD de 2002, cujo teor era similar. À vista disso, seu conteúdo é de fundamental importância para as Forças Singulares, os beneficiários e os fornecedores estrangeiros, contendo o rumo correto para os acordos de compensação daqui por diante.

Vale assinalar que cerca de dezesseis anos se passaram entre os dois documentos normativos, durante os quais novas leis, normas, regulamentos e procedimentos evoluíram. Do mesmo modo, surgiram novas tecnologias, conhecimentos e produtos que impuseram importantes mudanças em relação às práticas de *offset*, especialmente para a Defesa. Assim, por se tratar do objeto principal deste trabalho, faz-se relevante uma análise separada acerca das principais mudanças ocorridas entre elas, o que possibilitará melhor entendimento do tema.

Embora o exame da PComTIC Defesa ocorra separadamente em capítulo subsequente, já se pode afirmar que a Portaria de 2002 tem seu foco principal na melhoria e no fortalecimento da BID, porém, o instrumento de 2018 tem seu fulcro na consolidação e aperfeiçoamento da competitividade e na ampliação do domínio tecnológico.

Mediante delegação do MD e com base nas orientações emanadas pelas PND e END, a MB aprovou, em 2016, por meio da Portaria nº 223/MB, suas Diretrizes para a Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica. Essa portaria delega à Força a responsabilidade de estimular continuamente o aprimoramento tecnológico e o desenvolvimento da Indústria Naval Brasileira, alinhando-se com a situação econômica do país e contribuindo para os objetivos nacionais (BRASIL, 2016).

A referida portaria, em seu artigo 2º, determina ainda que o EMA fique responsável por emitir as normas para funcionamento da estrutura de *offset* na MB e por supervisionar a implementação das diretrizes aprovadas (BRASIL, 2016). Em razão do que foi determinado, em 2019, após a emissão de circulares sobre o assunto, o EMA, por meio da Portaria nº 280, estabeleceu as Normas de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial na MB. O

propósito dessa portaria foi criar norma específica, detalhando o processo inerente às práticas de compensação em conformidade com o disposto na PComTIC Defesa e na Portaria nº 223/MB. Ademais, formulou toda a estrutura, assim como suas respectivas atribuições, desde a fase de preparação até a execução dos *offsets*, inclusive no que diz respeito à compensação propriamente dita. Definiu a Diretoria de Gestão de Programas da Marinha (DGePM) como responsável por assessorar, acompanhar e controlar as negociações e os acordos de compensação da MB, bem como levar para apreciação do Órgão de Direção Geral (ODG) — e, quando necessário, do Almirantado —, os resultados decorrentes dessas negociações. Adicionalmente, estabelece a formação de um grupo técnico com representantes dos ODG e Órgãos de Direção Setorial (ODS) junto à DGePM, para tratar de todos os assuntos atinentes ao tema na MB (BRASIL, 2019b).

4. A POLÍTICA DE *OFFSET* NO ÂMBITO DA DEFESA

Neste capítulo, será apresentado o papel do MD como regulador, orientador e implementador das políticas ligadas à defesa, em especial no que diz respeito às FA. Em seguida, será realizada uma apreciação detalhada das mudanças ocorridas desde a Portaria nº 764, aprovada em 27 de dezembro de 2002, considerada a divisora de águas entre a obrigatoriedade e a faculdade em adotar os *offsets*, e a recente PComTIC Defesa, publicada em 2018.

4.1 Contextualização do Ministério da Defesa

O MD foi criado em 1999, para reforçar a articulação das FA e dar mais fluidez à sua relação com outras áreas do Estado. O Ministério tem sob sua responsabilidade uma vasta e diversificada gama de assuntos, conforme abaixo:

O Ministério da Defesa (MD), órgão do Governo Federal incumbido de exercer a direção superior das Forças Armadas, tem como competência assistir direta e imediatamente o Presidente da República nos assuntos e providências relacionados ao preparo e emprego conjunto e singular das Forças Armadas, ao orçamento, organização, legislação, importação e exportação de produtos de defesa, pessoal, saúde, ensino e desporto dos militares que compõem as Forças Armadas, aos assuntos afetos ao Sistema de Vigilância da Amazônia e aos que se destinam a desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o planejamento da Defesa Nacional, nela incluídos os aspectos fundamentais da Segurança e do Desenvolvimento (BRASIL, 2020).

Como pode ser observado, uma de suas principais atribuições é o estabelecimento de políticas ligadas à defesa e à segurança do Estado, além da implementação da END. Ademais, o Ministério centraliza, coordena e controla todas atividades que envolvem o setor de defesa; até a criação do MD as FA possuíam grande autonomia individual.

Como afirma Moreira (2011), a SEPROD foi criada para melhor conduzir as políticas e diretrizes relativas às obtenções de PRODE, estando ela subordinada diretamente ao Ministro da Defesa e no mais alto escalão hierárquico daquela entidade. O autor acrescenta,

ainda, que a SEPROD surgiu como ator fundamental tanto para a sistematização e desenvolvimento de metodologias de aquisição de produtos quanto para o acúmulo de conhecimento e experiência na matéria de aquisição de PRODE. Todavia, será um processo longo e desafiante em termos de gestão e organização. Verifica-se, assim, a relevância do papel da SEPROD no que tange aos procedimentos relacionados aos *offsets* e às aquisições de defesa.

4.2 Análise da PComTIC Defesa

Inicialmente, identificou-se o acréscimo de dois artigos e, também, uma maior abrangência e detalhamento das estruturas de compensação. No entanto, as definições encontradas são mais concisas e diretas do que aquelas de 2002.

A norma de 2018 trouxe novos conceitos, como consta em seu artigo 3º, quais sejam: adicionalidade; banco de crédito de compensação; beneficiário; causalidade; créditos excedentes de compensação; e projeto de compensação. Assim, faz-se mister conhecer suas definições:

- II - adicionalidade - condição ou qualidade do projeto ou transação de compensação que incremente a situação atual do beneficiário no nível tecnológico ou que represente novos negócios ou incremento nos negócios já existentes;
- III - banco de crédito de compensação - banco de dados no qual estão listados os créditos excedentes de compensação, que eventualmente excedam a obrigação pactuada em um acordo de compensação;
- IV - beneficiário - órgãos e entidades da administração pública e pessoas jurídicas de direito privado que se beneficiarão da compensação;
- V - causalidade - condição ou qualidade do projeto ou transação de compensação que vincula esta à obrigação de compensação e que decorre exclusivamente do processo de aquisição que envolve a ofertante;
- [...]
- XIII - créditos excedentes de compensação - créditos de compensação que excedam o valor total previsto na obrigação de compensação;
- [...]
- XVI - projeto de compensação - documento obrigatório integrante do plano de compensação, que descreve detalhadamente a operação que constitui a compensação pactuada como obrigação da contratada em favor do beneficiário, constituído por uma ou mais transações de compensação (BRASIL,2018a).

Sobre os novos conceitos, dois se tornaram obrigatórios nos projetos atinentes aos acordos de compensação: os de “adicionalidade” e “causalidade”. Eles foram tratados no artigo

20, que estabeleceu como exigência que constasse nos projetos de compensação a adicionalidade, a qual se realiza quando as transações proporcionam avanço tecnológico ou novos negócios em relação à situação inicial do beneficiário. Ela acontece em decorrência de uma aquisição que gera obrigações de compensação, configurando, assim, a causalidade.

Nota-se, portanto, que o negócio não será possível de se concretizar sem as devidas contrapartidas e tampouco sem que se assegure o desenvolvimento tecnológico ou novos negócios, caracterizando a adicionalidade. Do mesmo modo, o artigo impôs ao fornecedor estrangeiro a demonstração da causalidade relacionada à compensação gerada, ou seja, ele é o responsável direto por motivar o *offset*.

O artigo 3º chama atenção ao não considerar o treinamento de pessoal como compensação. Diferentemente da norma anterior, considerou-se que o simples treinamento dado pelo fornecedor estrangeiro com objetivo de produzir um produto não é mais suficiente para caracterizar uma transação de *offset*. A norma atual trata esse treinamento como uma componente das medidas de compensação tecnológica, sendo necessário o fornecimento de informação ou conhecimento tecnológico para que permita aprimorar processos, modificar ou desenvolver novos produtos (BRASIL, 2018a).

A artigo cita, também, como modalidade de compensação industrial, a cooperação industrial. Essa seria uma forma de fortalecer a indústria nacional, por meio de parcerias, permitindo uma série de melhorias para BID, de forma a contribuir para o alcance da autossuficiência e redução da dependência externa. Além disso, essa modalidade aponta para pontos importantes, como geração de empregos, pesquisa, inovação e suporte logístico, dentre outros.

Com relação aos objetivos, o foco foi mantido na busca pelo aperfeiçoamento tecnológico, industrial e comercial do Estado. A PComTIC Defesa, no inciso II, artigo 4º, deixou de lado o viés do crescimento por meio de financiamentos externos e buscou esse

objetivo no potencial produtivo nacional. Para tanto, utilizando a própria capacidade do Estado, tem procurado alcançar a autossuficiência de sua cadeia produtiva, a diminuição da dependência externa e a majoração o valor agregado dos PRODE, estimulando a inserção da indústria brasileira no mercado externo para, então, consolidar sua base tecnológica e industrial de defesa (BRASIL, 2018a).

De acordo com o artigo 5º, incluiu outras leis brasileiras, as quais dão diretrizes importantes no auxílio à sua implantação. Como exemplo, é citada, logo no início, em seu inciso I, a Lei nº 12.598/2012 conhecida como “Lei da BID”, assegurando que as aquisições e importações relativas ao PRODE atendam ao preceituado na lei. Em sequência, menciona a Lei nº 10.973/2004 “Lei da Inovação”, estimulando o envolvimento das Forças Singulares, da BID e a das instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação nas aquisições de defesa.

De outro ponto de vista, o legislador busca dar coerência e credibilidade às normas e leis brasileiras, principalmente aquelas relacionadas ao *offset*. Em que pese a norma tratar especificamente das compensações, deixa claro para os fornecedores estrangeiros que há outros regramentos jurídicos importantes que devem ser observados em todas as etapas do processo.

O artigo 6º da norma prevê a possibilidade de inclusão de novas modalidades referentes a cada uma das espécies de compensação: tecnológica, industrial ou comercial. Todavia, o parágrafo único exige que haja um termo de justificativa “que demonstre a eficácia da modalidade proposta quanto aos objetivos e resultados esperados em relação às modalidades previstas” (BRASIL, 2018a). Esse tipo de exigência é bastante difícil de se cumprir, pois a experiência já demonstrou que os *offsets* ainda são difíceis de serem medidos. Além do mais, não foram definidos na norma quais critérios utilizar para responder a essa imposição.

De acordo com a literatura e a experiência internacionais, qualquer aquisição de defesa requer que o contratante seja bem criterioso e, essencialmente, dedique tempo à sua concepção. Em se tratando de projetos que envolvem transferência de tecnologia, é primordial

que os objetivos visados sejam claramente definidos; avaliem-se antecipadamente capacidades técnico-científico-industriais nacionais que poderão contribuir para o projeto ou serem por ele estimuladas; identifiquem-se tecnologias já existentes no país e que poderão ser utilizadas; estimem-se os custos de aquisição, de operação e de manutenção dos ativos que desenvolverá; bem como se avaliem a capacidade para absorver e aplicar o conhecimento a ser adquirido. O atendimento de tais aspectos, durante o planejamento, permitiria estabelecer requisitos mais acertados e, posteriormente, melhor avaliar as propostas referentes às aquisições de produtos e tecnologias complexos, resultando em efeito positivo sobre a eficácia e a eficiência do empreendimento. Nota-se que o legislador não foi claro sobre os critérios a serem adotados para comprovar a efetividade de determinada contratação.

Para coordenação e integração no âmbito do MD, o artigo 7º, caput, e parágrafo único da PComTIC Defesa, designa a SEPROD como responsável pelas articulações entre “as Forças Singulares, órgãos governamentais, entidades da iniciativa privada e seus congêneres no exterior, no que vier a facilitar e viabilizar os objetivos dessa Política” (BRASIL, 2018a). Além disso, de acordo com o artigo 10, a Secretaria deverá ser informada sobre os acordos de compensação em andamento e a existência de créditos de compensação eventualmente excedentes, permitindo o controle e acompanhamento dos acordos *offsets* sob sua responsabilidade. Deverá, ainda, identificar aspectos de interesse comum e ampliar possibilidades de fomento e fortalecimento dos setores de interesse do MD, em consonância com os incisos I e II, respectivamente, do artigo 11 (BRASIL, 2018).

Nada obstante, de acordo com Longo e Moreira (2013), essa Secretaria possui outras grandes responsabilidades, cabendo destacar a propositura da política para compras de PRODE e a colaboração para o desenvolvimento tecnológico e para a criação de novos produtos associados ao setor de defesa, que propiciam uma ação eficaz na organização das aquisições realizadas pelas FA.

O artigo 8º permitiu que as Forças Singulares e os órgãos que integram a estrutura do MD estabelecessem suas próprias normas, tornando-as responsáveis por sua implantação. Nesse sentido, a pluralidade de regras específicas dentro cada Força gera uma enorme dispersão de informações, exigindo maior esforço de compreensão do ordenamento jurídico brasileiro por parte dos fornecedores estrangeiros. Tal fato pode, inclusive, elevar os custos das empresas e, até mesmo, provocar a desistência de participação em processos de aquisição no país. Também, não foi encontrada legislação brasileira sobre *offset* em nenhuma língua estrangeira, o que, caso houvesse, poderia facilitar aos interessados de outros Estados fazerem negócios com o Brasil.

Considerando, ainda, especificidades constantes de cada uma das Forças Singulares e órgãos integrantes da estrutura do MD, assim como a diversidade de conhecimentos específicos necessários para administração dos respectivos acordos de compensação, a diretriz constante do artigo 9º da PComTIC Defesa estabelece que deverá haver um setor específico em cada força para coordenação das atividades relacionadas ao *offset* (BRASIL, 2018a). Na MB, a DGePM é a responsável pela realização dessa coordenação (BRASIL, 2019b).

O inciso III, artigo 9º, trouxe como novidade o estabelecimento de um banco de créditos de compensação. Por ter natureza creditícia e não fiduciária, consiste em um sistema de informações em que fica registrado o quanto de créditos excedeu a obrigação pactuada em um determinado acordo *offset*, onde cada uma das FA fica responsável pela administração desses créditos de compensação. O artigo 23 preconizou como validade dos créditos excedentes o prazo máximo de cinco anos, a partir de seu reconhecimento pelo contratante. Ademais, que não poderá comprometer mais de vinte por cento do valor a ser compensado em novos contratos (BRASIL, 2018a).

O banco de créditos de compensação amplia as possibilidades para ambos os lados, fornecedor e comprador. Para o fornecedor, é viável que os créditos excedentes possam ser utilizados futuramente. No caso do comprador, o banco de créditos torna mais atrativo o

fornecimento de PRODE ao Brasil, estimulando a concorrência entre os fornecedores. É importante assinalar que não poderá haver novos acordos *offsets* sem que ocorra uma nova contratação, conforme parágrafo único do artigo 16, ou seja: não será possível a utilização dos créditos de compensação sem que haja uma outra aquisição.

Em função do observado, é preciso fazer alusão aos fatores multiplicadores. Eles são índices numéricos utilizados com o objetivo de valorar os *offsets* ofertados pelo fornecedor, sendo estabelecidos conforme a importância e a necessidade de cada transação para o beneficiário; deve ser precedido de análise de exequibilidade das condições de que dispõe o ofertante para cumpri-la. O valor total acordado a ser compensado pelo fornecedor estrangeiro é obtido pela soma dos valores atribuídos aos projetos de compensação, já aplicados os fatores multiplicadores, devendo chegar até cem por cento do valor do montante investido. O uso desses fatores é muito importante na indicação das prioridades as quais o Estado comprador deseja estimular, fruto do benefício trazido pelas compensações.

Já o inciso IV, do mesmo artigo 9º, diz que cada integrante da estrutura do MD deve prover os elementos para avaliação continuada dos resultados da PComTIC Defesa. Nesse sentido, os instrumentos comuns de fiscalização, normalmente estritos ao acompanhamento do cumprimento do cronograma estabelecido em contrato, são limitados e insuficientes para o monitoramento de objetos tão complexos e intangíveis como a transferência de tecnologia.

Assim, infere-se a necessidade de aprimoramento desses instrumentos, de modo que possam ser utilizados eficazmente durante a execução contratual de todos os termos, permitindo a tempestiva correção de falhas e o desvio de obstáculos que, porventura, se apresentem ao adimplemento das obrigações. Ademais, a eficiência desses instrumentos permitirá mais precisão e rapidez em qualquer fase dos projetos, diminuindo os riscos inerentes a cada uma das etapas. Uma forma de aperfeiçoamento é acompanhar os projetos de forma integrada, utilizando um banco de dados com informações de diversos projetos já executados, que permita

fiscalizar de forma eficaz o cumprimento de cronograma, o controle de escopo, o controle de custo e o histórico de qualquer alteração no processo. Igualmente, ao estabelecer metas bem definidas possibilita mitigar a questão da intangibilidade nas transferências de tecnologia.

Significativa alteração ocorreu no artigo 12 da portaria atual, quando ficou estabelecida a exigência de acordo *offset* para contratos de importação de PRODE “com valor líquido — preço “*Free on Board*” — FOB¹⁶, igual ou superior a USD 50.000.000,00 (cinquenta milhões de dólares estadunidenses), ou equivalente em outra moeda, seja em uma única compra ou cumulativamente com um mesmo fornecedor, num período de até doze meses” (BRASIL, 2018a). Para as compras abaixo desse valor, ficará a critério de cada uma das FA e dos órgãos integrantes do MD tal imposição, conforme o artigo 13.

É importante lembrar que, no mundo dos negócios, nada é gratuito e, por essa razão, resta claro que os fornecedores embutem em seus preços, de alguma forma, os custos relacionados às contrapartidas exigidas, vindo a encarecer aqueles projetos que as contenham. Considerando, ainda, que os PRODE envolvem tecnologias caras e complexas, infere-se que os custos irão aumentar consideravelmente. Dessa maneira, em muitas ocasiões, em função das restrições orçamentárias, acaba-se por optar por projetos mais simples, com pouca ou quase nenhuma tecnologia, o que não seria suficiente para atender aos objetivos propostos pela END e pela Política de *Offset*, em especial no que tange à transferência de tecnologia.

Nesse contexto, será importante um pouco mais de tempo para dimensionar os resultados alcançados com a obrigatoriedade de compensações nas aquisições de defesa para o valor atual estabelecido — dez vezes o valor anterior — e, somente assim, afirmar ou negar sua vantajosidade em relação aos interesses econômicos ou militares do Estado brasileiro. Apesar

¹⁶ FOB: O vendedor encerra suas obrigações e responsabilidades quando a mercadoria, desembarçada para a exportação, é entregue, arrumada, a bordo do navio no porto de embarque, ambos indicados pelo comprador, na data ou dentro do período acordado. Utilizável exclusivamente no transporte aquaviário (marítimo ou hidroviário interior). Fonte: Resolução nº 21, de 07 de abril de 2011 da Câmara de Comércio Exterior - CAMEX. Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/noticias/62-resolucoes-da-camex/em-vigor/996-resolucao-n-21-de-07-de-abril-de-2011>> Acesso em: 01 maio 2020.

disso, releva mencionar que, mesmo com preços maiores, os *offsets* permitem acesso a tecnologias sensíveis, que não seriam obtidas sem a exigência das compensações, importantes para o desenvolvimento do Estado e fortalecimento da BID.

Outrossim, a possibilidade da dispensa dos acordos *offsets*, em circunstâncias excepcionais, adquire especial importância em casos nos quais o processo de compra não segue os padrões regulares, como nas aquisições “por oportunidade”, bastante comum no âmbito das FA. Essas aquisições ocorrem mediante a oferta de determinado meio que seja necessário a uma das Forças e se encontre disponível com valor, normalmente, abaixo do mercado.

No entanto, observando as aquisições da MB, depreende-se que, ressalvados os casos de obtenção de meios por oportunidade, dificilmente, essa dispensa ocorrerá integralmente. A Construção do Núcleo do Poder Naval é um projeto estratégico prioritário para MB, incluindo a obtenção de meios, por aquisição ou construção, visando a aumentar a capacidade operacional da Marinha para o atendimento da sua missão (BRASIL, 2017). Os navios que compõem o Poder Naval exigem sistemas de armas e de navegação complexos e caros que, devido à tecnologia envolvida, necessitam de grandes investimentos e, usualmente, superam o valor mínimo para dispensa de *offset*.

A flexibilidade proposta pelo artigo 13, ao permitir a dispensa da contrapartida para valores menores que cinquenta milhões de dólares, merece atenção no que tange ao poder de negociação do comprador, pois libera o fornecedor da obrigação e pode causar embaraços no momento da exigência de compensações. Diante da conjuntura socioeconômica do Brasil e da grande monta de recursos envolvidos nas aquisições de PRODE, não seria razoável abrir mão dos acordos de compensação e perder oportunidades como o acesso a tecnologias críticas, importantes para o fortalecimento e o desenvolvimento da BID brasileira.

Em relação aos percentuais exigidos em cada transação, a norma estabeleceu, em seu artigo 14, cem por cento do montante investido, mas, para isso, deve ser realizada,

previamente, uma análise de exequibilidade. Também, em seus §§1º e 2º, deixa a critério de cada Força Singular o estabelecimento do percentual que julgar adequado, podendo, inclusive, ensejar sua dispensa. Trata-se de mais uma flexibilização que deve ser devidamente justificada, em casos que a exigência pudesse inviabilizar a obtenção. O legislador, mais uma vez, procurou permitir que as Forças ajustem seus parâmetros às suas necessidades, considerando a heterogeneidade e complexidade dos bens a serem adquiridos.

Em razão da importância da análise requerida, após pesquisa bibliográfica, foram vislumbrados pontos importantes sobre a apreciação dessa exequibilidade, os quais merecem ser minuciosamente estudados: requisitos técnicos, logísticos, financeiros e jurídicos do futuro contrato; exame das relações de causa e efeito do projeto com o sistema técnico-científico e com a base industrial do país; e avaliação de riscos e instrumentos para controlá-los. Esses apontamentos têm como finalidade prevenir a contratação de *offsets* inadequados aos interesses e estágio de desenvolvimento tecnológico nacionais, evitando, assim, desperdício de recursos.

Outro ponto relevante nas aquisições envolvendo acordos de compensação é que o valor do negócio não é mais considerado isoladamente, ou seja, não é a proposta de menor valor que define a escolha. O artigo 17 da PComTIC Defesa, que trata dos editais de licitação nos processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação envolvendo medidas de compensação tecnológica, industrial e comercial, permitiu, conforme seu inciso I, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública com base em outros critérios além do preço, em especial aqueles que promovam o desenvolvimento da BID. Aspectos como requisitos técnicos e operacionais, qualidade do produto e outras vantagens como a transferência de tecnologia e a cooperação industrial, por exemplo, adquirem fundamental importância.

Vale lembrar que essas contratações também envolvem outros interesses além dos *offsets* e, por isso, nem sempre o resultado global da soma dos critérios mais objetivos determinará a melhor proposta. Em outras palavras: o melhor resultado geral poderá não ser

aquele com os melhores projetos de compensação tecnológica. De todo modo, é na fase de negociação que os agentes públicos e proponentes procuram uma forma de melhorar as propostas iniciais com fito de alcançar um equilíbrio entre o desejo do contratante e a oferta do fornecedor, o que significa mais uma oportunidade para atingir a eficácia da operação. Em função dessa subjetividade, impende reforçar a importância da transparência pública e a utilização de critérios mais objetivos coibindo eventuais desvios de finalidade por parte do agente público ou da instituição propriamente dita.

O inciso II, artigo 17, ressalta a necessidade, sempre que possível, de retenção do conhecimento nas instituições de pesquisa e ensino brasileiras. É importante lembrar que o fortalecimento da base industrial brasileira depende de parcerias entre o Governo, a Indústria e a Universidade. Essa última é a responsável por desenvolver as capacidades e os conhecimentos do futuro, fundamentais para autossuficiência tecnológica. A norma não trouxe para a discussão o aspecto da integração do setor científico, assim é importante que existam medidas que regulem a oportunidade de reter e disseminar o conhecimento por intermédio das escolas, universidades e centros de P&D.

Em consonância com os objetivos estabelecidos no artigo 4º, o artigo 21 vem apresentar aquilo que se espera das práticas *offsets* no Brasil:

Artigo 21 - Os benefícios decorrentes dos acordos de compensação devem atender às áreas de interesse, por meio do atingimento de, pelo menos, um dos seguintes termos:
I - Capacitar a BID com novas tecnologias;
II - Integrar a fabricação de materiais ou equipamentos na BID;
III - Capacitar a BID na nacionalização da logística e na manutenção do PRODE;
IV - Especializar e aperfeiçoar os recursos humanos do setor de defesa; e
V - Integrar a BID na cadeia produtiva do PRODE através de parcerias internacionais (BRASIL, 2018a).

Nesse artigo, o legislador foi categórico ao impor que pelo menos um desses benefícios deve ser alcançado mediante acordos de compensação, impondo, assim, que os gestores busquem alternativas que possibilitem que os *offsets* negociados estejam em consonância com pelo menos um dos termos citados.

Por fim, o artigo 22 permite que tais benefícios possam ser repassados a outros órgãos públicos ou entidades privadas que não façam parte da BID, desde de que o beneficiário seja capaz de absorver o objeto acordado, capacidade essa que deve ser atestada pelo ofertante. Mais uma vez, destaca-se a importância de sistemas de aquisição centralizados e a necessidade de uma atuação profícua por parte da SEPROD na coordenação, controle e integração das FA e dos órgãos subordinados ao MD. Esse artigo reforça o fato, já mencionado, de que os *offsets* não se restringem apenas ao setor de defesa.

Tendo em vista os aspectos apresentados, embora a PComTIC Defesa tenha trazido importantes modificações que tendem a contribuir para o alcance de melhores resultados nos acordos *offsets*, entende-se necessário o acompanhamento detalhado na aplicação dos conceitos propostos na norma. Nada obstante, todos os principais preceitos sobre a prática dos acordos de compensação encontram-se preconizados nesta Política, assim como seus objetivos e diretrizes estão em conformidade com as demais normas brasileiras.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em decorrência da grande relevância dos acordos de compensação no campo das aquisições internacionais e diante das diversas carências nacionais, a prática do *offset* constituiu-se como mecanismo importante na indução de política tecnológica, industrial e comercial do Brasil. Essa condição passa a ser a grande motivadora para a exigência de compensações junto aos fornecedores internacionais. Igualmente, é uma excelente oportunidade para que as FA ampliem e aprimorem suas alternativas de obtenção de capacidades e tecnologias estratégicas.

Após a criação do MD, em 1999, foram adaptados ou instituídos diversos diplomas legais e documentos normativos visando a dar maior ênfase ao fortalecimento da indústria nacional, à redução da dependência externa e à redução do hiato tecnológico em relação aos Estados desenvolvidos. Embora o setor Defesa seja o precursor desses projetos, os ganhos também refletem no desenvolvimento social e econômico do país, gerando conhecimento, emprego e renda.

Nesse contexto, em substituição a Portaria nº 764/2002 do MD, divisora de águas entre a facultatividade e a obrigatoriedade normativa de adotar o *offset*, destaca-se a PComTIC Defesa, de 2018. Essa norma veio uniformizar e consolidar os conceitos sobre as práticas de compensação, permitindo uma maior credibilidade jurídica por parte dos fornecedores estrangeiros interessados em fazer negócios com Brasil. Esta dissertação se propôs a analisar e identificar quais foram as principais alterações trazidas pela PComTIC Defesa no âmbito das FA, considerando o intervalo de tempo entre as duas, aproximadamente dezesseis anos.

A PComTIC Defesa tem seu foco na ampliação do domínio tecnológico do país, na consolidação e no aperfeiçoamento da competitividade da BID. Para tanto, utiliza-se da própria capacidade do Estado na busca pela autonomia da cadeia produtiva; pela diminuição da dependência externa; pela majoração do valor agregado dos PRODE; pela inserção no mercado

externo; e pela consolidação da sua base tecnológica e industrial de defesa. Representa, efetivamente, uma guinada em relação à política anterior, que pautava o fomento de seu desenvolvimento no aporte externo.

A SEPROD ganhou maior relevância ao ficar responsável por facilitar a implementação e o atingimento dos objetivos da PComTIC Defesa, identificando aspectos de interesse comum a fim de ampliar as possibilidades de fomento e de fortalecimento dos setores de interesse do MD. Passou a controlar os acordos *offsets*, inclusive monitorando seus créditos de compensação.

A referida norma criou o conceito de banco de créditos e delegou a cada uma das FA a atribuição de registrar e administrar os créditos excedentes da obrigação pactuada em um determinado acordo de compensação, já que a prioridade na sua aplicação é a própria organização. Tais créditos tornaram o país mais atraente para os investidores estrangeiros, estimulando a concorrência, à medida que podem ser aproveitados futuramente e minimizam eventuais custos.

A recente Política de Compensação flexibilizou a inclusão de novas modalidades de contrapartida visando a potencializar os benefícios decorrentes dos *offsets*, desde que comprovada sua eficácia com relação aos objetivos e resultados esperados em comparação às oportunidades já identificadas em outras medidas. Entretanto, sem definir quais são os critérios utilizados nessa medição, dificilmente a flexibilidade será posta em prática e, por isso, depende-se a necessidade de desenvolvimento de ferramentas apropriadas para atingir o que a norma propõe.

Nesse sentido, os instrumentos comuns de fiscalização são limitados e insuficientes para monitorar objetos complexos como a transferência de tecnologia. A PComTIC Defesa estabeleceu que cada integrante da estrutura do MD deve prover os elementos necessários para avaliação continuada dos resultados da sua aplicação. Assim, utilização de parâmetros

específicos em cada caso concreto é uma alternativa que permite maior precisão e tempestividade em todas as fases do projeto, reduzindo os riscos inerentes em cada uma das etapas.

O aumento expressivo do valor que impõe a exigência de compensações para contratos de importação de PRODE passou a ser igual ou superior a cinquenta milhões de dólares estadunidenses, um valor dez vezes maior do que o valor estabelecido anteriormente. Esse fato merece atenção especial quanto aos resultados futuros, pois, no mundo dos negócios, qualquer exigência adicional implica aumento de custo. No entanto, vale lembrar que o *offset* tem por princípio permitir o acesso a tecnologias sensíveis, que dificilmente seriam obtidas sem contrapartidas, e não devem ser medidos apenas pelo preço do objeto principal, mas sim por todos os benefícios que dele advêm.

A regra também deixou a critério da própria Força requisitar ou não compensações para compras abaixo do valor citado anteriormente, permitindo maior flexibilidade diante de circunstâncias excepcionais, como as aquisições “por oportunidade”. Contudo, considerando as inúmeras possibilidades dessa prática, como capacitação tecnológica, desenvolvimento da BID e independência externa, considere-se que essa dispensa de *offsets* deva ser evitada.

Por tudo isso, os valores convencionados, para exigência ou não das compensações, necessitam ser observados nas atuais e futuras aquisições de defesa, permitindo melhor avaliação dos resultados em relação aos objetivos e diretrizes propostos pela PComTIC Defesa.

Outro ponto relevante trazido pela norma de 2018, reflete a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública com base em outros critérios além do preço, em especial aspectos como transferência de tecnologia e cooperação industrial. Os *offsets* são mais que meras contratações, pois envolvem interesses de Estado, como defesa e capacitação tecnológica, portanto, nem sempre o resultado global da soma dos critérios mais objetivos determinará a melhor proposta. O melhor resultado geral deverá conter os projetos que melhor

contribuírem para o país, devendo considerar interesses socioeconômicos e de segurança nacional. Tamanha subjetividade exigirá maior transparência e, sempre que possível, deverá impor critérios mais objetivos nos processos licitatórios de PRODE, coibindo, assim, eventuais desvios de finalidade por parte do agente público ou da instituição.

É inegável que uma boa e eficaz utilização do acordo *offset* pode trazer importantes ganhos sociais e econômicos, assim como contribuir para garantia dos interesses e defesa do patrimônio nacionais. Porém, são necessárias medidas estruturais e sinérgicas entre o Governo, a Indústria e a Universidade, que permitam absorver tais oportunidades, a fim de fortalecer a indústria nacional, reduzir a dependência externa e ampliar o domínio tecnológico do Estado.

Por fim, o grau de sucesso de qualquer operação de *offset* será determinado por um trabalho minucioso de elaboração, negociação e celebração de aquisições que envolvam acordos de compensação. Assim, a PComTIC Defesa, por meio de uma série de regramentos e orientações, procurou apontar e definir o que há de mais moderno sobre as práticas de *offset*. Entretanto, por se tratar de uma normativa recente, existem pontos importantes que merecem ser observados e aprofundados no decorrer do tempo visando à sua melhor aplicação, razão pela qual seria recomendável a continuação de pesquisas que possam avaliar sua implementação ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Comando da Marinha. *Portaria nº 286/MB*. Aprova a Política de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Marinha. Brasília, DF, 12 nov. 2001.

_____. _____. *Portaria nº 223/MB*. Aprova as Diretrizes para a Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica (*Offset*) da Marinha do Brasil. Brasília, DF, 25 jul. 2016.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto nº 86.010, de 15 de maio de 1981. Dispõe sobre a Comissão de Coordenação do Transporte Aéreo Civil - COTAC do Ministério da Aeronáutica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 maio 1981. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-86010-15-maio-1981-435263-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 21 abr. 2020.

_____. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 01 jul. 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 21 abr. 2020.

_____. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 21 abr. 2020.

_____. Decreto nº 7.970, de 28 de março de 2013. Regulamenta dispositivos da Lei nº 12.598, de 22 de março de 2012, que estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º abr. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D7970.htm>. Acesso em: 21 abr. 2020.

_____. Decreto nº 9.857, de 25 de junho de 2019. Altera o Decreto nº 7.970, de 28 de março de 2013, que regulamenta dispositivos da Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012, que estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2019a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9857.htm>. Acesso em: 21 abr. 2020.

_____. Estado-Maior da Armada. EMA – 322. Rev. 2: *O posicionamento da Marinha do Brasil nos principais assuntos de interesse Naval*. Brasília, DF, 17 mar. 2017.

_____. _____. *Portaria nº 280/EMA*. Aprova as Normas de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial (*Offset*) na Marinha do Brasil (MB). Brasília, DF, 16 set. 2019b.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, em 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 22 abr. 2020.

_____. Lei nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 03 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm>. Acesso em: 21 abr. 2020.

_____. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, em 16 dez. 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12-349.htm> Acesso em: 21 abr. 2020.

_____. Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, em 22 mar. 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm>. Acesso em: 21 abr. 2020.

_____. Lei Complementar nº 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*, Brasília, DF, 10 jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp-97.htm>. Acesso em: 25 fev. 2016.

_____. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 ago. 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp-136.htm>. Acesso em: 22 abr. 2020.

_____. Ministério da Defesa. *Competências do Ministério da Defesa*. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/aceso-a-informacao/institucional-2/iv-competencias/iii-competencias>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

_____. _____. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012c.

_____. _____. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012d.

_____. _____. *Política Nacional de Defesa*. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012b.

_____. _____. Portaria Normativa nº 764/MD. Aprova a Política e Diretrizes de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do Ministério da Defesa. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, em 31 dez. 2002. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/port_norm_n0_764_md_2002_pltc_dtz_comps_cmc_in_du_tecnl_md.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2020.

_____. _____. Portaria Normativa nº 899/MD. Aprova a política nacional da indústria de defesa – PNID. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, em 20 de julho de 2005b. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/pnid_politica_nacional_da_industria_de_defesa.pdf>. Acesso em: 01 maio 2020.

_____. _____. Portaria Normativa nº 15/MD. Aprova a Política de Obtenção de Produtos de Defesa - POBPRODE para a administração central do Ministério da Defesa e para as Forças Armadas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, em 05 abr. 2018b. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw-0TZC2Mb/content-/id/9175934-/do1-2018-04-05-portaria-normativa-n-15-md-de-4-de-abril-de-2018-9175930>. Acesso em: 22 abr. 2020.

_____. _____. Portaria Normativa nº 61/MD. Estabelece a Política de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial do Ministério da Defesa - PComTIC Defesa. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, em 23 out. 2018a. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/46673332/do1-2018-10-23-portaria-normativa-n61-gm-md-de-22-de-outubro-de-2018-46673171>. Acesso em: 26 abr. 2020.

BUREAU OF INDUSTRY AND SECURITY – BIS. *Offsets in Defense Trade*. Washington, DC, 2019. Disponível em: <<https://www.bis.doc.gov/index.php/other-areas/strategic-industries-and-economic-security-sies/offsets-in-defense-trade>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

CARLOS, A. L.; ROMANELLI, N. M. A. *Offset: uma ferramenta de obtenção de tecnologia de ponta para a MB*. *Revista da Intendência*. Rio de Janeiro: BMFA Comunicação, Ed. 2010, p. 11-14.

CARLOS, A. L. *Os offsets e a sua contribuição para a inovação tecnológica: um estudo empírico na base industrial de defesa brasileira*. 155 f. Dissertação (Mestrado em Gestão) Universidade do Minho, Braga, PT, 2013.

FRANÇA, L. J.; VASCONCELLOS, A. C. *Manual para Normalização de Publicações Técnico-Científicas*. 9 ed., 1ª reimpr. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. 263 p.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE – ICC. *Guide to International Offset Contracts*, Paris, 2019. Disponível em: <<https://iccwbo.org/publication/icc-ecco-guide-international-offset-contracts-2019/>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

LONGO, W. P.; MOREIRA, W. S. Tecnologia e Inovação no Setor de Defesa: Uma Perspectiva Sistêmica. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v.19, n. 2, p. 277 - 304, jul./dez. 2013. Disponível em: <<https://search.proquest.com/openview/0997083d3f2c0e-13bae97897c363f3b3/1?pq-origsite=gscholar&cbl=4457491>>. Acesso em: 02 jul. 2020.

MATTHEWS, R. *The UK Offset Model: from Participation to Engagement*. Londres, Reino Unido: Royal United Services Institute - Rusi, 2014. (Whitehall Report Series 1-14). Disponível em: <https://rusi.org/sites/default/files/201408_whr_matthews_web_0.pdf>. Acesso em: 01 maio 2020.

MODESTI, A. *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, DF: Projecto Editorial/Livraria Suspensa, 2004. p. 25-55.

MOREIRA, W. S. Obtenção de produtos de defesa no Brasil: o desafio da transferência de tecnologia. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v.17 n. 1 p. 127-149. jan/jun. 2011. Disponível em: <<https://search.proquest.com/openview/abb3af46c5c1a8994bbf2082-91e7fdcf/1?pq-origsite=gscholar&cbl=4457491>>. Acesso em: 02 jul. 2020.

NETTO, L. E. S. C. *Alianças estratégicas como fontes geradoras de vantagens competitivas sustentáveis: o caso Embraer*. 2005. 318 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

NYE, J.S. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review*, v. 61, n. 2, p. 417-427, jun. 1967 *apud* PIMENTEL, R. A. *Acordos de compensação militares e a economia da corrupção*. 149 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*, 4th Edition, Paris, 2018. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oslo-manual-2018_9789264304604-en>. Acesso em: 29 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO – OMC. *Overview of the Agreement on Government Procurement*. Nova Iorque, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/zNYUTr>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

PERSSON, R. *Offset: um atalho para o progresso ou um ponto de venda sobrevalorizado?* Estudo comparativo dos acordos de offset do Gripen, realizados pela Suécia, com a África do Sul, a Hungria e com o Brasil. 49f. Trabalho de Conclusão de Curso. Monografia apresentada no Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2016.

PIMENTEL, R. A. *Acordos de compensação militares e a economia da corrupção*. 149 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

ROMANELI, N. M. A. *Acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica (offset) no processo de desenvolvimento da Base Industrial de Defesa: resultados alcançados*. A gestão dos offsets na MB e seus reflexos na Base Industrial de Defesa. 101f. Tese (Curso de Política e Estratégia Marítimas) Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2016.

ROSSI, J. S. *Compensações Tecnológicas (offset): segredo empresarial e transferência internacional de tecnologia de defesa*. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris Suspensa, 2015. 236 p.

SILVA, O. *A decolagem de um sonho: a história da criação da Embraer*. São Paulo: Lemos Editorial, 2004. 606 p.

SPREEN, W. E. 2007 *apud* KHAN, Asif. Market trends and analysis of defense offsets. Disponível em: <<http://www.thefreelibrary.com/Market+trends+and+analysis+of+defense+offsets.-a0234075012>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

SUMAN, M. *Defence Offsets: Proving Detrimental to the Services*. *India Defense Review*, 25(1), 2010. Disponível em: <<http://www.indiandefencereview.com/news/defenceoffsets-proving-detrimental-to-the-services/0/>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

STAUB, E. Desafios estratégicos em ciência, tecnologia e inovação. In: *Parcerias Estratégicas*. Brasília: MCT, 2001. p. 5-22

UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW – UNCITRAL. *Legal Guide on International Countertrade Transactions*. Genebra, 1993. Disponível em: <<https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/sales/countertrade/countertrade-e.pdf>>. Acesso em: 29 abr.2020.

VANNI FILHO, J. A prática de offset e a Marinha do Brasil. *O periscópio*. Rio de Janeiro, v. 43, n. 59, p. 10-13, nov. 2005.

VIEIRA, A. L. e ÁLVARES, J. G. *Acordos de Compensação Tecnológica (offset): Teoria e prática na experiência brasileira*. Rio de Janeiro, RJ. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. 316 p.