

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Cel Cav WALDIR SILVA FILHO

A PRÁTICA DE "OFFSET" COMO INSTRUMENTO CAPAZ DE UTILIZAR O PODER

DE COMPRA DO ESTADO:

A aplicação na MB e perspectivas futuras

Rio de Janeiro
2011

Cel Cav WALDIR SILVA FILHO

A PRÁTICA DE "OFFSET" COMO INSTRUMENTO CAPAZ DE UTILIZAR O PODER
DE COMPRA DO ESTADO:

A aplicação na MB e perspectivas futuras.

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

Orientador: CMG (IM-RM1) ARTUR LUIZ
SANTANA MOREIRA

Aos meus instrutores que, no Centro de Instrução e Adestramento Aeronaval, no 1º Esquadrão de Helicópteros de Instrução e na Escola da Guerra Naval, me ensinaram a amar a Marinha do Brasil e a respeitar os homens do mar.

AGRADECIMENTOS

Aos oficiais e praças da Diretoria de Material de Aviação do Exército pelas informações e amplos ensinamentos transmitidos na área de compensação comercial.

Ao Sr. Paulo Martins Passos, pelas informações dadas sobre experiências pioneiras e históricas da Marinha do Brasil na área de offset.

Ao Sr. CMG (IM - RM1) ARTUR LUIZ SANTANA MOREIRA, orientador deste trabalho, pela paciência e orientações corretas e oportunas.

RESUMO

O trabalho se inicia com a apresentação de breve histórico sobre as práticas de compensação comercial (offset) no mundo, de maneira a mostrar a alteração de posição política de países mais desenvolvidos em tais práticas e seus reflexos sobre as experiências das Forças Armadas Brasileiras em offset ao longo da história. Na parte seguinte, os registros e práticas nas Forças Armadas foram analisados. Tal análise inicia-se com aqueles aspectos observados na Marinha do Brasil desde a década de 1970 e termina com as diretrizes mais recentes emitidas pelo Comandante da Marinha; em seguida, uma breve análise das práticas da Força Aérea Brasileira foi feita com a intenção de destacar alguns procedimentos específicos, os quais podem apresentar exemplos para a Marinha do Brasil. A análise termina com a apresentação das práticas do Exército Brasileiro. Essa Força Armada apresenta características similares às da Marinha em termos de compensação comercial e recentemente emitiu normas sobre esse assunto, adotando posição diferente das outras Forças Armadas, baseada em técnicas de negociação. A partir da comparação feita entre cada Força Armada foi possível apresentar sugestões para a Marinha do Brasil, para possibilitar o aumento da capacidade de compra do Estado, o que é válido devido às ferramentas oferecidas para reduzir custos orçamentários em termos de manutenção e, principalmente, em termos de tecnologias essenciais necessárias para os meios navais. Este tipo de iniciativa é válido especialmente neste momento, quando programas estratégicos da Marinha requerem largas aquisições em mercados externos.

Palavras-chave: acordo de compensação; offset; compensação comercial; negociação.

ABSTRACT

The paper begins by presenting a brief background on the practices of trade compensation (offset) in the world, in order to show the change of political position of most developed countries in such practices and their reflections about the experiences of the Brazilian Armed Forces offset throughout history. In the following part, records and practices in the armed forces were analyzed. This analysis begins with those features observed in the Navy of Brazil since the 1970s and ends with the latest guidelines issued by the Commander of the Navy; then a brief analysis of the practices of the Brazilian Air Force was made with the intention of highlighting some specific procedures, which can provide examples for the Navy of Brazil. The analysis ends with the presentation of the practices of the Brazilian Army. This Armed Force has similar characteristics to the Navy in terms of trade compensation and recently issued standards on this matter, adopting different position than the other armed forces, based on negotiation techniques. From the comparison made between each Armed Force, it was possible to make suggestions for the Brazilian Navy, to increase potential Brazilian government purchase power, which is valid because of the tools offered to reduce budget costs in terms of maintaining and especially in terms of key technologies required for the naval assets. This kind of initiative is especially relevant in such moment when the Navy strategic programs require large acquisitions in foreign markets.

Key words: offset; commercial compensation; negotiation.

SIGLAS

ABDI	Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ABINDE	Associação Brasileira das Indústrias de Material de Defesa e Segurança
AC	Acordos de compensação
AMRJ	Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro
AvEx	Aviação do Exército
BID	Base Industrial de Defesa
Cav	Cavalaria
CBC	Companhia Brasileira de Cartuchos
CESAER	Catálogo de Empresas do Setor Aeroespacial Brasileiro
CFN	Corpo de Fuzileiros Navais
CIAvEx	Centro de Instrução de Aviação do Exército
CRRepSupEspCFN	Centro de Reparos e Suprimentos Especiais do CFN
CTA	Centro Tecnológico da Aeronáutica
DCA	Diretriz de Coordenação da Aeronáutica
DEZ	Dezembro
DGMM	Diretoria-Geral de Material da Marinha
DMAvEx	Diretoria de Material de Aviação do Exército
DMB	Departamento de Material Bélico
EB	Exército Brasileiro
EGN	Escola de Guerra Naval
EMA	Estado-Maior da Armada
EMAER	Estado-Maior da Aeronáutica
EMBRAER	Embraer Defesa e Segurança
EMC	Compatibilidade eletromagnética
EME	Estado-Maior do Exército
EMGEPRON	Empresa Gerencial de Projetos Navais
EMI	Interferência eletromagnética
EM	Engenheiro Naval
EUA	Estados Unidos da América
FA	Forças Armadas
FAB	Força Aérea Brasileira
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

GEM	Gerente de Empreendimento Modular
MB	Marinha do Brasil
MD	Ministério da Defesa
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
NAe	Navio aeródromo
Norm	Norma
Nr	Número
ICA	Instruções de Coordenação da Aeronáutica
IFI	Instituto de Fomento e Coordenação Industrial
IPMS	Integrated Platform Management System (Sistema Integrado de Controle da Plataforma)
JUN	Junho
OAS	Órgão de Assessoramento Superior
ODG	Órgão de Direção geral
ODS	Órgãos de Direção Setorial
OM	Organização militar
OMPS	Organização Militar Prestadora de Serviços
ORCOM	Orientação do Comandante da Marinha
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAEMB	Plano de Articulação e Equipamento da Marinha
PNM	Programa Nuclear da Marinha
Port	Portaria
PROSUB	Programa de obtenção de submarinos
RM1	Reserva remunerada da Marinha do Brasil
S-BR	Submarino convencional brasileiro
SecCTM	Secretaria de Ciência e Tecnologia da Marinha
SEFA	Secretaria de Economia da Força Aérea
SELOM	Secretaria de Logística, Mobilização e Ciência
SGM	Secretaria-Geral da Marinha
SN-BR	Submarino nuclear de ataque brasileiro
SPE	Sociedade de Propósito Específico
TA	Termo aditivo (a contrato)
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Aquisição das viaturas Mowag - Distribuição dos recursos de compensação comercial de acordo com fatores de compensação.....	84
Tabela 2	Distribuição dos recursos de compensação comercial do PROSUB de acordo com gradação de fatores de compensação	85

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	ELEMENTOS CONCEITUAIS	14
2.1	Generalidades	14
2.2	Formulação da situação – problema	14
2.3	Objetivos, delimitação e importância do assunto	15
2.4	Definição de termos	15
2.5	Hipóteses	16
2.6	População e amostra	16
2.7	Coleta de dados	16
2.8	Tratamento e análise dos dados	17
2.9	Limitações do método	17
3	HISTÓRICO DOS ACORDOS DE COMPENSAÇÃO	18
3.1	Generalidades	18
3.2	Breve histórico dos acordos de compensação no mundo	18
3.3	Tendências atuais no cenário internacional	22
3.4	Tendências atuais entre empresários brasileiros	25
4	PRÁTICAS DE COMPENSAÇÃO NAS FORÇAS ARMADAS	29
4.1	Generalidades	29
4.2	Visão e práticas da Marinha do Brasil	30
4.2.1	Pioneirismo - construção das fragatas classe “Niterói”	30
4.2.2	A sistematização da compensação comercial na Marinha do Brasil	35
4.2.3	Novas diretrizes para a compensação comercial, industrial e tecnológica na MB	40
4.2.4	Projetos estratégicos da Marinha do Brasil	44
4.3	Práticas de compensação comercial da Força Aérea Brasileira	46
4.3.1	Generalidades	46
4.3.2	As práticas atuais	47
4.4	Práticas de compensação comercial do Exército Brasileiro	50
4.4.1	Generalidades	50

4.4.2	Primeiras experiências	51
4.4.3	Ensinaamentos - fase da negociação e licitação	57
4.4.4	Ensinaamentos - fase da assinatura do contrato	58
4.4.5	Ensinaamentos - fase de compensação e elaboração de relatórios	59
4.4.6	Tendências atuais	61
4.4.6.1	Os acordos de compensação dentro de um contexto de negociação	64
4.4.6.2	Atuação da comissão por longo período	65
4.4.6.3	Comprometimento dos componentes da Comissão com resultados	65
4.4.6.4	Flexibilidade apropriada para cada negociação	66
4.4.6.5	Apoio de estruturas institucionais	66
4.4.6.6	Variabilidade da amplitude de atuação	67
4.4.6.7	Reflete a relevância do decisor estratégico	68
5	SUGESTÕES PARA A MARINHA DO BRASIL	69
5.1	Alteração do fluxograma de obtenção de meios navais	69
5.2	Alteração na lista básica de assuntos a serem abordados no plano de obtenção de meios	69
5.3	Alteração do fluxograma do processo de obtenção de meios por construção.	70
5.4	Criação de um órgão de fomento	70
5.5	Obtenção de amparo legal para direcionamento de recursos oriundos de offset com origem na indústria naval	71
5.6	Contínua avaliação da capacidade produtiva das OMPS	71
5.7	Aproximação com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial	72
5.8	Uso da negociação como ferramenta	73
5.9	Vínculos da compensação comercial com o contrato principal	74
5.10	Transferência total de decisões sobre compensação comercial da EMGEPRON para o conselho de compensação	74
5.11	Privilegiar a indústria privada	75
6	CONCLUSÃO	76
	APÊNDICE A – DEFINIÇÃO DE TERMOS EMPREGADOS	78

APÊNDICE B - LISTA DE ATIVIDADES DE COMPENSAÇÃO DA MARINHA DO BRASIL	84
ANEXO A – PORTARIA Nº 12-EME, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2011	88
ANEXO B - DECRETO Nº 94.711, DE 31 DE JULHO DE 1987	98
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	102

1 INTRODUÇÃO

Com a criação do Ministério da Defesa (MD), em 1º de junho de 1999, a Marinha do Brasil (MB), o Exército Brasileiro (EB) e a Força Aérea Brasileira (FAB) passaram a ter um órgão superior com a tarefa de supervisionar e coordenar suas atividades. Dentre os primeiros assuntos estudados por aquele Ministério estava a prática de compensação comercial em acordos firmados por seus órgãos componentes.

Um dos principais motivos para a atenção do MD ter se voltado para tal área é a influência do assunto no campo das relações comerciais internacionais do governo brasileiro com seus parceiros, assunto que tem amplos reflexos para a área da Defesa. O bom andamento das relações comerciais é facilitador da atuação brasileira no campo econômico, político e psicossocial, com reflexos para o campo militar e da ciência e tecnologia.

Na área da Defesa, as negociações, normalmente, envolverão representantes de um país comprador e empresas ou governos estrangeiros detentores de produtos com tecnologias modernas embutidas; tais tecnologias são alvo natural da atenção do país comprador e, como é prática comum nesse meio, a questão de compensação comercial logo virá à tona em virtude de valores envolvidos e do natural interesse pela modernização do parque industrial do país comprador.

Dentre os Comandos das Forças Armadas (FA), o da Marinha do Brasil logo vislumbrou nessa área a oportunidade de ampliar o seu leque de compras, tanto em termos quantitativos como qualitativos, uma vez que, de acordo com o contrato firmado, existe tanto a possibilidade de surgirem recursos adicionais ao orçamento a serem aplicados de maneiras diversas, como a possibilidade de redução de gastos em áreas contempladas com recursos limitados, o que resulta em benefícios para a execução orçamentária. Nesse aspecto, prepondera no Governo Federal, como no âmbito do MD e talvez até dentro de cada FA a

diversidade de opiniões a respeito de como obter, manter e controlar esse tipo de acordo; isso ocorre em virtude da diversidade de legislações envolvidas, da visão desenvolvimentista de cada grupo e da vivência de cada instituição militar no assunto offset.

O presente trabalho tem por objetivo, por meio da análise do histórico pertinente e das práticas de cada FA, levantar possibilidades de aplicação dos recursos oriundos de compensação comercial de forma a ampliar o poder de compra da Marinha, fazendo uso mais freqüente de instrumento tão útil nas relações internacionais.

2 ELEMENTOS CONCEITUAIS

2.1 Generalidades

As mudanças econômicas observadas no Brasil na primeira década do século XXI, dentre as quais se destaca o fim das altas taxas de inflação e a estabilização de vários indicadores econômicos, associadas às alterações no cenário político interno, com a criação do Ministério da Defesa (MD), conduziram a administração pública a novos patamares de eficiência em termos de gestão de recursos públicos.

No seio do MD, a busca por maior eficiência no emprego de recursos públicos, principalmente os orçamentários, é uma constante e tem levado os Comandos das Forças a envidar todos os esforços para empregar com eficácia e eficiência recursos colocados à disposição.

Uma dessas possíveis fontes de recursos é a formulação de acordos de compensação (AC). Existem mesmo diretrizes do MD que apontam procedimentos para que as Forças estabeleçam estudos para melhor empregar o poder de compra do Estado com os recursos oriundos de AC.

Todavia, o uso de recursos de AC não é tão simples em virtude de envolver interesses políticos externos e internos, transferência de tecnologias, negociações internacionais e, no cenário interno, envolver órgãos governamentais e empresas com interesses diversos.

2.2 Formulação da situação problema

A Marinha do Brasil já emprega, em certa medida, recursos oriundos de AC para realizar aquisições de materiais e serviços; contudo, a busca constante por maior eficiência leva os administradores militares a um constante dilema, expresso no seguinte questionamento: seria possível ampliar o poder de compra do Estado no que se refere ao uso

de recursos decorrentes de um acordo de compensação?

2.3 Objetivos, delimitação e importância do assunto

O objetivo do presente trabalho é apresentar sugestões que possibilitem à MB ampliar o poder de compra do Estado com o uso de recursos oriundos de um acordo de compensação, o que se fará por meio da análise e comparação da maneira de atuar das Forças Armadas na elaboração desse tipo de transação.

Como delimitador do assunto, serão analisados contratos e práticas que esclareçam o estudo do assunto e possam levantar aspectos de comparação de interesse para o aumento do leque de emprego de recursos oriundos de AC. Tudo isso se fará dentro do ordenamento jurídico ora vigente.

O assunto é deveras importante em virtude da crescente demanda da Armada por novos meios navais, expressa no Plano de Articulação e Equipamento da Marinha (PAEMB) e da permanência dos orçamentos para a Defesa em patamares que sugerem dificuldades para aquisição e reposição de tais meios navais nos prazos desejados; nesse cenário, todo esforço pelo aumento da eficácia no emprego de recursos financeiros é importante.

2.4 Definição de termos

Os termos empregados neste trabalho, bem com suas definições, estão registrados no Apêndice A ao presente trabalho. As definições aqui empregadas estão de acordo com a Portaria Normativa Nr 764/MD, de 27 de dezembro de 2002.

Na grafia dos termos técnicos ligados à compensação comercial, bem como em todo corpo do presente trabalho, foi empregada a norma do Acordo Ortográfico de 16 de dezembro de 1990.

2.5 Hipóteses

O presente estudo tem como objetivo comprovar as hipóteses a seguir citadas.

1^a - Existem práticas que são empregadas de maneira peculiar pelo EB e pela FAB no planejamento, no estabelecimento e na administração de acordos de compensação.

2^a - Algumas práticas adotadas pelo EB e FAB no planejamento, estabelecimento e administração de acordos de compensação poderiam ser adotadas pela MB de modo a ampliar o uso desse tipo de acordo.

3^a - Novas posturas e interpretações de orientações oriundas dos órgãos enquadrantes das FA poderiam ser adotadas pela MB, de forma a ampliar o uso de acordo de compensação com benefícios.

2.6 População da amostra

Por sua natureza, o presente estudo consistiu de ampla pesquisa bibliográfica e documental.

Além disto, a pesquisa de campo foi realizada por meio da coleta de dados dos questionários e formulários respondidos por militares de notável saber na área da compensação comercial e que estão ou estiveram envolvidos em processos de formulação e acompanhamento de operações de offset, tudo por amostragem.

No final, espera-se comprovar as hipóteses apresentadas.

2.7 Coleta dos dados

A coleta de dados foi feita em sítios da rede mundial de computadores, nos arquivos de conformidade documental de organizações militares e em questionários direcionados para obter informações de especialistas e em entrevistas com especialistas no assunto. Os dados apresentados em simpósios e palestras apresentadas sobre o assunto foram obtidos nos órgãos

que os organizaram.

2.8 Tratamento e análise dos dados

Os dados obtidos foram arquivados e catalogados na sua forma original.

Os dados catalogados foram analisados de forma a caracterizar as principais diferenças de posturas entre as instituições federais.

Em seguida, os aspectos passíveis de comportar oportunidades de melhoria no processo de formulação de acordos foram relacionados para compor uma lista de sugestões de práticas a serem submetidas à apreciação da MB.

2.9 Limitações do método

O método tem como principal limitação a validade restrita ao quadro de leis e regulamentos vigentes no momento da coleta dos dados. Qualquer alteração futura da legislação pode afetar a validade das sugestões.

As práticas levantadas podem, ainda, ser alvo de auditoria pelos órgãos de controle interno de cada Força Armada, o que pode ocorrer em prazos diferenciados. A auditoria por órgãos de controle externo também pode ocorrer em prazos diversos e suas observações podem afetar a validade das sugestões levantadas.

O presente trabalho não abordou as práticas de compensação porventura observadas em outros órgãos da administração federal em virtude do foco que esses acordos possuem e as peculiaridades ligadas à cultura organizacional das Forças Armadas.

3 HISTÓRICO DOS ACORDOS DE COMPENSAÇÃO

3.1 Generalidades

Uma vez que o estado atual da legislação brasileira e as práticas vigentes nos diferentes órgãos envolvidos no presente estudo são oriundos da experiência histórica institucional, é deveras interessante rever aspectos da evolução das práticas de compensação comercial no mundo e seus reflexos no cenário interno do Brasil.

3.2 Breve histórico dos acordos de compensação no mundo

A pesquisa realizada mostrou que existem duas opiniões a respeito da origem dos acordos de offset. Uma corrente, representada no presente estudo pela opinião de Modesti (2004), advoga o surgimento desse tipo de acordo nas negociações entabuladas em Bretton Woods, no ano de 1944. Naquele encontro, ocorrido nos momentos finais da Segunda Guerra Mundial para ajustar o funcionamento do comércio e da economia no pós-guerra, foram abordados aspectos concernentes aos acordos bilaterais a serem doravante firmados. Nos acordos firmados, segundo o professor Luiz Daniel Willcox de Souza¹, “prevaleceu a posição norte-americana de que o comércio seria o combustível da recuperação e proporcionaria à Europa as receitas em moeda forte necessárias para importar matérias-primas e bens de capital, sendo isso condicionado à existência de comércio aberto e multilateral de forma que, através das exportações, fosse possível superar a escassez de dólares e resolver problemas de reconstrução no pós-guerra, o que permitiria a manutenção do sistema de conversibilidade das moedas. A defesa do livre comércio pelo governo dos Estados Unidos da América (EUA) tinha o apoio da indústria norte-americana, que considerava os mercados externos vitais para a prosperidade no pós-guerra e enxergava no sistema britânico de preferência imperial² um

¹ Aula proferida na Escola de Guerra Naval em 07 de julho de 2011.

² Referência do Professor Willcox à ligação do Reino Unido com suas ex-colônias e protetorados.

obstáculo ao acesso dos norte-americanos aos mercados mundiais”. Esse quadro favorecia francamente o estabelecimento de acordos de compensação e explica a predisposição para, até mesmo, transferir tecnologias.

Outra hipótese, que pode conviver tranquilamente com a anteriormente apresentada e que se adotou como estruturante do presente trabalho, é aquela que indica o surgimento do offset nas negociações levadas a cabo pelo governo alemão no fim da Primeira Grande Guerra. Segundo Ivo (2004), o cenário vivido pelos alemães ao final daquele conflito era de carência de divisas e de matérias-primas, acompanhada de ociosidade de instalações industriais poupadas ao final da Primeira Grande Guerra, que não afetou de maneira significativa a infraestrutura industrial alemã. Essas condições levaram o governo da Alemanha a estabelecer o programa *Kompensation Gegenseitigkeitsgeschäfte* (Negócios de Reciprocidade); naquele programa, os produtos manufaturados alemães eram trocados por matérias-primas e divisas nos países vizinhos. Estas operações visavam a permitir a sobrevivência da indústria alemã, dotada de refinada tecnologia e parque industrial expressivo, bem como retomar o crescimento das reservas cambiais alemãs. Em contrapartida, os países do antigo Império Austro-Húngaro – possuidores de fortes vínculos culturais e políticos e tradicionais consumidores de produtos alemães – obteriam produtos industrializados que necessitavam e dariam vazão à produção abundante de matérias-primas.

Ivo (2004) cita, ainda, que esse modelo foi proposto, por razões ligadas à carência de capitais, para acordos de compensação no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração, com aspectos semelhantes à forma utilizada pela Alemanha e que, depois, teriam sido repetidos por outros países europeus.

Apesar de relativamente distante no tempo, esse exemplo alemão traz os principais componentes de um acordo de compensação: desequilíbrio tecnológico entre contratantes e abundância de elementos - políticos, militares, psicossociais e econômicos - de interesse para

negociações internacionais de sucesso. Outro fator que pode ser apontado nessas negociações é o aspecto estratégico que a transação comercial carrega em si, na medida em que a troca de manufaturados alemães por matérias-primas foi além de simples troca comercial (escambo), pois havia um objetivo estratégico mais importante: manter vivo o parque industrial alemão enquanto se obtinha divisas e, do lado oposto, dar vazão à produção de matérias-primas. Os laços políticos e culturais existentes entre os povos da Europa Central permitiram essa negociação, que fugiu ao modelo tradicional de comércio de então.

Esse modelo alemão serviu de exemplo para ações desenvolvidas em vários momentos da história recente. Os soviéticos, durante a Guerra Fria, teriam empregado expediente semelhante nos acordos de auxílio econômico, político e militar a países como Cuba, Vietnã do Norte, Egito, Síria, Iraque; as vendas de manufaturas, principalmente equipamentos militares, seriam compensadas com a compra de matérias-primas abundantes naqueles países, de sua esfera de influência política e econômica.

O mesmo expediente foi adotado pelos norte-americanos no desenrolar do Plano Marshall. Modesti (2002) informa que entre 1950 e 1973, os EUA realizaram trocas no montante de US\$ 6,65 bilhões com seus aliados em recuperação na Europa e no Japão. Tal volume foi obtido pela existência de um parque industrial amplo nos EUA e pela existência de produtos interessantes para os EUA em seus parceiros políticos e econômicos.

Essas práticas de compensação comercial, realizadas sob as mais diferentes formas de offset, permitiram ao mundo a evolução econômica necessária ao fim da Segunda Guerra Mundial. Do mesmo modo, permitiu a recuperação e o aumento dos parques industriais de vários países, com a transferência de tecnologia necessária para a reorganização do mercado produtivo mundial, de acordo com os interesses estratégicos dos EUA naquele momento.

Outro ponto importante, buscado por governos que possuem visão estratégica de alto nível, é o intercâmbio no campo psicossocial que acompanha o comércio entre nações. Em

um mundo que se reestruturava cultural e politicamente, a criação de vínculos com origem no comércio, bem como sua expansão para outros campos, era altamente interessante.

Esta reorganização também atendeu a uma demanda estratégica dos grandes líderes do mundo bipolar de então: EUA e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Esses países, ao exportar produtos de ponta, em troca de matérias-primas e ou produtos semimanufaturados, criaram dependências entre seus parceiros; as tecnologias transferidas, mesmo que de pequena monta e em áreas não-estratégicas, permitiram criar alternativas para o mercado produtivo interno e desfrutar de benefícios tais como o baixo custo de mão de obra.

Um acordo típico desse período era aquele em que a venda de bens de consumo (por exemplo: aeronaves) de um país A para o país B tinha como compensação a compra de peças e componentes de tais bens produzidas em B pelo fabricante do bem no país A. Essa prática permitia que o país B passasse a produzir componentes, sob a forma de coprodução ou produção sob contrato, absorvendo alguma tecnologia, criando um fornecedor interno para seus produtos importados e abrindo a oportunidade de exportações para outros usuários do mesmo modelo.

Na área sob influência da URSS, inúmeras empresas foram instaladas, levando consigo treinamento de mão de obra especializada, nas repúblicas satélites e países do Pacto de Varsóvia³.

A motivação política reinante no quadro da Guerra Fria vigente entre 1945 e meados da década de 1980 viabilizou a estratégia de fortalecimento político e econômico com os parceiros de cada bloco. Isso permitiu o incremento do intercâmbio comercial e até mesmo transferência de tecnologias sensíveis.

Em aula proferida na Escola de Guerra Naval (EGN), no dia 07 de julho de 2011, o

³ Componentes do Pacto de Varsóvia: URSS, Alemanha Oriental, Bulgária, Hungria, Tchecoslováquia, Romênia e Polônia.

Prof. Luiz Daniel Willcox de Souza informou que os esforços para o soerguimento econômico da Europa, sob real ameaça dos opositores dos EUA na Guerra Fria, levaram os norte-americanos a, por meio de suas empresas, transferir tecnologias, em um quadro de compensações comerciais, que atuou como ação assessória de outras medidas do Plano Marshall⁴. Judt (2008) confirma, em sua obra⁵, que essa estratégia deu resultados firmes e manteve a Europa Ocidental dentro da esfera de influência dos EUA; de forma análoga, os vínculos políticos e militares da URSS com seus satélites formaram uma união amalgamada pelo intercâmbio comercial, baseado, em parte, na compensação comercial.

Vem dessa fase da história um exemplo de operação de compensação comercial que pode ser citada como exemplo, por vários motivos; a compra dos satélites BRASILSAT A1 e A2 teve como parte das 34 compensações a transferência de tecnologia, resultando, inclusive, na instalação do Centro de Tecnologia da Telebrás, em Brasília, custeada pela empresa vendedora. Este foi um dos primeiros acordos de offset ocorrido no meio civil brasileiro.

Naquele período da história, boas políticas governamentais obtiveram resultados favoráveis, tanto em termos econômicos como em termos de absorção de tecnologias, algo que sempre esteve em pauta nas transações de offset. Estas relativas facilidades se encerraram com as mudanças ocorridas na economia mundial, ao final da década de 1970.

3.3 Tendências atuais no cenário internacional

O quadro relativamente favorável às práticas compensatórias em acordos comerciais começou a mudar ao longo da década de 1950. Preocupado com as demandas de contratos de offset que envolviam tecnologia militar, o Departamento de Defesa dos EUA passou a exercer controle sobre os acordos dessa área. Já havia a certeza que operações de offset envolvendo

⁴ Plano formulado, segundo Judt (op cit, p. 105) pelo Secretário de Estado norte-americano George C. Marshall para, com recursos financeiros fornecidos pelos EUA, recuperar a infraestrutura europeia e sua economia, de acordo com as peculiaridades de cada país aliado europeu.

⁵ Capítulo X – A Era da Prosperidade – da obra Pós-Guerra: uma história da Europa desde 1945.

transferência de tecnologia poderiam, a longo prazo, prejudicar a posição de dominância das empresas americanas da área de produtos de defesa.

O quadro desfavorável às práticas de offset se agravou no início da década de 1970⁶ e se acentuou ao longo da década de 1980 por uma série de motivos. A mudança do cenário mundial, com o surgimento de embrião da União Europeia e os indícios de falência da URSS, colocou os norte-americanos em alerta e, em 1989, foi editado o *National Defense Authorization Act*, norma que obrigava as empresas a informarem ao Secretário de Defesa de todos os contratos de venda com cláusulas de compensação de valor superior a US\$50 milhões. Esse valor passou a ter novo piso de US\$5 milhões já no início da década de 1990. Esta última medida já fazia parte de ampla política dos EUA contrária às concessões de offset, uma vez que esse instrumento, além de permitir por vezes a perda de hegemonia tecnológica, agravava o déficit comercial existente.

Interessante notar que esse piso de referência - US\$5 milhões - a partir do qual o governo americano passou a acompanhar os negócios com possibilidade de offset seria aquele adotado mais tarde como piso inferior nas negociações de aquisição no exterior a partir do qual o governo brasileiro passou a considerar obrigatória a elaboração de acordos de compensação.

Outra faceta que levou os norte-americanos a se oporem às práticas de compensação, principalmente aquelas com envolvimento de transferência de tecnologia, foi a constatação dos seguintes aspectos:

- a indústria europeia crescera em volume e qualidade, graças a tecnologias autóctones e aquelas recebidas por contratos de compensação, passando a concorrer com produtos dos EUA; e

- os negócios com cláusula de offset poderiam causar distorções no mercado

⁶ Segundo o Prof. Willcox, o contínuo crescimento do déficit da balança de pagamento norte-americano provocou mudanças nas políticas de conversibilidade do dólar e medidas protecionistas na indústria estadunidense.

internacional e prejudicar interesses de empresas americanas envolvidas em transações internacionais.

Vem daí uma observação interessante para o presente estudo, de que as práticas de compensação podem realmente contribuir para o avanço tecnológico do país menos desenvolvido que fizer bom uso de tal instrumento. Isso ocorreu com os países soerguidos da Europa do pós-guerra e com antigos componentes da URSS e do Pacto de Varsóvia, que hoje oferecem produtos derivados da evolução de produtos originalmente fabricados pelos russos.

Isto se dá por meio do aproveitamento da massa crítica de pessoal que, com incentivos internos de cada país, pode avançar nas pesquisas e implantar inovações.

A Polônia, em 2010, ofereceu ao Brasil a venda, com opção de transferência de tecnologia, de mísseis Gromm, que têm origem na produção de mísseis Iгла, de fabricação russa. A Bielorrússia oferece, por meio de sua indústria de defesa, versões de helicópteros, derivados dos modelos oferecidos pelos russos. Em ambos os casos, os países, componentes da URSS ou a ela ligados pelo Pacto de Varsóvia, fazem usos de tecnologias e instalações existentes em seus territórios como resultado de acordos da época da Guerra Fria.

No lado Ocidental, a Itália é exemplo do mesmo fenômeno. A fábrica da Augusta oferece no mercado mundial aeronaves e componentes dos modelos de helicópteros antissubmarinos SH3-D, anteriormente fabricados sob licença em seu território.

No início da década de 1990, o quadro de oposição às práticas de offset se agravou nos EUA. Foi criado, dentro do Departamento de Comércio, o Escritório de Administração de Exportações⁷ e o governo norte-americano restringiu a participação de empresas em concorrências que envolvessem cláusulas de offset obrigatório.

De modo oposto, as empresas do restante do mundo, contando com capacidade de exportação ociosa, passaram a ser as grandes oferecedoras de contratos com possibilidade de

⁷ Bureau of Export Administration, denominado, a partir de 2002, Bureau of Industry and Security.

estabelecimento de acordos de compensação.

Do estudo dos aspectos históricos da evolução das práticas de compensação comercial, pode-se concluir que o momento atual oferece cenário peculiar no qual se destaca certa oposição do governo norte-americano às práticas de compensação; de maneira oposta, a crise iniciada em 2008, que envolveu uma série de países detentores de tecnologias de interesse para a Marinha, abre a oportunidade de negociações para compra de equipamentos e, de acordo com a negociação entabulada, recebimento de investimentos que viabilizem a internalização de tecnologias e inovações.

3.4 Tendências atuais entre empresários brasileiros

No período de 11 a 15 de julho de 2011, na sede do 8º Distrito Naval, localizada em São Paulo/SP, e na sede da empresa Avibras⁸, localizada em Jacaré/SP, foi apresentado aos alunos do Curso de Política e Estratégia Marítimas da Escola de Guerra Naval um painel sobre a Indústria Brasileira de Defesa. Esse evento foi encerrado com uma palestra realizada na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), em 15 de julho, sobre o tema “Inovação na Indústria”. O assunto compensação comercial foi comentado por vários participantes, ligados a empresas com atuação internacional, que acumularam notável saber nessa área das relações comerciais internacionais.

Fizeram-se representar naquele painel as seguintes entidades: Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE), representada pelo Sr. Vice-Almirante (RM1) Carlos Afonso Pierantoni Gambôa; Embraer Defesa e Segurança (EMBRAER), representada pelo Sr. Fernando Ikedo; Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC), representada pelo Sr. José de Sá Carvalho Junior; Helibras S.A., representada pelo Sr. Eduardo Marson Ferreira; a Avibras, representada pelo Sr. Antônio Marcos Moraes Barros. A

⁸ Visita às instalações da empresa em Jacaré/SP e palestra ocorridos em 12 de julho de 2011.

palestra sobre Inovação na Indústria de Defesa, realizada em 15 de julho de 2011, foi apresentada pelo Sr. José Augusto Correia.

Tendo em vista a importância das entidades ali representadas, o fato de algumas das empresas ali presentes serem receptoras de incentivos oriundos de acordos de offset e o importante aspecto de serem oferecedoras desse mesmo tipo de acordo no mercado internacional onde competem, é interessante registrar algumas opiniões ali apresentadas, e que pode amparar sugestões a serem apresentadas ao final desse trabalho.

De maneira geral, as opiniões sobre a validade do offset como instrumento de tecnologia se mostraram céticas. Todos os representantes apresentaram aspectos semelhantes àqueles citados como motivador das restrições por parte do governo norte-americano.

Todos se mostraram desfavoráveis às modalidades de compensação de menor complexidade (trocar, contra-compra e subcontratação) por não beneficiarem, a longo prazo, a indústria nacional em termos de absorção de inovações; aquelas autoridades no assunto alertaram que as modalidades mais complexas (compensação direta, compensação indireta, produção sob licença, coprodução, produção sob subcontrato, investimentos, transferência de tecnologia) são extremamente difíceis de realizar e dependem de negociação complexa.

Foi abordado⁹ o fato de ser impositivo, nos contratos de compra de materiais de defesa pelo Estado, negociar a compensação comercial com o fornecedor, uma vez que as empresas, na maioria das vezes, inserem nos custos de seus produtos os possíveis gastos com futuras compensações comerciais; citou-se também que, de acordo com a negociação feita, as cláusulas de offset podem dar margem a que os objetivos propostos do offset sejam desvirtuados, resultando em irregularidades.

O Sr. José Augusto Correia, palestrante da FIESP, ao falar sobre inovação na

⁹ As observações feitas neste parágrafo foram feitas pelo Sr. José de Sá Carvalho Junior, diretor comercial da CBC, empresa que conta com duas fábricas no exterior (Metallwerke Elisenhütte Nassau GmbH, na Alemanha, e a Sellier & Bellot, na República Tcheca) e experiência em negociações internacionais de venda de munições para mais de noventa países.

indústria de defesa, dentre outros pontos abordou os seguintes aspectos positivos da prática de offset:

- o uso político do offset, como ferramenta de política industrial, pode despertar o interesse de lideranças políticas para os projetos, uma vez que estes podem gerar empregos ou aumento de renda em certas regiões onde operem empresas ligadas aos acordos de compensação, o que pode facilitar a aprovação do projeto no nível político;

- a contrapartida de um acordo de compensação pode ser comercial, industrial ou tecnológica, sendo esta última opção a melhor. Uma excelente alternativa seria o desenvolvimento conjunto – aquele no qual os países participantes desenvolvem o projeto de um sistema de defesa trocando experiências. O conferencista citou como exemplo de sucesso a produção do míssil Sea Sparrow (envolvendo Alemanha, Austrália, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Grécia, Holanda, Itália, Noruega, Turquia) e o avião AMX (envolvendo de forma conjunta Brasil e Itália) que deu excelentes resultados à Embraer em termos de avanço tecnológico; esse trabalho em conjunto só foi possível porque os técnicos brasileiros já possuíam expertise que lhes permitiram avançar em compasso com seus parceiros italianos e usufruir das inovações obtidas.

Os pontos negativos apontados foram os seguintes:

- os custos da inovação, quando existe desenvolvimento em conjunto, será amortizado, em parte, pelo contribuinte brasileiro;

- de acordo com a negociação feita, pode não ocorrer geração de emprego no País; some-se a isso a possibilidade de os empregos gerados no Brasil serem de qualidade inferior àqueles gerados no exterior durante o desenvolvimento do projeto;

- o nível da contrapartida tecnológica envolvida pode não ser adequado aos anseios dos encarregados do projeto. Por vezes pode ocorrer a existência de tecnologia incorporada não transferível;

- pode ocorrer a proposta de transferências de tecnologias em projetos que estejam na fase final de seu ciclo de vida de projeto/produto, quando a inovação tecnológica almejada já está prestes a perder valor comercial ou estratégico;

- desenvolvimentos em conjunto também podem não ter sucesso, tendo sido citado como problemático o projeto do F-35 Joint Striker Fighter, que não tem obtido o sucesso almejado.

Resumidamente, aquele palestrante propôs que os contratos envolvendo offset visassem à transferência de tecnologia por meio da cooperação, do desenvolvimento conjunto, como meio de obter inovações, algo que beneficiaria toda a indústria e, por decorrência, toda a sociedade.

4 PRÁTICAS DE COMPENSAÇÃO NAS FORÇAS ARMADAS

4.1 Generalidades

Cada Força Armada possui uma visão sobre a maneira mais apropriada de empregar os acordos de compensação e, consoante com sua perspectiva do assunto, estabelece um conjunto de práticas que emprega no andamento das negociações que dão origem a esse tipo de acordo.

Essa visão particular, bem como os conjuntos de práticas, advém do histórico de cada Força com esse instrumento das atuais relações comerciais internacionais; advém, também, da experiência, bem ou mal sucedida, que cada Força vem obtendo em suas negociações.

A análise das práticas, feita a seguir, revela oportunidades interessantes de emprego dos AC para aumentar o poder de compra do Estado.

Com a finalidade de facilitar a comparação de pontos de vista e práticas, os aspectos relativos à Marinha do Brasil serão inicialmente expostos e, ao longo da análise relativa à Força Aérea Brasileira e ao Exército Brasileiro, será feita a comparação de aspectos levantados no estudo.

É importante lembrar que as Forças Armadas estão entre as instituições da administração federal que gozam de maior experiência nessa área e todos os esforços existentes no MD são, na realidade, para aprimorar essa prática e obter avanços tecnológicos. O Sr. Zuhair Warwar, coordenador do Centro de Gestão Estratégica do Conhecimento em Ciência e Tecnologia do Ministério das Relações Exteriores, sobre o assunto declarou¹⁰:

“Vale ressaltar que a prática de negócios de compensação já vem sendo largamente utilizada por vários países há algumas décadas e, quando bem aplicada, tem-se mostrado instrumento plenamente eficaz para as políticas de desenvolvimento industrial e de comércio exterior, à medida que gera benefícios de natureza tecnológica, industrial e comercial ao país importador.”

¹⁰ Panorama da prática de offset no Brasil p. 12.

4.2 Visão e práticas da Marinha do Brasil

As práticas de compensação comercial no seio da MB, de acordo com o que se depreende da legislação atual, podem ser divididas em três etapas: uma etapa pioneira, uma outra etapa, de institucionalização, e uma última etapa em que as recomendações do MD sobre o assunto provocaram alterações das legislações e diretrizes a respeito do assunto.

4.2.1 Pioneirismo – construção de fragatas classe “Niterói”

A ideia de uso dos instrumentos de compensação comercial é relativamente recente no meio militar brasileiro; contudo, a Marinha do Brasil pode oferecer um excelente exemplo de transferência de tecnologia associada à aquisição de serviços e materiais no exterior. A obtenção de inovações ou avanço tecnológico, que é alvo das políticas atuais do Governo e dos demais órgãos do Ministério da Defesa, já ocorreu de forma exemplar durante a fabricação das fragatas da classe “Niterói”.

No acordo firmado em 1970 com o estaleiro Vosper Thornycroft, da Grã-Bretanha, para a construção de seis fragatas da classe “Niterói”, foram incluídas cláusulas que previam a construção de duas fragatas no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ). Interessante observar que no texto do contrato não há qualquer referência ao termo *offset*, ou que se reportasse à compensação comercial com transferência de tecnologia.

A despeito do aparente desconhecimento das práticas de compensação comercial, com vistas à obtenção de avanços tecnológicos, ao final do projeto o Brasil contava com seis novas fragatas, das quais as duas últimas inteiramente construídas no Brasil, e havia adquirido tecnologias vitais, que permitiram à MB construir não só novas fragatas do mesmo tipo, como outras embarcações, sendo bom exemplo a construção das corvetas da classe “Barroso”. Do processo de acompanhamento da construção das quatro fragatas no estaleiro europeu e das

belonaves no AMRJ ficaram, dentre outros benefícios, os seguintes¹¹:

- a absorção de tecnologias de construção de navios de guerra;
- a absorção de tecnologias de projetos de navios de guerra com o máximo de itens nacionalizados;
- o uso de sistemas de propulsão com motores de ciclo diesel em combinação com turbinas a gás, bem como o sistema de redução que conjuga os propulsores; e
- estudo das assinaturas elétrica, infravermelha e eletrônica de embarcações.

Estes ensinamentos permitiram ao AMRJ passar a oferecer serviços de manutenção de grande porte com as tecnologias adquiridas e até mesmo concorrer no mercado internacional de construção de navios de guerra, com destaque para corvetas.

Este tipo de acordo estava bem inserido nas políticas comerciais levadas a cabo pelos EUA e seus aliados no contexto da Guerra Fria, quadro este já apresentado no histórico do assunto apresentado no início deste trabalho.

Este evento marcou a Força e deu modelos que tenderam a se repetir em contratos futuros. O contrato para produção no AMRJ de corvetas da classe “Inhaúma”, com suporte técnico do arsenal alemão Marine Technik, firmado em 1981, e a aquisição e posterior produção, em 1985, de submarinos da classe “Tupi” no AMRJ, sob licença do estaleiro alemão HDW são exemplos de aproveitamento dos ensinamentos daquele projeto iniciado em 1970. Nota-se que o sucesso não se deu em virtude da vigência de uma sistemática na formulação de um acordo de compensação tecnológica ou comercial; contudo, os benefícios advindos de um acordo de offset foram integralmente obtidos.

Ainda no ano de 1981, outra iniciativa ligada à prática de compensação comercial ocorreu na implementação do Programa de Reparcelamento da Marinha¹². Tendo em vista a

¹¹ Informações obtidas em entrevista com Sr. Paulo Martins Passos, engenheiro do AMRJ, envolvido nos projetos e usuário das tecnologias obtidas com as citadas construções.

¹² Informações fornecidas pelo Sr. Paulo Martins Passos, Gerente de Obtenção de Corvetas da Diretoria de Engenharia Naval, estudiosos do assunto, que relatou as experiências ligadas às tecnologias obtidas na

situação da balança de pagamentos então vigente, a Secretaria de Planejamento, por meio de seu representante no Grupo de Trabalho, criado à época para tratar do assunto na esfera federal, em reunião que ocorreu em 19 de março de 1981, propôs que as aquisições realizadas trouxessem algum incentivo às exportações brasileiras. A Exposição de Motivos Interministerial Nr 0063, de 30 de junho de 1981, consolidou decisões importantes sobre o assunto, dentre as quais se destaca que “o fator de nacionalização deveria ser considerado como do mais elevado mérito na seleção final dos fornecedores dos principais equipamentos e sistemas do navio, com ênfase no estabelecimento de uma capacitação local para a produção de equipamentos e na criação de competência nacional em engenharia de sistemas”, como foi informado pelo Sr. Paulo Martins Passos (ver nota de rodapé Nr 12). Esta postura, que aborda o objetivo final das práticas de offset de hoje, denota o interesse da Marinha em obter melhores resultados com as importações de equipamentos necessários ao seu reaparelhamento.

Um bom exemplo desse período embrionário do emprego das práticas de compensação comercial também ocorreu em fase simultânea aos fatos narrados; durante a obtenção das engrenagens redutoras para o sistema de propulsão de quatro corvetas em construção no AMRJ, a empresa Renk AG, alemã, por força de contrato, se associou à empresa Zanini Equipamentos Pesados S.A., formando a Renk-Zanini, de maneira a produzir no Brasil, com transferência de tecnologia, equipamentos com índice de nacionalização de 80% do valor e na qualidade que garantissem os elevados requisitos de ruído para a indústria naval bélica. Como resultado dessa união, a Renk-Zanini produz, até a presente data, equipamentos desse tipo para a MB com custo menor do que aqueles porventura importados, reduzindo pressões sobre o planejamento orçamentário daquele órgão.

Em um segundo momento, durante a execução do Programa de Reaparelhamento da

construção das fragatas classe “Niterói” e corvetas, avanços da empresa Renk Zanini, ensinamentos obtidos na construção dos submarinos da classe “Tupi” e avanços ligados à sustentabilidade das turbinas a gás LM2500.

Marinha já citado, foram construídos quatro submarinos, sendo o primeiro (submarino Tupi) na Alemanha, no estaleiro HDW, e os demais no AMRJ. Com esse projeto, a MB adquiriu, como havia acontecido com o projeto das fragatas, o conhecimento, por meio de transferência de tecnologia, para construir submarinos, sendo o primeiro país a fazê-lo no hemisfério Sul.

Com os avanços e experiência adquirida nas negociações citadas, foi realizada a seleção de turbinas a gás para equipar suas corvetas; as empresas concorrentes - Rolls Royce e General Electric - foram colocadas diante da exigência de se dar prioridade àquele fornecedor que pudesse assegurar contratualmente a nacionalização do projeto, da fabricação e apoio no Brasil. Ao fim do processo, a empresa General Electric foi escolhida e o Contrato 510/01/82 foi assinado entre a Diretoria de Engenharia Naval e a General Electric em 18 de novembro de 1982.

O contrato previa, dentre outros itens, alguns aspectos bastante avançados e que são ainda alvo de políticas atuais, a saber:

- a. aquisição de itens competitivos da turbina a gás LM2500 fabricados no Brasil para utilização em outros programas da General Electric de âmbito mundial;
- b. transferências de tecnologia para o Brasil nas áreas de fabricação de peças, montagem e testes das turbinas a gás LM2500;
- c. assistência na formação de uma capacitação de manutenção e apoio da turbina a gás LM2500 no Brasil; e
- d. compras, pela General Electric e por seus fornecedores, de itens, serviços e produtos do Brasil.

A empresa Varig foi indicada para realizar a manutenção das turbinas no Brasil e a General Electric do Brasil capacitada a fabricar componentes para as turbinas a gás LM2500. A expansão da produção não ocorreu em virtude da decisão brasileira de só adquirir um número reduzido dessas turbinas. Outros aspectos do contrato (treinamento de pessoal,

fornecimento de equipamentos de teste, fornecimento de ferramentas de fabricação etc.) foram plenamente atingidos.

Dessas primeiras experiências apresentadas ficou um ensinamento interessante, com aplicação até a presente data: a MB possui necessidades diversas na área de obtenção de equipamentos para seus grandes empreendimentos. A FAB se envolve na importação ou construção de aeronaves e projetos padronizados ao extremo, como é característico na indústria aeronáutica; a troca de um item padronizado em um projeto de aeronave é algo extremamente custoso. Por sua vez, a MB necessita obter equipamentos diversos (por exemplo: motores, turbinas a gás, compressores, geradores etc.) que irão compor o navio a ser construído. Esses itens, em compras isoladas, não atingem valores próximos do teto mínimo de obrigatoriedade da execução de offset (US\$5 milhões). Apesar da importância da padronização na construção naval, ao longo do projeto podem ser substituídos por modelos mais modernos ou eficientes. A construção de navios de determinadas classes no Brasil ainda não excedeu as pequenas séries e, de acordo com as lições aprendidas, apresentam dinâmica diferente, em termos de offset, daquelas apresentadas no processo da FAB para obtenção de aeronaves e seus componentes. A quantidade de unidades de componentes envolvidos nesses projetos da MB podem não despertar o interesse dos fabricantes em realizar qualquer compensação, reforçando a necessidade de negociações prolongadas.

No ano de 1987, ocorreram os primeiros movimentos no sentido de desencadear, de maneira sistematizada, operações de compensação comercial no âmbito da Marinha do Brasil, quando a Diretoria-Geral de Material da Marinha (DGMM) constituiu uma Comissão para tratar do assunto. Aquela Comissão desenvolveu trabalhos que não resultaram em ações efetivas; contudo, vale lembrar que essa vertente do relacionamento econômico internacional era pouco explorada naquela época e que as iniciativas de outros órgãos federais também se mostraram infrutíferas.

No período histórico em que esses trabalhos se desenvolviam, o cenário internacional já se tornara desfavorável às atividades de compensação comercial.

4.2.2 A sistematização da compensação comercial na MB

Em 1999, o Almirante-de-Esquadra Sergio Gittirana F. Chagasteles, Comandante da Marinha, teve sua atenção despertada por publicações da Força Aérea Brasileira que abordavam as vantagens das práticas de offset. Naquele período, foram realizadas volumosas operações de crédito externo e surgiu, então, a oportunidade de se inserir dispositivos de contrapartida típicos das práticas de compensação comercial.

Nesse quadro, a Empresa de Gerenciamento de Projetos Navais (EMGEPRON) foi encarregada de realizar estudos a respeito do assunto.

No ano de 2000, novos estudos foram elaborados pelo Estado-Maior da Armada (EMA), que levantaram considerações sobre a adequabilidade, entendida como a possibilidade de as compras realizadas nos projetos de offset coadunarem-se com as prioridades do governo e agregar benefícios para a MB, e a exequibilidade, entendida como a prática de offset em compras de equipamentos de alto valor agregado e favorecimento da balança de pagamentos do Governo, ao melhorar os resultados da balança de pagamentos do País.

Em 2001, foi lançada a Política de Offset da MB e estabelecidas normas internas, que determinavam a obrigatoriedade de estabelecimento de AC nas compras de material no exterior, ficando a EMGEPRON em condições de prestar assessoria para a realização dessas operações de compensação. Nesse período, os órgãos de Marinha do Brasil envolvidos em acordos de compensação eram o Estado-Maior da Armada (EMA), os Órgãos de Direção Setorial (ODS), a Secretaria-Geral de Marinha (SGM), as Diretorias Especializadas e a EMGEPRON.

É de especial destaque na evolução das normas referentes ao trato com acordos de compensação, em termos de visão institucional sobre o tema, as atualizações observadas nas Normas Para a Logística de Material (EMA-420). Este documento, editado em 10 de julho de 1998, em sua segunda revisão, encerrada em 25 de junho de 2002, passou a contar, em seu Capítulo 6, com normas e diretrizes específicas sobre compensações comerciais, industriais e tecnológicas.

A leitura da versão atual do EMA-420 revela pontos importantes da visão da Marinha sobre o assunto a seguir expostos.

A capacitação tecnológica e a nacionalização, mesmo que em meios de menor complexidade, é considerada alvo a ser perseguido nos processos de obtenção de material¹³, algo que se alinha com a dinâmica de obtenção de AC proposta por todos os escalões da Administração Federal.

O uso de Empreendimentos Modulares (EM) e designação de um Gerente de Empreendimento Modular (GEM)¹⁴ na obtenção e modernização de meios navais é uma prática extremamente favorável ao trato com AC, uma vez que facilita o gerenciamento do processo de obtenção e a coordenação de diversos setores da MB.

Em diversos pontos da EMA-420 observa-se a atuação de um elemento decisor estratégico (o Estado-Maior da Armada, o Setor Operativo, o Setor de Material ou o próprio Comandante da Marinha¹⁵) nos diversos passos do processo de obtenção ou modernização de meios navais. O mesmo ocorre para as aquisições de oportunidade. Com este recurso é possível inserir e ou acompanhar etapas importantes de um contrato de compensação comercial em virtude da manutenção das decisões próprias de um acordo desse tipo que, via de regra, se prolonga no tempo.

Na divisão em fases do processo para a obtenção/modernização (a saber: Concepção,

¹³ EMA-420, p. 1-1.

¹⁴ EMA-420, p. 1-2.

¹⁵ EMA-420, p. 1-2.

Preliminar, Contrato, Execução e Avaliação Operacional) de meios navais, os aspectos ligados ao levantamento de possibilidades de estabelecimento de acordos de compensação só são levantadas na fase de contratação¹⁶. Em linhas gerais: na elaboração do contrato de obtenção é que serão estudados aspectos a serem inseridos nas possíveis cláusulas de compensação do contrato.

Nos dispositivos constantes da EMA-420, principalmente em seu capítulo 6, ficou claro o papel destacado dado à EMGEPRON nos assuntos ligados a acordos de compensação. A empresa recebeu a missão de ser a principal assessora dos órgãos ligados à Logística do Material, devendo opinar sobre viabilidade ou não da execução de acordos de compensação.

Caberia também a EMGEPRON o acompanhamento dos planos de desenvolvimento do setor naval brasileiro, com a finalidade de verificar a possibilidade de inserção desse setor nos acordos de compensação em preparação.

Outro papel importante atribuído àquela empresa seria o contato com os diversos órgãos do Governo Federal envolvidos na exportação de bens ou serviços produzidos pelas organizações militares prestadoras de serviço no âmbito de um contrato oriundo de cláusula de compensação em uma das diversas modalidades (produção sob licença ou sob contrato, coprodução, investimento, transferência de tecnologia, contrapartida). Este papel foi reforçado no Capítulo 7 da EMA-420, que trata exclusivamente de Exportação de Material e Serviços de Emprego Militar-Naval.

Nos contratos de compra realizados pelas organizações militares da MB que envolvam valores inferiores a cinco milhões de dólares e nos quais exista possibilidade de obtenção de alguma forma de compensação, cabe à EMGEPRON manifestação sobre a viabilidade da negociação de tal acordo.

Cabe, aqui, o comentário sobre o foco então vigente, face ao perfil dos órgãos

¹⁶ EMA-420, p. 1-7.

envolvidos citados, voltado para uso dos recursos gerados em offset somente em meios navais, entendido como meios flutuantes ou nele embarcados. Depreende-se que não havia a ideia de aplicar esses recursos em outros ramos carentes no âmbito da MB, que poderiam se beneficiar com alguma atividade de compensação comercial; tampouco havia interesse em usar essas vantagens geradas em offset como instrumento de negociação em acordos comerciais e contratos de manutenção.

Em 2006, revelando a atenção devida às diretrizes do MD¹⁷, as Orientações do Comandante da Marinha para 2006 (ORCOM 2006) determinaram que se deveria “avaliar e propor sugestões para o aprimoramento da sistemática para a execução da Política de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Marinha do Brasil, valendo-se, no que couber, das experiências de outras instituições nacionais e estrangeiras”. Aquele documento estipulou que a SGM, com o concurso do Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais e da DGMM, deveria apresentar relatório para apreciação do Comandante da Marinha.

Desse importante passo que a MB deu, pode-se destacar como importante para o presente trabalho a ideia de se estabelecer nova “sistemática” para lidar com o assunto offset.

Dentro dessa nova sistemática, a MB realizou a aquisição das viaturas blindadas especiais PIRANHA IIIC. Os contratos de obtenção foram firmados em 2007 e 2008 e dois Termos Aditivos (TA) foram assinados em cumprimento ao estabelecido na Portaria Nr 764/MD, que vigoram desde 2008.

Ocorreu a certificação e homologação do Centro de Reparos e Suprimentos Especiais do Corpo de Fuzileiros Navais (CRepSupEspCFN) como centro de manutenção de 2º e 3º escalões de manutenção dos sistemas e subsistemas das viaturas PIRANHA IIIC. Aquela unidade foi submetida a duas auditorias e cumpriu diversos requisitos técnicos, recebendo a certificação no segundo semestre de 2008. O valor de referência foi de US\$100 mil e fator

¹⁷ Port Nr 764/MD, de 27DEZ2002 – Política de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do MD.

multiplicador de valor 5.

Realização, ainda em andamento, de quatro cursos de manutenção de 2º e 3º escalão para seis militares, com duração de quarenta dias, na fábrica da Mowag, localizada na cidade suíça de Kreuzlingen. A atividade envolveu pagamento de passagens aéreas, custeio da alimentação e de hospedagem. O valor de referência foi de US\$1.257.700,00 e fator multiplicador de valor 5.

Os manuais de manutenção de 2º e 3º escalão de manutenção dos sistemas e subsistemas da viatura e os catálogos de peças de reposição foram traduzidos do idioma inglês para o português, com o custo de US\$1.935.805,00 e fator de compensação de valor 5.

Realização, ainda em andamento, de quatro cursos de manutenção de 3º escalão de manutenção do motor Caterpillar utilizado na viatura em instalações do Batalhão de Blindados dos Fuzileiros Navais para seis militares da Unidade, com gastos de passagens, hospedagem e alimentação por conta da empresa, com o custo total de US\$ 15.400,00 e fator de compensação de valor 5.

Realização, ainda em andamento, de quatro cursos de manutenção de 3º escalão de manutenção da caixa de transmissão marca ZF utilizada na viatura em instalações da sede da empresa para seis militares da Unidade, com gastos de passagens aéreas, hospedagem e alimentação por conta da empresa, com o custo total de US\$124.200,00 e fator de compensação de valor 5.

Foram adquiridas três licenças do software de empresa especializada na prática de manutenção centrada em confiabilidade, com treinamentos incluídos, ministrados pela própria empresa, com o custo de US\$173.300,00 e fator de compensação de valor 5. Esta aquisição teve por objetivo aprimorar a gestão de manutenção no âmbito do Corpo de Fuzileiros Navais (CFN).

Foi acordada a supervisão de um técnico/instrutor da empresa Mowag, em apoio ao

primeiro curso de manutenção de 2º e 3º escalões das viaturas PIRANHA, realizado no Brasil pelo próprio CFN, no ano 2010. Os custos de passagens, hospedagem e alimentação correram por conta da empresa, com o custo total de US\$132.000,00 e fator de compensação de valor 5.

Além desses, como forma de compensação comercial indireta, estavam previstos investimentos nas empresas Caterpillar e ZF do Brasil - respectivamente, fabricantes do motor e da caixa de transmissão - em suas subsidiárias brasileira. Essa parte do acordo ainda não havia sido executada ao término das pesquisas deste trabalho, devido à crise financeira mundial de 2008, que fez com que as sedes das citadas empresas cancelassem qualquer tipo de investimentos em suas fábricas até que o cenário econômico mundial se modificasse.

No total, foram acordados, entre o Comando do Material de Fuzileiros Navais e a empresa Mowag, cerca de US\$ 28 milhões em créditos de compensação, permitindo obter diversos benefícios diretos ao CFN, o que vem ratificar a importância deste tipo de compensação para o Brasil. Observa-se que a ênfase dada no planejamento dos recursos foi de aprimorar recursos humanos e ampliar a capacidade de manutenção das unidades envolvidas na atividade de gestão e de execução da manutenção, o que está de acordo com as diretrizes da Portaria Nr 764/MD.

Até o presente momento, não se consolidou o aprimoramento do parque fabril brasileiro, objetivo almejado com as aplicações das empresas Caterpillar e ZF em suas filiais no País. Os recursos de manutenção – pessoal, manuais, instalações e métodos de gestão - serão empregados na manutenção desses meios no âmbito do CFN e podem ser oferecidas a outras entidades, com reembolso ou não.

4.2.3 Novas diretrizes para a compensação comercial, industrial e tecnológica na MB

Em 2008, reforçando a certeza que o assunto estava a despertar atenção de mais atores no cenário governamental, a Estratégia Nacional de Defesa (END) estabeleceu que, em

relação à aquisição de equipamentos, deveriam ser abordados os assuntos transferência de tecnologia e aspectos industriais, o que, para a MB, se refletiu em necessidades de que, na elaboração de projetos e fabricação de submarinos convencionais, deveria prever a possibilidade de evolução para a adoção de propulsão nuclear. Vem dessa época também a análise feita da legislação em vigor na FAB e, ressalvadas as peculiaridades da Força, verificar que aspectos da legislação poderiam ser adotados pela MB. Esse interesse pela postura da FAB revela a intenção em ampliar o leque de emprego dos créditos oriundos de offset e, em consequência, aumentar o poder de compra do Estado.

Como resultado da análise da política de offset em vigor na FAB, em 2010, a Portaria do Comandante da Marinha Nr 59/2010 que estabeleceu as Diretrizes para Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica foi editada, sendo também revistas as normas internas sobre o assunto.

Em agosto daquele mesmo ano, o EMA emitiu portaria¹⁸ que estabeleceu o Conselho de Compensação, órgão encarregado de assessorar os estudos sobre o assunto offset. Outro desdobramento foi a emissão da SGM-102¹⁹, que em seu Capítulo 14 abordou o assunto.

Do quadro jurídico observado em 2010, com desdobramentos das alterações da Lei 8666/93²⁰, pode-se resumir que os órgãos de Marinha envolvidos em acordos de compensação passaram a ser o EMA, os ODS, a SGM, a EMGEPRON, a Secretaria de Ciência e Tecnologia da Marinha (SecCTM) e o Conselho de Compensação.

A comparação entre a estrutura em vigor decorrente da política interna da MB em 2001 com aquela estabelecida em 2010, com nova disposição de atores, bem como a comparação entre a política proposta de 2001 e o teor das Diretrizes de Offset vigentes em 2010, revela aspectos interessantes para os objetivos do presente trabalho.

O EMA, que anteriormente desempenhava papel de coordenador de políticas nesse

¹⁸ Port Nr 180, de 10AGO2010 do Estado-Maior da Armada – Conselho de Compensação.

¹⁹ SGM-102 Normas Sobre Licitações, Acordos e Atos Administrativos.

²⁰ MP 495 de 19JUL2010 – parágrafo 11 do Art 3º.

setor, passou a ter a função de convocar o Conselho de Compensação, o que lhe dá a oportunidade de abrir o leque de emprego dos recursos ou direitos gerados nos acordos comerciais. Cabe ainda ao EMA propor a destinação dos recursos excedentes nos acordos comerciais, função que não detinha anteriormente e que pode influenciar na abertura do espectro de aplicações para os recursos oriundos de AC, uma vez que aquele órgão possui visão geral das necessidades atuais e vindouras da Marinha, oriundas de evoluções da doutrina.

Essa peculiaridade dá ao Sistema a possibilidade de direcionar recursos de uma área, privilegiada com acordos, para outras mais carentes da Força. Com isso, créditos gerados na compra de aeronaves (por exemplo: aquisição de EC 725) podem ser aplicados em outras áreas de interesse (por exemplo: blindados, munições etc.). Cabe ao EMA o papel de grande coordenador político das ações desencadeadas em um acordo de compensação.

Os ODS, que antes desempenhavam papel apenas de orientador de políticas na área AC, passaram a ter o papel de:

- fonte de informações sobre surgimento de recursos em contratos envolvendo OM sob sua subordinação;
- supervisores de AC; e
- base de dados sobre andamentos de contratos de AC, com reflexos no redirecionamento de recursos.

A SGM, que antes apenas estabelecia normas para abertura de AC, passou a ter papel importante no intercâmbio com as demais Forças Armadas e com o MD, via Secretaria de Logística, Mobilização e Ciência (SELOM).

A EMGEPRON, que antes detinha papel destacado no assessoramento relativo a AC, passou a ter atuação limitada ao assessoramento nos projetos em que a empresa for contratada, sendo ouvida pelo Conselho de Compensação quando acionada por aquele órgão.

Vale lembrar que a EMA-420, em sua versão de 2002, não sofreu alteração nas prescrições já comentadas no presente trabalho. Em palestra proferida na Escola de Guerra Naval, em 21 de março de 2011, o Diretor da EMGEPRON declarou ser desfavorável às práticas de compensação comercial. Sob certas condições, aquela autoridade declarou que seria favorável a aplicação de cláusulas que envolvam aspectos de compensação comercial no corpo dos contratos firmados pela Marinha e que a execução das práticas de offset esteja firmemente amarrada a cláusulas do contrato, de forma a se evitar a perda dos recursos obtidos na negociação.

O EMA-420 também designa como atribuição da EMGEPRON²¹ “orientar e apoiar comercialmente o Setor Naval brasileiro, visando ao **máximo benefício** (grifo nosso) decorrente da aplicação da Política de Compensação.” Esta pequena expressão que se refere somente a atuação da ENGEPRON revela, mesmo que de maneira subliminar, uma postura institucional no sentido do ganho máximo, denominado entre os estudiosos das negociações como postura *ganha-perde*; contudo, os estudos das modernas técnicas de negociação, assunto que será abordado mais à frente neste trabalho quando se analisar aspectos de operação do EB, apontam como uma boa prática a postura do *ganha-ganha*, caracterizada em uma negociação em que as partes se contentam com pequenas perdas em prol do andamento do projeto ou negociação. Segundo alguns autores que tratam do tema negociação, a postura que busca o ganho máximo se enquadra no modelo do ganhar/perder.

Ocorre quando uma das partes, para atingir a sua solução preferida, impõe-se sobre a outra, superando a solução desejada por esta, que vê frustradas suas expectativas e perde. Caso não esteja em condições de atingir um resultado completo, cada parte busca aproximar-se, o máximo possível, de seu desfecho preferido, defendendo suas posições ou territórios. As partes mantêm sempre uma situação polarizada e antagônica. Todas as formas de conflito ganhar/perder impedem a criação de orientações e processos de abordagem que estimulem soluções inovadoras e aceitáveis para as partes. (Carvalho, 2005, p. 129)

²¹ EMA-420 p. 6-7.

A presença do Conselho de Compensação revela, em termos de alteração de política de emprego de recursos oriundos de compensação comercial, o seguinte:

- existência de intenção de realmente implementar a internação de novas tecnologias, nos acordos futuros de compra;
- alinhar as compras da MB com os planos de desenvolvimento da Base Industrial de Defesa (BID); e
- ampliar o leque de emprego dos recursos oriundos de AC.

As pesquisas feitas no presente trabalho não revelaram a existência de um rito de funcionamento do Conselho de Compensação já instituído. Uma primeira análise da legislação que trata do assunto revela que isto pode ainda ocorrer em virtude do estabelecimento desse órgão ser posterior à edição e revisão da EMA-420, documento que estabelece os processos de obtenção ou aquisição de meios navais. Fica claro que, em uma próxima revisão do citado documento, os ritos para o funcionamento do Conselho serão explicitados como ocorre na Força Aérea Brasileira com o Comitê de Compensação, cujo rito de funcionamento está na DCA 360-1, documento a ser analisado mais à frente neste estudo.

4.2.4 Projetos estratégicos da Marinha do Brasil

A Marinha do Brasil possui projetos estratégicos em andamento que apresentam reflexos na área da compensação comercial, sendo de todo interessante encerrar a análise das peculiaridades da MB no trato do assunto compensação com o estudo das oportunidades que se apresentam no bojo desses projetos. Em outra parte do presente trabalho, far-se-á comparação com relação a projeto estratégico desenvolvido no Exército Brasileiro, tendo como parceiros empresas e entidades francesas.

O Comandante da Marinha, Almirante-de-Esquadra Julio Soares de Moura Neto, ao

falar sobre a Marinha e seus projetos atuais e futuros, deu ênfase²², dentre outros, a dois programas estratégicos: o Programa Nuclear da Marinha (PNM) - como sendo o grande projeto estratégico da Força – e o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), essencial para a manutenção da operacionalidade.

De forma mais detalhada, o Diretor-Geral de Material da Marinha apresentou²³ cinco programas como sendo prioritários para a área de material da Marinha; além dos já citados pelo Comandante da Marinha, o Diretor-Geral de Material da Marinha apresentou o Programa de Obtenção de Navio-Patrolha de 500 toneladas²⁴, o Programa de Implantação do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul e o Programa de Obtenção de Meios de Superfície (PROSUPER).

Todos esses projetos, em virtude do volume de recursos envolvidos em comparação com o teto previsto na Portaria Nr 764/MD, apresentam potencial para o estabelecimento de acordos de compensação; contudo, dos projetos/programas apresentados, dois, o PROSUB e o PNM, se destacam em termos de obtenção de novas tecnologias por dois motivos: por envolverem atividades que são usuárias de tecnologias avançadas e por contarem com prioridade alta na alocação de orçamentos por parte do Governo Federal e da MB. Uma comprovação desse fato é que, respondendo a questionamento feito a respeito da estratégia a ser adotada pela MB para obter tecnologias nas diversas áreas de interesse da MB, o Diretor-Geral de Material da Marinha informou²⁵ que o PNM e o PROSUB serão priorizados e, por intermédio do arrasto tecnológico, novas tecnologias serão incorporadas aos materiais em uso na Marinha do Brasil.

Esse fato desperta a atenção com relação às cláusulas existentes nos contratos que regulam o PROSUB. Dentre os contratos subordinados do contrato entre o Brasil e a França

²² Palestra proferida na Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica, em 14 de março de 2011.

²³ Palestra proferida na Escola de Guerra Naval, em 17 de junho de 2011.

²⁴ Será necessário adquirir componentes diversos para a construção dos navios patrulha.

²⁵ Declaração feita durante palestra na EGN, após questionamento, em 17 de junho de 2011.

que regula o PROSUB, o Contrato Nr 08 se dedica exclusivamente a offset (ver Apêndice B). Os valores envolvidos, os prazos estipulados e a abrangência de áreas sugerem que os melhores resultados em termos de ampliação do poder de compra do Estado e de transferências de tecnologias envolverão negociações amplas e continuadas. Essa necessidade da negociação, como se verá mais à frente, aproxima o modelo de prática de compensação comercial com aquele usado pelo EB.

A leitura do Anexo A ao contrato do PROSUB (ver Apêndice B) revela ainda uma prática altamente favorável à preservação dos recursos financeiros da MB com uso da ferramenta do offset; a previsão de €1,20 milhões para a rubrica Assistência Técnica ao NAe São Paulo dá bom exemplo de recursos oriundos de uma área (submarinos) sendo aplicada em uma área diversa. Esta observação é importante uma vez que, de maneira diversa da FAB e semelhante ao EB, a Marinha tem uma ampla gama de áreas, além de aeronaves, com as quais despende recursos orçamentários para manter sua operacionalidade. Segundo informações obtidas junto ao EMA²⁶, esta operação poupará recursos da MB que seriam empregados na manutenção do navio aeródromo (NAe) São Paulo para serem empregados em outras áreas da manutenção da frota. De forma semelhante, existem € 5,70 milhões de compensação comercial previstos para a modernização do AMRJ, o que também poupará recursos da MB que seriam empregados para tal fim e serão empregados em outras áreas do orçamento.

4.3 Práticas de compensação comercial na Força Aérea Brasileira

4.3.1 Generalidades

Em virtude da alta tecnologia empregada na fabricação e manutenção de seus meios de operação, a Força Aérea Brasileira (FAB) mantém, de longa data, interesse nas operações de offset. Esse interesse também se deve ao íntimo relacionamento com a Força Aérea dos

²⁶ Informação dada pelo Vice-Almirante Paulo Cezar de Quadros Küster, após ser questionado sobre o fato em vídeo-conferência entre o EMA e a EGN, em 07 de junho de 2011.

Estados Unidos da América e ao especial interesse dos norte-americanos no controle de sua balança comercial e o decorrente interesse pelos acordos de compensação comercial, o que vigorou por longo tempo. Vem daí o natural desenvolvimento da legislação sobre offset que a FAB possui e o registro de inúmeras operações no passado, cuja análise muito contribui para levantar novas oportunidades de emprego dos instrumentos de compensação comercial pela MB e pelo EB.

Outro fator que cooperou para a especialização na área dos acordos de compensação foi a edição do Decreto Presidencial Nr 94.711, de 31 de julho de 1987, que estabeleceu a FAB como órgão máximo na esfera federal para coordenar as atividades de offset advindas da importação e exportação de aeronaves. Vem dessa época o conhecimento acumulado da Força Aérea Brasileira nessa área e a natural estruturação de órgãos internos de apoio, bem como de legislação orientadora, cuja análise revela peculiaridades do emprego de recursos advindos de acordos de compensação.

Revela-se importante para o presente estudo examinar a ideia de ter amparo semelhante ao dado pelo ao Decreto Nr 94.711, de 31 de julho de 1987, para a Marinha do Brasil no que se referir à coordenação de atividades de offset relativas à indústria naval. Logicamente, a estrutura política que deu origem ao citado decreto não existe mais; contudo, a mudança no cenário da construção naval brasileira, com o acréscimo de encomendas aos estaleiros brasileiros²⁷, dá indícios de que uma prática semelhante poderia favorecer a Marinha do Brasil.

4.3.2 As práticas atuais

A FAB tem, no Instituto de Fomento e Coordenação Industrial (IFI), integrante do

²⁷ Em palestra proferida na Escola de Guerra Naval, em 30 de maio de 2011, o Sr. André Luís Souto Arruda Coelho, Superintendente da Navegação Marítima de Apoio da Agência Nacional de Transporte Aquaviário, consolidando dados da Transpetro Petrobras e Log-In Logística, informou que ocorrerá aumento de encomendas para os estaleiros brasileiros, tanto para navios mercantes como para embarcações de apoio para as atividades petroleiras offshore.

Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA), o órgão de coordenação máximo do setor que, acompanhando o cenário tecnológico e industrial brasileiro, em termos de indústria aeronáutica, visa a analisar as melhores oportunidades de investimentos e acordos envolvendo recursos de AC.

De maneira sábia, as informações condensadas pelo IFI relativas às linhas de produtos e serviços das empresas do setor aeronáutico são reunidas no Catálogo de Empresas do Setor Aeroespacial Brasileiro (CESAER)²⁸, que pode ser consultado no momento do levantamento de oportunidades e, assim, agilizar o andamento de negócios e ampliar o poder de compra do Estado. É com base nos dados disponíveis no IFI que as áreas de interesse da FAB são levantadas e alimentam os planejamentos de emprego de recursos oriundos de compensação comercial.

Um dos aspectos marcantes da atuação da FAB na área do offset é o interesse específico na indústria aeronáutica, o que se confirma com uma consulta ao catálogo de empresas, que revela a ausência de entidades atuantes em setores que seriam do interesse especificamente da Marinha do Brasil e do Exército Brasileiro. O IFI, bem de acordo com sua missão institucional, não atua em ramos tais como munições, viaturas, blindagens, embarcações, equipamentos da área de saúde etc.

Dois documentos emitidos pelo Comando da Aeronáutica se destacam por regularem as atividades de compensação comercial na FAB: a DCA 360-1- Política e Estratégia de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Aeronáutica e a ICA 360-1/2005 - Preceitos para Negociação de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica na Aeronáutica. A análise do conteúdo de ambas traz à tona informações importantes para o presente estudo.

A DCA 360-1, emitida pelo Comandante da Aeronáutica no ano de 2005 em

²⁸ <http://www.ifi.cta.br/documentos/catalogo_cesaer.pdf> acessado em 14 de março de 2011.

cumprimento às diretrizes estabelecidas pela Portaria Nr 764/MD de 2002, é o documento de mais alto nível que enquadra o assunto. O documento, após discriminar termos técnicos usados – um dos primeiros documentos a fazê-lo na esfera federal – explana a política da FAB para emprego dos recursos porventura advindos de AC; a diretriz é clara ao apontar que estes devem ser utilizados no desenvolvimento do setor aeroespacial.

Após explicar a política da FAB para o assunto, a DCA 360-1 passa a descrever ações para atingir os objetivos marcados, dentre os quais estão a determinação de criação de normas internas para o assunto e a distribuição de encargos pelos órgãos da FAB.

É de especial interesse a criação nesse documento do Comitê de Compensação, órgão coordenador do assunto na FAB. O Comitê é composto pelos Órgãos de Direção Geral, Órgãos de Direção Setorial e do Gabinete do Comandante da Aeronáutica.

Outro assunto abordado na DCA 360-1 é o fluxograma para o estabelecimento de um acordo de compensação; resumidamente, pode-se dizer que o Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER), após tomar conhecimento de uma decisão de compra vultosa por um órgão da FAB, convoca o Comitê de Compensação, que, por sua vez, orienta o órgão interessado na maneira de elaborar o AC. O órgão interessado, após seus estudos, irá informar ao EMAER sobre a oportunidade de estabelecimento do AC, que pode ser aceito, ou não, pelo EMAER. Após a aceitação da proposta pelo EMAER, o órgão interessado irá negociar o AC com o fornecedor. Após a minuta de contrato ser finalizada, o Comitê é novamente convocado pelo EMAER para análise de condições propostas e emissão de parecer, que acompanhará a minuta para a Secretaria de Economia da Força Aérea (SEFA). Após análise da SEFA o assunto é apresentado ao Comandante da Aeronáutica para decisão e, quando aprovado, é encaminhado para o órgão interessado para assinatura do AC.

A análise desse fluxograma deixa claro que o processo é longo, envolvendo várias etapas, o que, em certa medida, retarda a observação de resultados e, no ambiente dinâmico

vivido pelas empresas fornecedoras de material de defesa internacionais, pode prejudicar o bom andamento de negociações.

A ICA 360-1, emitida ainda em 2005, é o documento que detalha o processo de formulação de um AC. Nos anexos à ICA360-1 os documentos necessários ao andamento do processo de formulação são minuciosamente explanados.

4.4 Práticas de compensação comercial do exército brasileiro

4.4.1 Generalidades

Ao longo de sua história, o Exército Brasileiro foi influenciado, em sua doutrina, por diversos países. As influências alemã e austríaca, reinantes no início do século XX em virtude dos sucessos germânicos na Guerra Franco-Prussiana, foram substituídas pela influência francesa, trazida ao País pela Missão Militar Francesa, contratada em 1922 em virtude dos resultados da 1ª Guerra Mundial. Com o ingresso do Brasil na 2ª Guerra Mundial ao lado dos aliados, a influência norte-americana rapidamente se impôs. Em decorrência dessas influências foram feitas aquisições de armamentos e equipamentos diversos dos países então influentes. Essa fase da evolução da doutrina militar terrestre²⁹ teve fim, segundo alguns autores, com a denúncia do Acordo Militar Brasil-EUA no governo do Presidente Geisel. As obtenções de material até então foram acompanhadas da aquisição de um mínimo de tecnologia e sem qualquer preocupação com compensação comercial ou tecnológica; a despeito do desconhecimento desse instrumento legal, a obtenção e permanência em serviço de pessoal de manutenção e técnicos, principalmente na área de armamentos, permitiu ao EB a obtenção de avanços tecnológicos, concentrados nas tecnologias empregadas nos seus arsenais, fábricas e parques de manutenção.

Com o rompimento do Acordo Militar Brasil-EUA, as preocupações com a

²⁹ Doutrina Militar Terrestre é a maneira como um exército se organiza, se equipa, se instrui, desenvolve suas forças morais e é empregado.

independência tecnológica e a aquisição de novos materiais cresceram. Vem daí o interesse crescente pela absorção de novas tecnologias e independência dos tradicionais fornecedores de material em termos de sustentabilidade logística dos meios operados pelo EB.

O surgimento de práticas de compensação não trouxe benefícios dignos de nota para o EB antes da década de 1980. Isso só foi observado nas mudanças empreendidas no EB pelo General de Exército Leônidas Pires Gonçalves³⁰. De acordo com Estevez (1999), no Projeto Operação Azul³¹, Projeto Aviação do Exército³² e Projeto Força Terrestre 90 (FT 90)³³, todos classificados como projetos estratégicos, a sustentabilidade dos meios passou a ser considerada com maior ênfase na fase de aquisição de materiais de emprego militar.

4.4.2 Primeiras experiências

Com a recriação da Aviação do Exército, ocorrida em 03 de setembro de 1986 de acordo com o Decreto nº 93.207, foi lançada licitação internacional para a aquisição de 52 aeronaves. Aquele grande projeto estratégico, de dotar do Exército de meios aéreos, teve prosseguimento com a escolha das aeronaves de origem francesa. A escolha de aeronaves de tal origem se deu, em parte, pela predisposição dos vendedores em aceitar cláusulas de compensação comercial no contrato.

Ao final do processo licitatório, foi assinado o Contrato 001/88, que previa a compra de aeronaves no valor de US\$246.131.885,56. Em decorrência desse contrato, foi assinado, na mesma data, o Contrato 002/88, entre o Ministério do Exército, representado pelo Chefe do Departamento de Material Bélico (DMB), e o consórcio das empresas Helicópteros do Brasil S/A (Helibras), a Societé Nationale Industrielle (Aerospatiale) e a empresa Engenheiros

³⁰ Ministro de Estado do Exército no período de 15/03/1985 a 15/03/1990.

³¹ Estruturação da Força Terrestre, complementação de pessoal e equipamento, aquisição de blindados, efetivação do Centro de Instrução de Guerra Eletrônica do Exército com recursos de crédito externo. (Estevez, p. 623).

³² Estruturação da Aviação do Exército com vistas a instalar um batalhão de aviação (Estevez, p. 624).

³³ Aumento da operacionalidade e reestruturação do Exército. (Estevez, p. 625).

Especializados S/A, com o objetivo de compensar 100% (cem por cento) do valor do Contrato 001/88 em um período de dez anos.

Com a assinatura de um termo aditivo referente à compra de mais vinte aeronaves em 30 de junho de 1992, o Contrato 002/88 foi acrescido no valor de US\$61.532.971,00, referente àquela nova compra.

Ficou acertado que 60% (sessenta por cento) do valor do contrato seriam compensados com exportações de produtos e serviços brasileiros, e 40% (quarenta por cento) seriam compensados com outras transações de compensações reconhecidas. O valor total de compensações previsto no contrato foi alcançado no ano de 1996, para os valores do Contrato 001/88, e no ano 2000, para os valores do Termo Aditivo. Poucos contratos de compensação assinados no Brasil chegaram a esse total de compensação. É interessante registrar que a sugestão para se inserir as cláusulas de compensação se deu por sugestão do Dr. Cláudio Barreto Vianna³⁴, presidente da Aeromot, informalmente consultado pelos encarregados da elaboração dos editais das licitações internacionais.

Os benefícios obtidos com esse contrato de compensação, foram vários e alguns são a seguir apresentados de acordo com análise de Rodrigues (2003).

Sobre a rubrica qualificação de recursos humanos foram ministrados cursos para pilotos, gerentes de manutenção e técnicos de manutenção nas instalações da empresa Aerospatiale na França. Esses cursos, extremamente necessários naquela fase de implantação de novos modelos de aeronaves (helicóptero AS 365 K – Pantera e HB 350 L1 – Esquilo e AS 550 – Fennec) na América do Sul, envolveram custos no valor de US\$6.738.199,00, totalmente pagos pelos fornecedores. Com aquela massa crítica de pessoal foi possível administrar, com menores custos, a operação e o apoio logístico à frota de aeronaves do EB. O conhecimento acumulado naquela atividade permitiu que a administração da frota, que mais

³⁴ Dado obtido com o Cel R1 Pedro Paulo Molinaro Zacharias e Cel R1 Sérgio Roxo, em entrevista ao autor.

tarde recebeu aeronaves de modelos de origem norte-americana (S70A - Black Hawk), fosse feito em melhores condições a despeito das enormes diferenças de filosofias de manutenção. Foi também aquela experiência inicial que, de maneira diversa, deu informações gerenciais que permitiram a recusa de várias outras ofertas de compras de oportunidades³⁵. Futuras aquisições de aeronaves do mesmo fabricante (AS 532UE - Cougar) foram extremamente facilitadas pela existência desse capital intelectual obtido naquele primeiro contrato praticamente sem custos.

O Contrato 002/88 possibilitou a ampliação das estruturas de manutenção de helicópteros no Brasil. Foram implantadas no País instalações para a manutenção das estruturas, para revisão de motores e para a revisão de equipamentos (embarcados, de uso nas oficinas, de apoio nos aeródromos e unidades aéreas). O custo dessa implantação foi de US\$43.609.951,00, abatidos dos valores contratados. Esses investimentos permitiram que, ao longo da década de 1990, a região metropolitana de São Paulo se tornasse um dos maiores polos de aviação de asa rotativa da América.

A absorção de know-how na administração de frota de helicópteros – a despeito do apoio da Marinha do Brasil e da Força Aérea Brasileira no início das atividades da AvEx - era necessária e foi obtido com a permanência de técnicos da Turbomeca, Helibras e Eurocopter, com custo de US\$6.738.199,00, nas instalações da Aviação do Exército ou da Helibras, onde se realizava a manutenção das aeronaves da frota do EB. Paralelamente à permanência de tais técnicos, foi possível obter notável especialização na administração de contratos, tanto o de compra como o de compensação comercial, durante os quatorze anos em que se realizaram reuniões de acompanhamento da compensação comercial. Os custos para a manutenção de equipes de acompanhamento de fabricação e de execução do Contrato 001/88, US\$156 mil foram pagos, a título de compensação, pelo consórcio vendedor, e com isso foi possível a

³⁵ De acordo com ofícios contendo propostas de venda, arquivados na DMAvEx, foram oferecidos os seguintes modelos: Kamov 32, MI 17, MI 26, MI 17 (origem russa); Bell HU-1H (Exército dos EUA), Bel 412, Schwitzer (origem norte-americana); Augusta A209 (origem italiana).

absorção de experiência de administração de transações internacionais que, até o presente momento, é útil até mesmo na administração de frotas de outras origens.

Foi obtida a certificação do Centro de Instrução de Aviação do Exército (CIAvEx) como Escola Eurocopter e Escola Turbomeca às custas do consórcio vendedor; essa certificação de instalações e métodos, única na América do Sul, era necessária ao oferecimento de cursos técnicos da área de manutenção, o que tem gerado recursos para a União na venda de serviços por aquelas escolas. Com objetivo semelhante foram obtidos meios auxiliares de instrução para a Academia Militar da Agulhas Negras e CIAvEx para formação, em menor tempo e com menor custo, de pessoal para o EB, ocorrendo o mesmo para o mercado civil e gerando também recursos financeiros para a União; os custos desses meios auxiliares, US\$ 10.525.500,00, foram cobertos pelo consórcio vendedor.

A EMBRAER vendeu, como parte da compensação comercial, cinquenta aviões Tucano para a Força Aérea Francesa, o que deu forte estímulo a indústria aeronáutica do Brasil em período crítico para aquela empresa. Essa venda, tipo clássico de compensação comercial, teve como desdobramento a manutenção em atividade de outras empresas do setor aeronáutico que também eram de interesse para a manutenção de helicópteros com reflexos positivos para os operadores de asa rotativa até a presente data. Esse talvez seja um dos aspectos que caracteriza diferença de postura no emprego de valores de compensação – no caso, US\$112 milhões – para beneficiar setores da Base Industrial de Defesa que aparentemente teriam pequenos vínculos com a atividade de Força Terrestre. Aquelas empresas, mantidas vivas em parte por aquele acordo, hoje oferecem seus serviços aos operadores de asa rotativa, militares e civis, a custo menor do que suas similares localizadas no exterior.

Outro exemplo de compensação comercial clássica abordada pelo Contrato 002/88 foram as exportações realizadas por meio do consórcio de produtos e serviços brasileiros com

recursos da ordem de US\$50 milhões. A despeito do pequeno vínculo com a atividade do contrato, essas operações, obtidas após longas negociações com os encarregados do contrato, beneficiaram o País e contribuíram para ampliar o apoio político ao empreendimento estratégico que envolvia o Contrato 001/88. De forma semelhante, os transportes dos itens importados adquiridos naquele acordo foram feitos sob bandeira brasileira, via empresa Varig S.A., com pagamento de fretes da ordem de US\$3 milhões; com essa medida, deu-se sustentabilidade a uma empresa do ramo da aviação que, de forma indireta, redistribuiu esses recursos entre empresas de manutenção de equipamentos e serviços aeronáuticos, com vínculos indiretos com a Aviação do Exército.

Foi colocada como rubrica de compensação a reestruturação da Helibras; isso se deu em virtude da importância estratégica de se ter uma empresa nacional de porte fabricante ou montadora de helicópteros no País. A Eurocopter, com o custo de US\$15 milhões, teve por obrigação investir na ampliação de estruturas daquela empresa nacional, transferir tecnologias, instalar bancadas de manutenção, fatos que permitiram ampliar a sua atuação no Brasil e América do Sul, com reflexos para todos os operadores de helicópteros desta região. Com essa ampliação, aumentaram as vendas de produtos da empresa com reflexos na redução de custos de manutenção de diversos componentes.

O mesmo ocorreu com a Turbomeca, fabricante dos motores que equipam os helicópteros de origem francesa. Foi instalado um centro de reparos de motores da Turbomeca ao custo de US\$ 13.563.950,00; essa instalação pioneira permitiu a redução dos custos de manutenção de motores de helicópteros em uso nas Forças Armadas e também no meio civil com reflexos até a presente data.

Outras empresas também receberam investimentos diretos computados nas rubricas do contrato de compensação, no valor de US\$43.609.951,00, que lhes permitiu ampliar seu leque de atuação e absorver novas tecnologias, com reflexos para a redução dos custos de

manutenção para toda a frota de aeronaves de asa rotativa da mesma linha dotada pelas Forças Armadas. A Helibras pôde, com esses recursos, realizar a manutenção de equipamentos mecânicos e estruturas, tais como caixas de transmissão e os equipamentos (Sfimm e Lucas); a empresa Aeronal passou a fornecer serviços para equipamentos da empresa Sextant; a empresa ELEB passou a oferecer serviços para os equipamentos Messier e Samm; a empresa Celma recebeu recursos volumosos que lhe permitiram oferecer serviços de inúmeros equipamentos ligados ao funcionamento de motores turboeixo; a Turbomeca do Brasil, com esses recursos, passou a fazer manutenção dos motores Arriel, que hoje equipam bom número de aeronaves em operação no meio civil e militar do Brasil.

Esta lista de benefícios revela o interesse da equipe formuladora das cláusulas contratuais em internar tecnologias críticas para a atividade de manutenção de aeronaves e ampliar o leque de prestadores de serviços – bastante limitado à época da assinatura do Contrato 001/88 – de forma que a sustentabilidade da frota a ser adquirida fosse garantida. Do valor a ser compensado, um total de US\$251.785.750,00 está listado como valores envolvidos em grandes benefícios para a Força e para o País. Outros valores foram empregados em benefício de outras áreas da economia brasileira (por exemplo: exportação de máquinas de terraplenagem para a América Latina) com resultados positivos para áreas pouco ligadas à Defesa, mas ainda com favorecimento de empresas brasileiras.

De forma a aprimorar esses processos, Rodrigues (2003) relata ainda os ensinamentos absorvidos pelo EB na execução do Contrato 002/88; a observância desses ensinamentos pode poupar recursos e contribuir para seu melhor emprego, atuando de forma positiva sobre o poder de compra do Estado. Tais ensinamentos serão, a seguir, apresentados, sendo importante registrar que os aprendizados continuaram válidos, e foram fielmente observados, durante a preparação e execução do contrato de compensação comercial relativo à aquisição das aeronaves AS532UE – Cougar, concretizados em 2004.

4.4.3 Ensinamentos - fase das negociações e licitação

Com base na análise de 25 atas das reuniões de compensação realizadas entre 1988 e 2002, pode-se apresentar os ensinamentos reunidos por Rodrigues (2003) julgados ainda pertinentes no quadro jurídico atual, referente à fase da negociação e licitação internacional, e que podem ser usados para ampliar o leque de sugestões apresentados à Marinha do Brasil no presente trabalho.

O primeiro ponto é a exigência de um contrato de compensação, que regule a realização das atividades, no edital de licitação, cabendo essa exigência, logicamente, aos limites impostos pelas diretrizes do MD em termos de valores. É importante a imposição de sua necessidade já no edital de licitação. Na experiência de compra das aeronaves pelo EB foi usado o artifício de se empregar um segundo contrato, com referências aos valores do contrato principal.

Outro ponto levantado foi a pertinência de um levantamento de necessidades a serem cobertas e atendidas com o AC. É necessário haver um levantamento prévio das áreas de aplicação dos recursos oriundos de compensação, de forma que um mínimo de alterações ocorra durante a negociação do contrato. Caso a equipe de negociação não possua uma lista de atividades, uma lista de empresas ou de objetivos a serem alcançados com a compensação comercial, corre-se o risco de retardar a obtenção de um acordo favorável. No edital de licitação, que certamente atrai o interesse de grandes empresas, pode haver uma convocação para que estas se apresentem como voluntárias para se envolver nas diversas atividades de compensação. A existência de um órgão, tal como um instituto de fomento, se mostra bastante interessante na elaboração de tal lista

Ficou comprovado ser importantíssima a definição de rubricas de offset. Após o

estabelecimento de prioridades de objetivos a serem alcançados com a compensação, virá a fase de estabelecimento das rubricas em que os recursos empregados na compensação poderão ser registrados; os investimentos e aquisições do contrato de compensação devem constar de uma lista, de forma que se controle o andamento do contrato. Essa definição evita que os rumos planejados para o contrato sejam alterados de acordo com os interesses dos fornecedores, o que pode resultar em emprego de recursos fora dos planejamentos estratégicos apontados pelos órgãos decisores. Nessa etapa de levantamento das rubricas dar-se-á o cumprimento das diretrizes existentes na Portaria Nr 764/MD com vistas à obtenção de avanços na área tecnológica. Com relação a esse ponto, o Cel Arlindo Antônio Lopes de Araújo³⁶ observou que o acordo de compensação não é um “cheque em branco”, com recursos que se possa gastar livremente, mas uma lista de metas e objetivos plausíveis, cristalizada nas rubricas de compensação levantadas.

É de suma importância a definição dos negociadores escolhidos para atuar na preparação e acompanhamento dos contratos de compensação; além das características normais de negociador, esses negociadores devem poder acompanhar o contrato até, pelo menos, o início da execução das primeiras transações. Substituições de negociadores nesta fase são extremamente danosas. Outra característica necessária ao negociador é o conhecimento da legislação, nacional e internacional, que regula transações comerciais, que é volumosa e com várias peculiaridades.

4.4.4 Ensinaamentos - fase da assinatura do contrato

Com base na mesma análise citada pode-se apresentar os ensinamentos reunidos por Rodrigues (2003), julgados ainda pertinentes, referentes à fase da assinatura do contrato. O

³⁶ Militar em serviço na Diretoria de Material de Aviação do Exército, entrevistado pelo autor, envolvido em atividades de compensação comercial desde 1992.

primeiro aspecto é a necessidade de estabelecer o Plano de Aplicação de Compensação³⁷. Esse documento deve ser estabelecido nos primeiros momentos do contrato e ser o mais completo possível. Ele deve conter as rubricas principais em que os valores serão lançados e também todas as transações desejadas pelo contratante.

O segundo ensinamento é a definição dos fatores multiplicadores (ou de compensação), que deve ser feita com base no maior ou menor interesse do contratante em cada aspecto a ser abordado na compensação. Os valores, que na experiência do EB normalmente variam de 0,25 a 10, de acordo com o interesse, serão instrumentos usados pela equipe de negociadores. Os valores mais elevados devem ser apontados pelo decisor estratégico envolvido no processo. O Apêndice B ao presente trabalho apresenta breve relato da evolução das atribuições de fatores de compensação pela Marinha do Brasil.

Um último ensinamento é aquele relativo à definição dos valores para a administração da compensação. Deve ser definido o valor, que varia de 1% a 5%, para a administração do contrato e a parte responsável por essa atividade. Pode-se ainda considerar a viabilidade de terceirizar a administração da compensação, em virtude da existência de empresas especializadas nessa atividade

4.4.5 Ensinamentos - fase de compensação e da elaboração de relatórios

Com relação à fase da compensação e da elaboração de relatórios, a análise de Rodrigues (2003) apontou ainda vários ensinamentos ainda pertinentes, que se iniciam com a necessidade de realização de reuniões periódicas de compensação com elaboração de atas. Tais reuniões – uma a cada seis meses no Contrato 002/88 – são fundamentais para que os objetivos estratégicos estabelecidos sejam alcançados. É importante que sua pauta de assuntos siga um padrão, pois isso facilita discussões e a preparação para as reuniões. Uma sugestão é

³⁷ Ver significado no Apêndice A.

que as questões pendentes de reuniões anteriores sejam as primeiras a serem abordadas; em seguida, pode-se abordar a situação vigente no momento da reunião; após isso, pode-se decidir sobre aceitação de compensações; outros assuntos devem ser discutidos no final.

As atas são instrumentos fundamentais para levantar o andamento do contrato, principalmente naqueles de longa duração, com alteração de equipes de negociação e ou acompanhamento. Observou-se que, no caso do Contrato 002/88, os representantes do consórcio vendedor que compareciam às reuniões de compensação não eram alterados com a mesma frequência que os representantes do EB, fato que poderia gerar problemas de acompanhamento caso as atas das reuniões não se mostrassem instrumentos efetivos de controle.

Outra lição aprendida é que as propostas de compensação devem ter um modelo padronizado de elaboração; este pequeno detalhe facilita a análise, principalmente quando isto ocorrer em língua estrangeira. O uso de cartas de intenções, ou a inexistência de modelos, pode gerar mal entendidos, com prejuízos para o andamento da compensação. Tais documentos preenchidos devem ser remetidos com antecedência ao contratante para análise, de forma a evitar surpresas e permitir avaliação profunda dos desdobramentos.

Outro aspecto importante é a exigência de comprovação de créditos de compensação. A prática demonstrou que pedidos de encomendas de itens envolvidos na compensação eram apresentados como sendo comprovantes de operações; em alguns momentos foi possível comprovar que as encomenda feitas não se concretizavam e o valor já havia sido compensado, provocando alterações nos documentos de controle e retardamento do andamento da compensação. O que se recomenda é só considerar como comprovante de compensação as faturas de pagamento.

Um aspecto importante é a confirmação da adequada realização de investimentos e transferência de tecnologias acordadas; este ensinamento se deve à possibilidade de poder

ocorrer tentativa de incluir atividades de data anterior ao contrato ou aquelas ocorridas no bojo de outro contrato como sendo aquelas impostas no plano de compensação. O crédito de compensação só deve ser feito após o recebimento de documentação completa que comprove o investimento, assim como planilha com custos discriminados de cada fase da transferência. Uma boa medida é só fazer o crédito após obter da empresa que recebeu a transferência de tecnologia os seguintes documentos: certificado de autorização do fabricante; cópia do contrato firmado entre as partes; declaração da empresa afirmando que recebeu transferência de tecnologia e que está em condições de trabalhar como reparador autorizado pelo fabricante.

Pode ocorrer, ainda, a tentativa de compensar atividades não adequadas ao contrato, principalmente aquelas ocorridas em período anterior à assinatura do acordo. Foi observado, por exemplo, a tentativa de usar a tradução de documentos, que já havia sido traduzido em cumprimento de outros contratos, como atividade a ser compensada.

4.4.6 Tendências atuais

Com o término do Contrato 001/88, novos acordos foram firmados com vistas a obter peças de reposição, serviços de manutenção e treinamento de pessoal. Nesses acordos, as práticas compensação já consolidadas foram consideradas de maneira sistemática, tendo em vista obter, dentre outros, os seguintes benefícios para o EB:

- implantação de empresa de interesse para a Força Terrestre no Brasil;
- manutenção em funcionamento de empresa prestadora de serviço no País; e
- fornecimento de serviço de treinamento de pessoal.

A experiência obtida e a criação de massa crítica de especialista envolvida no trato com compensação comercial permitiu o avanço do conhecimento do EB na prática de negociação de contratos que dessem margem a acordos de compensação.

Iniciado em 2003, o Programa de Excelência Gerencial do Exército Brasileiro,

colocado em execução como reflexo natural dos avanços obtidos no campo da qualidade e da gestão, aumentou o interesse dos administradores do Exército Brasileiro pelas práticas de negociação.

Em cumprimento às diretrizes emitidas em 2002, contidas na Portaria Nr 764/MD, aumentaram os estudos a cargo do Estado-Maior do Exército (EME) relativos a acordos de compensação. Dentre os especialistas ouvidos estavam aqueles ligados à Logística, atuando na Diretoria de Material de Aviação do Exército, envolvidos nos contratos de aquisição e manutenção de componentes para a Aviação do Exército, na Diretoria de Material³⁸, com experiência de negociação de aquisição dos carros de combate Leopard 1A1 e Leopard 1A5, bem como seu apoio logístico.

Os estudos também consideraram as práticas da FAB no assunto e a pertinência ou não do seu modelo de atuação às negociações normalmente entabuladas pelo EB.

Em 2010, o Estado-Maior do Exército, por meio de sua 4ª Subchefia, conduziu o 1º Simpósio de Práticas de Offset do EME. Oficiais da MB, do EB, da FAB, do MD e civis especialistas no assunto debateram seus pontos de vista e práticas de offset. O principal interesse do EB naquele evento era aprimorar suas práticas internas e verificar a adequação de seus métodos para lidar com o assunto. Um dos pontos que se pode destacar daquele simpósio foi a necessidade de um modelo de prática de offset que se adequasse à variedade de materiais com os quais o EB se envolve em suas compras internacionais. Os vendedores de alguns desses materiais, ao contrário do observado no mercado aeroespacial, não são afeitos à compensação comercial.

Como desdobramento do citado simpósio, foi aprovada a Portaria Nr 12-EME, publicada no Boletim do Exército, editado em 23 de fevereiro de 2011. Aquela Portaria cristalizou práticas consuetudinárias relativas à maneira como o EB vinha realizando suas

³⁸ A Diretoria de Material integra o Comando Logístico, órgão de direção setorial do Comando do Exército.

operações de compensação comercial. O documento firmou uma filosofia diversa daquelas praticadas até então nas demais FA e deu novas diretrizes sobre Negociação. A revisão das diretrizes contidas na Portaria e a análise do *modus operandi* do EB no assunto AC revela peculiaridades a seguir apresentadas.

De modo diverso da MB e da FAB, O EB não mantém um conselho ou comitê de compensação permanentemente nomeado e que se encarregue de todos os casos que envolvam compensações. Aquele órgão de assessoramento de alto nível, cuja criação estava imposta na Portaria Nr 764/MD, assumiu aspecto de órgão temporário, acionado na eventualidade do surgimento de uma aquisição de vulto que aponte para a possibilidade de estabelecimento de um AC; este órgão também tem a característica de ser acionado de acordo com o nível - estratégico, operacional ou tático – do órgão que administra a compra que seja o objeto do assessoramento.

O papel do Conselho/Comitê de Compensação será desempenhado pela comissão encarregada de assessorar a negociação como um todo³⁹. Os membros principais, Presidente e Secretário, são fixos e oriundos do EME, sendo os demais membros indicados de acordo com sua especialidade no assunto em análise.

A intenção é dar agilidade ao processo, uma vez que cada negociação terá suas características próprias, tudo isso de acordo com recentes estudos relativos às técnicas de negociação que sugerem o aumento da autonomia dos elementos encarregados desta.

O requisito mercadológico que impõe o empowerment e que por sua vez pressiona as organizações a transferir poder para os funcionários das empresas, os quais assim poderão tomar uma maior quantidade de decisões de forma mais rápida. Isso requer a transferência de autonomia, transferência de margens maiores para negociar, em prol da agilidade e da flexibilidade do negócio, mas sobretudo transferência de conhecimento para que as decisões sejam de qualidade (CARVALHAL, 2005, p. 24).

Dessa maneira foi possível atender à diretriz contida na Portaria Nr 764/MD de

³⁹ De acordo com a letra b. do número 6 da Port nº 12-EME de 12 de fevereiro de 2011.

prover assessoria de alto nível e concentrar especialistas no órgão que assessorie a elaboração do AC. A escolha dos componentes da Comissão para cada caso permitirá envolver aqueles especialistas que tenham maior proximidade com o assunto e estejam a par das especificidades de cada acordo.

A análise do texto da portaria e o estudo das diretrizes que nortearam sua confecção, de acordo com informações fornecidas⁴⁰ pelo General de Divisão Aderico Visconte Pardi Mattioli, 4º Subchefe do Estado-Maior do Exército à época da confecção e edição da norma, mostram os seguintes princípios a seguir apresentados.

4.4.6.1 Colocação da elaboração Acordos de Compensação dentro de um contexto de Negociação

O foco colocado na elaboração de AC foi ampliado para um círculo mais amplo que envolve a prática da negociação. A compensação comercial passa a ser uma das ferramentas a ser abrangida na negociação de compras de alto valor. Isso ocorre em virtude de ser impossível separar a elaboração de um acordo de compensação, que envolve aquisições de alto custo, de várias etapas típicas de negociação. Esse ensinamento vem da observação que os representantes das empresas, nacionais ou estrangeiras, que oferecem serviços e materiais no volume e com alta tecnologia embutida utilizam técnicas modernas de negociação em todas as fases de interação com os compradores e usuários brasileiros.

O uso da ferramenta negociação tem várias e importantes motivações. O primeiro aspecto é a indicação forte que os negociadores brasileiros estão aptos a obter excelentes resultados. Carvalhal (op. cit.) faz ampla comparação entre características de negociadores brasileiros e norte-americanos, da qual se pode depreender que as características médias dos brasileiros permitem obter resultados acima da média dos negociadores analisados naquela

⁴⁰ Entrevista com o autor, em 13 de junho de 2011.

obra.

Outro aspecto é a constatação que a negociação, realizada sob enfoque moderno, de acordo com as novas práticas em vigor no meio empresarial, obterá melhores resultados. Ela permite a obtenção de resultados mais duradouros; esses resultados podem ser até mais modestos, em virtude da necessidade de se obter acordos do tipo *ganha-ganha*, mas, certamente, serão mais duradouros.

Tais negociações também tendem a ser mais ágeis quando feita com comissão previamente preparada e dotada dos poderes necessários para barganhar, o que beneficia o andamento de qualquer projeto no ambiente da administração pública. A própria Portaria Nr 764/MD já aponta a necessidade de obtenção de agilidade⁴¹. Os entrevistados revelaram que, no cenário atual brasileiro, a agilidade pode resultar em maiores oportunidades de negócios.

4.4.6.2 Atuação da comissão por longo período

O modelo adotado pelo EB prevê que a Comissão, composta por militares da ativa e reserva (prestadores de serviço por tempo certo), tenha duração de três anos e seja fixa. Esta prática se contrapõe aos modelos de conselho/comitê empregados pelas demais FA, nas quais os membros natos da comissão serão inevitavelmente substituídos, fruto das substituições naturais de militares ocupantes de cargos com representação naquele órgão, ao longo de uma negociação típica.

Esse engajamento da Comissão também permite que as diretrizes estratégicas dadas ao início dos trabalhos se mantenham ao longo dos trabalhos, permeando as decisões. A Comissão buscará obter, ao longo da evolução do processo de obtenção, o material e ou serviço que se desejava e a compensação que se decidiu ao início do processo.

⁴¹ Número IV do artigo 4º ao tratar do assunto Gerenciamento.

4.4.6.3 Comprometimento dos componentes da Comissão com resultados

A montagem da Comissão por meio da nomeação de seus componentes tem reflexo direto no comprometimento dos membros com os resultados a serem obtidos ao longo de todo processo. Um especialista chamado simplesmente para dar um parecer sobre aspecto parcial de um contrato pode tender a eximir-se de um comprometimento maior no caso de uma negociação estratégica. De maneira diversa, aquele especialista que compõe a Comissão e que está a par de detalhes que escapariam do conhecimento de elementos externos ao assunto, simples assessores chamados para contribuir com informações em algumas reuniões decisórias, terá um grau de comprometimento maior com o resultado da negociação.

4.4.6.4 Flexibilidade apropriada para cada negociação

Considerando que uma das virtudes essenciais para a conclusão de um acordo de compensação é a flexibilidade, o método adotado pelo EB a privilegia na medida em que a especificidade de cada negociação será considerada no momento da montagem da Comissão.

O conhecimento profundo do assunto, que apontou o uso de especialistas na composição das comissões, permite também avaliar a exequibilidade de cada contrato, aspecto já citado⁴² na Portaria Nr 764/MD.

Outro aspecto de flexibilidade que é convenientemente atendido pela metodologia em uso no EB está ligado à amplitude de vertentes da Base Industrial de Defesa (BID) de interesse do EB. De maneira diversa da FAB, que em seu CESAER só lista indústrias da vertente aeronáutica, o EB tem interesse em transferência de novas tecnologias e obtenção de AC em áreas diversas tais como de munições, comunicações, radares terrestres, blindagens, embarcações, produtos farmacológicos, equipamentos hospitalares, equipamento de uso individual (por exemplo: uniformes, equipamentos de proteção, etc.), camuflagem,

⁴² Artigo 10º e seu parágrafo único.

manutenção de turbinas de aeronaves, viatura terrestres e simuladores.

4.4.6.5 Apoio de estruturas institucionais

Do estudo das técnicas de negociação adotadas pelo EB verifica-se a importância da existência de uma estrutura de apoio à negociação. O tempo de duração da negociação, associado ao desgaste físico, psicológico e, por vezes, político, que seus membros estão sujeitos, aponta a necessidade de uma estrutura institucional de apoio, que, no caso das negociações estratégicas do EB, será o EME. No campo do apoio institucional estará aquele ligado ao fornecimento e processamento de informações ligadas à negociação.

A existência de uma estrutura física de apoio, que conte com salas, meios de comunicações, arquivos, meios de apoio à montagem e apresentação de palestras, pode fazer diferença nos resultados de uma negociação.

4.4.6.6 Variabilidade da amplitude de atuação

De maneira diversa das demais Forças Singulares, o EB considerou que o processo de surgimento de um AC pode variar desde a aquisição de componentes e serviços por uma organização militar (OM), que em alguns casos pode abarcar recursos volumosos, dentro dos limites previstos pela Portaria Nr 764/MD, até aquelas negociações envolvendo decisões estratégicas para a Força Terrestre. Considerando essa amplitude, cada comissão se adaptará à dimensão da equipe do fornecedor do material ou serviço adquirido para o qual se deseja a compensação comercial; a comissão representante do fornecedor, seguido a boa técnica de negociação, certamente também será variável.

Essa variabilidade de amplitude traz, de pronto, duas vantagens:

- poupar os escalões mais elevados da Força Terrestre para atuação nos momentos decisivos daquelas negociações mais importantes e vitais; e

- contribuir para a formação apropriada de negociadores no âmbito do EB para negociações estratégicas.

4.4.6.7 Reflexo da relevância do decisor estratégico

Considerando as injunções políticas que envolvem a autoridade encarregada da aquisição e, conseqüentemente, da negociação, os métodos adotados pelo EB preveem a concentração de decisões e de informações nas mãos do decisor, fatos que dão agilidade ao processo e permitem o fluxo de diretrizes oriundas do nível político da Força. Diretrizes políticas externas à Força também podem ser canalizadas por intermédio da comissão de negociação.

Essa estrutura também se mostra apta a reagir de maneira apropriada no caso de aquisições em conjunto com as demais Forças ou no âmbito do MD.

Este aspecto também permite dar ao processo a virtude de colocar na comissão um elemento que concentre em si as informações estratégicas, sejam elas oriundas do seio da Força ou, no caso de negociações no âmbito do MD, do órgão decisor com autoridade para dar rumos estratégicos ao assunto.

5 SUGESTÕES PARA A MARINHA DO BRASIL

Com base no que foi apresentado no capítulo 4 do presente trabalho é possível apontar algumas sugestões de práticas que, após sofrerem a necessária adaptação à cultura organizacional da Marinha do Brasil, podem ampliar o uso de acordos de compensação ou aumentar a eficiência desse instrumento, com benefícios para a Força e para a Administração Federal. Tais sugestões são a seguir expostas.

5.1 Alteração do fluxograma de obtenção de meios navais

O fluxograma que regula a obtenção de meios navais exposto na EMA-420⁴³, em sua última versão, ainda não considera a existência do Conselho de Compensação e a mudança de funções da EMGEPRON.

Em uma futura revisão deste documento, seria conveniente posicionar esses dois órgãos de acordo com suas funções nesse processo.

Com relação ao Conselho, é de todo interessante que a consulta a esse órgão seja inserida como um dos primeiros passos, de forma que as diretrizes estratégicas dele emanadas logo estejam a balizar todo o processo.

Antes do 10º passo⁴⁴ daquele fluxograma, quando houver decisão favorável para a aquisição, salvo melhor juízo, seria um momento apropriado para convocar o Conselho.

5.2 Alteração na lista básica de assuntos a serem abordados no plano de obtenção de meios

Com o objetivo de levantar as possibilidades de obtenção de acordos de compensação, principalmente aqueles voltados para a obtenção de avanços tecnológicos para o Brasil, pode ser inserido o item “Possibilidade de compensação comercial, tecnológica e

⁴³ Página D-1.

⁴⁴ Aprova o Relatório de Estudos de Exequibilidade (REE), escolhe a configuração e determina a continuação do Processo de Obtenção do Meio.

industrial” no Anexo C da EMA-420.

Com essa medida, o assunto offset passa a ser um dos primeiros a ser abordado nesse processo de obtenção de meios, atendendo a ensinamentos obtidos a respeito do desencadeamento de medidas visando à obtenção de compensação comercial logo nos primeiros passos de uma negociação internacional de vulto.

5.3 Alteração do fluxograma do processo de obtenção de meios por construção

O Fluxograma do Processo de Obtenção de Meios por Construção pode ser alterado de forma a incluir uma etapa relativa à análise do assunto pelo Conselho de Compensação, de preferência nas fases iniciais do processo (Concepção e Preliminar) de maneira que as decisões mais importantes relativas a compensações sejam tomadas antes da elaboração dos contratos.

Com essa medida, a etapa importantíssima de elaboração de contratos se dará com ferramentas mais robustas de negociação, uma vez que algumas decisões já teriam sido tomadas pelos decisores estratégicos envolvidos no processo.

5.4 Criação de um órgão de fomento

É de todo interessante a criação de um Instituto de Fomento de áreas da indústria que sejam do interesse da Marinha do Brasil. Esse órgão pode se encarregar do trato de informações relativas ao estado das empresas civis e das organizações da Marinha do Brasil em condições de atuar na indústria de interesse naval.

Com essa medida, seria possível o melhor direcionamento de recursos oriundos dos contratos com cláusulas de compensação, uma vez que, de posse de dados mais completos será possível indicar que áreas da indústria nacional que seja de interesse para a MB estão mais carentes de investimentos, se estão em condições de recebê-los e se podem dar retorno

apropriado em termos de absorção de tecnologias, como prescreve a Portaria Nr 764/MD.

Não existe, na estrutura do Governo Federal, outro órgão com encargo semelhante para a indústria naval nas vertentes de interesse da MB.

Dentre as atribuições deste Instituto, pode estar o assessoramento ao Conselho de Compensação na atribuição dos valores dos fatores de compensação a serem empregados nos contratos, de acordo com o grau de interesse da MB em determinada atividade envolvida no Contrato de compensação.

5.5 Obtenção de amparo legal para direcionamento de recursos oriundos de offset com origem na indústria naval

O amparo do Decreto Nr 94.711, de 31 de julho de 1987⁴⁵, deu à Força Aérea Brasileira excelente impulso em suas ações estratégicas na obtenção de tecnologias de seu interesse e, ao longo do tempo, contribuíram para a redução de gastos com aquisições de equipamentos e contratação de serviços no exterior.

Observadas as mudanças no cenário político e jurídico nacional, seria conveniente à Marinha do Brasil contar com instrumento semelhante que lhe permitisse orientar a aplicação de recursos oriundos de offset gerados na construção naval brasileira. Tal sugestão também tem lugar, e se mostra válida, em virtude das contínuas sinalizações dos órgãos governamentais e de empresas privadas, que apontam para o aumento da demanda do setor naval e o incremento da indústria naval brasileira, o que poderia ser aproveitado para direcionar recursos em benefício da MB.

5.6 Contínua avaliação da capacidade produtiva das OMPS

Uma vez que a capacidade produtiva das Organizações Militares Prestadoras de

⁴⁵ Transcrito no Anexo B ao presente trabalho.

Serviços (OMPS) pode ser oferecida ao mercado externo como opção de aplicação de recursos oriundos de cláusulas de compensação em acordos firmados pela MB ou outra Força Armada, é de todo interessante manter continuamente atualizada a capacidade de produção das OMPS, assim como a sua capacidade de absorver tecnologias de interesse da MB ou do Brasil.

As OMPS, que estiverem em condições, seja em termos de pessoal seja em termos de equipamentos e material, podem ser oferecidas para realizar produção sob licença, coprodução, produção sob subcontrato, subcontratação, receber investimentos ou transferência de tecnologia.

5.7 Aproximação com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Por meio de ação do MD é interessante a aproximação com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) com vistas à obtenção de contratos que ocupem a capacidade ociosa da MB.

Em 11 de abril de 2011, na Escola de Guerra Naval, o Sr. Mauro Borges Lemos⁴⁶, Presidente da ABDI, ao ser questionado sobre a possibilidade dos recursos de offset serem empregados em novos ramos da indústria brasileira, tais como a indústria naval bélica, declarou que isso seria plenamente possível por meio de maior integração as Forças Armadas com a ABDI, que poderia interferir nesse processo por meio da indicação de ramos com carência de investimentos e de interesse estratégico.

Segundo especialistas⁴⁷, a ABDI, assim como o MDIC, são órgãos políticos e os fornecedores prezam a visão que estes organismos têm do offset. Em lugar de uma visão prática e imediatista, característica do setor militar, tais órgãos possuem uma visão de longo

⁴⁶ Palestra realizada para o Curso de Política e Estratégia Marítimas.

⁴⁷ Informação obtida em entrevista com o Cel R1 Sérgio Roxo, gerente do setor de atendimento a operadores militares da Helibras.

prazo, com foco em cursos, estágios e transferência de conhecimento.

De maneira semelhante com o que ocorreu com o EB com a sugestão para introdução da cláusula de offset em um contrato, a interação com o meio civil pode dar oportunidade de utilização de outros instrumentos financeiros ou jurídicos disponíveis para uso de órgãos federais.

5.8 Uso da negociação como ferramenta

A ferramenta da negociação pode ser facilmente empregada pela MB com pequenas adaptações na estrutura de Logística de Material. A estratégia adotada pelo Exército Brasileiro permite que o decisor estratégico dê as diretrizes e seja poupado durante o andamento das negociações, de forma que possa atuar somente em momentos críticos e decisivos do processo, preservando a imagem de líderes estratégicos da Força. Essa ferramenta também viabiliza a implementação de ações que tenham origem no campo político sem comprometer o decisor, principalmente naqueles momentos em que este decidir pela mudança de posição.

Dentro do uso da negociação, deve-se privilegiar o uso do método do *ganha/ganha* em oposição à postura do *ganha/perde* que normalmente vigora nas negociações normalmente entabuladas pelas Forças Armadas. A técnica, segundo alguns autores, é a mais apropriada para as negociações de longo prazo, do tipo que se encontrará nos projetos estratégicos da Marinha do Brasil.

O método se constitui na busca conjunta para a solução das divergências e antagonismos entre pessoas e grupos. É mais demorado e exige paciência. Requer a capacidade de transigir e conceder. Consiste em sentar a mesa de negociações e discutir abertamente os pontos de discordância e controvérsias, buscando soluções aceitáveis para ambas as partes. Este método consiste em enfatizar que todas as partes envolvidas devem ganhar, e não apenas uma. É uma técnica ativa em relação a outras, que são passivas. É ainda um método otimista em comparação aos métodos pessimistas. A integração, a confrontação ou ainda o *ganhar/ganhar* parece ser o método mais racional para a construção de relações duradouras e o fortalecimento da credibilidade entre as partes (CARVALHAL, 2005, p.130).

A ferramenta da negociação é particularmente útil nos casos em que o valor da aquisição está na faixa em que o uso dos AC é facultativo, sendo este o caso de muitas aquisições de componentes isolados, em quantidades relativamente reduzidas, para a construção de meios navais.

5.9 Vínculos da compensação comercial com o contrato principal

A despeito de existirem correntes que propõem a vinculação dos desembolsos financeiros do contrato de origem com o andamento das atividades da compensação⁴⁸, é conveniente que essas atividades tenham andamento separado, com cronogramas próprios. Esta sugestão tem origem no fato de que a compensação comercial tem origem em um contrato de fornecimento de material, que certamente obedecerá cronograma específico, e o AC terá cronograma separado, normalmente mais demorado; atrelando-se um cronograma ao outro, pode-se ter uma demora excessiva no cronograma de entrega do material adquirido.

5.10 Transferência total de decisões sobre compensação comercial da EMGEPRON para o conselho de compensação

Da leitura da versão atual do EMA-420 fica a dúvida do papel atual da EMGEPRON no processo de obtenção de acordos de compensação, principalmente quando se considera a existência do Conselho de Compensação.

Considerando-se o caráter de assessor do Conselho, antes desempenhado pela EMGEPRON, seria conveniente que aquele Conselho assumisse por completo essa tarefa.

A ENGEPRON, ao se afastar da decisão, ficaria como órgão encarregado da execução ou mesmo como encarregado da negociação. Logicamente que a expertise obtida por aquela empresa deve ser aproveitada, sendo válida sua convocação como órgãos de

⁴⁸ Proposta do Sr. Vice-Almirante (RM1) Marcelio Carmo de Castro Pereira, Presidente da EMGEPRON em palestra proferida na Escola de Guerra Naval, em 21 de março de 2011.

assessoramento eventual.

5.11 Privilegiar a indústria privada

As experiências de compensação comercial industrial e tecnológica de sucesso que mais retorno têm dado às FA são aquelas em que empresas privadas receberam investimentos e passaram a produzir no País, para as Forças Armadas ou para o mercado brasileiro, itens de tecnologia avançada ou serviços que, de outra forma, só seriam acessíveis no exterior.

O mesmo aconteceu com a instalação de equipamentos de produção, de treinamento, ou de prestação de serviços que, de outra maneira, seriam inacessíveis para empresas brasileiras.

O emprego da indústria privada alivia os cofres públicos do ônus da manutenção de equipamentos obtidos nos acordos de compensação; o mesmo ocorre com a manutenção de pessoal especializado em atividade por longos períodos, o que, nas empresas públicas, em longo prazo, é extremamente dificultado por planos de carreira de civis e militares.

Corrobora essa posição a opinião⁴⁹ do Vice-Almirante (EN) Carlos Passos Bezerril. Ao ser consultado sobre a melhor maneira de conservar as tecnologias porventura desenvolvidas ao longo do PNM, informou que seria encontrar para elas aplicação no meio civil de forma que empresas privadas se interessassem por sua manutenção.

⁴⁹ Opinião emitida em debates após palestra proferida aos alunos do Curso de Política e Estratégia Marítimas no Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP), em 14 de julho de 2011, após ser questionado sobre a melhor maneira de se garantir a preservação dos conhecimentos e tecnologias porventura obtidas durante o desenvolvimento do PNM.

6 CONCLUSÃO

O planejamento estratégico da Marinha do Brasil indica a necessidade de ampliação dos meios navais, fato que inevitavelmente conduzirá a execução de aquisições de componentes no exterior em virtude de limitações tecnológicas ainda observadas na Base Industrial de Defesa. Este fato levanta interesses relativos a possíveis empregos de instrumentos de compensação comercial.

Considerando-se esse cenário, foram levantadas hipóteses relativas ao emprego de compensação comercial; tais hipóteses foram amplamente confirmadas.

A Marinha do Brasil é possuidora de histórico relevante de sucessos na área de compensação comercial, sendo digno de nota que tais sucessos foram obtidos em contratos assinados na década de 1970, ainda na ausência de diretrizes de obrigatoriedade de inclusão de cláusulas de compensação.

Com relação à existência de práticas peculiares, o Exército Brasileiro e a Força Aérea Brasileira, em virtude de seu histórico de emprego de acordos de compensação diversos, possuem práticas características, em virtude de seus interesses peculiares, que, se adotados com as devidas adequações à cultura organizacional naval, podem resultar em novos benefícios. Dentre as tais práticas estão a adoção, pela FAB, de um instituto de fomento, que coordena várias atividades do setor, e o uso, pelo EB, da estratégia da negociação que utiliza a ferramenta do acordo de compensação para beneficiar a administração pública em vários aspectos.

Com relação à ampliação do uso dos acordos de compensação, da análise do espectro de áreas onde ocorre a aplicação de recursos de compensação, fica claro que o perfil de emprego dos recursos da MB se aproxima daquele adotado pelo EB; a FAB tem ampla cultura na área aeroespacial, que tem características marcantes e diversas de áreas como blindados,

embarcações, armamentos leves e pesados, que são do interesse do EB e MB. Em tais áreas, ainda cabe ampliação de modelos de contratos de compensação, o que ocorrerá em bases diversas daquelas da área espacial.

De maneira semelhante, aquelas forças utilizam interpretações peculiares das regulamentações federais que tratam do assunto acordos de compensação; a adoção de novos entendimentos pode facilitar a adoção de medidas que beneficiarão a consecução de novos acordos. Pode-se destacar o entendimento assumido pelo EB a respeito do formato e atuação dos conselhos ou comitês de compensação, que, na esfera estratégica, atuarão no direcionamento a ser dado ao processo de obtenção e condução dos acordos de compensação; salvo melhor juízo, a postura do Exército em favor do uso de equipes de negociação melhor se adéqua aos cenários incertos desse ramo de atuação das Forças.

APÊNDICE A

DEFINIÇÃO DE TERMOS EMPREGADOS

1 INTRODUÇÃO

No presente trabalho os termos técnicos citados têm os sentidos a seguir apresentados de acordo com o que prescreve a Portaria Normativa Nr 764/MD de 27 de dezembro de 2002 e com o que prescreve a nova norma ortográfica.

Os termos porventura não abordados naquela Portaria terão destacado sua origem e a definição usada será apresentada.

Na apresentação de cada termo adotada a interpretação julgada apropriada pelo autor uma vez que durante as pesquisas feitas observou-se a existência de diferentes entendimentos sobre o significado de alguns termos, o que pode prejudicar a compreensão do trabalho e o atingimento de seus objetivos.

2 TERMOS E DEFINIÇÕES

2.1 COMPENSAÇÃO (OFFSET)

É toda e qualquer prática compensatória acordada entre as partes, como condição para a importação de bens, serviços e tecnologias, com a intenção de gerar benefícios de natureza industrial, tecnológica e comercial. Esses benefícios poderão ser concretizados na forma de:

- a) coprodução;
- b) produção sob licença;
- c) produção subcontratada;
- d) investimento financeiro em capacitação industrial e tecnológica;
- e) transferência de tecnologia;
- f) obtenção de materiais e meios auxiliares de instrução;

g) treinamento de recursos humanos; e

h) contrapartida comercial.

2.2 PRODUTO⁵⁰

É o resultado de um processo, sendo dividido em quatro categorias genéricas, quais sejam: serviços, informações, materiais e equipamentos e materiais processados.

2.3 PRODUTOS DE DEFESA

São todos os bens, serviços e tecnologia relacionados com os equipamentos de defesa em geral, seus acessórios, peças sobressalentes, materiais e equipamentos de uso civil, militar ou científico, e qualquer outro material de defesa adquirido pelas Forças Armadas, incluindo os serviços necessários para o seu suporte logístico e operacional.

2.4 ACORDO DE COMPENSAÇÃO

É o instrumento legal que formaliza o compromisso e as obrigações do fornecedor estrangeiro para compensar as importações realizadas pelas Forças Armadas. Este acordo pode ser implementado mediante a inserção de uma cláusula de compensação em um contrato de aquisição, um contrato específico correlacionado com a compra, ou um acordo de cooperação industrial e tecnológica. Para o presente trabalho, o termo “acordo de compensação” equivalerá ao termo “contrato de compensação”.

2.5 PLANO DE APLICAÇÃO DE COMPENSAÇÃO

É o documento que regula a especificidade de cada compromisso e a obrigação do fornecedor estrangeiro, permitindo controlar o andamento de sua execução. Contém os títulos

⁵⁰ Segundo a NBR ISO9000-2000 da Associação Brasileira de Normas Técnicas.

das transações de compensação autorizadas, o montante de cada transação, os órgãos governamentais e as indústrias envolvidas.

2.6 OBRIGAÇÃO

Refere-se ao valor concordado pelo fornecedor estrangeiro.

2.7 CRÉDITOS DE COMPENSAÇÃO

Valor creditado ao fornecedor depois de serem aplicados os fatores multiplicadores, quando for o caso, que deverá ser abatido da obrigação concordada no acordo de compensação.

2.8 FATORES MULTIPLICADORES

São índices numéricos utilizados com a finalidade de valorizar para mais ou para menos os produtos de defesa de interesse do comprador.

Quanto mais elevado o fator de compensação, maior o interesse do comprador no item envolvido naquela rubrica de compensação.

2.9 TRANSAÇÃO DE COMPENSAÇÃO

Refere-se a cada transação executada, dentro dos tipos de compensação definidos, podendo ser atividades isoladas ou uma etapa de um acordo de compensação.

2.10 COMPENSAÇÃO DIRETA (TIPO DE TRANSAÇÃO DE COMPENSAÇÃO)

Refere-se aos acordos de compensação que envolvem bens e serviços diretamente relacionados com o objeto dos contratos de importação.

2.11 COMPENSAÇÃO INDIRETA (TIPO DE TRANSAÇÃO DE COMPENSAÇÃO)

Refere-se aos acordos de compensação que envolvem bens e serviços não diretamente relacionados com o objeto dos contratos de importação.

2.12 PRODUÇÃO SOB LICENÇA (MODALIDADE DE COMPENSAÇÃO)

É uma reprodução de um componente ou produto que tenha origem no exterior, baseado em um contrato comercial de transferência de informação técnica entre empresas fornecedoras estrangeiras e os fabricantes nacionais.

2.13 COPRODUÇÃO (MODALIDADE DE COMPENSAÇÃO)

Refere-se à produção realizada no País, baseada em um acordo entre o Governo Brasileiro e um ou mais governos estrangeiros, que permita ao governo ou empresa estrangeira fornecer informações técnicas para a produção de todo ou parte de um produto originado no exterior.

2.14 PRODUÇÃO SOB SUBCONTRATO (MODALIDADE DE COMPENSAÇÃO)

Refere-se à produção de parte de um componente originado de um fornecedor estrangeiro. O subcontrato não envolve, necessariamente, a licença de informações técnicas e, usualmente, é um acordo comercial direto entre o fornecedor estrangeiro e o fabricante nacional.

2.15 INVESTIMENTOS

São investimentos realizados pelo fornecedor estrangeiro, originado de um acordo de compensação, na forma de capital para estabelecer ou expandir uma empresa nacional por intermédio de uma "joint venture" ou de um investimento direto.

2.16 TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA

Refere-se àquela que ocorre como o resultado de um Acordo de Compensação e que pode ser na forma de:

a) pesquisa e desenvolvimento;

b) assistência técnica;

c) treinamento; ou

d) outras atividades, fruto de acordos comerciais diretos com os fornecedores estrangeiros, que represente um aumento qualitativo do nível tecnológico do País.

2.17 CONTRAPARTIDA (COUNTERTRADE)⁵¹

Em adição às modalidades de compensação definidas anteriormente, outros tipos de acordos comerciais podem ser exigidos. Um contrato pode incluir um ou mais tipos dos seguintes mecanismos:

2.17.1 TROCA (BARTER)

Refere-se a uma única transação, limitada sob um único Acordo de Compensação, que especifica a troca de produtos ou serviços selecionados, por outros de valor equivalente.

2.17.2 CONTRA-COMPRA (COUNTER-PURCHASE)

Refere-se a um acordo com o fornecedor estrangeiro para que ele compre, ou consiga um comprador para um determinado valor em produtos (normalmente estabelecido como uma porcentagem do valor da aquisição) de fabricante nacional, durante um período determinado.

⁵¹ Segundo alguns autores offset e contra-compra (counter-purchase) seriam transações distintas; a contra-compra envolveria apenas a compra recíproca de mercadorias enquanto o offset envolveria a transferência de tecnologia.

2.17.3 SUBCONTRATAÇÃO (BUY-BACK)

Refere-se a um Acordo de Compensação com o fornecedor estrangeiro para que ele aceite como pagamento total ou parcial produtos derivados do produto originalmente importado.

APÊNDICE B

LISTA DE ATIVIDADES DE COMPENSAÇÃO DA MARINHA DO BRASIL

1 GENERALIDADES

As atividades de compensação comercial relativas à compra das viaturas Mowag, com valores das rubricas, seus fatores de compensação (FC) e valores de compensação podem ser apresentados de forma tabulada.

De forma análoga, o contrato que regulou as atividades de compensação comercial relativas ao PROSUB, constante do Anexo A – Lista de Operações de Compensação, pode ser apresentada de forma análoga. A análise dos valores envolvidos, bem como o escalonamento dos FC, citados em ordem decrescente, dá ideia da importância de cada rubrica constante dos contratos e a gradual mudança de postura.

2 RUBRICAS DE COMPENSAÇÃO

TABELA 1

Aquisição das viaturas Mowag - Distribuição dos recursos de compensação comercial de acordo com fatores de compensação

Operação de Compensação	Valor Nominal (a)	FC	Valor de Compensação (a)
Supervisão de técnicos da fábrica no Brasil	132.000,00	5	660.000,00
Certificação e homologação do CRepSupEspCFN para manutenção	100.000,00	5	500.000,00
Cursos de manutenção da fábrica	1.257.700,00	5	6.288.500,00
Tradução de manuais de manutenção	1.935.805,00	5	9.679.025,00
Cursos de manutenção do motor	15.400,00	5	77.000,00
Cursos de manutenção da caixa de transmissão	124.200,00	5	621.000,00
Fornecimento de software de acompanhamento de manutenção (incluindo treinamento)	173.300,00	5	866.500,00
Total	3.738.405,00	-----	18.692.025,00

Legendas: (a) valores em dólares

Fonte: Autor, com base em dados obtidos em entrevistas com os responsáveis pelo contrato.

TABELA 2
Distribuição dos recursos de compensação comercial do PROSUB de acordo com gradação de fatores de compensação

Operação de Compensação	Valor Nominal (a)	FC	Valor de Compensação (a)
Projeto detalhado da seção intermediária do S-BR	7,50	5	37,50
Projeto do SN-BR	400,00	5	2.000,00
Sistema de combate engenharia, integração, manutenção e apoio	110,48	5	552,40
Apoio de estudos de hidrodinâmica	8,16	5	40,80
Análise de projeto do módulo de propulsão do SN-BR desenvolvido pela MB	3,52	5	17,60
IPMS desenvolvimento, integração, manutenção e apoio	9,23	5	46,15
Programa de nacionalização do S-BR e SN-BR	200,00	4	800,00
Treinamento de EMC / EMI	0,10	4	0,40
Modernização do AMRJ	5,70	4	22,80
Treinamento e manutenção do quadro elétrico principal	4,14	3	12,42
Raia acústica móvel	2,50	3	7,50
Assistência técnica para o NAe São Paulo	1,20	3	3,60
Projeto preliminar de laboratório	0,70	3	2,10
Taxa de licença relacionada à construção dos 04 (quatro) S-BR	59,00	2	118,00
Taxa de licença relacionada à construção da Base Naval e do Estaleiro	35,00	2	70,00
Capacitação em engenharia de apoio logístico dos submarinos	200,00	2	400,00
Criação da SPE	96,85	2	193,70
Treinamento de manutenção dos sistemas de combate	6,40	2	12,80
Treinamento de manutenção do sonar	2,20	2	4,40
Treinamento de manutenção do IPMS	1,00	2	2,00
Treinamento de manutenção do motor elétrico de propulsão	0,50	2	1,00
Total	1.154,18	-----	4.345,17

Legendas: (a) valores em milhões de euros

Fonte: Autor, com base em dados ostensivos do Contrato do PROSUB.

3 OBSERVAÇÕES PERTINENTES

Da análise dos dados pode-se deduzir que as negociações feitas resultaram, dentre outros aspectos, no seguinte:

Na aquisição de viaturas MOWAG:

- a valoração de FC não refletiu um interesse principal do comprador;
- foram gastos 44% dos recursos compensados (US\$ 8.353.000,00) em atividades que, no futuro, reduzirão gastos da MB com a sustentabilidade das viaturas em termos de manutenção de 2º e 3º escalão e seu gerenciamento;

- com a homologação do CRepSupEspCFN, ao custo de US\$ 500 mil (2,67% dos custos de compensação) a MB, passou a contar com facilidades que podem poupar recursos para a MB pois trabalhos que dependeriam de contratação de empresas prestadoras de serviços podem ser realizados pela própria MB;

- com a adoção do software de apoio à manutenção, a um custo de US\$ 866.500,00 (4,64% dos custos de compensação), todo o gerenciamento da manutenção de viaturas do CFN pode ser beneficiado, possivelmente com reflexos sobre demandas orçamentárias que devem ser reduzidas.

No PROSUB:

- neste contrato já ocorreu o escalonamento dos FC, refletindo interesse diferenciado em áreas abrangidas na compensação comercial e certo direcionamento estratégico das negociações;

- receberam maiores destaques, o que se refletiu em maior FC, as rubricas de interesse estratégico para a MB, com destaque para o projeto do submarino nuclear. Estes projetos comprometeram 62,01% dos recursos compensados;

- dentre as rubricas apresentadas, podem resultar em economia de recursos

orçamentários para a MB os investimentos (modernização) no AMRJ e no NAe São Paulo (assistência técnica), e na construção da Base Naval e estaleiro, que somadas chegam a 2,22% dos recursos compensados; a rubrica relativa à modernização do AMRJ, que pode se mostrar especialmente útil em outros projetos estratégicos (PROSUPER e PAEMB), consumiu somente 0,52% do total de recursos compensados no projeto;

- custos ligados diretamente a treinamento de pessoal em várias áreas, que normalmente resultam em absorção de tecnologias, chegaram a 10,90% dos recursos compensados.

ANEXO A

PORTARIA Nr 12-EME, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2011

Cria Comissões de Apoio à Negociação no Exército e aprova sua Diretriz para Implantação.

O **CHEFE DO ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO**⁵², no uso da delegação de competência que lhe confere a Portaria do Comandante do Exército Nr 727, de 8 de outubro de 2007, resolve:

Art. 1º Criar Comissões de Apoio à Negociação no Exército, com a finalidade de instruir os processos de aquisição que envolvam valores elevados no âmbito do Exército Brasileiro.

Art. 2º Aprovar a Diretriz de Implantação das Comissões de Apoio à Negociação no Exército, com a finalidade de regular as medidas necessárias para que essa Comissão possa atuar nos processos de aquisição que envolvam valores elevados no âmbito da Instituição.

Art. 3º Determinar que esta Portaria entre em vigor na data de sua publicação.

DIRETRIZ PARA IMPLANTAÇÃO DAS COMISSÕES DE APOIO À NEGOCIAÇÃO NO EXÉRCITO BRASILEIRO

1. FINALIDADE

Regular as medidas necessárias à implantação das Comissões de Apoio à Negociação no Exército, com a finalidade de atuar nos processos de aquisição que envolvam valores elevados, no âmbito da Instituição.

2. REFERÊNCIAS

a. Lei Nr 8.666, de 21 JUN 1993 - Institui Normas para Licitações e Contratos da

⁵² Os textos em negrito estão de acordo com o texto publicado no Boletim do Exército Nr 9, de 4 de março de 2011.

Administração Pública e dá outras providências.

b. Lei Nr 11.079, de 30 DEZ 04 - Institui Normas Gerais para Licitação e Contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da Administração Pública.

c. Port Norm MD Nr 764, de 27 DEZ 02 - Aprova a Política e as Diretrizes de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do Ministério da Defesa.

3. OBJETIVOS

a. Implantar as Comissões de Apoio à Negociação, no âmbito do Exército Brasileiro, com vistas ao assessoramento dos decisores estratégicos em negociações internas e externas de elevado valor para a Instituição.

b. Desenvolver a “Capacidade Gerencial de Negociação” no Exército.

c. Possibilitar assessoria adequada aos decisores em: comunicação; informação; no processo decisório compartilhado entre as partes; e auxiliar na solução de conflitos provenientes do processo negocial

d. Prover uma estrutura de talentos humanos e de acompanhamento físico e metodológico, para permitir o desenvolvimento da capacidade negocial e organizacional do Exército.

e. Instruir, no que couber, os processos de aquisição por intermédio de pareceres e apreciações relativas a:

- 1) processo de aquisição a ser utilizado;
- 2) aspectos técnicos e especificação do objeto;
- 3) levantamento e perfil das necessidades;
- 4) características das fontes de obtenção;
- 5) interoperabilidade e integração do objeto com outros sistemas;
- 6) fomento da Base Industrial de Defesa Nacional;
- 7) possibilidade de compensação comercial, industrial e tecnológica;

8) valores de referência baseado em: indicadores mercadológicos; apropriação de custos do objeto; cauda logística; e vida útil do objeto;

9) possibilidade de agregação de valores na relação “custo x benefício”, tais como: garantias; certificação; rastreabilidade; e assistência técnica; e

10) outros, de acordo com as peculiaridades da Negociação.

4. JUSTIFICATIVAS PARA A IMPLANTAÇÃO DE COMISSÃO DE APOIO

a. Na Era do Conhecimento, da Informação, do Capital Intelectual, da globalização e da **Internet**, a negociação assume uma função cada vez mais importante. **Negociação** é o processo para alcançar objetivos através de um acordo nas situações em que existam interesses comuns e divergências de ideias; de interesses; e de posições. Importa em comunicação, no processo decisório compartilhado entre as partes e na solução de conflitos.

b. Um dos vetores que motivam a afirmação anterior é o extraordinário incremento da competição e a especialização das empresas na disputa de um mercado exigente, onde o processo de negociação entre as partes envolvidas é **fator crítico de sucesso**. A fim de evitar perda ou consumo excessivo de recursos e visando atender os seus objetivos e metas, muitas empresas já estão estruturadas para realizar negociações organizacionais.

c. A fim de preservar seus interesses, é necessário que o Exército implemente seus mecanismos de negociação.

d. Antes de começar uma negociação, deve-se conhecer: os objetivos da outra parte; como foram tomadas suas decisões; e montar um plano de ação, para permitir uma negociação em condições favoráveis à Instituição, o que permitirá um processo negocial “**ganha-ganha**”.

e. O conceito “**ganha-ganha**” define-se como a tentativa de “**obter um resultado que proporcione ganhos aceitáveis para todos**”. A negociação pode ser considerada “**ganha-ganha**” quando não assume uma posição rígida e inflexível, mas tem com objetivo o

foco nos interesses e nas necessidades, tendo um resultado muito melhor para todas as partes envolvidas no processo.

f. Destaca-se, entretanto, que os negociadores devem ter em mente que nem sempre acordos “ganha-ganha” podem ser esperados. Para isso, é importante que os negociadores estejam sempre bem preparados e possam saber utilizar a sua melhor estratégia de negociação.

g. Pode ainda ocorrer que os decisores, por qualquer razão, tenham poucas características de negociador. Neste caso deve-se apoiar em um processo estruturado de negociação, o que minimizará possíveis deficiências naturais de falta deste conhecimento gerencial.

5. PREMISSAS BÁSICAS DO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO NO EXÉRCITO

a. Implantação das Comissões de Apoio à Negociação no Exército

1) É impossível para um único negociador dominar todos os aspectos relevantes da negociação, tendo em vista que o montante de conhecimentos e informações técnicas, jurídicas, de mercado, econômicas e financeiras necessárias é extremamente significativo. Assim, é recomendável instituir um grupo de negociação, o que significa **negociar em equipe**.

2) Para negociar bem é indispensável para o grupo de negociação uma boa preparação, com uma definição precisa de papéis, procedimentos e “códigos de comunicação”.

3) Um grupo de negociação bem preparado é extremamente eficaz. Por outro lado, um grupo despreparado pode se constituir num verdadeiro desastre.

b. Desenvolvimento de capacidade negocial do Exército

1) Uma capacitação em negociação deve considerar a capacitação negocial da

Organização. Não se pode olhar a capacitação das Comissões de Apoio à Negociação do Exército sem considerar uma visão sistêmica do processo.

2) Considerar apenas a capacidade de uma Organização, em termos de negociação, como sendo tão somente as capacidades de seus negociadores, pode resultar em um processo de negociação desfavorável. Grupos de negociadores excelentes, mas com condições organizacionais adversas, podem ter desempenhos medíocres.

c. Definição de níveis de negociação no âmbito do Exército.

1) Os níveis de negociação estão vinculados aos seguintes valores:

- a) montante de recursos demandados;
- b) criticidade do objeto; e
- c) tecnologias agregadas; e outros.

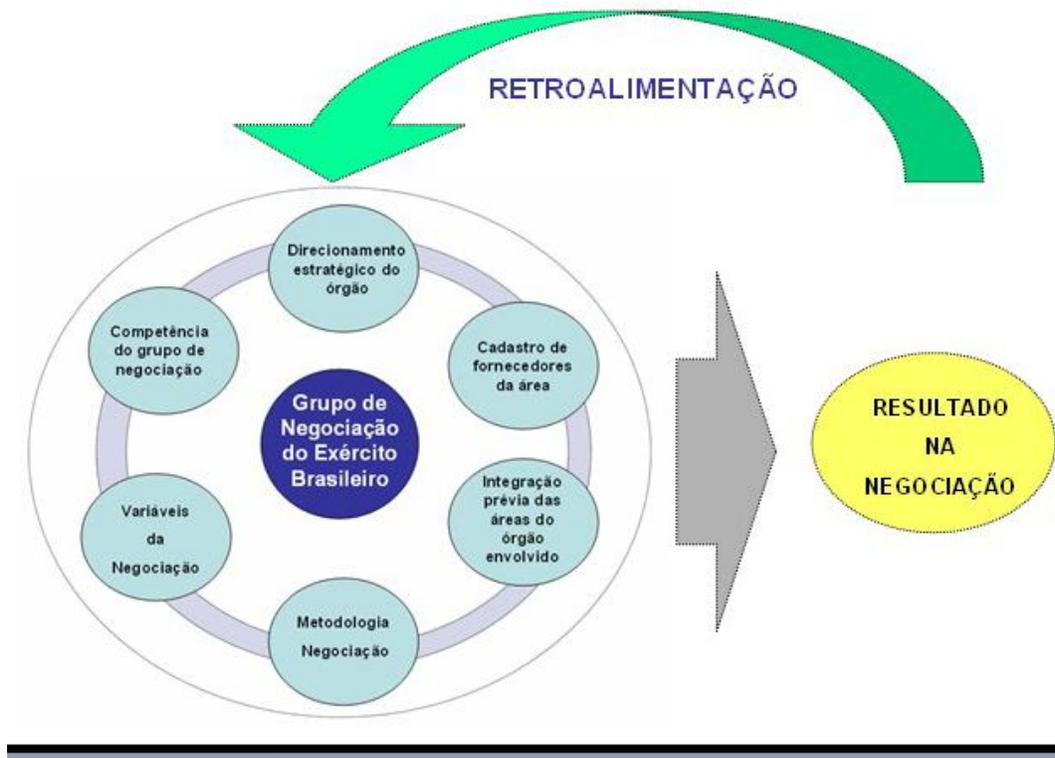
2) De acordo com a importância da aquisição do objeto para a Instituição, as negociações podem ser consideradas **estratégicas** (alto valor); **operacionais** (médio valor); ou **táticas** (baixo valor).

3) As negociações estratégicas, normalmente implicam em transformação da Força, enquanto as Operacionais implicam em modernização. Ambas envolvem significativa soma de recursos para investimentos.

4) Caso as negociações de nível estratégico ou operacional venham a ser mal concluídas, os resultados finais, para a Instituição, serão extremamente questionáveis. Neste contexto, a capacidade de negociação organizacional é Fator crítico de sucesso.

d. Estabelecimento de modelo sistêmico do processo de negociação do Exército

1) Baseado nas premissas definidas anteriormente, os elementos de negociação sistêmicos podem ser visualizados na figura abaixo:



2) No enfoque sistêmico apresentado, o processo de negociação é visto a partir do direcionamento da Instituição e todos os elementos do sistema devem ser considerados.

3) O estabelecimento de um cadastro de fornecedores, contendo as informações relevantes que possibilite um melhor planejamento do processo de negociação é informação crítica para subsídio do decisor a ser assessorado.

4) O levantamento de outras informações na estrutura do Exército pode permitir à Comissão de Negociação gerar uma análise mais consistente do parceiro envolvido na negociação e auxiliar a montar o diagnóstico para o planejamento da negociação, dando informações mais precisas ao decisor sobre o processo negocial em curso.

5) É necessária a identificação e a interação entre todos os setores da Instituição que podem influir na negociação, a fim de prever as possíveis questões a serem levantadas durante a mesma, bem como os objetivos a serem atingidos e as margens de negociação.

6) O Exército deve desenvolver uma **metodologia de negociação** própria, considerando seus valores éticos e institucionais. Deve, ainda, planejar a negociação e

preparar-se para suportar as pressões e manter altas expectativas. Na negociação os militares devem usar linguagem simples e acessível, construir relações interpessoais sólidas, manter a integridade pessoal e ter capacidade para solucionar conflitos.

7) São competências necessárias os Grupos de negociação do Exército:

a) capacidade de negociação para a realização de acordos e acertos intra e inter organização;

b) ter capacidade de mediar conflitos;

c) utilizar técnicas de negociação e de conciliação;

d) preservar a ética e os valores do Exército; e

e) dominar habilidades negociais ao nível da fala, das emoções e das expressões corporais.

8) A quantidade de negociadores de uma equipe é determinada pelo vulto da negociação e das características das capacidades necessárias.

9) O grupo de negociação deve receber do decisor informações constantes sobre como conduzir a negociação, dando suporte ao processo de negociação. Isso possibilita uma análise detalhada dos acontecimentos e decidir sobre caminhos a seguir e alternativas a propor. Isso acontece, particularmente, nas negociações mais demoradas ou mais relevantes.

10) É relativamente comum em negociações demoradas que os negociadores, mesmo os mais competentes enfrentem dificuldades em função do desgaste físico e emocional. O suporte organizacional, assim, permite uma substituição de negociadores de modo que o processo não sofra solução de continuidade quando um ou mais membros da equipe sejam vitimados pelo estresse.

11) A **pós-negociação** é também muito importante. Muitas organizações esquecem-se de controlar a implementação do que foi acordado. É no pós-acordo, durante a execução do contrato, que acontece o verdadeiro desfecho. Portanto, uma negociação só deve ser

considerada encerrada quando o acordo for totalmente cumprido.

12) Considerando que negociação é meio para se alcançar os objetivos da Organização, **entende-se o processo da negociação como sistêmico**. Ao se estabelecer os parâmetros da negociação devem-se considerar os seguintes parâmetros organizacionais: planejamento estratégico; processos; estrutura; qualificação dos talentos humanos; apoio logístico; banco de dados; sistemas de comunicação e Informação; valores; crenças.

13) Uma Instituição desenvolve sua própria metodologia de negociação. Ela deve servir para qualquer tipo de negociação e para todo e qualquer tipo de negócio; o que pode mudar é o tipo de negociação e não a metodologia para negociar.

14) As competências a serem desenvolvidas pela comissão de negociação podem ser dimensionadas em **três níveis do saber**: conhecimentos (saber); habilidades (saber fazer); e atitudes (saber ser), modelo conhecido como **“CHA”**. Um negociador competente deverá apresentar um conjunto de Conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias à sua atuação e que estejam conectados às estratégias da Instituição.

6. CONSTITUIÇÃO DAS COMISSÕES

a. A fim de cumprir sua finalidade, as Comissões de Apoio à Negociação serão constituídas da seguinte maneira:

NÍVEL	NÍVEL DA COMISSÃO	FUNÇÃO	ORIGEM DOS INTEGRANTES
ODG	Estratégica	Presidente (*)	ODG
		Secretário (*)	
		Membros (**)	ODG - ODS - OAS – OM
ODS	Operacional	Presidente (*)	ODS
		Secretário (*)	
		Membros (**)	ODS - OAS – OM
OM	Tática (***)	Presidente	OM
		Secretário	
		Membros (**)	

Observações:

(*) instituídos de modo permanente.

(**) tantos quanto julgados necessários pelo presidente da Comissão, podendo ser

solicitados, conforme o caso, requisitados, ou designados integrantes do Órgão de Direção Geral (ODG), dos órgãos de direção setorial (ODS), dos órgãos de apoio setorial (OAS) ou das organizações militares (OM), de acordo com suas capacitações.

(***) Opcional, a cargo do comandante, chefe ou diretor da organização militar.

b. As Comissões de Apoio à Negociação Estratégicas cumprirão, cumulativamente, os encargos relativos à Port Norm MD Nr 764, de 27 DEZ 02, que aprova a Política e as Diretrizes de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do Ministério da Defesa.

7. CAPACITAÇÃO DE TALENTOS HUMANOS

a. Estado-Maior do Exército (EME)

- 1) Coordenar as atividades para a operacionalização desta Diretriz.
- 2) Selecionar os meios de preparação intelectual a serem desenvolvidos pelos integrantes das comissões.
- 3) Inserir no planejamento de cursos aqueles necessários à preparação dos integrantes das comissões.
- 4) Distribuir as vagas disponíveis.
- 5) Selecionar o pessoal indicado pelos ODS e providenciar a matrícula nos cursos disponíveis, dentro das vagas oferecidas.
- 6) Orientar e providenciar o treinamento do pessoal designado para as comissões, com o apoio dos ODS.

b. Órgãos de direção setorial e organizações militares

Propor ou indicar, quando solicitado, o pessoal a ser capacitado para integrar as Comissões de Apoio à Negociação.

8. PRESCRIÇÕES DIVERSAS

a. A implantação das Comissões de Apoio à Negociação deve ser feita desde já e progressivamente implementada.

b. A **seleção de pessoal** para integrar as Comissões de Apoio à Negociação deve recair sobre aqueles militares, da ativa ou da reserva, que estejam realizando Tarefa por Tempo Certo, e que possuam as seguintes **características**: flexibilidade de raciocínio; criatividade; acesso à Alta Administração do Órgão; e conhecimento do negócio.

c. Os designados devem, sempre que possível, integrar as Comissões de Apoio à Negociação pelo prazo mínimo de três anos.

d. As Comissões de Apoio à Negociação deverão ser criadas para cada caso de aquisição e seus integrantes desempenharão seus encargos cumulativamente com os seus cargos, não devendo haver acréscimo de efetivos no quadro de cargos previstos.

e. Casos omissos deverão ser encaminhados, pela cadeia de comando, ao Estado-Maior do Exército e, por este Órgão de Direção Geral, solucionados.

ANEXO B

DECRETO Nº 94.711, DE 31 DE JULHO DE 1987

Dispõe sobre a Comissão de Coordenação do Transporte Aéreo Civil - COTAC do Ministério da Aeronáutica.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o artigo 81, item III, da Constituição, e de conformidade com o artigo 46 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, DECRETA:

Art. 1º À Comissão de Coordenação do Transporte Aéreo Civil - COTAC, criada pelo Decreto nº 64.910, de 29 de julho de 1969 e reestruturada pelo Decreto nº 86.010, de 15 de maio de 1981, incumbe:

I - propor às autoridades governamentais medidas visando a assegurar o desenvolvimento harmônico da indústria do transporte aéreo, no contexto de programas técnicos e econômico-financeiros específicos e o acompanhamento e a fiscalização da execução desses programas;

II - apreciar, sob os aspectos técnico-aeronáutico e econômico-financeiro, os pedidos de importação e exportação de aeronaves civis feitos por pessoas físicas ou jurídicas; e

III - propor, nos contratos de aquisição de aeronaves para as empresas de transporte aéreo, medidas relativas a cláusulas de compensação com produtos e serviços em benefício direto à indústria aeroespacial e à aviação civil nacional.

Parágrafo único. O termo exportação, quando empregado neste Decreto, se refere a aeronaves civis, motores e peças sobressalentes de origem estrangeira, já em tráfego e uso no país.

Art. 2º A COTAC será presidida pelo Diretor-Geral do Departamento de Aviação Civil e integrada pelos seguintes membros:

1. Chefe do Subdepartamento de Planejamento do Departamento de Aviação Civil;
2. Chefe do Subdepartamento de Operações do Departamento de Aviação Civil;

3. Chefe do Subdepartamento Técnico do Departamento de Aviação Civil;
4. Secretário-Geral da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República;
5. Diretor da Área Externa do Banco Central do Brasil;
6. Diretor do Instituto de Fomento e Coordenação Industrial (Centro Técnico Aeroespacial); e
7. Diretor da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A.

§ 1º O Presidente e os demais membros poderão ser representados em seus impedimentos pelos respectivos substitutos funcionais.

§ 2º Sempre que houver em pauta assunto de interesse direto do transporte aéreo regular, o Presidente da COTAC poderá, por iniciativa própria ou por proposição da Comissão, convocar um Representante do Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias.

§ 3º A critério da Comissão poderão ser convidados, para participar de reuniões, empresários e técnicos cujos conhecimentos e experiência possam contribuir para o desenvolvimento dos trabalhos.

Art. 3º A Comissão deverá apresentar, aos Ministros da Aeronáutica, da Fazenda e Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, relatório sobre suas atividades e, sempre que oportuno, sugestões com vistas ao encaminhamento e à solução dos assuntos de sua competência.

Art. 4º Os pedidos de importação de aeronaves civis e seus componentes formulados por órgãos e entidades da Administração Federal, Estadual e Municipal, direta e indireta, bem como por pessoas físicas ou jurídicas, para qualquer finalidade, deverão ser, preliminarmente, encaminhados a exame da COTAC, que os submeterá ao Ministro da Aeronáutica, com parecer circunstanciado.

§ 1º Os pedidos de que trata este artigo, somente após o pronunciamento do Ministro

da Aeronáutica, poderão ser processados pelos demais órgãos e entidades da Administração Federal.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se aos pedidos de exportação de aeronaves.

Art. 5º A análise técnica das solicitações de pedidos de importação e exportação de aeronaves, seus componentes, acessórios e peças, será efetuada pelos Órgãos Técnicos do Departamento de Aviação Civil.

Art. 6º Os pedidos de importação e exportação de motores, peças, sobressalentes, acessórios, equipamentos e componentes de aeronaves civis de nacionalidade brasileira, já em tráfego no País, serão apreciados no âmbito do Departamento de Aviação Civil.

Parágrafo único. O Diretor-Geral do Departamento de Aviação Civil notificará a COTAC sobre os pedidos de que trata este artigo, de interesse das empresas de transporte aéreo, podendo a Comissão, se julgar necessário, manifestar-se nos respectivos processos.

Art. 7º No exame de pedidos de importação de aeronaves, formulados pelas empresas de transporte aéreo e de serviços aéreos especializados, a COTAC levará em consideração, basicamente, os seguintes requisitos:

I - condições econômicas e financeiras das empresas;

II - índices econômico-operacionais das empresas e de suas respectivas frotas.

III - comprovação de que a empresa postulante está em dia com o pagamento dos compromissos assumidos junto aos órgãos ou entidades do Governo Federal e Estadual, e relativos a reequipamentos anteriores;

IV - condições econômicas da transação pleiteada;

V - rentabilidade operacional das aeronaves;

VI - adequação em função da infra-estrutura aeronáutica em que as aeronaves irão operar, bem como da natureza do serviço e demanda do tráfego onde serão utilizadas;

VII - as condições de mercado - gerais e particulares da empresa solicitante -

existentes e previstas após a introdução das novas aeronaves, consideradas sempre as alienações de equipamentos quando substituídos;

VIII - existência de similar nacional, de acordo com a legislação aplicável; e

IX - inclusão da cláusula de compensação com produtos e serviços nacionais, nos contratos de aquisição de aeronaves para as empresas de transporte aéreo.

Art. 8º Sempre que julgar conveniente, a COTAC poderá requisitar quaisquer dados e informações aos órgãos competentes, bem como às empresas interessadas.

Art. 9º O expediente da COTAC será administrado por um Coordenador que contará com uma Secretaria Executiva.

Art. 10. A COTAC se reunirá, em princípio, mensalmente e, extraordinariamente, sempre que necessário, por convocação de seu Presidente.

Art. 11. O Ministro da Aeronáutica baixará as instruções necessárias e decorrentes deste Decreto.

Art. 12. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 13. Revogam-se as disposições em contrário, especialmente os Decretos nºs 86.010, de 15 de maio de 1981, 89.756, de 05 de junho de 1984, 92.587, de 25 de abril de 1986 e 94.307, de 5 de maio de 1987.

Brasília, 31 de julho de 1987; 166º da Independência e 99º da República.

JOSÉ SARNEY

Octávio Júlio Moreira Lima

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Arlindo Lopes de. Rio de Janeiro, 03 ago 2011. Entrevista concedida a Waldir Silva Filho.

BARROS, Antônio Marcos Moraes. Jacareí, 11 jul 2011. Entrevista concedida a Waldir Silva Filho.

BEZERRIL, Carlos Passos. Sorocaba, 13 jul 2011. Entrevista concedida a Waldir Silva Filho.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Seção 1, p.1.

_____. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera Lei nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 dez. 2010. Seção 1, p. 2.

_____. Decreto nº 94.711, de 31 de julho de 1987 - Dispõe sobre a comissão de coordenação do transporte aéreo civil - COTAC do Ministério da Aeronáutica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 ago. 1987. Seção 1, p.12189.

_____. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. : Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 jul. 2005. Seção 1, p.5.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria Normativa nº 764, de 27 de dezembro de 2002. Aprova a Política e as Diretrizes de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do Ministério da Defesa. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2002. Seção 1, p.19.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Portaria nº 1.395/GC4, de 13 de dezembro de 2005, Aprova a edição da Política e Estratégia de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Aeronáutica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 dez. 2005. Seção 1, p.11.

_____. **ICA 360-1**: Preceitos para a negociação de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica na aeronáutica, 2005.

BRASIL. Estado-Maior do Exército. **Portaria nº 12**, de 23 de fevereiro de 2011. Cria a comissões de apoio à negociações do Exército e aprova sua diretriz de implantação. Brasília. 2011.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. **Portaria nº 180**, de 10 de agosto de 2010. Estabelece Conselho de Compensação. Brasília. 2010.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. **EMA-420**: normas para logística de material. 2 rev. 2002.

BRASIL. Marinha. **Portaria nº 59**, de 18 de fevereiro de 2010. Estabelece as Diretrizes para Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica. Brasília. 2010.

BRASIL. Secretaria Geral da Marinha. **SGM-102**: normas sobre licitações, acordos e atos administrativos. 3 rev., 2008.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Panorama e prática do offset no Brasil**: uma visão da negociação internacional de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica. Brasília: Projecto Editorial / Livraria Suspensa, 2004.

CARVALHAL, Eugenio do. **Negociação fortalecendo o processo**: como construir relações de longo prazo. 4. ed. Rio de Janeiro: Vision, 2005.

CORREIA, José Augusto. São Paulo, 12 jul 2011. Entrevista concedida a Waldir Silva Filho.

ESTEVES, Diniz. **Ministros da guerra e do exército brasileiro**: 1951 a 1999. Brasília: Estado-Maior do Exército, 1999.

FERREIRA, Eduardo Marson. São Paulo, 12 jul 2011. Entrevista concedida a Waldir Silva Filho.

FRANÇA, Junia Lessa; VASCONCELOS, Ana Cristina de. **Normalização de publicações técnico-científicas**. 8. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

IKEDO, Fernando. São Paulo, 12 jul 2011. Entrevista concedida a Waldir Silva Filho.

IVO, Ronan Coura. **A prática do offset como dinamizador do desenvolvimento industrial e tecnológico**. 2004. 157f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável)–

Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 2004.

JUDT, Tony. **Pós-guerra: uma história da europa desde 1945**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

JUNIOR, José de Sá Carvalho. São Paulo, 12 jul 2011. Entrevista concedida a Waldir Silva Filho.

KUSTER, Paulo Cezar de Quadros. Rio de Janeiro, 07 jun 2011. Entrevista concedida a Waldir Silva Filho.

MATTIOLLI, Aderico Visconte Pardi. Rio de Janeiro 13 jun 2011. Entrevista concedida a Waldir Silva Filho.

PASSOS, Paulo Martins. Rio de Janeiro, 14 jul 2011. Entrevista concedida a Waldir Silva Filho.

RODRIGUES, Dilson Gamarra. **A Compensação (offset) no Contrato 01/88DMB-Exterior, Aquisição de aeronaves pelo EB: ensinamentos**. 2003.72f. Trabalho de Conclusão de Curso de Comando e Estado-Maior- Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2003.

ROXO, Sérgio. São Paulo, 12 jul 2011. Entrevista concedida a Waldir Silva Filho.

SOUZA, Luiz Daniel Willcox. Rio de Janeiro, 07 jul 2011. Entrevista concedida a Waldir Silva Filho.

TROYJO, Marcos Prado. **Tecnologia e diplomacia**. São Paulo: Aduaneiras. 2003.

ZACHARIAS, Pedro Paulo Molinaro. Rio de Janeiro. 12 jun 2011. Entrevista concedida a Waldir Silva Filho.