

Título: CONTRATAÇÕES DE DEFESA NO BRASIL: POLÍTICA E ESTRATÉGIA DAS AQUISIÇÕES

Autor: André Jansen do Nascimento

CONTRATAÇÕES DE DEFESA NO BRASIL: POLÍTICA E ESTRATÉGIA DAS AQUISIÇÕES

ANDRÉ JANSEN DO NASCIMENTO

Assessor Militar do Gabinete do Ministro da Defesa. Mestre em Direito. Mestre em Operações Militares. MBA executivo pela University of Miami School of Business. Professor de Pós-Graduação no Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Consultor especialista da equipe Jacoby Fernandes & Reolon Advogados Associados..

INTRODUÇÃO

Esse artigo tem por objetivo analisar as contratações de produtos e serviços de defesa, segundo os objetivos e diretrizes estabelecidos na atual Política Nacional de Defesa (PND) e na Estratégia Nacional de Defesa (END), aprovadas pelo Decreto Legislativo nº 373 de 25 de setembro de 2013, na medida em que a concepção e a produção de defesa nacional aumentam de importância na agenda das políticas públicas governamentais.

Para se ter a dimensão das contratações no setor, em 2014, segundo estudos recentes divulgados pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) – USP, utilizando a metodologia insumo-produto, o PIB do Complexo da Defesa e Segurança no Brasil foi de aproximadamente de R\$ 202 bilhões, correspondendo a 3,7% do PIB do Brasil, representando um papel importante em termo de impactos econômicos e sociais.¹

A PND e a END são os principais instrumentos orientadores da política pública de defesa, resultado de um amplo debate com diversos setores da sociedade, na medida em

que estabelece os objetivos e as respectivas ações para atingi-los. A PND fixa os objetivos da Defesa Nacional e orienta o Estado sobre o que fazer para alcançá-los. A END, por sua vez, estabelece como fazer o que foi estabelecido pela política.

No Brasil, a política de contratações de produtos de defesa está inserida na PND, com objetivos bem definidos, e na END, com diretrizes e ações estratégicas para a Base Industrial de Defesa (BID). Nesses termos, todos esses documentos devem conduzir o governo federal e, mais especificamente, o Ministério da Defesa (MD) no sentido de determinar (MARKOWSKI; HALL; WYLIE, 2010):

- i) requisitos de conteúdo local: para a melhor relação custo-benefício o que deve ser produzido no país ou o que deve ser importado;
- ii) considerações entre comprar ou produzir: ao decidir produzir no país, qual o produto ou sistema que deveria ser produzido através dos meios estatais e o que deveria ser adquirido no setor privado, por meio dos contratos públicos;
- iii) Requisitos na seleção da fonte: ao decidir pela contratação, o que seria mais eficiente, a contratação direta sem licitação ou a promoção do certame, com a ampliação da competição;
- iv) Escolha do modelo contratual: que tipo de arranjo ou modelo contratual a ser estabelecido; e
- v) Gerenciamento das relações com o contratado: como se deve conduzir o processo de gerenciamento do contrato e relacionamento com o contratado.

Assim sendo, a seguir será estudada a política de contratações públicas no setor de defesa, a partir dos documentos que compõem a política pública de defesa: a PND e a END.

CONTRATAÇÕES DE DEFESA NA POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA

A Política Nacional de Defesa (PND), aprovada pelo Decreto Legislativo nº 373, de 25 de setembro de 2013, em sua introdução afirma que a PND é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento das ações destinadas à defesa nacional coordenadas pelo Ministério da Defesa (MD) “e pressupõe que a defesa do País é inseparável do seu desenvolvimento, fornecendo-lhe o indispensável escudo.

No que se refere à política de contratações de defesa, a PND analisa três ambientes geopolíticos, a fim de estabelecer os objetivos nacionais de defesa para o tema: internacional, regional e nacional.

Ao analisar o ambiente internacional, a PND afirma que para se alcançar o desenvolvimento e a autonomia nacional, o País deve ter o domínio crescente e autônomo de tecnologias consideradas sensíveis, elegendo três setores estratégicos: espacial, cibernético e nuclear.

Em relação ao ambiente regional e o entorno estratégico, a PND defende que a integração das bases industriais de defesa é um dos fatores, entre os seis elencados, que contribuem para reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico.

Já no âmbito nacional, a Política destaca a necessidade de atualização permanente e o aparelhamento das Forças Armadas, enfatizando o apoio à ciência e tecnologia, que irá proporcionar o desenvolvimento da indústria nacional de defesa, e a consequente redução da dependência tecnológica e superação de barreiras unilaterais de acesso a tecnologias sensíveis.

Da avaliação dos ambientes descritos, emergem onze objetivos nacionais de defesa, sendo um deles específico atribuído ao desenvolvimento da indústria nacional de defesa, visando à obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis.

No capítulo final, ao estipular vinte e duas recomendações, a PND reserva duas dessas ao desenvolvimento da base de indústria de defesa (BID). A primeira delas refere-se à contratação de produtos de defesa, que devem ser “apoiadas em tecnologias sob domínio nacional obtida mediante estímulo e fomento dos setores industrial e acadêmico”, buscando-se o desenvolvimento de produtos apoiados em tecnologias de uso dual. Já a segunda recomendação tem por finalidade incentivar a contratação de tais bens, por meio da integração da indústria de defesa sul-americana, promovendo medidas que proporcionem desenvolvimento mútuo, bem como capacitação e autonomia tecnológicas.

CONTRATAÇÕES DE DEFESA NA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA

A END, aprovada no mesmo decreto da PND, propõe num capítulo específico, que a Estratégia de Defesa é inseparável da estratégia nacional de desenvolvimento, sendo

esta motivadora daquela e aquela escudo para esta. Construindo o seu próprio modelo de desenvolvimento, o País terá como dizer não, quando tiver que dizer não.

Afirma ainda que projeto forte de defesa favorece projeto de desenvolvimento, que deve ser guiado pela independência de investimentos estrangeiros, aproveitando-se desse quando existir, independência tecnológica, principalmente naquelas sensíveis, destacando os setores espacial, cibernético e nuclear e independência pela democratização de oportunidades educativas e econômicas e pela ampliação da participação popular nos processos decisórios.

A END pauta-se por vinte e cinco diretrizes, das quais, duas tratam da política de contratação de produtos de defesa, através de ações que desenvolvam a BID. Alinhada com a recomendação disposta no tópico 7.8 da PND, a diretriz número dezoito da END orienta no sentido de estimular a integração da América do Sul, por via da cooperação militar regional e integração das BID sul-americanas, que será responsabilidade do Conselho de Defesa Sul-Americano em fomentar, fundamentado no princípio da cooperação.

Da mesma forma, há o alinhamento da diretriz número 22 da END com a recomendação prevista no tópico 7.7, da PND, que direciona as ações estratégicas visando à capacitação da BID para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa, com um conjunto das seguintes ações:

- i) a fim de proteger as empresas privadas nacionais de produtos de defesa face ao imediatismo mercantil, assegurando a continuidade das compras públicas, serão constituídos *regimes jurídico, regulatório e tributário especiais*, tendo como contrapartida, o poder estratégico que o Estado exercerá sobre tais empresas, por meio de um conjunto de instrumentos de direito público e privado;
- ii) o setor estatal de produto de defesa terá por missão o desenvolvimento no teto tecnológico, desenvolvendo tecnologias que o setor privado não possam alcançar ou obter, a curto ou médio prazo, de maneira rentável;
- iii) centralização, no MD, da formulação e a execução da política de obtenção de produtos de defesa, sob a responsabilidade da Secretaria de Produtos de Defesa, admitida a delegação na sua execução;
- iv) A estratégia em relação à exportação é de incentivo à competição em mercados externos, objetivando o aumento da escala de produção e a consequente

redução de custos. Para esse fim, a consolidação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) poderá permitir o desenvolvimento da produção de defesa em conjunto com outros países da região, atenuando a tensão entre o requisito da independência em produção de defesa e a necessidade de compensar custo com a produção em escala;

v) como modo de eliminação da dependência de serviços e produtos importados, serão buscadas parcerias com outros países, com o propósito de desenvolver a capacitação tecnológica e a fabricação de produtos nacionais;

vi) As parcerias, sempre que possível, serão construídas como expressão de associação mais abrangente entre o Brasil e o país parceiro, manifestada em colaborações de defesa e de desenvolvimento, motivadas por ordens de natureza nacional, com o desenvolvimento econômico socialmente includente, e internacional, com o objetivo de melhor representação dos países emergentes nas organizações internacionais e sua reestrutura, para que se tornem mais abertas às divergências, às inovações e aos experimentos; e

vi) no desenvolvimento de produtos de defesa, deverá ser sempre buscado o desenvolvimento de materiais de uso dual.

No capítulo que enumera os eixos estruturantes da END, a reorganização da BID, por meio das contratações, está disposta no segundo eixo, com o propósito de que o atendimento às necessidades de produto de defesa por parte das FFAA apoie-se em tecnologias sob domínio nacional, preferencialmente as de emprego dual, civil e militar. Os outros dois eixos dizem respeito à organização das FFAA, com suas atribuições na paz e na guerra, e a composição dos efetivos, abordando a questão do Serviço Militar Obrigatório.

O eixo de reorganização da BID é detalhado em capítulo específico da END, dispondo de onze tópicos orientadores para a consecução do objetivo, iniciando o primeiro tópico com a própria definição de BID e suas diretrizes para reorganização, que são²:

“i) dar prioridade ao desenvolvimento de capacitações tecnológicas independentes; ii) subordinar as considerações comerciais aos imperativos estratégicos; iii) evitar que a BID polarize-se entre pesquisa avançada e produção rotineira; e iv) usar o desenvolvimento de tecnologias de defesa como foco para o desenvolvimento de capacitações operacionais.”

Nos tópicos seguintes, algumas das ações previstas na diretriz número 22 são reiteradas, como o estabelecimento de **marco regulatório especial para compras, contratações e desenvolvimento de produtos de defesa**, o desenvolvimento no teto tecnológico pelas empresas estatais, o incentivo do estado pela busca de mercados externos, a busca de parcerias com outros países (sem ser cliente ou comprador) e as diversas atividades sob responsabilidade da Secretaria de Produtos de Defesa/MD.

Outras atividades são previstas no capítulo específico destinado à reorganização da BID, como a necessidade de capacitação de recursos humanos na formação de cientistas, especialmente nas áreas prioritárias nuclear, cibernética e nuclear, bem como o incentivo à interação entre organizações de pesquisa das FFAA, instituições acadêmicas nacionais e empresas privadas brasileiras, no desenvolvimento de tecnologias de fronteira, que terão quase sempre utilidade dual.

Em relação à Ciência, Tecnologia e Inovação na área de defesa, essa se fortalece com a interação com o Plano Brasil Maior, no qual o Governo federal estabelece sua política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior para o período entre 2011 a 2014, cujo objetivo é o estímulo à inovação e à produção nacional para alavancar a competitividade da indústria nos mercados interno e externo.

Cabe ressaltar que a iniciativa de parceria entre o Ministério da Defesa e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação não teve como marco inicial o Plano Brasil Maior, mas remonta ao documento denominado “Concepção Estratégica para CT&I de Interesse da Defesa”, firmado em 2003, que reconhece nas FFAA, valiosas fontes de apporte científico e tecnológico, fundamentais para a elevação do grau de autonomia do País.³

A segunda parte da END, denominada “medidas de implementação”, divide-se em três partes:

- i) contexto, enumerando aspectos positivos e vulnerabilidades da atual estrutura de defesa do País, vislumbrando oportunidades a serem exploradas;
- ii) a aplicação da Estratégia a um determinado espectro, tornando clara a doutrina a ser empregada; e
- iii) ações estratégicas a serem desenvolvidas para alcançar os objetivos a serem atingidos.

No que tange a primeira parte do contexto, a Estratégia não identifica nenhum aspecto positivo em relação à BID ou ao processo de aquisição de defesa, no estágio atual. Em sentido contrário, enumera diversos fatores de vulnerabilidade como, por exemplo:

- i) a descontinuidade dos recursos orçamentários alocados para a defesa;
- ii) desatualização tecnológica de alguns equipamentos das FFAA;
- iii) dependência em relação a produtos estrangeiros de defesa;
- iv) estágio da pesquisa científica e tecnológica para o desenvolvimento de produtos de defesa;
- v) falta de um plano plurianual para programas de aquisição de produto de defesa; e
- vi) bloqueios tecnológicos impostos por países desenvolvidos, que retardam os projetos estratégicos de concepção brasileira.

Em resposta a essas vulnerabilidades, são apresentadas possibilidades como:

- i) regularidade e continuidade na alocação de recursos orçamentários de defesa;
- ii) otimização de esforços em Ciência, Tecnologia e Inovação para a Defesa;
- iii) integração entre as indústrias estatal e privada de produtos de defesa, com uma modelagem de participação de cada setor;
- iv) integração e definição centralizada na aquisição de produtos de uso comum pelas três Forças;
- v) compensação tecnológica nos contratos celebrados com empresas estrangeiras, com pesquisa e produção parcial desses produtos no Brasil;
- vi) fomento da atividade aeroespacial; e
- vii) estreitamento com os países da América do Sul e com os países do entorno estratégico, com objetivo de desenvolver produtos em parceria.

Na segunda parte das medidas de implementação, que trata da aplicação da Estratégia a um determinado espectro, em relação aos processos de contratação de defesa, a END determina que alguns equipamentos deverão ser priorizados, na elaboração dos

planejamentos de aquisição, sempre com a condicionante da compensação comercial, industrial e tecnológica.

No âmbito das três Forças, deve ser priorizada a aquisição de helicópteros de reconhecimento, transporte e ataque, sendo a condução do processo de aquisição sob a responsabilidade do MD. Já a Marinha deve priorizar a fabricação de submarinos convencionais e de propulsão nuclear, de meios de superfície e aéreos priorizados pela Estratégia. Ao Exército, coube a atribuição de priorizar a aquisição de blindados, de mísseis e radares de defesa antiaérea e o equipamento individual do combatente, bem como sistemas de monitoramento de fronteiras. Na Força Aérea, a prioridade estabelecida refere-se a aquisições de aeronaves de caça e de transporte, assim como armamentos e sistemas de autodefesa, objetivando a autossuficiência na integração destes às aeronaves.

Concluindo as disposições da Estratégia em relação aos produtos de defesa, a terceira parte das medidas de implementação dispõe sobre as ações estratégicas orientadoras a serem realizadas. Dois tópicos são de interesse da temática “produto de defesa”: o de Ciência, Tecnologia e Inovação e o que aborda a BID.

Em relação ao primeiro tópico, na Estratégia, são estabelecidos diversos fóruns interministeriais com a finalidade de fomentar e desenvolver os produtos e sistemas militares e civis, cujos temas referem-se à formação de parcerias estratégicas com outros países, a busca de mecanismos que assegurem a alocação de recursos financeiros, de forma continuada, atualização do Programa Espacial Brasileiro, atividades nas áreas espacial, nuclear e cibernética e, ao final, a atualização da Política de Ciência, Tecnologia e Inovação para a Defesa Nacional e os instrumentos normativos decorrentes.

No que tange as ações estratégicas da BID, a END destaca o trabalho interministerial que elaborou **o marco regulatório, que estabeleceu normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e sistemas de Defesa e sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa, dispostas na Lei 12.598/12.**

Do trabalho interministerial, ainda se destaca dois aspectos que são a concessão de linha de crédito especial para os produtos de defesa, por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e a viabilização de procedimentos de garantias para contratos de exportação de produtos de defesa de grande vulto, por meio

do Ministério da Fazenda, em consonância com o Decreto Lei nº 1.418, de 03 de setembro de 1975, e com a Lei Complementar 100, de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como dito acima, o marco regulatório de incentivo ao setor de defesa é a Lei nº 12.598/12, que foi posteriormente regulamentada pelos Decretos 7.970/13 e 8.133/13.

Os decretos dispõem sobre as normas especiais para as compras, contratações de produtos e de sistemas de defesa, além de dispor de regras de incentivo à área estratégica de defesa e de um regime especial de desoneração fiscal em cascata: o Regime Especial Tributário da Indústria da Defesa (RETID).

CONCLUSÃO

O presente artigo objetivou apresentar a política de contratação pública de produtos e serviços de defesa, conforme os principais instrumentos orientadores da política pública de defesa no Brasil: a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa. Para tanto, foram analisados os objetivos e diretrizes nacionais de defesa relacionados ao desenvolvimento da Base Industrial de Defesa (BID), bem como os indicadores a serem atingidos nas contratações nessa área: requisitos de conteúdo local, considerações entre comprar ou produzir, requisitos na seleção da fonte, escolha do modelo contratual e Gerenciamento das relações com o contratado.

A Política Nacional de Defesa, como documento de mais alto nível de planejamento das ações destinadas à defesa nacional, destaca como primordial nas contratações públicas de defesa a busca pelo domínio crescente de tecnologias consideradas sensíveis, com a finalidade de reduzir a dependência tecnológica e superar as barreiras impostas pelos países detentores de tais tecnologias. Para isso, ressalta a importância de apoiar as contratações que possam desenvolver tecnologias sob o domínio nacional, fomentando os setores industriais e acadêmicos.

A fim de atingir os objetivos propostos na PND, a Estratégia Nacional de Defesa estabelece um conjunto de ações para consecução da política. Dentre elas, o que mais impacta as contratações públicas é a constituição de regimes jurídico, regulatório e tributário especiais, a fim de proteger as empresas privadas nacionais de produto de defesa face ao imediatismo mercantil.

Nesse sentido, foi editada a Lei nº 12.598/12, regulamentando o regime especial para as compras, contratações e desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa e que dispôs sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa, na mesma medida que estabelece da mesma forma um regime especial tributário. Posteriormente, a Lei nº 12.598/12 foi regulamentada pelos Decretos 7.970/13 e 8.133/13 (RETID).

REFERÊNCIAS

MARKOWSKI, Stefan; HALL, Peter; WYLIE, Robert. *Introduction, In Defence procurement and industry policy: a small country perspective.* New York: Routledge, 2010.

¹ Associação Brasileira das Indústrias de Material de Defesa e Segurança. Disponível em <<http://www.abimde.org.br/downloads>>. Acesso em 18 ago 15.

² “A BID é formada pelo conjunto integrado de empresas públicas e privadas, e de organizações civis e militares, que realizem ou conduzam pesquisa, projeto, desenvolvimento, industrialização, produção, reparo, conservação, revisão, conversão, modernização ou manutenção de produtos de defesa (Prode) no País”. END, 2013.

³ Disponível em ftp://ftp.mct.gov.br/Biblioteca/890-Concepcao_estrategica_CTI_defesa_nacional.pdf.

Acessado em 18 ago 15.