



O planejamento de Forças no Brasil:

a aquisição de meios através de Operações de Crédito Externo



▲
Cel de Intendência Yuri Falagan TRIGO
Mestrado em Negócios Internacionais - Universidade do Minho - na cidade de Braga - Portugal (2015 a 2017). Curso Conjunto de Estratégia e Condução Superior da Escola Superior de Guerra Conjunta das Forças Armadas - Argentina - 2020

“Em meio ao caos, também há oportunidades”.

Sun Tzu

Em um mundo que evolui e muda a cada dia, as nações buscam afirmação no cenário internacional para fortalecer e proteger sua cultura e sua identidade. Para isso, as suas respectivas Forças Armadas devem acompanhar essa evolução e essas mudanças, com a finalidade de manter seu papel na defesa desses valores.

O planejamento de forças é crucial para alcançar os objetivos nacionais a médio e longo prazos, mas manter forças capacitadas e bem equipadas tem um alto custo. Assim, é importante planejar com antecedência, não só por questões estratégicas, mas também orçamentárias. Atualmente, há uma tendência de crescimento dos investimentos em Defesa, sobretudo nos países desenvolvidos, devido à incerteza sobre o futuro dos conflitos. No entanto, os orçamentos ainda são um problema nos países emergentes e também nos mais pobres, para que possam investir em suas forças militares.

Nesse contexto, as chamadas “Operações de Crédito Externo” (OCE) são um tipo de financiamento de longo prazo com características especiais, que permitem flexibilizar o emprego dos recursos orçamentários, além de gerarem um compromisso internacional, fortalecerem as relações bilaterais e permitirem a transferência integral de tecnologia, o que pode trazer contribuições importantes para a indústria nacional de defesa do país contratante.

Alguns dos projetos e programas de substituição e modernização de equipamentos militares no Brasil são considerados exemplos de emprego criterioso e vantajoso das OCE. Nos últimos anos, o Brasil tem utilizado esta ferramenta para obter novos e modernos meios de defesa, bem como para adquirir experiência, alcançando resultados robustos.

O Programa PROSUB (Programa Submarinos), por exemplo, foi a maior OCE realizada na Europa. Através dessa operação, o Brasil está adquirindo quatro novos submarinos para a Marinha, com transferência total de tecnologia francesa, além do apoio da França na construção de uma quinta unidade, com propulsão nuclear. Esse e outros projetos de alto custo, como a aquisição dos novos aviões de caça *Saab Gripen* para a Força Aérea Brasileira, foram capitaneados pelas Forças Armadas sob a coordenação do Ministério da Defesa, a fim de que cada Força pudesse desenvolvê-los de forma particular, de acordo com as novas capacidades buscadas pelas respectivas Forças Singulares, planejadas na atual Estratégia Nacional de Defesa.

Para o alinhamento como campo político-estratégico, as OCE devem passar por diversos setores do Governo, por alguns ministérios e pelo Senado Federal, para sua aprovação. É um trâmite complexo, uma vez que o Estado necessita integrar os investimentos e os pagamentos às leis orçamentárias, inclusive com a projeção para as futuras administrações, considerando-se as trocas de governo.

Uma exploração um pouco mais profunda do tema poderá comprovar que as OCE são uma ferramenta eficiente para financiar a aquisição de meios militares de alto custo, o que responde à seguinte questão: como as OCE contribuíram para o recente incremento de meios nas Forças Armadas brasileiras?

O propósito deste ensaio é apresentar um breve estudo sobre a contribuição das OCE para o novo desenho de forças no Brasil, frente às características e aos desafios dos conflitos do futuro.

O planejamento de Forças no Brasil

“Nenhum Estado pode ser pacífico sem ser forte”.

(José María da Silva Paranhos Júnior em Brasil, 2020)

O Ministério da Defesa brasileiro apresentou ao Congresso Nacional, em julho de 2020, as últimas versões da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END) para apreciação. No entanto, o processo de transformação e modernização das Forças Armadas começou há cerca de vinte anos, quando foram planejadas aquisições de novos meios, sob o novo desenho de forças visualizado a médio e longo prazos. Esse processo tem permitido à direção político-estratégica realizar as mudanças e desenvolvimentos necessários para que o país possa planejar e estabelecer uma estrutura de forças capacitada para combater nos conflitos assimétricos do futuro, nos ambientes e cenários internos e externos.

Considerando a evolução tecnológica e o fato de que o Brasil “pode envolver-se em eventuais conflitos de interesses com atores de diversas naturezas”, a nova PND estabelece os planejamentos orçamentários e de investimentos para os próximos anos, num patamar de 2% ao ano (a.a.) do Produto Interno Bruto (PIB). Nesse

contexto, o documento trata o entorno regional e seus espaços comuns como prioridade, buscando a integração e a cooperação mútua. O Atlântico Sul segue sendo um importante fator estratégico e sua segurança também é prioritária, devido aos seus imensuráveis recursos naturais.

A vocação marítima e a extensa área territorial no Oceano Atlântico, as grandes fronteiras terrestres e o imenso espaço aéreo brasileiro, aí incluso o espaço exterior, exigem meios e capacidades proporcionais a essas demandas. Por suas dimensões, o país necessita de forças militares capacitadas para atuar em seus diferentes ambientes operacionais, assim como em operações de paz em qualquer parte do mundo, sob a coordenação da Organização das Nações Unidas ou outros organismos internacionais / multilaterais.

O desenho dessas forças é complexo e sua estruturação exige planejamentos antecipados e amplos, mas de forma constante e detalhada. Geralmente, o orçamento destinado à Defesa não é suficiente e a busca por alternativas e oportunidades é fundamental, com vistas a não comprometer a estabilidade econômica. Nesse ambiente, as negociações internacionais assumem um papel crucial. Há países economicamente interdependentes

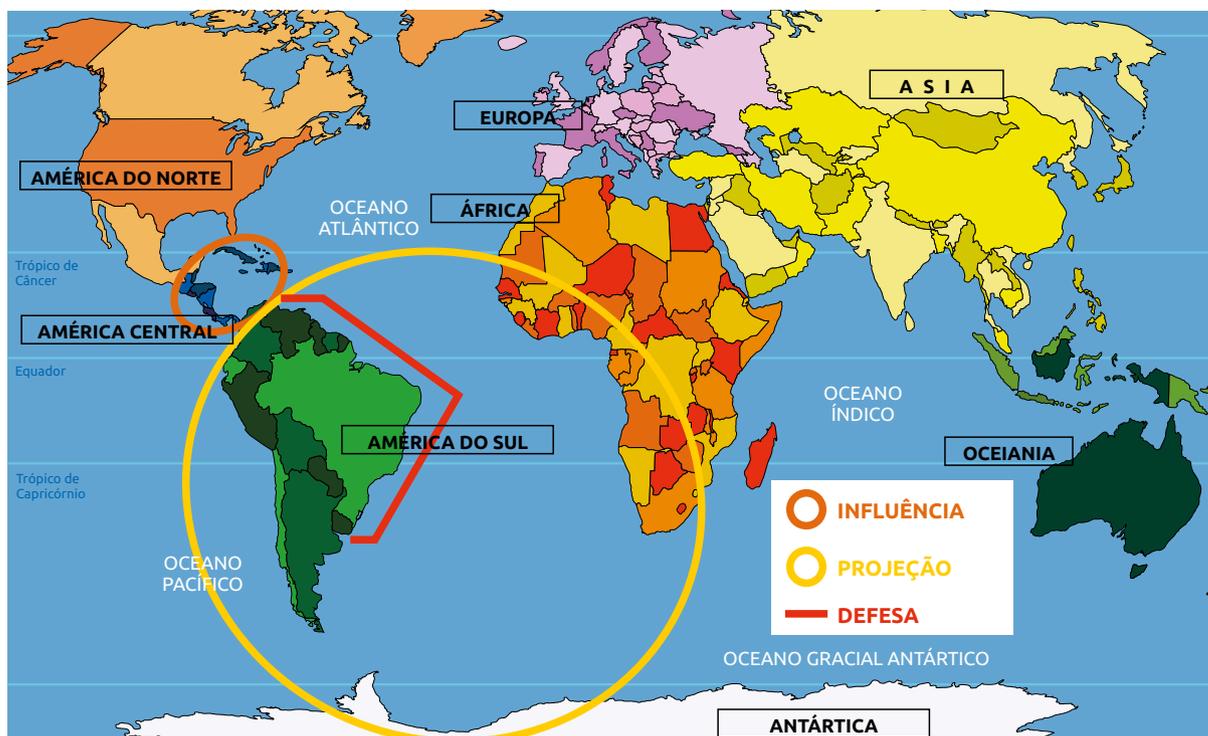
e que constituem alianças militares para a proteção mútua e regional, apesar das acirradas competições comerciais da atualidade.

Para alcançar novas capacidades de defesa e de segurança, são utilizados no Brasil diversos métodos e enfoques de planejamento da estrutura de forças, de acordo com os cenários projetados, ameaças e riscos, orçamento disponível e outros fatores. Dessa maneira, a percepção e a definição dessas ameaças e riscos, bem como dos “gargalos” na indústria e na infraestrutura, são importantes para a aplicação adequada dos recursos destinados à Defesa.

Apesar da prioridade para projetos nacionais, com objetivo de desenvolver e fortalecer a indústria nacional de defesa, o que diminui o atraso tecnológico, a PND do Brasil também considera importante a aquisição de meios modernos de defesa no exterior, junto aos países que são parceiros comerciais e/ou militares, devido à necessidade de uma dissuasão mais efetiva. Sempre que for possível, essas aquisições devem incluir a transferência integral de tecnologias, com suas vantagens e benefícios (como a geração de empregos e oportunidades de exportação, a rápida absorção de tecnologias mais avançadas e a melhor qualificação do pessoal).

O Programa PROSUB (Programa Submarinos), por exemplo, foi a maior OCE realizada na Europa. Através dessa operação, o Brasil está adquirindo quatro novos submarinos para a Marinha, com transferência total de tecnologia francesa, além do apoio da França na construção de uma quinta unidade, com propulsão nuclear.

O ciclo de planejamento estratégico no Brasil é de quatro anos, de acordo com a PND e suas revisões (Lei nº 97/1999). Assim, a PND está integrada e conectada às demais políticas nacionais para a consolidação do Poder Nacional, no que diz respeito ao emprego do instrumento militar, para garantir a segurança, a integridade e a soberania do país.



Fonte: Paiva (2013) Reprodução.

É importante esclarecer que os conflitos do futuro tendem a ser pela água e outros recursos minerais, pela terra para a produção de alimentos, pelos hidrocarbonetos e outras fontes de energia, assim como pelo domínio do espaço exterior e do ambiente cibernético. Algumas áreas internacionais protegidas e definidas como patrimônio natural da humanidade, como a Antártica, podem também gerar motivação para conflitos, devido aos seus imensos recursos inexplorados. Dessa forma, o controle de rotas marítimas comerciais alternativas e estratégicas, como o Cabo Horn e a Passagem de Drake também podem gerar riscos para a estabilidade regional do Atlântico Sul.

A proximidade desses espaços com o Brasil é uma preocupação estratégica do país, devido à possibilidade do país envolver-se nesses possíveis conflitos, apesar da intenção nacional de manter essa região como zona de paz e cooperação¹, também de acordo aos princípios da concepção política contidos na PND. Ainda nesse contexto, a END define que o país deve ser capaz de projetar poder. De novo se supõe que, para isso, os meios do Poder Nacional (estruturais, militares, logísticos), em todas as suas expressões, devem proporcionar essa capacidade.

1 (Brasil, 2020).

Possibilidades de contribuição das OCE para o desenho de Forças

“A integração regional contribui para a defesa do Brasil, fomenta a confiança e a transparência entre as Forças Armadas dos países da região e pode contribuir para o desenvolvimento das bases industriais de defesa dos países de maneira colaborativa, de modo a proporcionar um desenvolvimento mútuo das capacidades tecnológicas”².

Os parâmetros e critérios estabelecidos na PND do Brasil para o acionamento de suas Forças Armadas, referentes à sua estruturação, à modernização e à aquisição de materiais remetem a um desenho operacional multifuncional, com prioridade para a dissuasão, que é a primeira postura estratégica a ser considerada para a defesa dos interesses nacionais. Os altos custos de meios modernos e poderosos de dissuasão implicam estudos detalhados para a consolidação de sua aquisição.

As Operações de Crédito Externo (OCE) são uma modalidade de financiamento de longo prazo que não impactam diretamente no orçamento e que, ademais, permitem a transferência de tecnologia. São operações juridicamente complexas e envolvem diversos órgãos políticos e financeiros, como o Congresso Nacional, o Banco Central, vários ministérios e também secretarias. Entretanto, essa ferramenta tem se provado eficiente e o Brasil realizou aquisições importantes para a transformação pela qual passam suas Forças Armadas.

Alguns dos programas e projetos de reposição de equipamentos militares mais conhecidos do Brasil, atualmente em plena execução, são apresentados no quadro a seguir, com seus dados principais (valores totais, taxas de juros e instituições estatais e privadas envolvidas), fruto de um trabalho anterior do autor referente a este tema, concluído em 2017, que investigou as vantagens e as desvantagens das OCE, comparadas ao emprego direto de recursos das reservas nacionais, como opção para investimentos militares de alto custo:

Considerando a evolução tecnológica e o fato de que o Brasil “pode envolver-se em eventuais conflitos de interesses com atores de diversas naturezas”, a nova PND estabelece os planejamentos orçamentários e de investimentos para os próximos anos, num patamar de 2% ao ano (a.a.) do Produto Interno Bruto (PIB).

² (Brasil, 2020).

Principais OCE nas Forças Armadas do Brasil (1996 – 2016)

Projeto	Ano e Duração do Contrato	Custo Efetivo e/ou Taxa de Juros	Valor do Crédito Externo	Bancos e/ou ACE	Rating Brasil (Fitch)	Indexantes	Spread e Comissões
Aquisição das Aeronaves Cougar (Avaliação do Exército)	1999 a 2015	Dado não obtido	USD 90.594.132,	- Banque Nationale de Paris; - COFACE	B	Dado não obtido	Dado não obtido
PROSUB: Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Marinha do Brasil)	2008 a 2029	Custo Efeito: 6.354% a.a. Juros 5.50% a.a.	EUR 4.324.442.181,	- BNP Paribas, Société Générale, Calyon, Credit Industriel et Commercial, Natxis e Santander; - COFACE	BBB-	Euribor	Arrangement Fee: 0.50% flat Commitment Fee: 0.50% a.a. Seguro: 2.38%
Programa H-X BR: Aquisição das Aeronaves EC-725 (Ministério da Defesa)	2009 a 2025	Custo Efetivo: 6.194% a.a. Juros 5.10% a.a	EUR 1.764.020.784,	- Société Générale, BNP Paribas, Santander e Calyon; - COFACE	BBB-	Euribor 6 meses	Spread: 2.90% Arrangement Fee: 0.60% Commitment Fee: 0.50% a.a. Seguro: 3.87%
Modernização das aeronaves A-1 (Força Aérea Brasileira)	2011 a 2015	Juros 5.21% a.a.	EUR 85.000.000,	- BNP Paribas e Hapoalim; - ASHRA	BBB	Euribor	Spread: 0.775% Arrangement Fee: 0.60% Commitment Fee: 0.50% a.a.
Programa F-X 2 Aquisição dos caças Gripen (Força Aérea Brasileira)	2014 a 2039	Juros 2.19% a.a.	Armamento: USD 245.300.000, + Aeronaves: SEK 38.882.335.471,	- SEK - EKN	BBB	CIRR	0%

Fonte: Trigo (2017).



OCE Cougar (1999)



OCE A-1M (2011)



OCE Gripen (2014)



OCE HX-BR (2009)



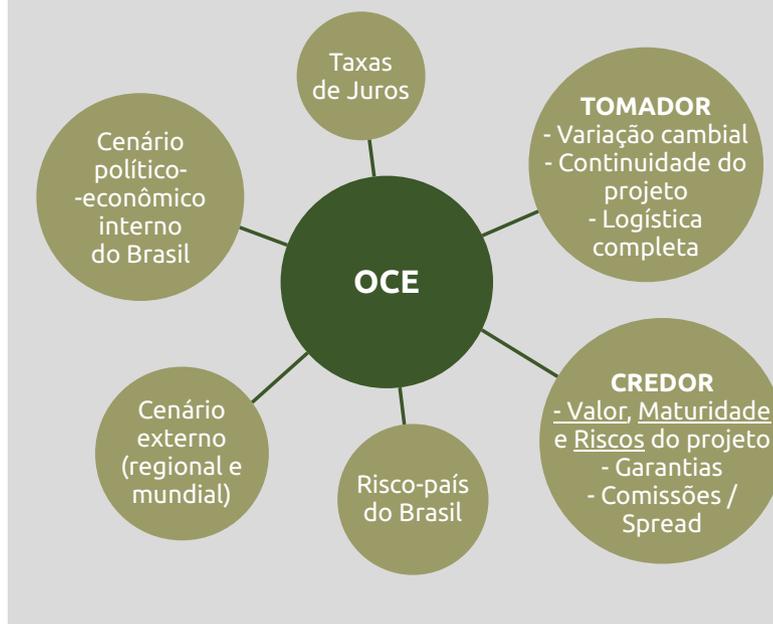
OCE PROSUB (2008)

Dos dados apresentados, podem-se destacar: a variedade de prazos de financiamento (de 5 até 20 anos) e de condições de negociação (inclusive comissões bancárias totalmente abonadas), os altos valores e custos envolvidos, o risco-país (*Rating*) do Brasil em uma situação favorável (estabilidade econômica e nível de investimento) e a diversidade de projetos desenvolvidos: aquisição de novas e diferentes aeronaves, ou seja, aviões de caça (Projeto F-X 2), helicópteros para a Aviação do Exército e helicópteros multifuncionais para as três Forças Armadas (Projeto H-X BR); modernização das aeronaves A-1 (AMX) da Força Aérea Brasileira; e aquisição de cinco novos submarinos para a Marinha do Brasil (PROSUB).

Em especial, os números do Projeto “F-X 2” para a aquisição dos caças suecos de quarta geração *Saab Gripen* para a Força Aérea foram particularmente favoráveis. Essa foi a maior venda militar da história da Suécia ao exterior. Essas aquisições chamaram a atenção do mundo para o Brasil e contribuíram fortemente para a dissuasão regional.

Todavia, é importante esclarecer que, em todos os projetos apresentados, houve transferência integral de tecnologias ao Brasil, inclusive com fases finais de fabricação dos meios no país, o que traz

Fatores de influência



diversos benefícios, como foi dito anteriormente (a geração de empregos, a possibilidade de exportação, a aceleração do avanço tecnológico e o desenvolvimento de novos produtos na indústria nacional, inclusive produtos de uso dual).

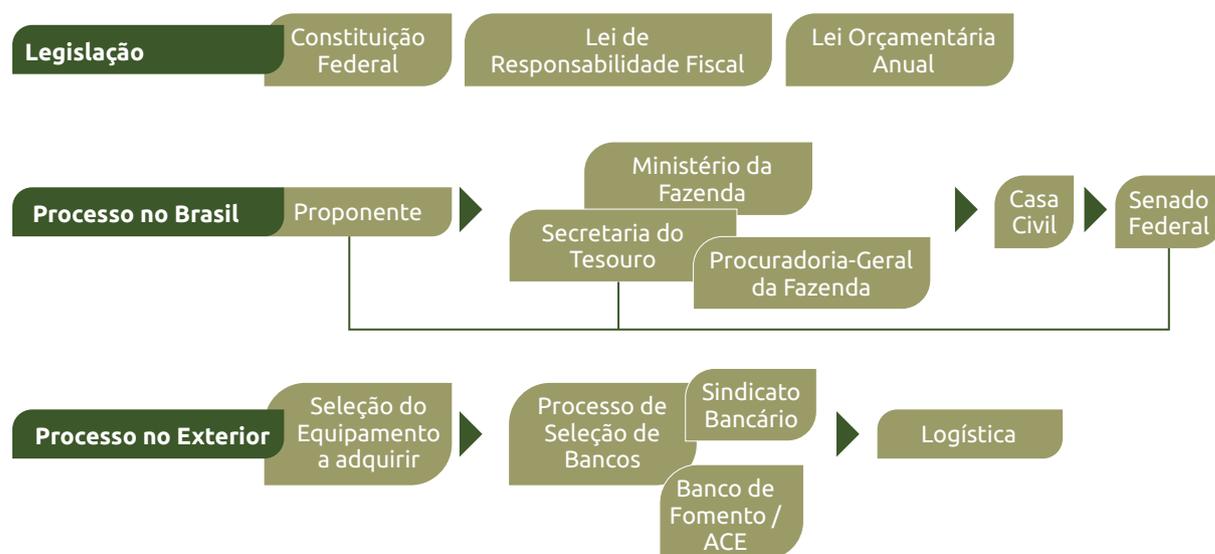
Devido à forte competição no mercado de produtos de defesa e à tendência de aumento nos gastos militares em todo o mundo, particularmente na última década, como máximo histórico em 2019³, além da incerteza causada pelo Coronavírus, obter êxito nessa área é economicamente importante para qualquer país, assim como manter-se em condições permanentes de adestramento.

Para o futuro, a obtenção de novas capacidades para in-

³ (Torralba y Chouza, 2020).

crementar a estrutura de forças é um objetivo previsto na END. O Brasil perdeu algumas capacidades nos últimos anos, como por exemplo a operação de um navio-aeródromo, que possibilita a projeção de uma força mais poderosa a maiores distâncias, contribuindo sobremaneira para a dissuasão. Apesar do país possuir um navio porta-helicópteros (oPHM A-140 Atlântico), os aviões navais de ataque, monitoramento e reconhecimento A-4 Skyhawk da Marinha do Brasil estão atualmente operando a partir de bases terrestres, devido à retirada de serviço do NAe A-12 São Paulo (o último porta-aviões da Armada brasileira).

O Ministério da Defesa e a Marinha desenvolvem um projeto para construção de um porta-aviões nacional, mas a questão orçamentária não permite tal investimento no momento atual. Devido ao alto valor de um porta-aviões, uma aquisição de oportunidade ou uma OCE poderiam ser uma solução viável para o problema. Outra solução possível seria a aquisição de caças navais de decolagem e pouso verticais, como os Harrier ingleses ou os AV-8 norte-americano, com o oportuno e necessário estudo da possibilidade de adaptação do PHM Atlântico para operação em alto mar também com esse tipo de aeronave.



Conclusão

O presente ensaio buscou apresentar um breve estudo sobre a estrutura e o desenho operacional das Forças Armadas brasileiras, de acordo com as definições contidas na PND e na END, a fim de possibilitar meios eficientes de dissuasão, ou para, se necessário, combater nos conflitos multifacetados do futuro.

As novas PND e END do Brasil são o reflexo das intenções e dos objetivos nacionais. Esses documentos estão atualizados e estabelecem as devidas definições para a evolução das

Forças Armadas do país sob os novos desafios para a Defesa. A metodologia do desenho de forças utiliza diversas técnicas para a avaliação de cenários, riscos e ameaças, que possibilitam respostas completas e múltiplas a essas demandas estratégicas (adestramento, busca de novas capacidades, maior participação e influência internacionais, proteção da infraestrutura e dos recursos naturais, patrulhamento das fronteiras terrestres e águas territoriais, total cumprimento dos compromissos internacionais, dissuasão efetiva).

De todo o exposto, pode-se concluir que os investimentos regulares em defesa são funda-

mentais para a manutenção da soberania e da segurança nacional. No caso do Brasil, devido ao seu entorno estratégico, ao intercâmbio militar e aos acordos de cooperação, a integração regional é uma prioridade. O desenho da estrutura de forças deve acompanhar as constantes mudanças de cenário, a evolução tecnológica e o surgimento de novas ameaças internas e externas. Entretanto, os orçamentos tendem a não ser suficientes frente às demandas de defesa, uma vez que os meios militares mais modernos são extremamente custosos.

Portanto, é possível dizer que há vantagens comprovadas na utilização das OCE para a aquisição, a médio ou longo prazo, de meios de defesa capazes de atender às demandas atuais de defesa do Brasil. Essas vantagens incluem a transferência e a capacitação tecnológica para a fabricação, no Brasil, dos produtos adquiridos no exterior via OCE, bem como posterior con-

cepção e desenvolvimento de novos produtos, fruto das tecnologias obtidas. A cooperação técnica e industrial ainda fortalece a relação bilateral entre o provedor e o credor envolvidos na OCE.

De fato, as OCE são uma experiência exitosa no âmbito das Forças Armadas do Brasil. Os projetos de obtenção de produtos de defesa através das OCE no Brasil foram um passo fundamental para o incremento da estrutura de forças, contribuindo para a defesa e para a segurança do país, assim como para a dissuasão.

Dessa forma, se buscou responder a seguinte questão: como as OCE contribuíram para o recente incremento de meios nas Forças Armadas do Brasil? A resposta vai na direção de que as aquisições realizadas através dessa modalidade de financiamento estão impactando efetivamente e diretamente na indústria nacional de defesa e na dissuasão regional.

Bibliografia

Brasil (2020). *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Obtido de: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf

Paiva, L. E. R. (2013). *O jogo do poder na faixa atlântica do entorno estratégico nacional e seus reflexos para a defesa e projeção do Brasil*. Secretaria de Estudos Estratégicos (Núcleo de Estudos Prospectivos), Estado-Maior do Exército.

Torralba, C., Chouza, P. (2020). *El gasto militar registró antes de la pandemia la mayor alza en una década*. Obtido de: <https://elpais.com/internacional/2020-04-26/el-gasto-militar-registro-antes-de-la-crisis-el-mayor-alza-en-una-decada.html>

Trigo, Y. F. (2017). *Operações de Crédito Externo: opção face à utilização de recursos do Tesouro para financiamento de projetos de Defesa no Brasil*. (Dissertação de Mestrado). Braga: Universidade do Minho.