

**OS IMPACTOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL n° 95/2016 NOS PROJETOS
ESTRATÉGICOS DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O
KC-390¹**

***THE IMPACTS OF CONSTITUTIONAL AMENDMENT No. 95/2016 ON STRATEGIC
PROJECTS OF THE BRAZILIAN AIR FORCE: A CASE STUDY OF THE KC-390***

Ana Carolina Felix Barbosa²
Jefferson Gomes Batalha*

RESUMO

Desde o ano de 2014, o Brasil vem passando por uma grande crise econômica, fato este demonstrado pelo Produto Interno Bruto - PIB negativo. Como medida saneadora dessa situação, o Poder Executivo propôs a Emenda Constitucional – EC n° 95/2016, que foi promulgada no dia 15 de dezembro de 2016, pelo Congresso Nacional, cuja finalidade foi o pagamento da dívida e a contenção dos gastos públicos, sendo esses congelados até ao limite do índice inflacionário. Nessa esteira, a Força Aérea, por pertencer à administração pública direta, foi afetada por essa contenção orçamentária e financeira. Diante do exposto, o intuito desta pesquisa foi fazer uma análise exploratória sobre a promulgação da EC n° 95/2016, mais conhecida como “Teto de Gastos”, e o seu impacto nos Projetos Estratégicos do Comando da Aeronáutica - COMAER. O presente trabalho se restringiu à apresentação do Projeto KC-390, o qual consiste na aquisição de uma aeronave de transporte militar e de reabastecimento em voo desenvolvida pela indústria nacional, tendo em vista sua grande relevância estratégica ao país, bem como para apresentar dados mais fidedignos e consistentes do referido impacto. Isso posto, este trabalho examinou e avaliou os reflexos dessa limitação nos Projetos Estratégicos do Comando da Aeronáutica, por meio de uma pesquisa com base em documentos do próprio Governo Federal, do Ministério da Defesa e do Comando da Aeronáutica, além de autores que dissertam acerca do tema. Nessa senda, concluiu-se que a Força Aérea e o Ministério da Defesa deveriam identificar os Projetos Estratégicos de interesse nacional, a fim de que fossem tratados como objetivos de Estado e não apenas de Governo, requerendo previsibilidade e consistência orçamentária.

Palavras-chave: Administração Pública; EC n° 95/2016; Força Aérea.

¹ Artigo de conclusão de curso apresentado ao Curso de Formação de Oficiais Intendentes - CFOInt da Academia da Força Aérea - AFA.

² Cadete Intendente do 4º Esquadrão (Turma Orthrus, 2023).

* Coronel Intendente da Reserva. Pós-Graduado em Ciências Contábeis pela Fundação Getúlio Vargas - FGV e Especialista em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. Academia da Força Aérea. E-mail: batalhajgb@fab.mil.br.

ABSTRACT

Since 2014, Brazil has been going through a major economic crisis, a fact demonstrated by the negative Gross Domestic Product. As a remedy for this situation, the Executive Power proposed the Constitutional Amendment - EC nº 95/2016, which was promulgated on December 15, 2016, by the National Congress, whose purpose was the payment of the debt and the containment of public expenses, these being frozen up to the limit of the inflationary index. In this wake, the Air Force, for belonging to the direct public administration, was affected by this budgetary and financial restraint. In view of the above, the purpose of this research was to carry out an exploratory analysis on the enactment of Constitutional Amendment EC nº 95/2016, better known as the "Expenditure Ceiling", and its impact on the Strategic Projects of the Air Force Command - COMAER. The present work was restricted to the presentation of the KC-390 Project, which consists of the acquisition of a military transport and in-flight refueling aircraft developed by the national industry, in view of its great strategic relevance to the country, as well as to present data more reliable and consistent results of said impact. That said, this work will examine, examine and evaluate the consequences of this limitation in the Strategic Projects of the Air Force Command, through research based on documents from the Federal Government itself, the Ministry of Defense and the Air Force Command, as well as authors who talk about the topic. In this regard, it was concluded that the Air Force and the Ministry of Defense should identify Strategic Projects of national interest, so that they are treated as State objectives and not just Government objectives, requiring predictability and budgetary consistency.

Keywords: Public Administration; EC nº 95/2016; Air Force.

INTRODUÇÃO

Segundo o Comitê de Datação do Ciclo Econômico - Codace (2015), por meio do Monitor do PIB-FGV, a economia brasileira registrou queda de 3,8% no ano de 2014 e, mensalmente, essa taxa foi reduzida, tornando-se negativa a partir de janeiro de 2015. Diante desse cenário, em 15/12/2016, foi promulgada a Emenda Constitucional - EC nº 95/2016 (BRASIL, 2016), popularmente conhecida como "Teto de Gastos", instituindo um novo regime fiscal nos âmbitos do orçamento fiscal e da seguridade social da União, prevista para vigorar por vinte exercícios financeiros. Sua finalidade precípua foi a redução dos gastos públicos, diante dos recessivos desempenhos da economia apresentados em anos anteriores.

No ano de 2017, primeiro ano de vigência da EC nº 95/2016 em estudo (BRASIL, 2016), foi definido o teto de gastos com base na despesa primária de 2016, a qual consistia em uma despesa que aumentava a dívida líquida do setor público e não possuía relação com a apropriação de juros, considerando os restos a pagar, corrigida pela inflação de 7,2% prevista para o ano. A partir de 2018, o teto orçamentário estabelecido aumentaria de acordo com a inflação acumulada, conforme o

Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, sendo acumulada em 12 meses, até junho do ano anterior (AGÊNCIA SENADO, 2016).

No entanto, mesmo com essa limitação severa, o governo propôs, em seu orçamento, um conjunto de políticas públicas que foram minuciosamente planejadas, orientadas e empreendidas, cuja finalidade era a de proporcionar bem-estar à sociedade. Ainda assim, para atender às necessidades do Ministério da Defesa, com vistas à manutenção da operacionalidade das Forças Armadas, fez-se mister incluir, na previsão orçamentária, despesas em uma estimativa já debilitada por outras prioridades definidas pelo governo para atendimento de políticas assistenciais mais urgentes.

Tal responsabilidade de adequação do orçamento à nova sistemática coube ao Ministério da Defesa, por meio de suas Forças Singulares - Marinha, Exército e Aeronáutica. Nesse contexto, para que a Força Aérea pudesse cumprir sua missão constitucional de “manter a soberania do espaço aéreo e integrar o território nacional, com vistas à defesa da pátria”, bem como de alcançar a sua visão corporativa de, até 2041, ser “uma Força Aérea de grande capacidade dissuasória, operacionalmente moderna e atuando de forma integrada para a defesa dos interesses nacionais” (BRASIL, 2018, p. 11), precisaria adequar os seus projetos estratégicos e essa nova sistemática.

De acordo com Brasil (2018, p. 24), a Força Aérea possui dezoito Projetos Estratégicos que são, atualmente: "ARP-REC, Carponis, E-99M, F-X2, KC-390, MICLA-BR, Míssil BVR, VLM, Adequação da Ala 2, ADS-B Continental, ATN-BR, CEA, Centro de Controle Guaratinguetá, Estande Operacional, Radar de Defesa Aérea, IFF Modo 4, LINK-BR2 e PROPHIPER".

Para melhor entendimento, passaremos a descrever a finalidade de cada projeto a seguir. O projeto ARP-REC é o desenvolvimento de um sistema de Aeronave Remotamente Pilotada para Reconhecimento Aéreo, e o Carponis é um componente do Programa Estratégico de Sistemas Espaciais do Ministério da Defesa, o qual consiste em uma constelação de satélites de sensoriamento remoto óptico, de alta resolução, capaz de coletar informações detalhadas de áreas e objetos de interesse militar dentro e fora do território nacional (BRASIL, 2018).

O E-99M corresponde à modernização dos sensores aeroembarcados da frota de aeronaves E-99 da Força Aérea Brasileira - FAB, utilizadas para cumprir missões de controle e alarme em voo. O F-X2 representa a aquisição de aeronaves novas de caça de múltiplo emprego, de simuladores de voo, de logística inicial relacionada e de armamentos, enquanto que o MICLA-BR é o desenvolvimento de um míssil de cruzeiro com 300 km de alcance (BRASIL, 2018).

O Missil BVR R - *Beyond Visual Range* - é a aquisição de mísseis ar-ar, guiados por radar ativo, para lançamento além do alcance visual, ao passo que o Veículo Lançador de Microssatélites - VLM consiste no desenvolvimento de um foguete destinado ao lançamento de cargas úteis especiais ou de microssatélites em órbitas equatoriais e polares ou de reentrada (BRASIL, 2018).

A adequação da Ala 2, localizada em Anápolis-GO, corresponde à adaptação das atuais instalações e realização de novas obras de infraestrutura, com vistas a permitir o necessário apoio à operação das novas aeronaves da frota F-39 e KC-390. Já o ADS-B Continental é o projeto de implantação de estações terrestres ADS-B, distribuídas estrategicamente no território brasileiro, atendendo a todo o espaço aéreo continental (BRASIL, 2018).

A ATN-BR é uma Rede de Telecomunicações Aeronáuticas do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro e consiste na implantação de uma rede de comunicações operacionais, baseada em IP. O CEA é o Centro Espacial de Alcântara e concebe a consolidação do complexo aeroespacial brasileiro (BRASIL, 2018).

O Centro de Controle Guaratinguetá condiz à concentração dos Controles de Aproximação - APP dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, em uma única estrutura sediada no município de Guaratinguetá. O Estande Operacional, por sua vez, consiste em dotar a FAB de um moderno centro de treinamento operacional e de emprego de material bélico, ativo e inerte, habilitado a testar equipamentos e armamentos em desenvolvimento ou em processo de homologação ou de certificação (BRASIL, 2018).

O Radar de Defesa Aérea traduz o desenvolvimento de vários tipos de radares nacionais, de uso militar e civil, aplicáveis ao Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro - SISDABRA. O IFF Modo 4 - *Identification Friend or Foe* - identificação amigo-inimigo – constitui-se no desenvolvimento de um interrogador que opere nos modos 1, 2, 3 A/C e no modo 4 – criptografado (BRASIL, 2018).

O LINK-BR2 consiste no desenvolvimento de um protocolo que permita que diferentes tipos de aeronaves da FAB se interconectem por intermédio de enlace de dados em rede e troquem dados entre si, em pleno voo. Já o PROPHIPER - Propulsão Hipersônica - é o desenvolvimento de um demonstrador tecnológico de aeronave com propulsão hipersônica (BRASIL, 2018).

Assim, após a necessária identificação de cada projeto, delineia-se o intuito desta pesquisa que é realizar uma análise exploratória sobre a promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016 (BRASIL, 2016), mais conhecida como “Teto de Gastos” e o seu impacto no orçamento do Comando da Aeronáutica – COMAER, com enfoque ao Projeto KC-390, em razão de sua grande

relevância estratégica para o país, bem como para apresentar dados mais fidedignos e consistentes ao referido empreendimento.

O KC-390 se trata de uma aeronave que está destinada a substituir o C-130 Hércules, devido à idade avançada deste e aos desafios enfrentados para se adquirir seus suprimentos, resultando em baixa disponibilidade e altos custos operacionais.

Assim, o KC-390 assumirá um papel fundamental como uma das principais ferramentas para cumprir a missão constitucional da Força Aérea Brasileira e fornecer mobilidade estratégica às Forças de Defesa do Brasil, conforme estabelecido na Política Nacional de Defesa e na Estratégia Nacional de Defesa – PND e END (BRASIL, 2016). Além disso, terá a capacidade de integrar o Estado Brasileiro em várias frentes, além das suas missões militares específicas: ele poderá apoiar os pelotões de fronteira, as reservas indígenas e as áreas de difícil acesso na região amazônica.

Tal afirmação se alinha à PND e à END (BRASIL, 2016, p. 20), que asseguram que a Capacidade de Mobilidade Estratégica diz respeito à competência da infraestrutura logística de transporte do país de permitir às Forças Armadas se deslocarem rapidamente para a área de atuação, seja dentro do território nacional ou no exterior, quando necessário para a defesa dos interesses nacionais. Entretanto, para alcançar essa condição, é necessário que o Brasil possua uma estrutura de transporte adequada, que promova a interação e a integração de diferentes modos de transporte, de forma complementar. Isso implica em se ter uma infraestrutura de transportes eficiente, capaz de atender às necessidades estratégicas e que favoreça a mobilidade das Forças Armadas.

Este trabalho, portanto, buscará, de maneira analítica e dedutiva, analisar e avaliar os impactos advindos das restrições impostas pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (BRASIL, 2016), demonstrando os impactos nos projetos estratégicos da Força Aérea, a exemplo da atual renegociação do contrato do KC-390 (aeronave de transporte militar e de reabastecimento em voo) com a Embraer, acerca da redução do número de aeronaves a serem entregues à FAB. Para tanto, no próximo segmento do trabalho, são apresentados os objetivos geral e específicos que norteiam a condução do trabalho.

Dessa forma, a partir da identificação dessa restrição, surge a seguinte pergunta: Qual o impacto da Emenda Constitucional nº 95/2016 no cumprimento da missão constitucional da Força Aérea, à luz do projeto KC-390?

Para responder à questão proposta, surge o objetivo-geral deste trabalho que é demonstrar, de forma clara, quais os impactos das restrições orçamentárias advindas da Emenda Constitucional

nº 95/2016 na realização dos projetos estratégicos da Força Aérea, através de uma análise do Projeto KC-390, por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental.

De acordo com as informações citadas acima e com a relevância do tema, considerando a END e a PND (BRASIL, 2016), bem como a posição do Brasil no cenário mundial e regional, enquanto Estado com capacidade militar dissuasória, os objetivos específicos do trabalho são: compreender os impactos da Emenda Constitucional nº 95/2016 no processo de aquisição do KC-390 e analisar os documentos de Relatório de Dados de Gestão da Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate - COPAC.

A presente pesquisa está estruturada em quatro tópicos. O primeiro deles trata-se do referencial teórico, tendo, como tópicos, a Emenda Constitucional nº 95/2016 (BRASIL, 2016); o Plano Estratégico Militar da Aeronáutica - PEMAER (BRASIL, 2018); o Livro Branco de Defesa Nacional (BRASIL, 2012; 2020); a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2016); e o Relatório de dados Gestão da COPAC (BRASIL, 2021). O segundo tópico engloba o método de estudo. O terceiro, descreve a análise dos resultados encontrados com a pesquisa. E, por fim, no quarto tópico são apresentadas as considerações finais.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

Ato contínuo, serão apresentadas as principais referências bibliográficas que embasaram e nortearam os estudos em questão, além de serem expostos os documentos que possuem dados estatísticos do projeto KC-390, o qual está inserido nos ditames da Emenda Constitucional nº 95/2016 (BRASIL, 2016).

1.1 EMENDA CONSTITUCIONAL nº 95/2016 E O PLANO ESTRATÉGICO MILITAR DA AERONÁUTICA - PEMAER

A Emenda Constitucional nº 95/2016 (BRASIL, 2016), a qual instituiu o "Novo Regime Fiscal, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros", em seu artigo 106, demonstra sua função fim e constitucional. Nesse sentido, é possível inferir que sua promulgação foi uma alternativa à solução de um dos maiores problemas brasileiros, o déficit público, objetivando trazer de volta o equilíbrio das contas públicas do País.

Nesse ínterim, a Força Aérea Brasileira, em consonância com as disposições governamentais apresentadas na EC nº 95/2016 (BRASIL, 2016), reformulou seu Plano Estratégico Militar como disposto no PEMAER (BRASIL, 2018):

Esta edição do Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER) é a primeira a ser elaborada depois da aprovação da Emenda Constitucional nº 95, em 15 de dezembro de 2016, a vigorar por vinte exercícios financeiros, que instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em outras palavras, implementou o teto para os gastos e investimentos públicos federais (BRASIL, 2018, p. 9).

Além da adequação do PEMAER (BRASIL, 2018) à EC nº 95/2016 (BRASIL, 2016), soma-se a relevância dos investimentos nas Forças Armadas que, de acordo com o Ministro da Defesa, em 2022, o general Paulo Sérgio Nogueira de Oliveira, em uma audiência pública na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, asseverou que: "A Política Nacional de Defesa é clara ao dizer que, para termos a condição de desenvolver a contento nossos programas e projetos estratégicos, deveríamos chegar a 2% do PIB" (RODRIGUES, 2022). Também é ressaltado que o país investe 1,19% do seu PIB para equipar e manter as Forças Armadas, conforme Portal da Transparência (RODRIGUES, 2022).

Outrossim, ainda em conformidade com o PEMAER,

na verificação custeio versus investimento, um projeto interrompido ou postergado retarda a obtenção de uma capacidade operacional ou de uma melhoria organizacional, enquanto uma atividade descontinuada pode degradar sobremaneira o cumprimento da missão da Aeronáutica (BRASIL, 2018, p. 9).

Dessarte, é possível se perceber a relevância do planejamento e da priorização dos projetos e programas existentes no âmbito das Forças Armadas, em especial da Força Aérea. Além disso, depreende-se que os limitados investimentos em decorrência do Teto de Gastos tem, como resultado, um orçamento comprometido com obrigações de custeio da máquina pública que resultam na diminuição da disponibilidade de recursos, comprometendo assim, conseqüentemente, a operacionalidade e o desenvolvimento das capacidades militares.

1.2 LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL

A Presidência da República, por meio da Secretaria de Assuntos Estratégicos, afirmou que “só existe soberania de fato com Defesa forte, isto é, com Forças Armadas adequadamente

equipadas e adestradas, em condições de atuar de forma conjunta em quaisquer cenários, especialmente ante as ameaças cada vez mais difusas” (BRASIL, 2012, p. 55).

Acrescendo ao assunto, Ribeiro (2019) afirma que, para cumprir a missão de preservar a soberania do espaço aéreo do país, a Força Aérea realiza a aquisição de equipamentos e serviços essenciais, como recursos aeroespaciais, serviços técnicos especializados e investimentos em pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico.

Assim sendo, utilizou-se, nesta pesquisa, o Livro Branco de Defesa Nacional - LBDN (BRASIL, 2012; 2020) como base legal, por ser uma publicação oficial do Governo brasileiro, cuja origem está amparada na Lei Complementar nº 136, de 25/8/2010. De acordo com o LBDN (BRASIL, 2012):

Uma das atribuições do Estado é prover a segurança e a defesa necessárias para que a sociedade possa alcançar os seus objetivos. Cabe ao Estado, propiciar e garantir condições para que se possa considerar que o País não corra risco de uma agressão externa, nem esteja exposto a pressões políticas ou imposições econômicas insuportáveis, e seja capaz de, livremente, dedicar-se ao próprio desenvolvimento e ao progresso (BRASIL, 2012, p. 26).

Ainda consoante o LBDN (2012),

o Livro Branco determina que o país deve ser dotado de uma capacidade adequada de defesa, possuindo condições de dissuadir agressões a seu território, a sua população e a seus interesses, contribuindo para a manutenção de um ambiente pacífico em seu entorno (BRASIL, 2012, p. 53).

Nesse ensejo, evidencia-se a importância de um Estado bem estruturado e preparado para suprir a necessidade de segurança do país, sendo a Força Aérea um dos meios para que esses objetivos sejam alcançados.

1.3 POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA E ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA

A Política Nacional de Defesa é, de acordo com sua própria definição, "o documento condicionante de mais alto nível para o planejamento de ações destinadas à defesa do país” (BRASIL, 2016, p. 5).

Ainda segundo o mesmo documento (p.9),

Sob o ponto de vista da Defesa, não se pode desconsiderar a possibilidade da ocorrência de tensões e crises no entorno estratégico, com possíveis desdobramentos para o Brasil, de

modo que o País poderá ver-se motivado a contribuir para a solução de eventuais controvérsias ou mesmo para defender seus interesses (BRASIL, 2016, p. 9).

A PND reforça a possibilidade de conflitos e a existência de tensões nas proximidades do território brasileiro, tendo em vista a extensão do país, bem como seus recursos naturais (BRASIL, 2016). Assim, a PND destaca a área da Amazônia brasileira, visto que sua

enorme extensão territorial [...], sua baixa densidade demográfica e as dificuldades de mobilidade na região, bem como seus recursos minerais, seu potencial hidro energético e a valiosa biodiversidade que abriga, exigem a efetiva presença do Estado, com vistas à sua defesa e à sua integração com as demais regiões do País, contribuindo para o desenvolvimento nacional (BRASIL, 2016, p. 8).

Além disso, o Ministério da Defesa, no ano de 2016, editou a Estratégia Nacional de Defesa - END, a qual "orienta os segmentos do Estado brasileiro quanto às medidas que devem ser implementadas para que esses objetivos sejam alcançados" (BRASIL, 2016, p. 31).

Assim, na END (BRASIL, 2016), são as seguintes premissas que caracterizam a Força Aérea:

A Força Aérea Brasileira será mantida como um relevante pilar no contexto da Defesa Nacional, pois que, por sua capacidade operacional, contribui significativamente para o fortalecimento do Poder Aeroespacial. Cumprirá papel imprescindível à realização de quaisquer missões no ambiente de operações singulares, conjuntas ou combinadas (BRASIL, 2016, p. 55).

A compreensão da importância do papel da FAB, dentro do contexto de Defesa Nacional, reflete diretamente nos projetos estratégicos da Força Aérea, definidos anteriormente conforme o PEMAER (BRASIL, 2018).

1.4 RELATÓRIO DE DADOS DE GESTÃO DA COPAC

A Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate - COPAC, organização do Comando da Aeronáutica, prevista, originalmente, pelo Decreto nº 6.834/2009 (BRASIL, 2009), o qual foi revogado pelo Decreto nº 11.237/2022 (BRASIL, 2022), tem por finalidade gerenciar os projetos de desenvolvimento, aquisição e modernização de materiais e sistemas aeronáuticos para o COMAER.

A COPAC tem sua subordinação e sede estabelecidas no Regulamento da Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate – ROCA 21-65, aprovado pela Portaria nº

172/GC3, de 25/1/2017 (BRASIL, 2010), e faz parte da estrutura do Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial - DCTA.

Conforme o Relatório de Gestão do COMAER (BRASIL, 2022), o órgão possui como principais competências

gerenciar os projetos de aquisição, de desenvolvimento e de modernização de materiais e sistemas aeronáuticos, que lhe forem atribuídos por órgão superior; assessorar o EMAER na coordenação das ações necessárias à implantação dos materiais e sistemas aeronáuticos adquiridos, desenvolvidos ou modernizados por intermédio da COPAC; cumprir as diretrizes da Aeronáutica para as atividades de compensação comercial, industrial e tecnológica; e gerenciar o conhecimento envolvido nos processos de gerenciamento de Projetos de aquisição, desenvolvimento e modernização de materiais e sistemas aeronáuticos atribuídos à COPAC (BRASIL, 2022, p. 3).

Conforme o Relatório de Dados (BRASIL, 2021), os

projetos conduzidos pela COPAC estão diretamente ligados à operacionalização da missão da Força Aérea Brasileira que é o de manter a soberania do espaço aéreo e integrar o território nacional, com vistas à defesa da Pátria, por meio das ações de Defender, Controlar e Integrar (BRASIL, 2021, p. 4)

A COPAC, atualmente, na Ação Integrar, é responsável pela supervisão dos Projetos KC-390 e H-XBR. Esses meios de transporte são de extrema importância para a missão de unir o Brasil, proporcionando direitos fundamentais à população necessitada em áreas remotas do país. Além disso, essas aeronaves desempenham um papel fundamental na ação de defesa.

Após apresentar os dispositivos legais que fundamentam o Planejamento Estratégico da Força Aérea Brasileira (BRASIL, 2018) e fornecem suporte ao escopo atual do trabalho, o próximo tópico abordará a metodologia de análise que guiou a pesquisa em questão. São delimitados os métodos e as técnicas utilizados para a análise dos dados e das informações coletadas, os quais possibilitaram uma direção clara e estruturada para a pesquisa.

2 MÉTODOS DE ESTUDO

Com o intuito de atingir os objetivos propostos no trabalho, o presente estudo foi baseado em uma revisão bibliográfica de abordagem qualitativa, de modo a serem compreendidas as nuances da aprovação da Emenda Constitucional (BRASIL, 2016), além de um breve enfoque quantitativo quanto à interpretação dos gráficos e dados orçamentários, com a finalidade de se

demonstrar os impactos relevantes da referida Emenda (BRASIL, 2016), considerando o cenário econômico do país.

Inicialmente, explica-se que o estudo qualitativo possibilita um melhor entendimento e uma melhor visão do problema; já a pesquisa quantitativa tem como foco quantificar os dados, podendo, assim, propor uma ação final (MALHOTRA, 2006). Nas abordagens qualitativa e quantitativa, busca-se uma maior investigação e triangulação dos resultados para ampliar os conhecimentos.

Conforme Gil (2010, p. 45), “a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto”. Dessa forma, o trabalho adotará uma abordagem de pesquisa conduzida por meio da análise documental de leis, regulamentos, artigos científicos, dissertações, teses e livros que versam sobre assuntos relacionados ao tema abordado. Assim, essa revisão bibliográfica analisou o impacto da Emenda Constitucional nº 95/2016 (BRASIL, 2016) nos projetos estratégicos da Força Aérea, por meio de um estudo do Relatório de Dados de Gestão da Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate – COPAC (BRASIL, 2021) acerca do Contrato do KC-390.

Ademais, quanto aos objetivos da pesquisa, foi realizada uma revisão de cunho exploratório dos artigos e textos de autores como Fonseca Neto (2019), Esteves (2022), Giambiagi e Tinoco (2019), Ribeiro (2019), dentre outros. Por fim, as produções destes e dos outros autores elencados nesta pesquisa foram analisadas e embasadas por documentos como o Planejamento Estratégico Militar da Aeronáutica – PEMAER (BRASIL, 2018), o Livro Branco de Defesa Nacional – LBDN (BRASIL, 2012; 2020), a Política Nacional de Defesa - PND e a Estratégia Nacional de Defesa – END (BRASIL, 2016), com o intuito de serem explicadas as medidas adotadas pelo Estado Maior da Aeronáutica em relação à continuidade dos projetos estratégicos existentes.

3 O KC-390 E A ANÁLISE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016

O Livro Branco de Defesa Nacional (BRASIL, 2012) apresenta o Projeto Capacitação Operacional, o qual tem como principais metas aprimorar os procedimentos, sistemas e tarefas operacionais, além de promover a modernização regular da Força Aérea Brasileira, afirmando ser essencial que a FAB possua uma capacidade militar efetiva, confiável e evidente.

Nesse ensejo, identifica-se o Projeto KC-390 que, conforme o Relatório de Dados de Gestão da COPAC (BRASIL, 2022, p. 93), consiste em adquirir "aeronaves de transporte militar e

reabastecimento em voo para complementar e eventualmente substituir as aeronaves de transporte de tropa e carga Hércules C/KC-130 da Força Aérea Brasileira - FAB".

Além disso, o Relatório (BRASIL, 2022) está alinhado com a Política Nacional de Defesa -PND (BRASIL, 2016), que preconiza como um dos Objetivos Nacionais de Defesa, em seu item III - Promover a autonomia produtiva e tecnológica na área de defesa, nos seguintes termos:

Manter e estimular a pesquisa e buscar o desenvolvimento de tecnologias autóctones, sobretudo no que se refere a tecnologias críticas, bem como o intercâmbio com outras nações detentoras de conhecimentos de interesse do País. Refere-se, adicionalmente, à qualificação do capital humano, assim como ao desenvolvimento da Base Industrial de Defesa e de produtos de emprego dual (civil e militar), além da geração de empregos e renda. (BRASIL, 2018, p. 25)

Prossegue o Relatório de Dados de Gestão da COPAC (BRASIL, 2022), explicitando que o Plano busca

elevar a capacidade operacional da FAB, [visto que] a aquisição da aeronave sinaliza e coloca em evidência as capacidades do produto, proporcionando diversos impactos positivos para o país, tais como: aumento de exportações, geração de empregos, domínio de novas tecnologias, geração de novas competências em engenharia e consolidação da liderança regional do Brasil no Setor Aeroespacial, com geração de divisas (BRASIL, 2022, p. 93).

No ano de 2009, o processo de fornecimento de dois protótipos da aeronave de transporte militar e reabastecimento foi concretizado por meio da assinatura de um contrato de despesa com a Empresa Brasileira de Aeronáutica - EMBRAER.

Além do fornecimento das aeronaves, o contrato também abrangeu a prestação de serviços necessários para o gerenciamento da produção e montagem dos equipamentos e aparelhagens. Esse acordo estabelecido com a EMBRAER permitiu a concretização desse importante projeto de desenvolvimento de aeronaves militares e de reabastecimento para atender às necessidades das Forças Armadas.

Ao analisar o Projeto KC-390, percebe-se que o planejamento inicial não corresponde ao que é executado atualmente. Tal fato é decorrente da ausência de recursos orçamentários, o que ocasionou a necessidade de ajustes no cronograma físico e financeiro do projeto.

Essa restrição orçamentária pode ser atribuída, em parte, à Emenda Constitucional nº 95/2016 (BRASIL, 2016), promulgada pelo Congresso Nacional em 12/12/2016, a qual estabeleceu o "Teto de Gastos do Governo Federal", o qual representou um novo regime fiscal aplicado aos

orçamentos fiscal e da seguridade social da União, com o objetivo de conter gastos, restabelecer o equilíbrio fiscal e consolidar o controle das contas públicas.

O teto de gastos impôs limites ao crescimento das despesas públicas, fixando um valor máximo a ser gasto pelo governo em cada ano, com base na inflação do ano anterior. Essa medida visou controlar e racionalizar os gastos públicos, buscando a sustentabilidade das contas e o reequilíbrio financeiro do país. No contexto do Projeto analisado, a falta de recursos orçamentários resultou na necessidade de serem realizados ajustes no cronograma para adequá-lo às restrições impostas pelo teto de gastos. A Tabela 1 a seguir demonstra o crescimento PIB do país entre 2017 e 2021.

Tabela 1 Percentual entre Orçamentos e os PIB anuais

	2017	2018	2019	2020	2021
PIB anual	6,5 tri	7,0 tri	7,4 tri	7,4 tri	8,7 tri
Orçamento Brasileiro	3,35 tri	3,45 tri	3,24 tri	4,12 tri	4,3 tri
Orçamento Defesa total	95,23 bi	104,75 bi	115,11 bi	115,76 bi	117,06 bi
Percentual Defesa/Orçamento (%)	2,842	3,028	3,549	2,804	2,701
Percentual Defesa/PIB (%)	1,446	1,496	1,554	1,554	1,345

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas fontes IBGE³, SIOP⁴ e Portal da Transparência⁵

Conforme evidenciado na Tabela 1, o PIB brasileiro vem apresentando um crescimento contínuo ao longo dos anos, sendo que o aumento mais significativo ocorreu no período apresentado. Em relação à descentralização de recursos, observa-se que o orçamento destinado ao Ministério da Defesa, na última linha da Tabela 1, tem aumentado progressivamente ano a ano, passando de 95 bilhões de reais, em 2017, para 117,06 bilhões de reais, em 2021. No entanto, a partir de 2020, o crescimento real deste orçamento foi consideravelmente menor em comparação com os anos anteriores.

³ <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>

⁴ <https://www.siop.planejamento.gov.br/>

⁵ <https://portaldatransparencia.gov.br/>

Segundo o Livro Branco de Defesa Nacional (BRASIL, 2020),

Em 2018, o investimento total em Defesa foi de 1,8 trilhão de dólares, considerando-se os países de todo o mundo. Nessa comparação, o Brasil ocupou a décima segunda colocação, num total de 17 países com o maior volume de investimentos neste setor (BRASIL, 2020, p. 175).

Analisando o rol dos países da América Latina com maior percentual do PIB investido no Setor de Defesa, em 2018, o Brasil ocupou o sétimo lugar no ranking. Colômbia, Equador e Uruguai ocupam as três primeiras posições, respectivamente (BRASIL, 2020).

Como forma de assegurar a importância do investimento no setor de Defesa Nacional, a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2016, p. 63) estabelece, como 3ª Estratégia de Defesa (ED-3), a Regularidade Orçamentária, a qual proporciona ao “Setor de Defesa melhores condições de aplicar os recursos orçamentários, racionalizando sua utilização e tornando seus gastos mais eficientes”.

Em seu escopo, a END define, previamente, as Ações Estratégicas de Defesa - AED, em especial, a AED-14, a qual busca a destinação de recursos orçamentários e financeiros que viabilizem o atendimento das necessidades de ajuste e provimento para as Forças Armadas, por meio da Lei Orçamentária Anual - LOA, no patamar de 2% do Produto Interno Bruto (BRASIL, 2016).

Por outro lado, o orçamento total do Brasil no período demonstrou certa estabilidade até 2018, com uma leve queda em 2019, seguida de um aumento substancial em 2020 e 2021, conforme explicitado na Tabela 1. Em contraste, o orçamento do Ministério da Defesa permaneceu bastante estável nos anos de 2020 e 2021, com pequenos acréscimos anuais, o que resultou em uma diminuição significativa em relação ao orçamento total brasileiro. De fato, os percentuais correspondentes ao Ministério da Defesa em relação ao orçamento total do país, nesses dois anos, foram os menores de todo o período analisado.

Nos anos de 2020 e 2021, o orçamento brasileiro sofreu uma diminuição devido à crise causada pela pandemia da covid-19. A emergência sanitária e as medidas de contenção adotadas para enfrentar a disseminação do vírus tiveram impactos econômicos significativos, que resultaram em uma redução da arrecadação de receitas do governo.

O aumento dos gastos públicos com saúde, assistência social e medidas de estímulo econômico para mitigar os efeitos da pandemia exigiu realocações de recursos dentro do orçamento. Além disso, a queda na atividade econômica afetou negativamente a arrecadação de impostos e contribuições, o que cooperou para a redução do orçamento disponível.

Diante dessas circunstâncias excepcionais, houve a necessidade de ajustes nas despesas públicas para acomodar as demandas urgentes e emergenciais relacionadas à saúde e à recuperação econômica. Essa diminuição no orçamento reflete os desafios enfrentados pelo país durante a crise da covid-19 e a priorização de recursos para lidar com suas consequências.

Com base nos dados apresentados acima, é possível compreender as alterações orçamentárias brasileiras que resultaram em mudanças relativas à aquisição das aeronaves KC-390, as quais serão apresentadas a seguir.

3.1 ANÁLISE DO CONTRATO DE DESPESAS

As seguintes descrições remetem aos contratos de despesa em vigor, relativos ao Projeto KC-390, assim como aos seus termos aditivos. Consoante o Relatório de Dados de Gestão da COPAC (BRASIL, 2021),

o Contrato de Despesa nº 010/DCTA-COPAC/14, assinado em 20 de maio de 2014, com a empresa EMBRAER S.A., tinha como objeto o fornecimento de 28 aeronaves de carga e reabastecimento em voo, bem como o fornecimento de provisionamento inicial de equipamentos de apoio no solo. O valor inicial do contrato de aquisição era de R\$ 7.255.869.086,00 e o término da vigência do Contrato, que estava programado para ocorrer em 20 de março de 2026, foi prorrogado até 16 de janeiro de 2028 (BRASIL, 2021, p.101).

Conforme análise de Ribeiro (2019), observa-se que, embora o projeto em estudo tenha tido impactos positivos, o processo da encomenda da aeronave KC-390 revelou algumas dificuldades na implementação. Um problema recorrente em programas de defesa do país é o atraso no cronograma devido às limitações orçamentárias do Governo Federal. Essa restrição resultou em um delongamento de dezoito meses na certificação final do produto, o que pode ter prejudicado potenciais vendas para outros clientes.

No intuito de otimizar os prazos relacionados à aquisição dos sistemas e materiais necessários para a produção das aeronaves de série, bem como para evitar a ociosidade da linha de produção e os custos associados à desmobilização e remobilização, foi estabelecido o 1º Termo Aditivo - TA ao Contrato de Despesa 010/DCTA-COPAC/2014, em 29/9/2014 (BRASIL, 2021). Conforme o Relatório (BRASIL, 2021), “do escopo foram retirados os insumos de origem estrangeira, face ao cenário projetado de volatilidade cambial com tendência de alta e o histórico de limitações orçamentárias. O valor contratado foi reduzido para R\$ 2.761.163.577,22” (BRASIL, 2021, p.109).

Os valores aprovados na LOA 2015 e 2016 para a ação orçamentária 14XJ não foram suficientes para cobrir os custos acordados. Como resultado dessas limitações, houve a necessidade de ajustar o Cronograma de Desembolso e transferir os custos do contrato para exercícios futuros. A data de vigência permaneceu em 20 de setembro de 2026, assim como o preço acordado de R\$ 2.761.163.577,22 (BRASIL, 2021).

Simultaneamente à readequação mencionada, foi celebrado o Contrato nº 002/DCTA-COPAC/2014 com a Embraer *Aviation International* - EAI, em que a Embraer assume a responsabilidade solidária. O objetivo desse contrato é fornecer os insumos importados necessários para a produção das 28 aeronaves KC-390, assim aqueles necessários para compor uma Lista de Aprovisionamento Inicial - LAI. Houve uma extensão do prazo de vigência de 142 para 148 meses, com término em 20/9/2026 (BRASIL, 2021).

O 4º Termo Aditivo - TA ao Contrato de Despesa nº 010/DCTA-COPAC/2014, firmado em 1º/10/2019, foi motivado principalmente por questões técnicas relacionadas à entrega da primeira aeronave. A Cláusula Preço foi modificada para refletir as mudanças nos valores das Aeronaves KC-390 e do treinamento, levando em consideração a retirada dos coletes salva-vidas da tripulação e a necessidade de atualização dos cursos de treinamento, bem como os ajustes decorrentes das alterações nas especificações técnicas dos sistemas *Cargo Handling System* - CHS e *Auxiliary Fuselage Fuel Tank* - AFFT. O valor contratado foi alterado para R\$ 3.129.863.852,92 e a data de vigência foi estendida para 16 de janeiro de 2028 (BRASIL, 2021).

Em 11/2/2022, foi publicado o 7º Termo Aditivo do Contrato de Despesa nº 010/DCTA-COPAC/2014, objetivando diminuir quantitativamente o escopo de 28 para 22 aeronaves e atender, de forma CONSENSUAL, os direitos decorrentes da redução nos termos dos § 4º do artigo 65 da Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993):

No caso de supressão de obras, bens ou serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e posto no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e monetariamente corrigidos, podendo caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão, desde que regularmente comprovados (BRASIL, 1993).

E ainda, de acordo com § 6º do artigo 65 da supracitada Lei, "em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial" (BRASIL, 1993).

Ao anunciar a ação, a Embraer emitiu um comunicado oficial, apresentado na Figura 1.

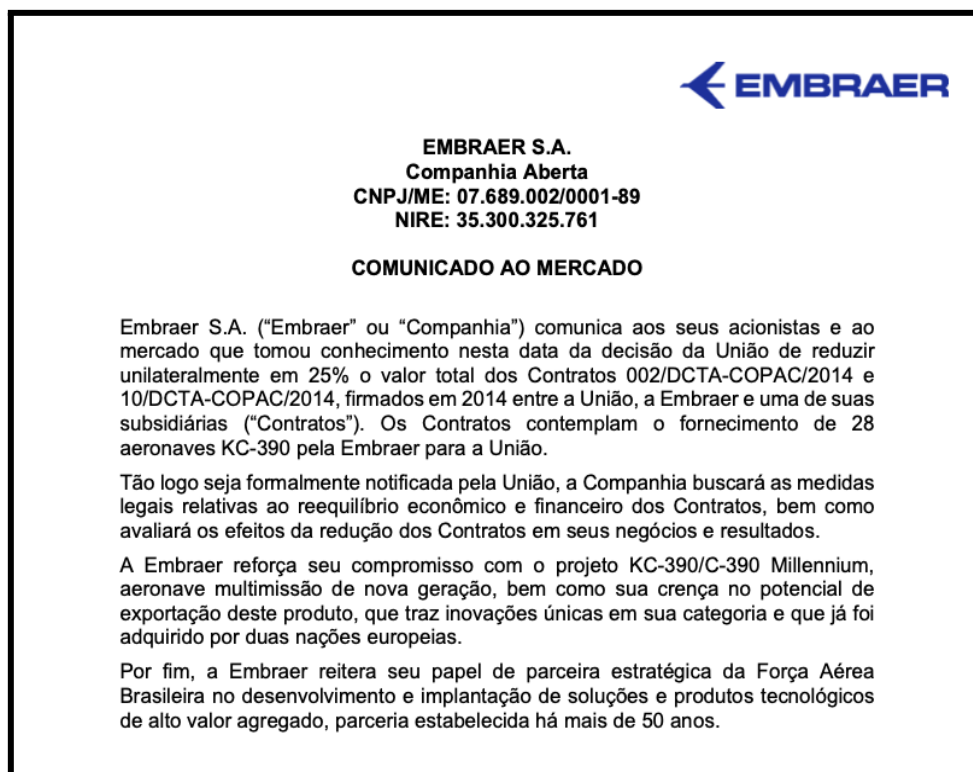


Figura 1 Comunicado EMBRAER

Fonte: Garcia (2021)

As decisões tomadas corroboraram para se verificar que a disposição de serem reduzidos os itens da compra da aeronave KC-390 tiveram consequências diretas na cadeia de produção da Embraer, além de provocar estagnação do desenvolvimento tecnológico do Setor Aeronáutico Brasileiro.

Ainda no ano de 2021, foi publicada a decisão de uma nova alteração quantitativa no Contrato ora citado, conforme consta no Relatório de Dados de Gestão da COPAC (BRASIL, 2021), nos seguintes termos:

O 9º Termo Aditivo ao Contrato de Despesa nº 010/DCTA-COPAC/2014, firmado em 17 de outubro de 2022, teve, como objetivo, reduzir, quantitativamente, o escopo do Contrato de Despesa nº 010/DCTA-COPAC/2014 de 22 (vinte e duas) para 19 (dezenove) aeronaves, com base nos art. 58, inciso I, art. 65, inciso I, alínea “b”, art. 65 § 1º, e § 2º, inciso II, equilibrado de acordo com §4º e § 6º do art. 65, todos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, bem como atualizar a LAI (Lista Página 103 de 140 de Aprovisionamento Inicial), em razão das evoluções ou substituições de alguns itens ao longo do processo de fabricação (BRASIL, 2021, p. 102).

Nota-se, do enxerto, que não somente ocorreu a redução quantitativa no Projeto KC-390, no Relatório de Dados de Gestão da COPAC do ano de 2021, como foi possível observar também

outras alterações contratuais, tais como a retirada dos materiais de origem estrangeira do escopo do objeto, devido às projeções de instabilidade cambial e ao histórico de limitações orçamentárias, ocasionando uma redução de 62% no contrato originalmente assinado. Estes insumos passaram a ser fornecidos pelo Contrato nº 002/DCTA-COPAC/2014 (BRASIL, 2021).

A Embraer havia optado por adquirir a maior parte dos equipamentos de fornecedores internacionais, considerando o baixo potencial tecnológico de empresas brasileiras. De acordo com Ribeiro (2017, p. 13), comprar equipamentos para o KC-390 de empresas brasileiras “poderia trazer frutos interessantes ao Brasil, tais como o adensamento e o desenvolvimento tecnológico da cadeia aeronáutica brasileira, mas embutiria riscos e custos elevados”. Nesse sentido, após os cortes de orçamento para a produção desse cargueiro, esses riscos passaram a ser reais, uma vez que, a partir da aprovação da Emenda nº 95/2016 (BRASIL, 2016), a Embraer teve que optar pela aquisição de grande parte dos equipamentos de fornecedores nacionais.

3.2 ORÇAMENTOS ANUAIS DE DEFESA

Pelos dados orçamentários expostos, Fonseca Neto (2022, p. 31) analisa, conforme a Figura 2, a qual permite uma visualização do comportamento dos orçamentos de Defesa destinados ao COMAER (Subfunção Defesa Aérea), em relação ao total disponibilizado para as Subfunções de Defesa (Aérea, Naval e Terrestre).

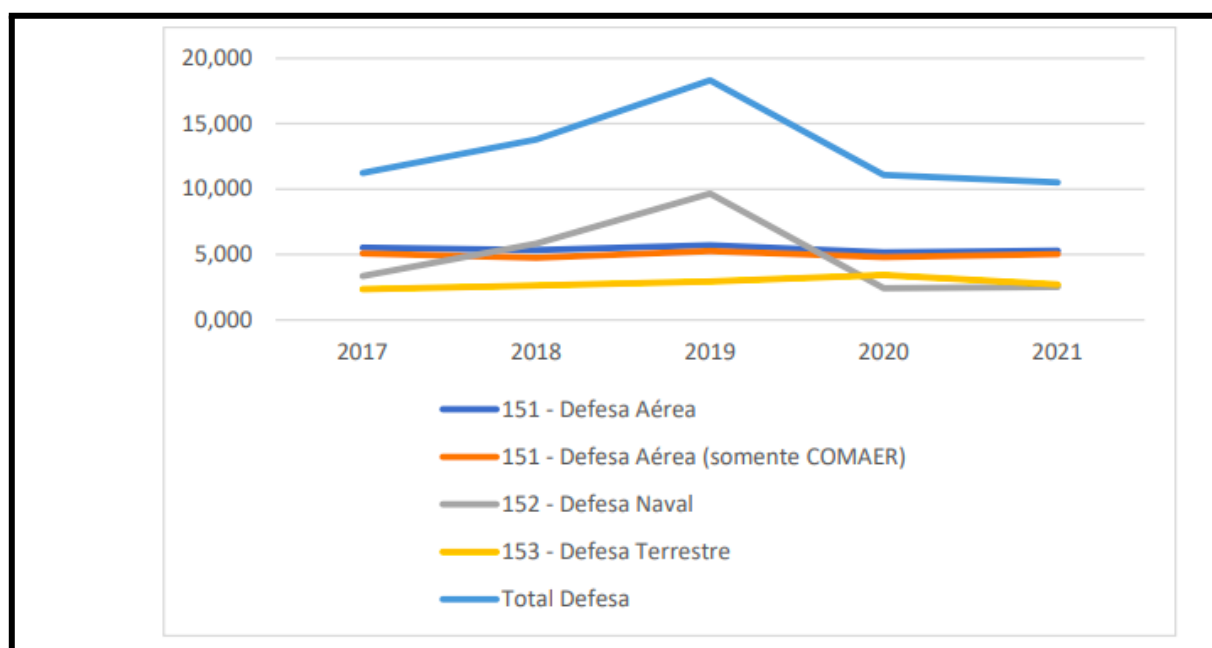


Figura 2 Evolução dos Orçamentos de Defesa no período de 2017 a 2021 (em bilhões de Reais)
 Fonte: Fonseca Neto (2022, p. 31)

O autor afirma que,

Da análise [...], pode depreender-se que apesar da aparente contumácia do orçamento de Defesa Aérea destinado ao COMAER, em termos de valores absolutos, ter variado entre 4,750 e 5,276 bilhões de reais (oscilação entre os valores mínimo e máximo, de cerca de 526 milhões de reais), observou-se uma variação, ano a ano, bastante desvantajosa para a condução dos Projetos Estratégicos da FAB, devido à falta de previsibilidades orçamentárias anuais (FONSECA NETO, 2022, p. 32).

De maneira geral, verificou-se que, após as variações ocorridas no período tanto para mais como para menos, o orçamento destinado à Defesa Aérea do COMAER em 2021 retornou aos mesmos níveis de valor de 2017, o que corresponderia a quatro anos atrás, partindo-se do ano de 2022. Em seu trabalho, Fonseca Neto (2022) prossegue na análise da a Figura 2, observando que, segundo os cinco anos analisados, a maior parte do orçamento total do COMAER (cerca de 86% a 91%, conforme seja o ano) foi direcionada para despesas diversas da organização, predominantemente administrativas ou de suporte, que não se enquadram como despesas militares típicas de defesa, ou seja, recursos aplicados em investimentos.

O autor prossegue explicando que

os gastos militares de Defesa, propriamente ditos, sob a responsabilidade do COMAER, representaram cerca 13,07% do orçamento total do Órgão no ano de 2017 e vêm apresentando uma queda, sendo que em 2021, significaram apenas 8,97% do total destinado ao Órgão" (FONSECA NETO, 2022, p.34).

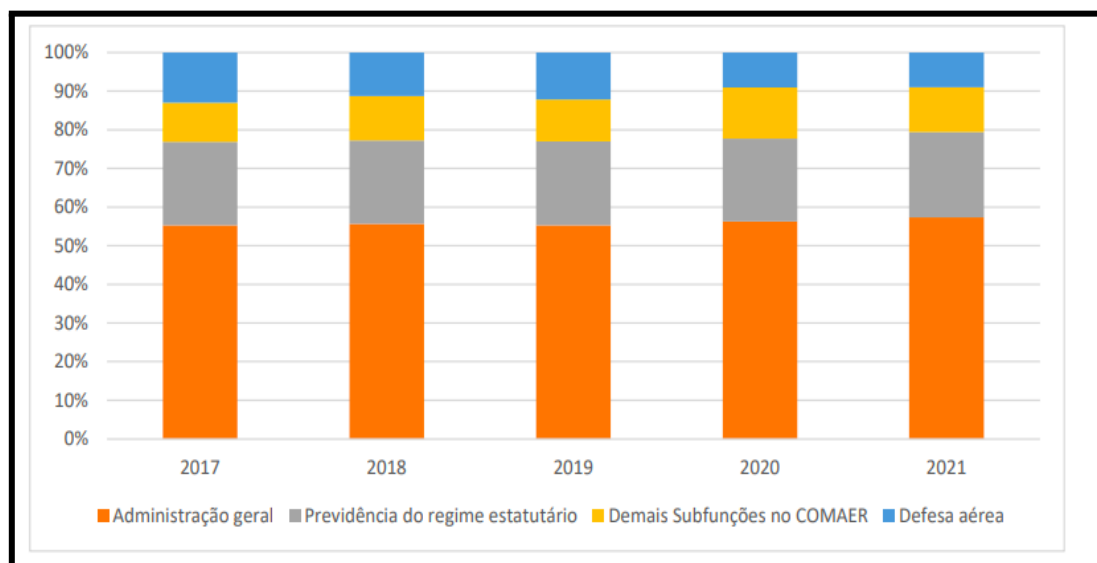


Figura 3 Orçamento do COMAER e as Subfunções Orçamentárias
 Fonte: Fonseca Neto (2022, p. 32).

Nessa mesma linha de raciocínio, Esteves (2022) afirma que, no ano de 2020, o Ministério da Economia destinou 1,4% do PIB para despesas militares, conforme apresentado na Figura 3. De acordo com a pesquisa de Fonseca Neto (2022, p.33), identificou-se, no período analisado, quinze Subfunções Orçamentárias vinculadas ao Órgão 52111 - Comando da Aeronáutica.

No entanto, o gráfico contido na Figura 3 apresentou apenas as três subfunções com maior participação percentual: Administração geral, Previdência do regime estatutário e Defesa Aérea. É importante ressaltar que a Defesa Aérea é o foco principal deste trabalho, pois está diretamente relacionada às contratações finais e estratégicas de Defesa no âmbito do COMAER. As doze demais Subfunções foram agrupadas em “Demais Subfunções no COMAER”, por apresentarem menores valores participativos no Orçamento do Órgão.

Segundo a Figura 4, em termos de proporção do PIB, o Brasil ficou em sétimo lugar na América do Sul e em décimo quinto no mundo, e não se espera uma mudança significativa nessa situação nos próximos anos (BRASIL, 2017).

Rank		Country	Spending (\$ b),	Change (%)		Spending as a share of GDP (%) ^b		World share (%)
2020	2019 ^a		2020	2019-20	2011-20	2020	2011	2020
1	1	United States	778	4.4	-10	3.7	4.8	39
2	2	China	[252]	1.9	76	[1.7]	[1.7]	[13]
3	3	India	72.9	2.1	34	2.9	2.7	3.7
4	4	Russia	61.7	2.5	26	4.3	3.4	3.1
5	6	United Kingdom	59.2	2.9	-4.2	2.2	2.5	3.0
Subtotal top 5			1 224	..	..	..	..	62
6	5	Saudi Arabia	[57.5]	-10	2.3	[8.4]	[7.2]	[2.9]
7	8	Germany	52.8	5.2	28	1.4	1.2	2.7
8	7	France	52.7	2.9	9.8	2.1	1.9	2.7
9	9	Japan	49.1	1.2	2.4	1.0	1.0	2.5
10	10	South Korea	45.7	4.9	41	2.8	2.5	2.3
Subtotal top 10			1 482	..	..	..	..	75
11	11	Italy	28.9	7.5	-3.3	1.6	1.5	1.5
12	12	Australia	27.5	5.9	33	2.1	1.8	1.4
13	14	Canada	22.8	2.9	26	1.4	1.2	1.1
14	16	Israel	21.7	2.7	32	5.6	5.8	1.1
15	13	Brazil	19.7	-3.1	2.1	1.4	1.4	1.0

Figura 4 Orçamento de Defesa no Mundo
 Fonte: Defesanet (2018)

País	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Venezuela	1,0%	1,1%	1,3%	1,7%	1,2%	0,9%	0,5%	2,2%	..	..	..
Colômbia	3,6%	3,1%	3,2%	3,3%	3,1%	3,1%	3,1%	3,2%	3,1%	3,1%	3,4%
Equador	3,0%	3,1%	2,9%	2,9%	2,7%	2,6%	2,5%	2,4%	2,4%	2,2%	2,4%
Uruguai	1,9%	1,7%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,9%	2,0%	2,1%	2,1%	2,3%
Chile	2,2%	2,3%	2,0%	2,0%	2,0%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,8%	1,9%
Bolívia	1,7%	1,7%	1,8%	1,8%	1,9%	1,7%	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%	1,6%
Brasil	1,5%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%	1,4%	1,3%	1,4%	1,5%	1,4%	1,4%
Peru	1,5%	1,4%	1,5%	1,6%	1,6%	1,7%	1,3%	1,2%	1,2%	1,2%	1,3%
Guiana	1,4%	1,3%	1,2%	1,2%	1,3%	1,5%	1,5%	1,7%	1,6%	1,6%	1,2%
Paraguai	0,8%	0,8%	1,0%	1,0%	1,0%	1,1%	1,0%	0,9%	1,0%	1,0%	1,0%
Argentina	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%	0,8%	0,9%	0,7%	0,7%	0,8%
										Média Regional	1,7%

Figura 5 Orçamento de Defesa na América do Sul⁶
Fonte: Defesanet (2018)

De acordo com Esteves (2022),

Ressalta-se que, nos últimos 60 anos, os Gastos com Defesa no Brasil tiveram um pico de 3,4% do PIB em 1964, enquanto que o valor mínimo ocorreu em 1980, com 1,1% do PIB, tendo uma reta de tendência em ligeira queda. Na década derradeira, houve uma pequena oscilação em torno de 1,4% do PIB (ESTEVESES, 2022, p. 66).

Entretanto, apesar de haver esse comprometimento na liberação dos recursos orçamentários, mais de 80% do Orçamento da Defesa estão comprometidos com gastos de pessoal e encargos sociais, sendo que os Investimentos têm oscilado em apenas 6% do total, de acordo com a Figura 5, como menciona Esteves (2022).

Dessa maneira, compreende-se que a maior parte dos recursos destinados à Defesa é utilizada para o pagamento de remunerações, benefícios e outros encargos relacionados aos profissionais envolvidos nas atividades militares. Essa alocação expressiva de recursos reflete a problemática orçamentária das Forças Armadas, em especial da Força Aérea Brasileira, de modo que a garantia da manutenção e a efetividade das operações e atividades no âmbito da Defesa Nacional estão sendo comprometidas.

Conforme a Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2016), a Defesa Nacional é caracterizada como o rol de comportamentos, providências e feitos adotados pelo Estado, com ênfase para a esfera militar, com o objetivo de proteger o Território Nacional, a soberania e os interesses nacionais contra ameaças predominantemente externas, sejam elas potenciais ou evidentes.

⁶ Venezuela não consta na série porque não informou o percentual a partir de 2018.

Ao analisar os dados acima expostos, depreende-se que de fato a implementação da Emenda Constitucional nº 95/2016 (BRASIL, 2016), por intermédio da qual instituiu-se, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, um novo regime fiscal para o País, foi necessária perante o cenário de restrição econômico do país.

Fonseca Neto (2022, p. 16) disserta que o Teto de Gastos é um instrumento de política fiscal que está associado à Regularidade Orçamentária, tendo, como objetivo, proporcionar maior previsibilidade aos gastos anuais do Governo Federal, estabelecendo um limite máximo para as despesas primárias. Isso inclui gastos com pessoal, previdência, custeio administrativo e investimentos em todos os Órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público.

É fundamental, neste ponto do trabalho, destacar que, embora os autores pesquisados tenham apresentado prós e contras em relação à EC nº 95/2016 (BRASIL, 2016), o objetivo de incluir o tema "Teto de Gastos do Governo Federal" neste trabalho foi para evidenciar a importância atribuída pelo governo brasileiro no controle dos gastos públicos, relacionando-o diretamente ao tema proposto. Estes autores acrescentam ainda outro argumento com base em Giambiagi e Tinoco (2019):

É importante destacar que a queda recente do investimento público não é consequência exclusiva do teto de gasto, uma vez que as metas de resultado primário também vêm contribuindo com esse efeito. Em todo caso, é inegável que, na medida que o teto se torne uma restrição cada vez mais forte, esse efeito será progressivamente maior." (GIAMBIAGI; TINOCO, 2019, p. 25).

Todavia, deve-se entender que a instituição do teto surtiu efeito nos recursos orçamentários destinados aos Órgãos Federais, em especial ao Ministério da Defesa, o qual teve que se adequar ao escasso crédito recebido para posterior distribuição para as Forças Armadas. Além desse fato, ao se analisar o orçamento de cada uma das Forças, como visto no presente trabalho, pode-se constatar que existem outros óbices na gestão e nas priorizações orçamentárias.

Assim, de posse das informações explicitadas, foram apresentados argumentos e considerações que respondem às questões norteadoras deste trabalho, bem como os dados que endossam tais afirmações, despertando o olhar para a importância de se unir os Projetos Estratégicos de Defesa aos objetivos do Estado, de modo que eles possuam maior incentivo e garantia de perenidade temporal e de execução, conforme afirmado por Fonseca Neto (2022).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo procurou analisar o impacto da Emenda Constitucional nº 95/2016 (BRASIL) nos projetos estratégicos da Força Aérea Brasileira, tendo como destaque a implementação do projeto KC-390. Para incrementar o referencial teórico, foram considerados os estudos de vários pesquisadores, com destaque para Fonseca Neto (2022), Esteves (2022) e Ribeiro (2017; 2019), visando esclarecer e sustentar a análise das comparações dos dados coletados na pesquisa documental.

Além disso, a pesquisa se utilizou de legislações e documentos referentes aos projetos estratégicos do COMAER, como o PEMAER, o Relatório de Gestão da FAB, o Livro Branco de Defesa Nacional, a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa.

Tais documentos abrangem os projetos estratégicos de transformação da Força, visando aprimorar a Defesa Nacional. Quanto ao PEMAER, trata-se de plano muito bem planejado e estruturado, no entanto, sua execução efetiva depende do apoio financeiro do Governo Federal, devidamente respaldado pelo Congresso Nacional.

Com o objetivo de responder à pergunta proposta no presente trabalho, buscou-se elucidar os argumentos previstos nos objetivos específicos relacionados ao tema, para isso foram apresentados os principais tópicos relacionados ao projeto estratégico da contratação da aquisição do KC-390, embasados nas argumentações dos autores já nominados, bem como apontaram mudanças contratuais do projeto e suas motivações.

Ainda como variável independente da cadeia causal, foi apresentada brevemente a questão orçamentária do caso, a qual transcende às razões relativas ao Teto Orçamentário. Dessa forma, questionamentos foram levantados, por parte dos autores, a respeito da falta de priorização dos Projetos Estratégicos, os quais envolvem os elementos que fazem parte da tomada de decisão em ambiente referente à Defesa Nacional.

Em um dos trabalhos analisados, constatou-se que o retardo na disponibilidade do KC-390 obriga a FAB a estender o tempo de vida dos atuais C-130, que já contam com um elevado número de horas voadas, tornando as suas manutenções, tanto preventivas quanto corretivas, cada vez mais custosas e difíceis, devido à dificuldade na compra de peças de reposição.

Portanto, com base nas informações coletadas e levando-se em conta que as variáveis escolhidas para o estudo apenas refletem parcialmente a complexidade do desenho de pesquisa proposta, foi possível inferir, como hipótese relacional direta, que a implementação da Emenda

Constitucional surtiu efeito nos recursos orçamentários destinados aos Órgãos Federais, em especial ao Ministério da Defesa, o qual deve destinar o escasso crédito recebido às Forças Armadas.

Além desse fato, ao se analisar o orçamento das Forças, como visto no presente trabalho em relação ao COMAER, constatou-se que existem outros óbices na execução do provisionamento que alteram significativamente a priorização dos projetos estratégicos, por serem despesas de custeio da máquina pública.

Assim, em um dos trabalhos, observou-se que o orçamento reduzido e inconstante é o principal limitante da Força no enfrentamento das implicações de segurança e defesa, pois, com os baixos e imprevisíveis créditos federais à disposição, a FAB não será capaz de enfrentar os óbices do cenário de defesa nacional, vislumbrados pela sua concepção estratégica.

Por fim, compreende-se que a Força Aérea Brasileira, em consonância com o Ministério da Defesa, deve listar os projetos estratégicos de real interesse e importância, com o objetivo de solicitar ao Poder Executivo que os reconheça como metas de Estado, e não apenas de governo. Para alcançar esse objetivo, é essencial garantir a previsibilidade e a consistência no orçamento atribuído a cada empreendimento.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. Redação. **Promulgada emenda constitucional do teto de gastos públicos.** 15/12/2016. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos> Acesso em: 23 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.834, de 30 de abril de 2009.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e das Funções Gratificadas do Comando da Aeronáutica, do Ministério da Defesa, e dá outras providências (Revogado pelo Decreto nº 11.237/2022). Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Decreto/D6834.htm Acesso em: 23 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 11.237, de 18 de outubro de 2022.** Aprova as Estruturas Regimentais e os Quadros Demonstrativos dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Comando da Aeronáutica do Ministério da Defesa e da Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11237.htm#art9 Acesso em: 17 ago. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 15 de novembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm Acesso em: 12 fev. 2023.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm Acesso em: 13 ago. 2022.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa.** Ministério da Defesa, 2016). Versão sob apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, art. 9º, § 3º). Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/pnd_end_congresso_.pdf . Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 264/GC3, de 28 de abril de 2010.** Aprova a edição do Regulamento da Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate. Disponível em

<https://www.sislaer.fab.mil.br/terminalcendoc/Busca/Download?codigoArquivo=13958> Acesso em: 23 ago. 2022.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional. Ministério da Defesa, 2012.** Disponível em:

https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf. Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional. Ministério da Defesa, 2020.** Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **Portaria N° 2.102/GC3, de 18 de dezembro de 2018.** Aprova a reedição do Plano Estratégico Militar da Aeronáutica. . Boletim do Comando da Aeronáutica: nº 222, de 20 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/Download/arquivos/pemaer.pdf> . Acesso em: 17 set. 2022.

BRASIL. **Relatório de Dados de Gestão da COPAC (2021).** Disponível em: https://www.fab.mil.br/Download/arquivos/sic/relatoriodegestao2022/Principais_projetos.pdf Acesso em: 20 maio 2023.

CODACE. Comitê de Datação de Ciclos Econômicos. **Cronologia Trimestral do Ciclo de Negócios Brasileiros - Duração e Amplitude.** 4/8/2015. Disponível em: https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-03/comite-de-datacao-de-ciclos-economicos-comunicado-de-4_8_2015.pdf Acesso em: 23 fev. 2023.

DEFESANET. **SIPRI – Gastos globais em defesa somam US\$ 1,7 trilhão.** 4/6/2018. Disponível em: defesanet.com.br Acesso em: 23 jun. 2022.

ESTEVES, Jomar Gaudereto. **Impactos das restrições orçamentárias anuais na consecução de projetos estratégicos da FAB.** Rio de Janeiro: ESG, 2022.

FONSECA NETO, Isaac Cordeiro da. **A regularidade orçamentária no Comando da Aeronáutica: uma visão estratégica de defesa.** Rio de Janeiro: ESG, 2022. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/1594/1/CAEPE.40%20TCC%20VF.pdf> Acesso em: 8 nov. 2022.

GARCIA, Antonio Carlos. Embraer. **Comunicado ao mercado.** 12/11/2021. Disponível em: <https://www.defesanet.com.br/kc390/noticia/42664/kc-390-Embraer-comunicado-ao-mercado/> Acesso em: 12 ago. 2022.

GIAMBIAGI, Fábio; TINOCO, Guilherme. **O teto do gasto público: mudar para preservar.** BNDES, setembro, 2019. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/18620/1/PRFol_Teto%20do%20gasto%20publico_BD.pdf Acesso em: 30 mar. 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MALHOTRA, Naresh. **Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada.** 4º ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

RIBEIRO, Cássio Garcia. Desenvolvimento Tecnológico Nacional: O Caso Kc-3901. In: RAUEN, André Tortato (org.). **Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil.** Brasília: Ipea, 2019.

RIBEIRO, Cássio Garcia. Encomendas tecnológicas realizadas pela FAB: o Programa KC-390. **Radar.** 52. Ago. 2017. pp. 11-14. Disponível em:

https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/radar/170801_radar_52_cap_03.pdf
Acesso em: 13 mar. 2022.