



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA  
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 2/2023

**RICARDO PEREIRA MATHEUS**, Cap Eng

**O uso de acordos de compensação como instrumento diplomático pela Força  
Aérea Brasileira**

Rio de Janeiro

2023

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA  
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 2/2023

**RICARDO PEREIRA MATHEUS, Cap Eng**

**O uso de acordos de compensação como instrumento diplomático pela Força  
Aérea Brasileira**

Trabalho de conclusão de curso apresentado no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica como requisito parcial para aprovação no Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Liderança com Ênfase em Gestão no COMAER.

Linha de pesquisa: Relações Institucionais

Orientador: Allison Nunes Fernandes, Cap Eng

Rio de Janeiro  
2023

**RICARDO PEREIRA MATHEUS, Cap Eng**

**O uso de acordos de compensação como instrumento diplomático pela Força  
Aérea Brasileira**

Trabalho de conclusão de curso apresentado  
no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da  
Aeronáutica.

Aprovado por:

---

**Eduardo Mendes Marcondes, Maj Av**  
EAOAR

---

**Allison Nunes Fernandes, Cap Eng**  
EAOAR

Rio de Janeiro  
2023

## RESUMO

Os acordos de compensação tecnológica, industrial e comercial realizados na Força Aérea Brasileira são regidos pela ICA 360-1/2020, que informa todos os preceitos a serem seguidos para a negociação desse instrumento contratual. Esses acordos obrigam os fornecedores estrangeiros a compensarem compras com valores superiores a US\$ 50.000.000,00 em doze meses, muitas vezes através de transferência de tecnologia para produção nativa do produto adquirido. Esses acordos fomentam as relações institucionais nacionais e internacionais da FAB com a possibilidade, ainda subutilizada na ICA, de expandir sua atuação diplomática no setor global de defesa. Para delinear como essas relações diplomáticas ocorrerão, a ICA 360-1/2020 precisa ser reeditada para prever a utilização dos acordos como instrumento diplomático da FAB com instituições e empresas estrangeiras, em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores. A natureza dos acordos de compensação permite ampliar, de forma geral, as relações institucionais da FAB, tanto no campo de pesquisa e desenvolvimento quanto no setor produtivo de defesa, culminando em uma atuação mais ampla perante a sociedade. Além disso, a atuação não-coercitiva da FAB na política externa brasileira pode ser ampliada para englobar o uso desses acordos de compensação em conjunto com o Itamaraty. Sendo assim, a reedição da ICA trará benefícios diretos para as organizações militares envolvidas nesses acordos, como por exemplo a COPAC, através de programas e parcerias a longo prazo com outros países. Além disso, a solução pode ser replicada pelo Ministério da Defesa e pelas outras Forças, expandindo a atuação do setor na política externa brasileira.

**Palavras-chave:** Acordos de Compensação. Relações Institucionais. Política Externa. Relações Internacionais.

## 1 INTRODUÇÃO

A Instrução do Comando da Aeronáutica (ICA) 360-1/2020 dispõe sobre os preceitos para a negociação de acordos de compensações tecnológica, industrial e comercial no âmbito da Força Aérea Brasileira (FAB). O documento conceitua os acordos de compensação como um instrumento legal que formaliza o compromisso e as obrigações de fornecedores estrangeiros em compensar compras ou contratações internacionais realizadas pelas Forças Armadas, podendo ser diretamente com empresas internacionais ou indiretamente através de empresas nacionais que precisem importar para o cumprimento dos contratos (BRASIL, 2020, p. 9). Conforme a Portaria GM-MD nº 3.662, de 2 de setembro de 2021, toda negociação realizada por uma das Forças para definir contratos de importação com valor líquido igual ou superior a US\$ 50.000.000,00, num período de doze meses, obrigatoriamente precisa incluir um acordo de compensação, sendo opcional em casos com um valor inferior desde que seja de interesse do Ministério da Defesa (BRASIL, 2021).

Bonacina *et al.* (2019) explicam que o envolvimento da FAB com diversas empresas e instituições partícipes do processo de transferência de tecnologia permitiu, historicamente, que a indústria aeroespacial brasileira desse saltos tecnológicos através de tais acordos, como com a compra das aeronaves Gripen NG da empresa sueca Saab AB. Porém, percebe-se que o potencial diplomático desses acordos tende a ser subutilizado pelas organizações envolvidas em detrimento dos focos tecnológico e econômico, visto que não há envolvimento direto do Ministério das Relações Exteriores nos processos previstos na ICA 360-1/2020.

Este ensaio então defende que a ICA 360-1/2020 seja reeditada para prever a utilização dos acordos de compensação como instrumento diplomático da FAB com instituições e empresas estrangeiras e em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores.

Os acordos de compensação demonstram-se ferramentas ideais para ampliar de forma geral as relações institucionais da FAB, tanto no campo de pesquisa e desenvolvimento quanto no setor produtivo de defesa, permitindo uma atuação ampla perante a sociedade. Além disso, a atuação não-coercitiva da FAB também pode ser ampliada no nível internacional por meio desses acordos de compensação na política externa em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores.

## 2 DESENVOLVIMENTO

Apesar de possuir outras possíveis definições, os acordos de compensação a serem tratados neste ensaio serão com base na definição da ICA 360-1/2020, visto que é o documento sugerido de ser reeditado. Esta instrução também define os principais atores envolvidos com esses acordos, o fluxo a ser seguido na tramitação dos processos, a relevância do assunto para a FAB e diversos modelos a serem utilizados pelas organizações que decidirão optar por tal instrumento.

A ICA 360-1/2020 estabelece tais medidas compensatórias como práticas voltadas para o “fortalecimento da produção de bens, do desenvolvimento tecnológico ou da prestação de serviços, com a intenção de gerar benefícios de natureza tecnológica, industrial ou comercial” (BRASIL, 2020, p. 20). Esses benefícios são desdobrados em diversos tipos de interação que os países podem acordar para realizar tais compensações, aumentando assim os vínculos políticos, sociais e econômicos.

### 2.1 Ampliação das relações institucionais através dos acordos de compensação

Os acordos de compensação são instrumentos utilizados há tempos na indústria de defesa do Brasil, com os primeiros desse tipo ocorrendo no início dos anos 50 quando a FAB adquiriu as aeronaves Gloster Meteor TF-7 e F-8 da Inglaterra. Posteriormente, na década de 80, o Exército Brasileiro (EB) contratou helicópteros franceses da Eurocopter e helicópteros Black Hawk da empresa americana Sikorsky (DE MEDEIROS, 2020, p. 119). Esses acordos foram sendo realizados com o intuito de expandir a atuação nacional no setor de defesa através de uma capacitação regional na produção em série de produtos importados, servindo como um investimento obrigatório nos parques industriais nacionais.

Quando utilizados em contratações de grande porte e de alta complexidade tecnológica, tais acordos envolvem diversos setores que, a princípio, podem não ter relacionamentos diretos ou projetos cooperativos. Como exemplo desses setores, temos as Forças Armadas estrangeiras, o polo industrial, universidades e empresas privadas de defesa, entre outros possíveis atores, tanto nacionais quanto internacionais. Essas relações se tornam obrigatórias devido à natureza desses

acordos, visto que a complexidade da absorção tecnológica e um novo conceito para a linha de produção nacional requerem uma cooperação mais estreita.

Corroborando com essa diversidade de relações, Rocha, Da Silva e Menezes (2021, p. 270) analisaram o impacto nas empresas beneficiárias do Programa H-X BR, relacionado à Simulação de Aeronaves de Asa Rotativa da Aviação do Exército. Foi relatado pelos autores que a transferência de tecnologia envolveu “as melhores práticas no desenvolvimento de simuladores de aeronaves, principalmente na área relacionada à engenharia de automação industrial”, o que inclusive pode ter aplicação dual para também desenvolver simuladores de uso civil. Os agentes do Exército reforçaram que esse uso dual permite a utilização desses simuladores “pelos órgãos da esfera civil, o que abre um possível mercado para a empresa beneficiária ou para a comercialização de treinamento em simulador para aqueles órgãos, por parte da Aviação do Exército Brasileiro” (ROCHA; DA SILVA; MENEZES, 2021, p. 271).

A aplicabilidade na esfera civil dos acordos exemplifica o quão abrangentes suas atuações e seus envolvimento podem ser, sendo a FAB o principal ator dessas ligações com os demais setores e envolvidos. Tanto esse exemplo quanto o das aeronaves Gripen NG demonstram a complexidade e a criticidade das tecnologias a serem absorvidas, assim como o possível salto tecnológico, o que aconteceria com mais dificuldades se esses instrumentos não fossem utilizados pelo Estado. Silva (2015, p. 348) argumenta que uma estrutura formal do Estado com representantes da indústria, do governo, da academia e dos centros de pesquisa é de fundamental importância para o desenvolvimento de uma política nacional voltada ao fomento da base industrial.

O autor cita que as relações institucionais derivadas dos acordos de compensação permitem diversos benefícios, como a criação de um ambiente institucional de consulta para toda a indústria. Esse ambiente se torna um grande banco de dados capaz de produzir informações, referências e demarcações mercadológicas, permitindo estudos para políticas públicas e o direcionamento de investimentos (SILVA, 2015, p. 349). A ICA 360-1/2020 então precisa ser reeditada para prever a utilização dos acordos como instrumento diplomático da FAB com instituições e empresas estrangeiras, sendo os acordos de compensação ferramentas ideais para ampliar de forma geral essas relações institucionais e permitir uma atuação ampla perante a sociedade.

## 2.2 Ampliação da ação não-coercitiva da FAB no cenário internacional

A Constituição Federal de 1988 embasa o uso do instrumento dos acordos de compensação como forma de política externa em seu artigo 4º através dos seus incisos I (independência nacional) e IX (cooperação entre os povos para o progresso da humanidade). A Constituição também dá ênfase especial em seu Parágrafo Único: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, 1988). Essa visão de política externa no documento basilar do Estado reforça a oportunidade de uso das Forças Armadas como agentes diplomáticos. Uma das formas possíveis desse uso é a utilização de contratações com acordos de compensação, que reforçam a independência nacional e a cooperação entre nações para o progresso tecnológico.

De Almeida Silva (2015, p. 183) afirma que “a diplomacia se constitui e se institucionaliza pelas práticas sociais, crenças e normas que são reproduzidas, no tempo e no espaço, pelos agentes oficiais”. A atuação da FAB como um agente oficial, e um possível ator diplomático, permitiria através desses acordos que suas organizações realizassem essas práticas não coercitivas, normas e crenças dentro da diplomacia brasileira. Apesar de as Forças Armadas serem comumente citadas no contexto coercitivo, há recursos militares tangíveis e intangíveis muito usados em situações não coercitivas, como a designação de adidos militares, acordos bilaterais e multilaterais entre Forças de diferentes Estados, apoio à ajuda humanitária, entre outros.

Essas diversas atividades não coercitivas permitem uma atuação social das Forças Armadas de extrema relevância na Política Externa e dão uma dimensão cooperativa para seus relacionamentos externos, desde que a natureza, o escopo e a utilidade dessas relações fiquem bem definidas. De Almeida Silva (2015, p. 191) amplia essa atuação diplomática ao adicionar a camada da prática social que “envolve um conjunto de aspectos e tarefas não relacionados especificamente com questões técnico-militares ou específicas das Forças Armadas, tratando de temas político-estratégico”.

Esse fenômeno de uma diplomacia de defesa está alinhado com as possibilidades que os acordos de compensação podem trazer para o setor de defesa nacional, para auxiliar na solidificação das Forças Armadas como uma instituição da

sociedade internacional. Através da utilização dos acordos, é possível realizar parcerias internacionais voltadas para a transferência de tecnologia com países de interesse diplomático. Essas interações, tanto para a absorção quanto para a propagação tecnológica, criam novas rotas comerciais de defesa e fortalecem blocos econômicos, como o Mercosul previsto na Constituição Federal.

Em relação à uma participação ativa do Brasil no setor de defesa do Mercosul, Pierre e Zague (2017, p. 316) sinalizam que uma cooperação sul-americana seria uma oportunidade para fomentar a indústria brasileira de defesa, permitindo o desenvolvimento de uma cadeia produtiva regional. Devido ao seu peso econômico e sua capacidade industrial, os autores vislumbram para o Brasil um papel de destaque, com ênfase em quatro aspectos:

1. na criação de mecanismos para transferir tecnologia; 2. na capacitação tecnológica de mão de obra qualificada nos países do subcontinente; 3. na formação de especialistas no gerenciamento de programas na área da Indústria de Defesa; e 4. no desenvolvimento de mecanismos de financiamento para os programas do Conselho de Defesa Sul-Americano. (PIERRE; ZAGUE, 2017, p. 317).

Aguilar e Mendonça (2021, p. 171) ressaltam que há um binômio de diplomacia e guerra que aproximam os Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores, visto que ambos precisam buscar uma articulação de seus pontos de vista e objetivos para atuar em um cenário externo tanto de paz quanto de ameaça. Os acordos de compensação podem oferecer essa aproximação entre os Ministérios através de uma revisão diplomática sobre o uso desse instrumento pelo Ministério da Defesa. Além disso, uma participação maior do Itamaraty nos processos de definição, de avaliação e de aceitação das demandas técnicas proporcionaria uma avaliação mais completa dos acordos na fase de aquisição.

Para que a FAB possa adicionar a diplomacia na justificativa do uso de acordos de compensação, não apenas analisar o valor total ou a demanda técnica, é necessária a revisão de um dos principais documentos da Aeronáutica que trata sobre os preceitos para a negociação desses acordos. A ICA 360-1/2020 não inclui em seus processos e orientações a criação de um canal de conversa direto com o Ministério das Relações Exteriores, nem a participação de seus agentes nas diversas etapas necessárias para a celebração desse tipo de instrumento. Uma reedição do documento sob esse prisma diplomático possibilitaria o estreitamento dessa relação e expandiria a participação ativa da FAB na política externa brasileira.

### 3 CONCLUSÃO

Uma revisão da ICA 360-1/2020, com um enfoque maior nas possibilidades diplomáticas dos acordos de compensação, permitiria que a FAB se transformasse em um ator importante na política externa em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores. A utilização desses acordos para a absorção de tecnologia de ponta e para o fomento à base industrial de defesa possui grande relevância para a soberania nacional. Porém, uma visão puramente direcionada ao aspecto técnico diminui o potencial que esse instrumento tem de gerar parcerias futuras com os países exportadores através de uma relação mais diplomática.

A natureza complexa das tecnologias previstas nos acordos de compensação faz com que a contratante intrinsecamente amplie suas relações institucionais com representantes da indústria, do governo, da academia e dos centros de pesquisa. Essas relações contribuem diretamente para o avanço tecnológico da sociedade ao possibilitar espaços para novas relações duradouras com atores globais.

Além do potencial intrínseco dos acordos em gerar novos relacionamentos institucionais, a atuação não-coercitiva da FAB na política externa pode ser expandida com novos processos criados especificamente para uma atividade diplomática. Em conjunto, seria cobrada uma maior participação do Ministério das Relações Exteriores nas fases de contratação desses acordos.

Uma revisão da ICA 360-1/2020 pelo Comando da Aeronáutica e pelo Itamaraty adicionaria processos diplomáticos na aquisição de acordos de compensação. As relações institucionais atuais advindas desses acordos poderão ganhar uma maior abrangência e permitir uma atuação mais ativa da FAB no cenário global de defesa.

Esse novo paradigma trará benefícios diretos para as organizações militares da FAB envolvidas nas aquisições desses acordos, como por exemplo a Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate (COPAC), através de programas e parcerias a longo prazo com esses países. Há também benefícios para a sociedade, pois essa atuação diplomática expansiva permitirá que outros setores envolvidos com os acordos possam usufruir desses relacionamentos. Além de essa mudança beneficiar a FAB como um todo, o Ministério da Defesa e as outras Forças também poderão replicar essa nova visão diplomática dos acordos de compensação e expandir suas atuações na política externa.

## REFERÊNCIAS

AGUILAR, S.; MENDONÇA, T. Brasil e Forças Armadas: dissuasão, política externa e emprego interno. **Colombia Internacional**, n. 107, p. 163-190, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.7440/colombiaint107.2021.07>. Acesso em: 17 jul. 2023.

BONACINA, A. *et al.* O acordo de compensação *offset* entre Brasil e Suécia: o projeto F-X2 e o Gripen Ng. **Revista Perspectiva: reflexões sobre a temática internacional**, v. 11, n. 21, 2019. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/RevistaPerspectiva/article/view/81134>. Acesso em: 17 jul. 2023.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Portaria nº 393/GC4, de 20 de março de 2020. Aprova a reedição da Instrução que dispõe sobre os Preceitos para a Negociação de Acordos de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial na Aeronáutica (ICA 360-1). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 49, f. 3652, 24 mar. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria nº 3.662/GM-MD, de 2 de setembro de 2021. Estabelece a Política de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial de Defesa - PComTIC Defesa. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 169, p. 9-10, 6 set. 2021.

DE ALMEIDA SILVA, A. R. A Diplomacia de Defesa na Política Internacional. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 21, n. 2, p. 179–202, 2015. Disponível em: <https://www.revistadaegn.com.br/index.php/revistadaegn/issue/view/42>. Acesso em: 17 jul. 2023.

DE MEDEIROS, F. E. L. O Programa SISFRON e a Estratégia Nacional de Defesa: Contribuições no tocante à autonomia da Base Industrial de Defesa em tecnologias sensíveis. **A Defesa Nacional**, v. 106, n. 839, 2020. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/ADN/article/view/3341>. Acesso em: 17 jul. 2023.

PIERRE, H. L. S.; ZAGUE, J. A. A indústria de defesa e a autonomia estratégica: a posição do Brasil e a cooperação em defesa na América do Sul. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 23, n. 2, p. 297-327, 2017. Disponível em: <https://www.revistadaegn.com.br/index.php/revistadaegn/article/view/559>. Acesso em: 17 jul. 2023.

ROCHA, E. L. A.; DA SILVA, L. E. M. C.; MENEZES, J. E. S. Impacto dos acordos de *offset* em empresas beneficiárias: um estudo de caso das ações desenvolvidas no programa H-X BR. **Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor**, v. 8, n. 1, p. 245-284, 2021. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/repats/article/view/13736>. Acesso em: 17 jul. 2023.

SILVA, R. A. Acordo de Compensação (*offset*) em itens de defesa: Uma perspectiva do setor aeronáutico. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, v. 10, n. 2, p. 317-353, 2015. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rdiet/article/view/6312>. Acesso em: 17 jul. 2023.