

# SUSPENSÃO DA AJUDA À UCRÂNIA PELOS EUA: ALAVANCA PARA FORÇAR ZELENSKY A NEGOCIAR?

Por Marco Antonio de Freitas Coutinho\*



*Imagem criada por inteligência artificial.*

*Uma análise do orçamento ucraniano para 2025 mostra que foi elaborado com base em premissas duvidosas e com erros de planejamento, com claro potencial para obrigar Zelensky a entrar em negociações.*

**E**m 20 de janeiro de 2025, o novo governo dos EUA publicou uma das muitas ordens executivas assinadas pelo recém-empossado presidente Donald Trump. Muito se especulou sobre essa medida em particular, que recebeu o nome de “*Reevaluating and Realigning United States Aid*” (Reavaliando e Realinhando a ajuda dos Estados Unidos): quais países seriam afetados? A medida afetaria a Ucrânia? Se sim, ela envolveria a ajuda militar ou somente outros tipos de ajuda financeira?

O objetivo deste artigo é aprofundar melhor esse assunto, de forma a avaliar o impacto da medida para o esforço de guerra ucraniano. Recentemente, publiquei no Blog Velho General um artigo intitulado [O Plano Biden de ajuda à Ucrânia](#), no qual exploro o assunto da ajuda norte-americana à Ucrânia. Sugiro aos leitores que procurem lê-lo previamente antes de iniciar a leitura do presente trabalho.

Para entendermos o impacto da referida Ordem Executiva de Trump, e cumprida imediatamente pelo novo secretário de Estado Marco Rubio, vamos fazer uma revisão abrangente do tema:

- Apresentar a ordem executiva de 20 de janeiro de 2025;
- Detalhar os programas de ajuda financeira dos EUA para a Ucrânia, particularmente do USAID;
- Conhecer o volume da ajuda financeira da União Europeia;
- Conhecidas as principais fontes externas de financiamento, apresentar o orçamento ucraniano para 2025, a fim de avaliar os impactos de eventuais restrições sobre o funcionamento do governo ucraniano em geral, e seu esforço de guerra em particular.

## A ORDEM EXECUTIVA DO GOVERNO TRUMP, DE 20 DE JANEIRO DE 2025

O objetivo da Ordem Executiva de Trump está descrito no seu item 3, cuja transcrição é a seguinte:

*“Uma pausa de 90 dias na assistência externa ao desenvolvimento dos Estados Unidos será realizada para avaliação de eficiências programáticas e consistência com a Política Externa dos Estados Unidos. Todos os chefes de departamentos e agências com responsabilidade por programas de assistência ao desenvolvimento estrangeiro dos Estados Unidos devem imediatamente suspender novas obrigações e desembolsos de fundos de ajuda ao desenvolvimento para países estrangeiros e organizações não-governamentais implementadoras, organizações internacionais e contratantes, na pendência de revisões de tais programas de eficiência programática e consistência com a Política Externa dos Estados Unidos, a ser conduzida dentro de 90 dias a partir desta ordem” (tradução nossa).*

Da leitura da Ordem Executiva, verifica-se que todos os chefes de departamento e de agências do governo dos EUA devem suspender qualquer tipo de ajuda oriunda dos fundos de ajuda ao desenvolvimento (*Development Assistance Funds*).

Segundo o governo dos EUA (<https://www.foreignassistance.gov>), os “*development assistance funds*” são recursos alocados anualmente para apoiar o desenvolvimento e crescimento de países estrangeiros em áreas como educação, saúde, infraestrutura, governação democrática e segurança. Aqui estão algumas das principais categorias e valores para apoio à países estrangeiros em 2025:

- Assistência Econômica Desenvolvimento: US\$20,22 bilhões;
- Ajuda Humanitária: US\$14,55 bilhões;
- Paz e Segurança: US\$10,83 bilhões;
- Saúde: US\$9,97 bilhões;
- Suporte ao Programa: US\$5,13 bilhões;

- Programas Multisetoriais: US\$2,86 bilhões;
- Democracia, Direitos Humanos e Governança: US\$2,69 bilhões;
- Educação e Serviços Sociais: US\$1,59 bilhões;
- Meio Ambiente: US\$1,51 bilhões.

Bem, mas vamos tentar identificar do que se trata a ajuda no caso específico da Ucrânia.

Após uma consulta ao site da Foreign Assistance dos EUA, é possível verificar que essa ajuda é muito abrangente e não envolve apenas o USAID (programa de ajuda humanitária dos EUA), que algumas fontes vêm afirmando ser o único atingido, inclusive o próprio presidente ucraniano, Volodymyr Zelensky.

Logo de cara é possível constatar que se trata de centenas de programas, todos eles mantidos sobre o sigilo do “Foreign Aid Transparency and Accountability Act”, de 2016, devido a questões de segurança nacional.

Também se observa que os Presidential Drawdown Authority (PDA) aprovados pelo presidente Joe Biden em seus últimos dias de governo estão presentes na lista. Sobre essa ajuda, os valores constantes não são sobre o valor do material fornecido, pois todo ele é retirado dos estoques e dotações existentes nas Forças Armadas dos EUA. Os valores que constam do site do Foreign Assistance abrangem apenas os custos de transporte e desembarço alfandegário. Ou seja, os valores na prática são muitíssimas vezes maiores.

Nos demos ao trabalho de somar apenas as ajudas cuja agência gerenciadora é o Departamento de Defesa dos EUA, que incluem todo o tipo de ajuda, inclusive as PDA, e o total previsto para desembolso já autorizado pelo governo Biden para 2025 é de US\$ 182,488,326.00, ou seja, aproximadamente 182 milhões e quinhentos mil dólares, lembrando que os valores dos PDA incluem somente despesas logísticas, e não o valor do material fornecido.

Há também centenas de outros programas passíveis de emprego nas Forças Armadas ucranianas, a maioria sob a responsabilidade do Departamento de Estado, sob a rubrica “Conflict, Peace and Security”, para os quais me faltou tempo e paciência para contabilizar, devido ao enorme volume de informações.

Da análise da Ordem Executiva, e do que o governo dos EUA designa como “Development Assistance Funds”, fica claro que a suspensão por 90 dias de tais fundos trará um grande impacto para o esforço de guerra ucraniano.

## **DETALHAMENTO DOS PROGRAMAS SUPLEMENTARES DE AJUDA FINANCEIRA DOS EUA PARA A UCRÂNIA, GERENCIADOS PELA USAID**

Para um levantamento mais detalhado de programas considerados suplementares, consultamos o Congressional Research Service (CRS) do Congresso dos EUA.

Em janeiro de 2025, o Congresso se apropriou de um total de quase US\$ 174,2 bilhões, previstos nas dotações do ano fiscal de 2022 até o ano fiscal de 2024, em dotações suplementares destinadas a uma resposta à Rússia na guerra contra a Ucrânia. Desse montante, o Congresso se apropriou US\$ 37,8 bilhões para o Fundo de Apoio Econômico e Assistência para contas da Europa, Eurásia e Ásia Central, ordenando que uma parte dessa assistência seja disponibilizada apoio financeiro direto ao Governo da Ucrânia do orçamento central do Governo dos EUA.

O principal gerente desse fundos é a Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID), que dispõe de um fundo de cerca de US\$ 30 bilhões para esse apoio, inclusive por meio de três mecanismos do Banco Mundial. Separadamente, a USAID também garantiu o reembolso de US\$ 20 bilhões em empréstimos realizados pelo Fundo Monetário Internacional ao Governo da Ucrânia.

A USAID apoiou o empréstimo com fundos da Foreign Assistance dos EUA para o ano fiscal de 2024, e nesse caso o empréstimo em si deve ser reembolsado posteriormente com receitas de ativos soberanos russos imobilizados nos EUA, caso o novo governo assim entenda.

Sobre os recursos originários do Banco Mundial, a instituição estabeleceu um Fundo Fiduciário de Multidoadores para a Ucrânia (MDTF), em março de 2022. Tal fundo destina-se a reduzir custos de processos e de transação associados a transferências individuais, consolidando os recursos dos doadores para transferência para a Ucrânia. A USAID destinou um bilhão de dólares no ano fiscal (FY, *full year*) 2022 para o MDTF.

Também há o chamado Fundo Fiduciário de Doador Único (SDTF), que foi criado em julho de 2022 como mecanismo específico para apoio direto dos EUA à Ucrânia. Este último tem sido usado para financiar serviços de saúde na Ucrânia. A USAID possui também um fundo de US\$ 1,7 bilhão para o SDTF, que vem sendo empregado desde o início da Guerra Russo-Ucraniana (a partir de fevereiro de 2022).

Na Ucrânia, a USAID possui uma Equipe de Resposta de Assistência a Desastres (*Disaster Assistance Response Team*, DART). A USAID apoia parceiros humanitários internacionais no fornecimento de alimentos, assistência médica, dinheiro multiuso, proteção, abrigo e apoio à água, saneamento e higiene para populações necessitadas em toda a Ucrânia.

A USAID também apoia parceiros para fornecer assistência a pessoas em risco durante as estações frias de inverno do país, como cobertores, materiais de reparo de abrigos e roupas quentes. O governo dos EUA é o maior doador de assistência humanitária para pessoas na Ucrânia e para aqueles que fogem para países vizinhos, fornecendo desde o início da guerra, em 24 de fevereiro de 2022, um total de US\$ 2,6 bilhões em ajuda humanitária, US\$ 5 bilhões em assistência ao desenvolvimento e mais de US\$ 30 bilhões em apoio orçamentário direto.

A USAID possui os seguintes programas na Ucrânia, conforme apresentado pelo site da agência:

- Assistência Multiuso em Dinheiro, destinada a apoiar instituições como a Cruz Vermelha Internacional, o Crescente Vermelho, órgãos da ONU (ACNUR, UNICEF, WFP e ONG com valores em espécie para necessidades imediatas de cerca de 520 mil pessoas na Ucrânia;
- Proteção, destinado à programas de proteção a civis contra violência doméstica, exploração no trabalho, separação familiar e violência sexual. Os valores para 2025 não são apresentados, mas o programa destina-se a atender 602 mil pessoas na Ucrânia;
- Segurança Alimentar: destinado a apoiar o Fundo Alimentar Mundial da ONU (WFP). Conta com 1, 4 milhões de pessoas atendidas na Ucrânia.
- Saúde: apoiando 838 hospitais ucranianos, com um público-alvo de 2,7 milhões de cidadãos da Ucrânia;
- Abrigo: apoia 13 ONGs que proporcionam alojamento para pessoas ucranianas deslocadas, num público-alvo de 150 mil pessoas.
- Apoio sanitário: fornecimento de itens de higiene, água potável e serviços de saneamento para populações ucranianas afetadas, em parceria com a UNICEF e ONGs, com público-alvo de 5,2 milhões de pessoas na Ucrânia.

Da análise da atuação da USAID, é possível constatar que a suspensão dos programas de assistência norte-americanos à Ucrânia por 90 dias, mesmo considerando apenas esta agência, trariam um prejuízo enorme à capacidade do governo ucraniano substituir essas fontes de receita no seu próprio orçamento, sem comprometer os valores previstos para a campanha militar.

## VOLUME DA AJUDA FINANCEIRA DA UNIÃO EUROPEIA

Desde o início da Guerra com a Rússia, o início a União Europeia (EU) e seus estados-membros disponibilizaram cerca de 134 bilhões de euros para apoiar a Ucrânia e a sua população.

Desse total, a destinação foi a seguinte (União Europeia, 2025):

- Apoio financeiro, econômico e humanitário: 7, 3 bilhões de euros;
- Apoio Militar: 48,3 bilhões de euros;
- Apoio à refugiados: 17 bilhões de euros;
- Recursos obtidos com fundos russos congelados: 1,5 bilhão de euros.

No caso do apoio militar, os recursos foram destinados à formação de mais de 70 mil militares ucranianos, assim como em outras atividades, como:

- Apoio à segurança nuclear e para a desminagem na Ucrânia;
- Apoio para garantir total responsabilização por crimes de guerra e outros crimes graves;
- Apoio diplomático à Ucrânia.

Outros aportes de recursos foram fornecidos por meio de programas específicos, como o caso do Programa de Proteção Energética, que mobilizou mais de dois bilhões de euros desde 2022.

Da análise realizada, verifica-se que a ajuda da União Europeia para a Ucrânia é bastante considerável, mas há sérias dúvidas de que ele possa ser aumentado no ano de 2025, no caso de problemas com as fontes de financiamento norte-americanas.

## ORÇAMENTO UCRANIANO PARA 2025

Em 19 de novembro de 2024, o parlamento ucraniano (*Verkhovna Rada*) aprovou a lei orçamentária de 2025, especificando que os gastos do país serão de 3,94 trilhões de *hryvnias* (aproximadamente US\$ 95,5 bilhões). Entretanto, o orçamento prevê receitas de apenas 2,34 trilhões de *hryvnias* (aproximadamente US\$ 56,7 bilhões). Como nos anos anteriores, o orçamento deve ter um déficit significativo de 1,6 trilhão de *hryvnias* (US\$ 38,8 bilhões).

O aspecto preocupante é que este orçamento foi elaborado sob a premissa de que a Ucrânia teria fontes estáveis de financiamento estrangeiro, o que já se mostra um erro de planejamento, pois sabia-se que a administração Trump prometia rever programas de ajuda financeira, o que já se confirmou com a Ordem Executiva da Casa Branca de 20 de janeiro de 2025.

Sobre os gastos previstos, e como já se podia imaginar, a maior despesa prevista, no valor total de 2,2 trilhões de *hryvnias* (aproximadamente US\$ 53,3 bilhões) será gasta em defesa. Isso equivale ao astronômico percentual de 55% do orçamento total.

Deste total para a defesa, a maior soma (um trilhão de *hryvnias*, ou 23,84 bilhões de dólares) financiará as operações das Forças Armadas, enquanto outros 488 bilhões de *hryvnias* (11,64 bilhões de dólares) foram destinados à compra, modernização e reparo de armamentos, e outros 160 bilhões de *hryvnias* (3,82 bilhões de dólares) para as operações da Guarda Nacional da Ucrânia.

De acordo com Zochowski e Zasztowt (2024), o crescimento do PIB da Ucrânia será de 2,7%, sua taxa de inflação de 9,5% e a taxa de câmbio média anual da moeda ucraniana em relação ao dólar americano será de 45 *hryvnias* por dólar.

A continuidade dos altos gastos com defesa em 2025 indica que as autoridades de Kiev não preveem o fim da guerra ou mesmo uma redução na intensidade da ação militar no próximo ano.

O foco do orçamento nos gastos militares reduz a capacidade do país de atender às necessidades da população civil, resultando em cortes nos fundos alocados para o bem-estar social. O salário-mínimo e o nível mínimo de subsistência, que são indicadores-chave que determinam os salários do setor estatal, não foram aumentados.

Assumindo uma taxa de inflação de 10% e depreciação da *hryvnia*, isso indica que os salários reais de grande parte da população diminuirão em 2025. Uma situação semelhante aplica-se ao orçamento das instituições da administração pública,

uma vez que, para a maioria delas, foi mantido ao nível deste ano. Isso também se aplica aos serviços secretos, com apenas um ligeiro aumento planejado para o Serviço de Segurança da Ucrânia (de 40 para 41,4 bilhões de *hryvnias*, ou 986,09 milhões de dólares). Como nos anos anteriores, não se pode descartar que o orçamento precise ser ajustado para aumentar os gastos.

Existem algumas dúvidas quanto às projeções de receita, que foram aumentadas em mais de 20% em comparação com o orçamento revisado para 2024. Espera-se que as receitas do imposto de renda pessoal aumentem em 110 bilhões de *hryvnias* (US\$ 2,7 bilhões); no entanto, isso depende da implementação de emendas ao código tributário, decorrentes de aumento dos impostos, que incluem, por exemplo, um aumento no imposto militar de 1,5 para 5%.

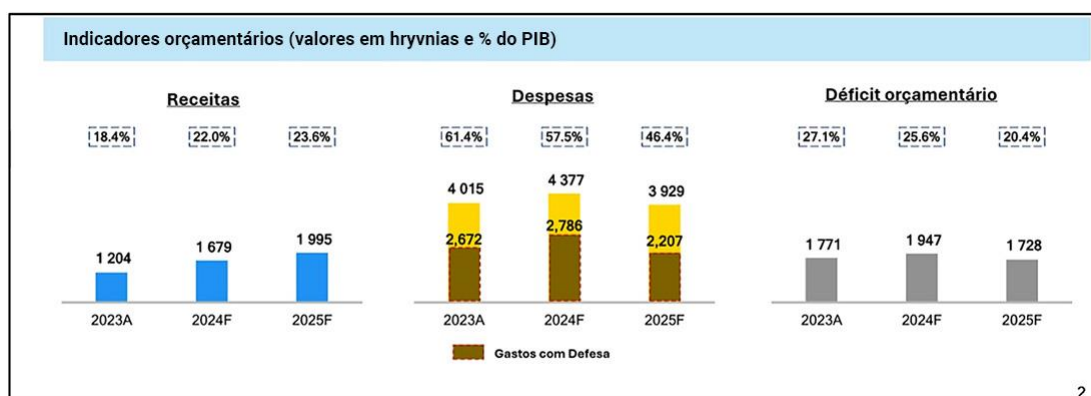


Gráfico 1: Indicadores orçamentários ucranianos (Fonte: Ministério das Finanças da Ucrânia, 2025).

Se analisarmos o Gráfico 1, os indicadores orçamentários nos mostram um quadro até melhor para o ano de 2025, com o déficit orçamentário tendo uma redução para 20,4% do PIB em 2025.

Mas como já ressaltamos, essa previsão de indicadores foi elaborada com algumas premissas questionáveis: que a atividade econômica aumentará, e com isso a arrecadação de impostos, e que a ajuda financeira externa se manteria estável.

O orçamento considera algumas outras receitas duvidosas, e a principal delas seria o recebimento do empréstimo de US\$ 50 bilhões, garantido por ativos russos congelados, e que seria garantido pela UE e pelos EUA (US\$ 20 bilhões cada), bem como pelo Reino Unido, Japão e Canadá, mas que de fato ainda não foi confirmado, particularmente por envolver questões legais, isso sem contar com um eventual retrocesso no compromisso do governo Trump com essa medida, que certamente estará na mesa de negociações com Putin.

O fato é que uma luz vermelha já se acendeu, pois o presidente Zelensky ainda não assinou a referida lei orçamentária (esperava-se formalmente que ele o fizesse em até 15 dias após sua aprovação na *Rada*), e talvez ele esteja esperando uma maior clareza quanto ao destino da assistência financeira dos EUA.

Na categoria de gastos com defesa, os fundos alocados para a compra, modernização e reparo de armamentos são de importância fundamental. Quando o projeto de lei foi encaminhado para uma segunda leitura, uma emenda foi introduzida nesta categoria de gastos, estabelecendo um precedente: alguns

armamentos serão comprados com fundos estrangeiros e não domésticos. Isso se aplica a uma soma de 90 bilhões de *hryvnias* (2,15 bilhões de dólares).

Caso essa medida seja afetada pela Ordem Executiva de Trump, isso criaria um grande gargalo para os gastos com defesa.

Outro aspecto relevante o Gráfico 1 é que se observa um dado preocupante. As receitas previstas são praticamente iguais às despesas relacionadas à segurança (mais de um terço das quais é alocado aos salários dos soldados das Forças Armadas da Ucrânia e da Guarda Nacional).

Este seria um ponto-chave, pois mesmo que a Ordem Executiva de Trump mantenha a ajuda militar, o que ainda não está confirmado, o orçamento ucraniano não possuiria recursos para as demais despesas não militares do governo.

E caso o adiamento inclua os recursos que já vimos anteriormente que estariam relacionados à ajuda militar, como os PDA e as verbas gerenciadas pelos Departamentos de Estado e Defesa, aí a situação seria extremamente crítica, pois como vimos, para que o nível de gastos possa ser mantido no nível atual de despesas com a campanha militar, a maioria dos países europeus, ou mesmo a União Europeia, não teriam orçamento suficiente para cobrir a lacuna criada com um eventual adiamento por 90 dias do fluxo de recursos dos EUA. Isso nem aventando a possibilidade de um cancelamento parcial ou total dos recursos previstos para 2025.

## CONCLUSÃO

Conforme pudemos observar na análise realizada, a Ordem Executiva de 20 de janeiro de 2025 do governo Trump é bastante abrangente, e seu prazo de validade de 90 dias, coincidentemente, regula com o prazo de 100 dias declarado pelo general Kellog, negociador de Trump para uma solução definitiva para a questão de um fim negociado para a Guerra Russo-Ucraniana.

Essa Ordem Executiva pode ter sido complementada por outras instruções sigilosas do presidente Trump, que tragam um direcionamento mais claro para seu objetivo político.

Mas o fato é que essa Ordem tem potencial para levar a Ucrânia, nesse período de 90 dias, a se ver obrigada a se sentar em uma mesa de negociações. Se esse foi efetivamente o propósito, somente o tempo dirá, mas o quadro que se desenha para o orçamento ucraniano em 2025 é bastante sombrio.

As únicas ameaças feitas por Trump para a Rússia foram a questão de um aumento de tarifas no comércio bilateral e um esforço norte-americano para baratear o preço do petróleo no comércio internacional. O comércio EUA-Rússia já não anda nos seus melhores dias, e uma redução do preço do petróleo afetaria todos os produtores mundiais, organizados na OPEP, inclusive do tradicional aliado norte-americano, a Arábia Saudita. Não parecem medidas efetivas.

E ainda que sejam efetivas, ao menos aparentemente, tais ameaças não parecem agravar o quadro da situação econômica russa em um período temporal de 90 ou



100 dias, da mesma forma como esse adiamento da ajuda financeira à Ucrânia pode provocar para o governo Zelensky.

O fato é que devemos permanecer atentos à evolução destes movimentos a partir de agora, e que os próximos três meses vão delinear claramente o destino da Guerra Russo-Ucraniana.

## REFERÊNCIAS

**BROWN**, Nick M.; **McCABE**, Emily M. *U.S. Direct Financial Support for Ukraine*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2025. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12305>.

**ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA**. “*Reevaluating and Realigning United States Foreign Aid*.” Ordem Presidencial Executiva, emitida em 20 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/reevaluating-and-realigning-united-states-foreign-aid/>.

**MINISTÉRIO DAS FINANÇAS DA UCRÂNIA**. *Ukraine State Budget 2025*. Kiev: Ministério das Finanças da Ucrânia, 2025. Disponível em: <https://mof.gov.ua/storage/files/Ukraine%20State%20Budget%202025.pdf?form=MG0AV3>.

**UNIÃO EUROPEIA**. *EU action in support of Ukraine*. Factsheet, 21 de janeiro de 2025. Disponível em: [https://www.consilium.europa.eu/media/paoopeas/2025\\_093\\_factsheet\\_eu-action-in-support-of-ukraine\\_21jan.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/paoopeas/2025_093_factsheet_eu-action-in-support-of-ukraine_21jan.pdf).

**ZOCHOWSKI**, Piotr; **ZASZTOWT**, Konrad. *Ukraine: Another difficult wartime budget*. 25 de novembro de 2024. Disponível em: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2024-11-25/ukraine-another-difficult-wartime-budget>.

---

*\*Marco Antonio de Freitas Coutinho é coronel da reserva do Exército Brasileiro, bacharel em Ciências Militares pela AMAN, mestre em Operações Militares pela EsAO e em Ciências Militares pela ECEME. Coutinho é pós-graduado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e mestrando em Ciência Política Internacional pela Fundação Universitária Iberoamericana (Espanha). Pode ser contatado pelo e-mail: marcocoutinho@hotmail.com.*

---