

TCC/UNICAMP
Sch65e
IE/2595

Universidade Estadual de Campinas
UNICAMP
Instituto de Economia – IE



UM ESTUDO SOBRE O PROCESSO DE OBTENÇÃO DE MATERIAL DE EMPREGO MILITAR NO EXTERIOR

Monografia de Conclusão de Curso

Stella Zucchetti Schons¹

RA: 017364

Orientadora: Dra. Maria Carolina de Azevedo de F. Souza

Banca: Dr. Miguel Juan Bacic

Dezembro de 2005

¹ stellaschons@hotmail.com

CEDOC/IE

RESUMO

Tendo em vista as acusações dos altíssimos gastos realizados pelas comissões das Forças Armadas no exterior, busca-se a compreensão do processo de aquisição de material de emprego militar realizado por elas com o fito de verificar a veracidade daquelas acusações. Também se busca encontrar as possíveis fontes de sinergia entre as comissões a fim de se cogitar maneiras de como elas poderiam ter seus processos, atualmente independentes um dos outros, melhorados e, até mesmo, e futuramente, integrados.

Palavras-chave: CEBW, CABW, CNBW, Forças Armadas, compras governamentais.

Índice

Introdução.....	4
Capítulo 1 – As Comissões de Compra das Forças Armadas Brasileiras no Exterior.....	5
1.1 Contexto Histórico do Surgimento das Comissões	5
1.2 A Comissão do Exército Brasileiro em Washington (CEBW)	6
1.3 A Comissão Naval Brasileira em Washington (CNBW) e a Comissão Naval Brasileira na europa (CNBE).....	8
1.4 A Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington (CABW) e a Comissão Aeronáutica Brasileira na Europa (CABE).....	9
Capítulo 2 – Licitação Pública.....	11
2.1 Licitação Pública	11
2.2 A Lei 8.666/93 e as Modalidades de Licitação Pública	13
2.3 Lei 8.666/93 e a CEBW.....	14
3.1 O Atual Processo de Aquisição.....	17
3.2 Fornecedores	20
3.3 Transporte e Seguros	26
3.4 O Processo de Aquisição Realizado do Brasil: Diferenças.....	27
Capítulo 4 – Fluxo de Compras.....	30
4.1 Fluxos de Compras	30
4.2 Cadeia de Valores e a CEBW	31
Conclusão 1ª Parte	35
Capítulo 5 – Sinergias e Possibilidades de Unificação	36
5.1 Referencial analítico	36
5.2 Análise.....	45
Capítulo 6 – Conclusão	53
Bibliografia.....	58
Anexo	60

Introdução

Este trabalho de monografia marca a conclusão do curso de graduação em Ciências Econômicas desta aluna. O tema escolhido foi o processo de aquisição de material de emprego militar pelas Forças Armadas brasileiras no exterior, com foco no papel de suas comissões de compra sediadas fora do País.

De tempos em tempos, surgem em alguns jornais de média circulação, como a “Tribuna da Imprensa” e “O Dia”, pequenas notas sobre o montante de recursos que tem sido aplicado por estas comissões. Em fins de junho passado, um artigo intitulado “Mordomia Fardada” na Revista Isto É Dinheiro colocava a questão novamente, de forma bastante enfática. Tais matérias despertaram o interesse de verificar sua veracidade, constatando até elas seriam procedentes. Este é, portanto, um dos objetivos deste trabalho. Também se busca verificar a possibilidade de unificação ou de intensificação da cooperação entre as comissões e progressiva integração nos pontos em que exista convergência ou, até mesmo, superposição de esforços a fim de reduzir os custos para a sociedade brasileira.

Essa discussão faz-se pertinente ao se pensar no momento que vive o País, em que o governo brasileiro persegue o corte de gastos públicos, verificando-se, desta maneira, uma contínua redução da parte do orçamento da União destinada aos investimentos em Defesa. Num contexto de escassez de recursos financeiros e de graves problemas sociais, a administração do bem público torna-se muito relevante, como bem coloca Herrmann (1998). Ainda, a relevância do estudo do assunto proposto acentua-se também pelo fato de ser pouco estudado ou, pelo menos, pouco articulado ou formalizado, de modo que se possa melhor responder às questões anteriormente colocadas.

No primeiro capítulo desta monografia é apresentado um histórico das Comissões de Compra das Forças Armadas Brasileiras. No segundo, tem-se uma breve discussão sobre licitações públicas, enquanto que no terceiro e no quarto capítulos tem-se uma análise do processo de compras realizado pela Comissão do Exército Brasileiro em Washington, das comissões a escolhida para fazer o estudo. Finalmente, no quinto capítulo, há uma discussão sobre as fontes de sinergia existentes entre a CEBW (Comissão do Exército Brasileiro em Washington) e as outras comissões de compra, da Marinha e da Aeronáutica, e, assim, como elas poderiam ser traduzidas em economia efetiva para a sociedade brasileira.

Capítulo 1 – As Comissões de Compra das Forças Armadas Brasileiras no Exterior

O objetivo deste capítulo é apresentar um breve histórico de como as Comissões de Compra das Forças Armadas Brasileiras surgiram e em que contexto, conhecimento essencial para que o restante deste trabalho de monografia seja entendido. Cabe colocar a dificuldade de encontrar bibliografia sobre o tema e, ainda, o fato de que a maior parte das informações aqui obtidas foi conseguida diretamente das Comissões.

Atualmente, existem cinco unidades das Forças Armadas Brasileiras que se encontram sediadas fora do País e que são responsáveis pelo processo de aquisições de material de emprego militar do Brasil. Três das Comissões de aquisição estão sediadas na capital dos Estados Unidos: a Comissão Naval Brasileira em Washington (CNBW), a Comissão do Exército Brasileiro em Washington (CEBW) e a Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington (CABW); enquanto as outras duas têm sede em Londres: a Comissão Naval Brasileira na Europa (CNBE) e a Comissão Aeronáutica Brasileira na Europa (CABE). Inicialmente, apresenta-se o contexto no qual elas surgiram.

1.1 Contexto Histórico do Surgimento das Comissões

A década de 1930 no Brasil foi marcada pela presença de Getúlio Vargas à frente dos destinos políticos do País, um período de acentuadas mudanças na esfera política, por um lado, com a superação do caráter descentralizado do Estado Brasileiro da época da República Velha e do poder político das oligarquias estaduais; e por outro, com o fortalecimento do Poder Executivo, que tinha suas bases nas Forças Armadas e numa burocracia civil cada vez mais centralizada (Campos, 1991).

Durante o início da Era Vargas, o Brasil mantivera relações amigáveis com a Itália, a Alemanha e o Japão, estes dois últimos importadores crescentes do algodão brasileiro. Além disso, a Alemanha tornara-se nossa fornecedora de armamentos, o que pode ser constatado pelo contrato com a Krupp, em março de 1938, reflexo da aproximação ideológica do regime político brasileiro com o fascismo

(Fausto, 2002). Em fins daquela década, já na vigência do Estado Novo, a simpatia pelos países do Eixo por parte de personalidades do governo brasileiro era explícita².

Apesar de certa afinidade ideológica, as relações Brasil – Alemanha sofreram um abalo ainda em 1938, quando o regime brasileiro finalmente conseguiu se estabilizar e eliminar o integralismo, força que escapava ao seu controle, enquanto investia contra o grupo nazista que existia no Rio Grande do Sul (Fausto, 2002).

Acontece que o governo brasileiro também apresentava uma facção afinada com os Aliados, mediante uma aproximação trabalhada por Osvaldo Aranha, Ministro do Exterior nomeado por Getúlio, e que acabou por se tornar preponderante frente à simpatia que se tinha pelo Eixo, dada a importância dos Estados Unidos nas relações comerciais com o Brasil (este, fornecedor de produtos primários).

Além disso, o bloqueio inglês provocou o recuo comercial da Alemanha na América Latina, abrindo espaço para a aproximação com o “gigante do norte”, cujos estrategistas, sob liderança de Roosevelt, se movimentavam para garantir a influência no que consideravam o círculo de segurança na América do Sul (incluindo o Nordeste brasileiro). Ao ser deflagrada a II Guerra Mundial, Getúlio dedica-se de vez às relações com os Estados Unidos, procurando tirar o maior proveito possível dessa situação de conflito. Em 1941, o Presidente passa a “falar a língua do pan-americanismo”, parte da ofensiva político-ideológica dos norte-americanos, e insiste no reequipamento econômico e militar do Brasil como condição imposta aos Estados Unidos (Fausto, 2002) em troca de apoio diplomático e, mais tarde, militar. É importante observar que as relações diplomáticas com a Alemanha foram definitivamente rompidas quando submarinos alemães torpedearam dois navios brasileiros em 1942. Dois anos depois, o Brasil vê-se compelido a enviar a Força Expedicionária Brasileira (FEB) para lutar na Europa ao lado dos aliados.

1.2 A Comissão do Exército Brasileiro em Washington (CEBW)

É em meio a esse conflito mundial e ao jogo político realizado por Vargas que a Comissão do Exército Brasileiro em Washington (CEBW), instalada na capital norte-americana, vai realizar sua

² Cabe aqui lembrar do convite que o Gen Góis Monteiro recebera para assistir manobras do Exército alemão e da simpatia pelo regime autoritário por parte do Gen Dutra. Além disso, não se pode esquecer do discurso de Getúlio a bordo do Minas Gerais sobre a decadência das democracias e do futuro prometedor dos regimes autoritários.

primeira tarefa: a Missão Militar Brasileira nos Estados Unidos foi criada em 16 de abril de 1940 e inicialmente chefiada pelo Capitão Engenheiro de Armamento Carlos Magalhães Fraenkel.

A Missão Militar Brasileira possuía caráter temporário, na medida em que a tarefa da qual estava incumbida restringia-se a receber e a embarcar para o Brasil uma partida de material bélico (canhões de grosso calibre para a Artilharia de Costa) adquirida pelo Exército Brasileiro nos Estados Unidos. Alguns meses depois, a sede da Missão foi transferida para Nova Iorque, em cujo porto seria embarcado o equipamento adquirido.

A Missão Militar foi efetivada em 1942, quando do corte definitivo de relações Brasil-Alemanha, retornando sua sede para Washington, DC, onde permanece até hoje. O Adido Militar do Exército Brasileiro junto à Embaixada do Brasil nos EUA acumulou, então, a Chefia da Missão Militar com as funções que exercia. No ano de 1948 a Missão passou a integrar o Gabinete do Ministro do Exército, nomeando-se um chefe especificamente para o exercício dessa função.

Em 1951, a Missão Militar teve sua denominação alterada para Comissão Militar Brasileira em Washington e, em 1952, um Aviso Ministerial transferiu para a Comissão a responsabilidade pelo apoio aos militares no exterior, no que se referia ao tratamento de saúde e à realização de estágios e de cursos, além da tarefa de produzir a edição brasileira da *Military Review*.

Em 1956, um novo Aviso Ministerial passava para a Comissão a responsabilidade pela realização de todas as aquisições do Exército Brasileiro no exterior, e, em 1984, a Comissão recebia sua denominação atual: Comissão do Exército Brasileiro em Washington (CEBW).

Sediada na Wisconsin Avenue, NW, nº 4632, próximo à Embaixada do Brasil e ao Centro de Washington D.C., num imóvel pertencente ao Exército Brasileiro adaptado à sua finalidade, a CEBW também opera um depósito, em Vienna, no estado da Virginia, onde são armazenados os produtos adquiridos no mercado norte-americano em trânsito para o Brasil.

De acordo com a Portaria nº 531, do Ministro da Defesa, de 21 de maio de 2004, a CEBW possui hoje as seguintes funções:

- a. Executar as atividades gerenciais de obtenção de material e de serviços de emprego militar, assim como aquelas referentes ao tráfego de carga, efetuando a prévia pesquisa de mercado,

- procurando assegurar as melhores condições de preço, qualidade e prazos de entrega e pagamento para a Força;
- b. Administrar o reparo e a revisão do material adquirido;
 - c. Administrar os recursos e compromissos financeiros sob sua responsabilidade;
 - d. Executar as atividades administrativas e de apoio ao pessoal em comissão, delegação e representação, em cursos ou em trânsito, bem como prestar apoio às aditâncias;
 - e. Contribuir para a execução, a coordenação e o controle das atividades relacionadas com a obtenção de informações técnico-científicas julgadas de interesse do Exército Brasileiro;
 - f. Acompanhar a evolução tecnológica dos materiais e equipamentos de interesse do Exército Brasileiro; e
 - g. Divulgar o Exército Brasileiro e a indústria brasileira de material de defesa, na medida de suas possibilidades e na sua esfera de ação.

1.3 A Comissão Naval Brasileira em Washington (CNBW) e a Comissão Naval Brasileira na Europa (CNBE)

A Comissão Naval Brasileira em Washington (CNBW) teve origem no Escritório de Compras da Marinha nos Estados Unidos que, conforme o seu Livro de Estabelecimento, foi criado em 1º de março de 1937, com a nomeação do então Capitão-de-Fragata Oscar de Frias Coutinho para a função de Encarregado do Escritório.

A função do Escritório de Compras da Marinha nos Estados Unidos era obter o material necessário para a construção de três navios contratorpedeiros classe “M”³ para o arsenal da Marinha Brasileira no Rio de Janeiro.

Reorganizado sob a denominação de Escritório de Compras da Marinha em Washington, em 1944, e depois transformado em Comissão Naval Brasileira através do aviso 2.016 de 02 de agosto de 1954, do Ministro da Marinha, a CNBW encontra-se subordinada à Secretaria Geral da Marinha e tem como jurisdição as Américas, a Antártida, a China o Japão e a Coréia.

³ Tipo de navio de escolta, especializado na guerra contra submarinos.

Já a Comissão Naval Brasileira na Europa (CNBE), sediada em Londres, na Inglaterra, foi criada em 29 de outubro de 1971 e encontra-se subordinada também à Secretaria-Geral da Marinha. No entanto, sua jurisdição se refere à Europa, África, Oceania e Ásia (com exceção de Japão, China e Coreia).

1.4 A Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington (CABW) e a Comissão Aeronáutica Brasileira na Europa (CABE)

Logo após a criação, em 1941, do Ministério da Aeronáutica, dois capitães-aviadores foram enviados aos Estados Unidos com a função de estabelecer os primeiros contatos com o Governo norte-americano e com empresas especializadas no ramo de aviação. O intuito era viabilizar e dar início ao processo de compras de material aeronáutico para a Força Aérea Brasileira.

De acordo com a Regulamentação da Comissão Aeronáutica Brasileira no Exterior⁴ as comissões aeronáuticas no exterior possuem como função centralizar as atividades logísticas de apoio e de serviços, a administração de acordos, ajustes e contratos, assim como outras funções que lhes forem entregues, cada uma dentro de sua jurisdição e ambas sob responsabilidade do Comando da Aeronáutica. A CABW tem como áreas de jurisdição as Américas, Antártica, Japão, China e Coreia. Localiza-se na 22nd St, NW, no. 1701, em Washington, DC.

A Comissão Aeronáutica Brasileira na Europa (CABE) originou-se da instalação de uma Divisão Aeronáutica Brasileira com sede em Londres, Inglaterra, em 1968, devido à necessidade de se obter peças sobressalentes e realizar a manutenção das aeronaves adquiridas pela Aeronáutica da Europa. Para a criação dessa divisão, também foram ressaltadas as vantagens que seriam obtidas pelo encurtamento do intervalo entre os momentos de formulação dos pedidos e de sua aquisição, ao se promover um contato mais direto com os fabricantes e produtores dos bens adquiridos.

A Comissão Aeronáutica Brasileira – Divisão Inglaterra tornou-se CABE em 20 de março de 1972, ainda com sede em Londres, com o fito de centralizar na Europa os encargos referentes à aquisição e ao recebimento de aeronaves, além de equipamentos e peças destinados à FAB. O Decreto

⁴ Portaria no. 01/GM3 de 01 de janeiro de 1997.

70.303 daquela data centralizou na CABA as questões da FAB na Europa relacionadas com a indústria aeronáutica brasileira e com a instrução e o adestramento de pessoal, tendo como áreas de jurisdição, além da Europa, a África e a Ásia.

A partir do pequeno histórico feito acima, têm-se elementos suficientes para o entendimento do que são as Comissões de Compra das Forças Armadas no Exterior e quais são as suas principais atribuições. No próximo capítulo, há uma breve discussão sobre licitação pública, importante para a análise do processo de compras das Forças Armadas no Exterior, uma vez que constitui o procedimento utilizado em boa parte dele.

Capítulo 2 – Licitação Pública

2.1 Licitação Pública

Como ponto de partida para uma discussão que envolve um processo de licitação pública, é imprescindível apresentar sua definição. A seguir, apresentam-se duas definições que enfocam aspectos diversos do procedimento administrativo, permitindo uma breve e, ao mesmo tempo, completa aproximação ao tema (Barros, 2002):

Para Carvalho Filho (2001), licitação é "o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico".

Di Pietro (2001) apresenta definição segundo a qual licitação é o "procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato".

A partir de tais definições, é possível perceber que a licitação é a forma mais equânime que o Estado encontrou de contratar de modo a conseguir a melhor proposta para a administração pública (Barros, 2002).

O processo licitatório possibilita o acesso de todos os interessados em contratar com o setor público e promove a competição entre seus fornecedores (Herrmann, 1998). Torna-se, assim, instrumento "pretensamente transparente"⁵ na seleção dos fornecedores, trazendo benefícios tanto para estes, quanto para o setor público e, por extensão, para a sociedade brasileira.

No Brasil, consta na Constituição de 1988 (art. 37, XXI) a obrigatoriedade do processo de licitação para atividades de compra e de alienação de obras, bens ou serviços de qualquer natureza, a fim de garantir a qualquer um que deseje comprar ou vender do Estado a igualdade de condições (Pinto, 2002).

⁵ Herrmman, 1998.

Num contexto de crescente preocupação da opinião pública com as denúncias realizadas pela imprensa no que diz respeito à corrupção no Estado, foi elaborada a conhecida lei das licitações em 21 de julho de 1993, marcada pelo “detalhismo” e pela quase inexistente “margem para normatização autônoma do assunto, por cada órgão ou entidade, ou para adaptação de procedimentos a circunstâncias específicas” (Pinto, 2002).

No entanto, a promulgação da Lei 8.666/93 trouxe avanços referentes às questões disciplinadoras de procedimentos licitatórios no Brasil e ao controle dos atos de seus agentes públicos, enquadrando a lei das licitações nos princípios regentes dos atos da Administração Pública no Direito Administrativo (Herrmann, 1998).

Entre os avanços proporcionados pela Lei, podem-se citar: a. utilização de critérios objetivos na qualificação e no julgamento das licitações; b. democratização da participação das empresas no processo licitatório; c. obrigatoriedade de vincular ao processo recursos previamente disponíveis para esse fim; d. estabelecimento de punições aos agentes, públicos ou privados, que burlarem a Lei; e. democratização do acesso aos dados (Herrmann, 1998).

Como já mencionado, esses avanços são coerentes com os princípios constantes no Direito Administrativo, procurando garantir, portanto, que eles sejam seguidos. Dentre os princípios estão: a. princípio da legalidade, que subordina a atividade administrativa à Lei; b. princípio da finalidade, de acordo com o qual o ato administrativo deve ter como finalidade única o bem comum da coletividade; c. princípio da isonomia, pelo qual o Estado deve tratar com igualdade aqueles a quem representa; d. princípio da moralidade administrativa, segundo o qual a Administração Pública e seus agentes devem atuar conforme princípio éticos; e. princípio da publicidade, que visa tornar a Administração Pública transparente, possibilitando seu controle de forma direta e eficaz (Bandeira de Mello, 1995 e Meirelles, 1997 *apud* Herrmann, 1998).

Após intenso debate sobre a rigidez imposta ao processo de licitação pública pela Lei 8.666/93, que seria muito burocrática ao tirar do administrador público a autonomia e a flexibilidade, onerando as transações entre setores público e privado (Bresser Pereira, 1996 *apud* Herrmann, 1998), não se chegou a um consenso do que deveria consistir uma nova lei de licitações, optando o governo por sancionar a Medida Provisória n.1531-18, em 27 de maio de 1998, que alterou alguns artigos da lei vigente.

A seguir, detalham-se alguns aspectos da Lei 8.666/93 importantes para o entendimento do processo de licitação pública realizada pela CEBW.

2.2 A Lei 8.666/93 e as Modalidades de Licitação Pública

A Lei 8.666/93 dispõe sobre as modalidades, procedimentos e requisitos legais das atividades de compra e venda realizadas por meio de licitação pública e sobre o contrato que nela tem origem. De acordo com a Lei, contrato é “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontade para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada”.

A conceituação de licitação apresentada pela Lei 8.666/93 (art. 3) é a seguinte:

“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”

A lei das licitações admite as seguintes modalidades de licitação:

1. Concorrência: participam do processo de seleção todos os interessados, desde que atendam, na fase de habilitação preliminar, aos requisitos mínimos de qualificação exigidos em edital relativo ao objeto em questão;
2. Tomada de preços: convoca os fornecedores previamente cadastrados (ou que atenderem às exigências de cadastramentos até três dias antes do recebimento das propostas);
3. Convite: modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao objeto, prevendo-se a escolha e o convite de no mínimo três fornecedores;
4. Concurso: realizado para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios estabelecidos em edital publicado;e,

5. Leilão: modalidade para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, mediante lances⁶.

Em 2000 foi acrescentado a essas modalidades de licitação o mecanismo do pregão pela Medida Provisória nº. 2.026, de 4 de maio de 2000, e regulamentada pelo Decreto nº. 3.555, de 8 de agosto do mesmo ano⁷. Nesta modalidade, as propostas elaboradas a partir das especificações constantes no edital de licitação são conhecidas em sessão pública, na qual se define o vencedor, podendo os concorrentes alterá-las após sucessivas rodadas de lances⁸. Dessa forma, o preço do bem em questão pode ser bastante reduzido. No entanto, o pregão pode apenas ser empregado para aquisição de bens e serviços considerados comuns (que podem ser definidos por especificações usuais de mercado)⁹.

Em 1º de julho de 2005, o Presidente Lula assinou o Decreto nº 5.450, exigindo na administração pública federal o uso do pregão nas compras de bens e serviços comuns. Este decreto também determina que a forma eletrônica deverá ser preferencialmente adotada nos processos de licitação pública. O objetivo do decreto é aumentar o grau de transparência das compras governamentais e reduzir os custos de aquisição de bens/serviços por parte de órgãos públicos. Mais ainda, essa modalidade ampliaria a competição e fomentaria a participação de micro e pequenas empresas nas licitações públicas¹⁰.

2.3 Lei 8.666/93 e a CEBW

Especificamente no caso das atividades da CEBW, pode-se destacar o parágrafo 3º do artigo 23 da Lei 8.666/93:

“A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, (...) como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, (...) a tomada de preços, quando o órgão ou

⁶ Vide anexo.

⁷ Antes destas datas, o Pregão era utilizado apenas pela Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL.

⁸ As propostas iniciais são sempre secretas.

⁹ Reportagem de Cristina Penz, da FUNDAP - www.revista.fundap.sp.gov.br

¹⁰ Directorio Del Estado, 08/07/2055 - www.directoriodelestado.com.ar

entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País”.

De fato, a modalidade convite é a empregada pelas comissões de compra das Forças Armadas Brasileiras sediadas no exterior, uma vez que os bens e serviços por elas adquiridos não se encontram disponíveis no mercado interno.

“Em suas licitações e contratações administrativas, as repartições sediadas no exterior observarão as peculiaridades locais e os princípios básicos desta Lei [8.666/93], na forma de regulamentação específicas (art. 123)”.

Na CEBW, foi feita uma adaptação na questão do recebimento das propostas. Como adaptação às práticas do comércio internacional, nem sempre as propostas são entregues em envelopes fechados. O recebimento pode, diferente disso, ser feito eletronicamente, através do sistema de compras MAC/MIG, a ser explicado posteriormente, ou via fax, caso em que o aparelho encontra-se em caixa chaveada. De qualquer modo, as propostas são abertas rigorosamente na data e hora marcadas, em sessão pública, conforme prescrito na Lei.

Vale a pena destacar que a legislação referente ao processo de licitação, ao partir do pressuposto que o administrador público é desonesto, limita em muito o trabalho não só da CEBW, mas também das outras comissões. De acordo com Merli (1990), as estratégias e formas organizacionais referentes aos suprimentos devem estar intimamente de acordo com as configurações estratégicas gerais de uma empresa, de acordo com as expectativas que ela tem em relação ao futuro. De fato, as Forças Armadas tentam agir nesse sentido, porém o acatamento integral à legislação, em especial à Lei 8.666, constitui forte elemento limitador do seu esforço.

Outros artigos da Lei 8.666/93 que possam interessar o leitor encontram-se em anexo. Na seqüência, tem-se uma descrição do processo de aquisição realizado pela CEBW para que, depois, a avaliação dele, proposta desse trabalho, possa ser realizada.

Capítulo 3 – O Processo de Obtenção

A seguir, apresenta-se uma descrição do processo de aquisição do material de emprego militar atualmente realizado pela CEBW para o Exército Brasileiro e de como esse processo supostamente ocorreria caso a Comissão de Compras da Força estivesse sediada no Brasil. O intuito é procurar as diferenças de processo nessas duas situações para que, posteriormente, possa-se identificar, a partir dos dois fluxos de compras, as principais fontes de custos para cada uma delas. Também se tem uma discussão sobre o relacionamento da CEBW com seus fornecedores e algumas notas sobre a questão de transporte e seguro de bens adquiridos.

De início é importante apresentar, mesmo que de forma breve e de modo esquemático, a estrutura organizacional do Comando do Exército Brasileiro¹¹, a fim de tornar mais claro ao leitor o entendimento do planejamento e do processo de aquisição realizado para a Força Terrestre.

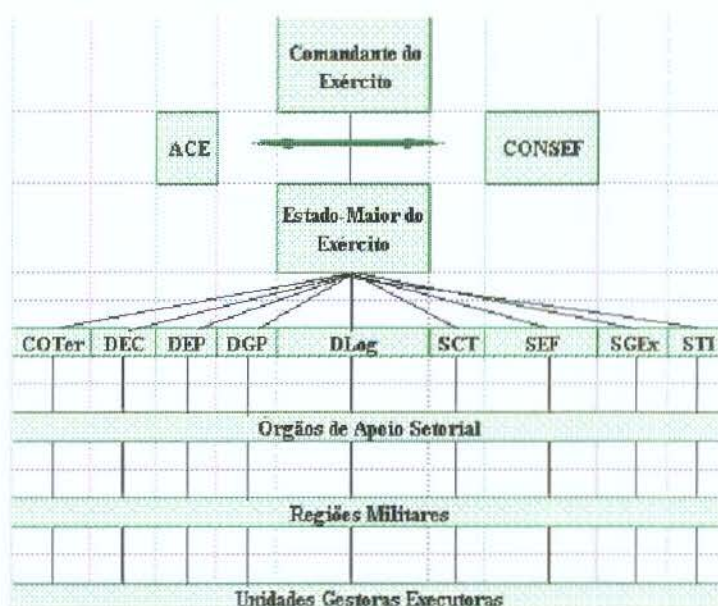


Figura 1

O Alto Comando do Exército (ACE) e o Conselho Superior de Economia e Finanças do Exército (CONSEF) compõem a Assessoria Geral do Exército. A Direção Geral é exercida pelo

¹¹ Baseado no Trabalho de monografia Esquia (2003).

Comandante da Força e pelo seu Chefe de Estado-Maior. A Direção Setorial é composta pelos Órgãos Setoriais, mais detalhados à frente, enquanto a Direção Executiva é realizada pelos Órgãos de apoio setorial. As Regiões compõem os Órgãos Regionais e as Unidades Gestoras, os Órgãos de Execução, representados pelas Organizações Militares (OM).

3.1 O Atual Processo de Aquisição

O processo de aquisição de bens e serviços realizado pela CEBW tem início fora da Comissão, ainda no Brasil. Tendo em mãos a cota de recursos do orçamento do ano estabelecida pelo Estado-Maior do Exército (EME), que define a política a ser seguida pela Força, cada Órgão de Direção Setorial (ODS) divide essa cota entre as diretorias pelas quais é responsável e estas especificam qual é o material/serviço de que elas necessitam a ser adquirido no exterior dentro de sua área de atuação.

Os ODS¹², na verdade os departamentos da Força, coordenados pelo Estado-Maior de Exército, este correspondente ao Órgão de Direção Geral, são, principalmente, o Departamento Logístico (DLog), o Departamento Geral do Pessoal (DGP), o Departamento de Ensino e Pesquisa (DEP), o Departamento de Engenharia e Construção (DEC), o Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT), o Secretaria de Economia e Finanças (SEF). Estes órgãos compõem o mais alto nível decisório do Exército Brasileiro.

Exemplo: Suponhamos que, em determinado momento, a política do Exército seja priorizar as unidades blindadas. Essa decisão foi tomada pelo Comandante da Força a partir de estudos realizados pelo EME. Repassada a diretriz para o Exército, é feita a distribuição dos recursos, planejada pelo EME. O DLog receberá um bom volume relativo de recursos para que sejam comprados suprimentos, peças de reposição, através da Diretoria de Suprimento; na área interna, o DGP deve movimentar pessoal para completar o efetivo dessas unidades; o DEP terá de planejar mais vagas nos cursos de blindados, podendo também enviar oficiais e sargentos para cursos de aperfeiçoamento no exterior; pode acontecer de a Diretoria de Manutenção precisar enviar conjuntos dos carros de combate para fazer manutenção no exterior, como telêmetros, dispositivos de visão noturna; isso sem mencionar um bom volume de compras de munição para os canhões e obuseiros¹³ das unidades blindadas.

¹² Os ODS (Departamentos) são comandados por generais de quatro estrelas (Generais-de-Exército), integrantes do Alto Comando da Força, enquanto as diretorias são chefiadas por generais de duas estrelas (Generais-de-Brigada).

¹³ Canhões da artilharia de campanha

Durante o processo de planejamento do que se pretende adquirir e, muitas vezes, até antes dessa fase inicial, os departamentos ou as diretorias enviam à CEBW um Pedido de Cotação Inicial (PCI). O PCI equivale a uma pesquisa de mercado, de caráter bastante informal, que tem a finalidade de fornecer aos departamentos ou às diretorias uma noção preliminar, uma orientação no que diz respeito aos custos dos bens e serviços que se pretende adquirir para que o órgão que o enviou possa redigir um Quadro de Importação (QI). Ao receber o PCI, a CEBW transforma-o num pedido de cotação orçamentário, ou *Request for Budgetary Quotation* (RFBQ), que ela remete aos fornecedores. Estes, por sua vez, respondem ao RFBQ e as cotações são, assim como a CEBW as recebe, enviadas para o órgão que as requisitou.

O Quadro de Importação (QI) constitui um documento, redigido nos Órgãos de Direção Setorial (nesse caso, chamados de órgãos importadores - OI), que contém a descrição de bens e/ou serviços que a Força pretende importar¹⁴. Nesse documento estão contidas especificações técnicas e a quantidade / volume da aquisição do bem / serviço. Dentre os órgãos importadores, têm-se, além dos órgãos setoriais, citados acima, o Gabinete do Comandante do Exército e a Presidência da República.

Pronto o QI, é então confeccionada a Nota de Movimentação de Crédito (NC) pela Secretaria de Economia e Finanças (SEF) da Força, de acordo com as regras do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Os recursos são externados mediante a contratação de câmbio, atendendo às regras do Sistema de Comércio Exterior (SisComEx). Essa NC informa à CEBW que os recursos necessários à realização da importação já se encontram disponíveis. Ao receber o documento, a Comissão tem à sua disposição o crédito, estando apta a empregá-lo como requisitado pelo QI.

A CEBW passa a atuar ativamente no processo de aquisição quando tem posse do QI e de sua NC corresponde, abrindo então um processo licitatório. A Seção de Aquisição e Controle da Comissão transforma os QI com os materiais e / ou serviços requisitados em um Pedido de Cotação (*Request for Quotation* – RFQ), que é então enviado aos fornecedores do bem/serviço em questão, com o intuito de obter um número adequado de cotações válidas, de acordo com o estabelecido pela Lei 8.666/93.

Os fornecedores interessados respondem ao Pedido de Cotação e enviam suas respostas à CEBW. As cotações são tabuladas na própria Seção de Aquisição e Controle, que elabora um quadro

¹⁴ Os QI são formulados pelas diretorias e aprovados pelos chefes de departamento antes de serem enviados à CEBW.

descritivo, com as diferentes propostas para os diferentes itens, para que possam ser comparados (Mapa Comparativo). O critério de seleção normalmente é o preço, desde que satisfeitos os requisitos técnicos. Comparadas as propostas, o chefe da Seção de Licitação da CEBW adjudica o item para a empresa que apresentou a proposta vencedora, ou seja, ele expressa sua opinião sobre a empresa a fornecer o item em licitação. A decisão final fica por conta do Chefe da CEBW, ordenador de despesa, que, ao receber a proposta, pode homologá-la ou não.

Após a homologação, a Seção de Aquisição e Controle passa a confeccionar o contrato, onde consta legalmente a responsabilidade do concorrente selecionado de fornecer o bem/serviço adquirido em troca do pagamento anteriormente acertado. Findo o processo licitatório, os recursos são empenhados, ou seja, oficialmente comprometidos com a empresa selecionada para a compra do item em questão e o contrato é assinado nessa mesma data. O processo de negociação pode ser demorado e intenso, de acordo com a natureza do item adquirido. Por exemplo, normalmente, aquisições que envolvem ao mesmo tempo materiais e serviços tornam-se bastante complicadas, uma vez que podem prever a instalação de equipamentos, cursos de operação, manutenção, garantia de desempenho, etc.

O pagamento à contratada pode ser feito mediante carta de crédito, ou contra fatura (mediante cheque ou transferência bancária) e fica sob responsabilidade da Seção de Finanças da CEBW.

A última tarefa sob responsabilidade da Comissão corresponde ao acompanhamento do contrato, do momento em que é assinado até a entrega do bem/serviço na OM de destino ou até o vencimento do contrato. O intuito nesta fase é assegurar o cumprimento do contrato pelas partes nele envolvidas, evitando e solucionando discrepâncias que eventualmente apareçam. Esse monitoramento é realizado pela Seção de Aquisição e Controle da CEBW em conjunto com o fornecedor, com o OI, com a OM de destino e com o Centro de Importação e Exportação do Exército (CIEM), que recebe a mercadoria no porto ou aeroporto de destino (Rio de Janeiro).

Discutir-se-á adiante uma das principais peças que compõem o processo de aquisição de material de emprego militar (assim como qualquer outro processo de compras): os fornecedores, que possuem importante papel na justificação da existência da CEBW no exterior.

3.2 Fornecedores

De acordo com Kotler (2000), a compra organizacional consiste no “processo de tomada de decisão por meio do qual as organizações estabelecem a necessidade da compra de produtos e serviços, além de identificar, avaliar e escolher, entre as marcas e os fornecedores disponíveis, qual é a melhor opção”.

Ao pensar na CEBW, percebe-se que ela fica responsável por apenas parte do processo de compra de uma organização maior, o Exército Brasileiro, por sua vez englobada pela estrutura do Ministério da Defesa e da Administração Pública Federal. A CEBW encontra-se à margem da identificação da necessidade de compra, que se dá conforme o planejamento estratégico feito pelo Alto-Comando da Força, embora ela coopere nessa etapa do processo, pela realização de pesquisas preliminares de mercado.

O relacionamento com os fornecedores é fundamental para a atividade de compras da CEBW, assim como para qualquer empresa, seja pública ou privada, uma vez que depende deles o sucesso da missão à Comissão auferida. A licitação por carta convite, modalidade estabelecida em lei, leva a CEBW a ter uma orientação de relacionamento de seleção de fornecedores, buscando a melhor qualidade do bem/serviço a ser adquirido, e ao menor custo. A qualidade constitui exigência para que um fornecedor participe do processo licitatório, enquanto que a busca pelo menor custo compatibiliza a ação da Comissão com o princípio da economicidade, previsto na Lei 8.666/93.

Nesta orientação, segundo Kotler (2000), o cliente desenvolve uma relação com um número pequeno de fornecedores e não pressiona para que estes reduzam seus custos, procurando estabelecer contratos de prazos mais longos e com fornecedores maiores a fim de assegurar um fluxo contínuo e seguro de materiais. O importante da orientação de seleção de fornecedores é que se busca estabelecer um relacionamento cujos benefícios possam ser ampliados e compartilhados por ambas as partes.

Se para a CEBW uma relação mais próxima, como a descrita acima, é dificultada pelo que se encontra estabelecido na Lei 8.666/93¹⁵, que se apresenta extremamente rígida e detalhada em relação ao processo de licitação, proporcionando pouca autonomia ao órgão que realiza atividade, é importante

¹⁵ É importante destacar que a Comissão não pode favorecer a ninguém no processo licitatório, assim como ela não pode impedir ninguém de cotar. Mesmo que determinada empresa não tenha recebido o convite da CEBW, caso tome conhecimento da licitação, ela pode solicitar o edital e cotar, tendo considerada a sua cotação.

observar que um relacionamento mais próximo e duradouro interessa tanto à CEBW quanto aos fornecedores. Uma ligação de mais longo prazo com determinado fornecedor pode estimular a busca, por parte deste, por formas de redução de custos, ao mesmo tempo em que se mantém ou até mesmo aumenta-se a qualidade dos bens/serviços que ele oferece, para que possa ganhar de seus concorrentes nas licitações abertas. De fato, embora haja variações no número e na frequência com que os fornecedores participam das concorrências da CEBW (que ocorre devido às diferentes naturezas dos materiais/serviços comprados), de modo geral, há um grupo cuja presença é mais constante, assim como sua competitividade é maior em relação aos outros.

Ainda, quando o fornecedor já é conhecido, a Comissão, além de conhecer já a qualidade do material que está sendo adquirido também conhece o seu modo de trabalhar assim como o fornecedor já possui um conhecimento de como ocorre a transação até que os bens/serviços cheguem ao cliente final no Brasil.

Com base em Kotler (2000), dentre os atributos a serem analisados por uma empresa, e também pela CEBW, na seleção dos seus fornecedores pode-se relacionar: preço, reputação, confiabilidade do produto, confiabilidade do serviço e flexibilidade do fornecedor.

As organizações governamentais em muitos países constituem as maiores compradoras de bens e serviços. Ao solicitar as propostas de seus fornecedores, o preço acaba sendo, muitas vezes, o filtro para que a escolha seja feita, apesar de a qualidade ser também quesito observado. No caso do Brasil, a Lei 8.666/93 apresenta-se bastante específica em relação ao processo de aquisição governamental, o que teoricamente poderia assegurar a qualidade do que é adquirido pelo governo, já que acaba sendo pré-requisito para se participar de uma licitação.

No entanto, a licitação requer, além da organização pública que a realiza, também dos fornecedores todo um trabalho burocrático, que, segundo Kotler¹⁶, causa muitas reclamações como sobre a documentação exigida e a regulamentação. Então, por que as empresas estariam interessadas em vender para o governo? O benefício proveniente do volume de compras por parte do governo acaba compensando os custos envolvidos no processo. No que respeita a material de emprego militar, isso

¹⁶ Não em relação à licitação especificamente.

deve pesar mais ainda, uma vez que se trata de bens/serviços altamente específicos, com alto grau de tecnologia embutida, e, assim, com alto valor agregado¹⁷.

Com relação a esse aspecto do fornecimento para o governo, o processo licitatório que ocorre na CEBW tem uma vantagem em relação aos que ocorrem internamente no Brasil. Se a credibilidade do fornecedor é importante, a credibilidade deste em relação ao comprador também é extremamente importante. A CEBW também é analisada por seus fornecedores no que diz respeito à sua parte do contrato. Ao receber os Quadros de Importação, a CEBW recebe juntamente as Notas de Crédito “cheias”, ou seja, o crédito com o numerário. Com o recurso disponível, ao ser lançado o pedido de cotação, os fornecedores têm a consciência de que a compra será efetivada e que, caso vençam a licitação, receberão os contratos e que os contratos serão honrados.

Esse não é o caso de muitas licitações que ocorrem no Brasil, quando há um contingenciamento: o numerário não é enviado e os contratos não são honrados; às vezes o governo acaba por determinar "restos a pagar", deixando parte de suas dívidas de um ano para o ano seguinte. As conseqüências, nesse caso, são óbvias, ocasionando sérias desvantagens tanto para os fornecedores quanto para a administração, que paga, literalmente, o preço da falta de credibilidade.

Essa situação em que o fornecedor, após ter entregue o material ou serviço contratado, não recebe o recurso dele de direito constituiria uma alta fonte de custo para a CEBW, caso estivesse sediada aqui no Brasil, principalmente em se tratando de comércio internacional. A Comissão provavelmente teria dificuldades de realizar a licitação conforme os princípios estabelecidos em lei, pois os fornecedores, quando aceitassem participar da concorrência, embutiriam o risco de calote nos preços dos bens/serviços, resultando numa espécie de “superfaturamento” deles. Provavelmente os fornecedores que aceitassem concorrer não teriam condições de fornecer bens/serviços da mesma qualidade. Isso acabaria sendo um custo não só para a CEBW, mas para a Força como um todo, pela maior dificuldade em que incorreria para se equipar.

Uma forma complementar de pensar a questão dos fornecedores para a CEBW é utilizar Merli (1990), que apresenta um modelo representativo do que ele chama de configurações de referência de estratégias específicas de empresas, no que se refere à relação com o mercado e à organização interna,

¹⁷ No caso do Brasil, com a proibição do comércio de armas para a população, o Estado passa a ser praticamente o único a ter propriedade desse tipo de material.

correspondentes a momentos da história da indústria. Para isso, ele coloca uma matriz semelhante à apresentada abaixo com quatro entradas, conformando quatro estruturas organizacionais industriais diferentes, descritas em seguida, mas que foram evoluindo de uma para a outra no decorrer do tempo.

		Organização Interna	
		Orientada para a organização e o produto	Orientada para as pessoas e os processos
Relação com o Mercado	Orientada para as operações	Burocrática	Comprometida com a melhoria do processo
	Orientada para o mercado	Mercadológica	Empreendimento

A empresa Burocrática (*product out*) coincidiria com a empresa funcional taylorista ocidental das décadas de 1950 e 1960. Com credo estratégico voltado para as operações e com os princípios organizacionais que a regem sendo do tipo mecanicista, é dominante a crença de que o *know-how* tecnológico ou de produto é o fator de negócio mais importante. Essa empresa possui uma estratégia em que o fornecimento ocorre apenas para materiais não-críticos, com participação limitada da compra nas atividades da empresa, sendo que, quando esta é realizada, faz-se um levantamento do melhor preço, e o relacionamento com o fornecedor é baseado na força contratual. Procura-se explorar o fornecedor ao máximo e não se aceita a formação de vínculos. Os lotes são adquiridos de forma individual e uma nova “concorrência” dá-se a cada período. No que se refere à qualidade do material adquirido, são feitas especificações unilaterais e os bens ou serviços são aceitos a partir de testes sistemáticos realizados a partir do recebimento do material (“aceitação”). Na ocorrência de uma rejeição, o fornecedor é penalizado. O papel do comprador em uma empresa burocrática é conseguir o mais baixo preço possível a cada pedido.

A empresa mercadológica (*product in*), que seria correspondente à empresa de origem americana orientada para o mercado das décadas de 1960 e 1970, tem seu modelo inspirado em estratégias orientadas para o mercado, administradas por uma lógica do tipo mecanicista. O fator de negócio neste tipo de empresa é a capacidade que tem de encontrar novas oportunidades de mercado (importância do *marketing*) e de evoluir sua estrutura tecnológica a fim de explorá-las. A estratégia de suprimento desse tipo de empresa já procura descentralizar ao máximo as operações, a fim de

minimizar os custos fixos e o risco de investimento, obtendo maior flexibilidade nas operações, chegando, em alguns casos, a apenas comercializar seus bens finais¹⁸. Tem-se uma estratégia em que a participação das compras nas atividades da empresa é grande, havendo um elevado número de fornecedores e um grande incentivo à concorrência (por preço). Por outro lado, sua lógica operacional ainda envolve a aquisição de lotes individuais, não havendo garantias de relacionamento futuro com o fornecedor, que é de curto prazo, pois ele é visto como *disposable* (descartável). No tocante à qualidade, a empresa fornece as especificações do produto ao fornecedor e faz uma avaliação qualitativa dos materiais/serviços recebidos, aceitando ou não os lotes que chegam. O comprador fica incumbido de otimizar o orçamento anual, sendo responsável por averiguar e estimular a concorrência entre um amplo leque de fornecedores, administrando as compras através da avaliação que faz destes.

Uma empresa comprometida com a melhoria do processo, coincidente com a empresa japonesa dos anos 80 e 90, enxerga a satisfação do cliente como objetivo estratégico fundamental, por ser vista como a única forma de consolidar e continuar o negócio. O sistema organizacional é visto como um conjunto de processos, e a qualidade, assim como o custo, é considerada fundamental. A estratégia em que se apóia esse tipo de empresa é basicamente industrial. Procura-se descentralizar ao máximo as operações produtivas, mas ela cria um estímulo próprio, tendo um número de fornecedores menor, buscando a economia no longo prazo e o *Comakership* operacional¹⁹. O seu relacionamento com os fornecedores já é mais duradouro, havendo uma integração operacional aos moldes do JIT²⁰. Ao mesmo tempo em que existe um apoio ao trabalho dos fornecedores, estes também possuem uma responsabilidade global. Existe um programa conjunto de melhoria e a empresa põe ênfase na aptidão dos processos dos fornecedores. A empresa também possui o *free pass*²¹ como meta geral. A administração das compras é feita levando-se em conta os custos globais da Qualidade, que o comprador busca “otimizar”. É com esse intuito que o comprador, numa empresa comprometida com a melhoria do processo, administra e faz crescer os fornecedores, buscando integrá-los ao sistema empresarial.

¹⁸ Ou seja, terceiriza-se quase todas as operações.

¹⁹ Forte integração dos sistemas operativos e operacionais da empresa com seus fornecedores. Estes constituem praticamente uma seção da empresa.

²⁰ JIT significa *just-in-time*.

²¹ Recebimento sem inspeção.

Por último, e à semelhança da empresa de classe mundial das décadas de 1980 e 1990, Merli (1990) apresenta uma empresa empreendimento (*market in*), como uma síntese combinada das empresas norte-americana e japonesa. A estratégia do empreendimento baseia-se na cadeia cliente-fornecedor (ou cadeia de valor), em que as redes logísticas são integradas, existindo parcerias nos negócios e estratégias conjuntas com os fornecedores, que são poucos e de confiança. O relacionamento com os fornecedores também é de longo prazo, os pedidos são em aberto e os fornecimentos sincronizados, o que é em parte permitido por uma rede de informação comum. Com essa lógica operacional, os fornecedores podem se envolver na avaliação do *feedback* do mercado e se engajar no *co-design* dos produtos. Assim, com a existência de programas comuns de melhoria, a busca pela Qualidade é constante, sendo o fornecedor peça importante para que este objetivo seja atendido. O papel do comprador numa empresa empreendedora é de extrema relevância em relação aos outros tipos de empresas, estando responsável pelo Marketing de compra, pela integração dos fornecedores ao sistema empresarial e buscando *make-or-buy* globais, ou seja, redução dos custos globais.

Merli (1990) lembra que a realidade operacional das empresas não necessariamente coincide com o previsto pelo modelo apresentado, uma vez que “as realizações práticas são sempre um compromisso entre estas escolhas, a cultura empresarial existente e as situações contingentes”, além do fato de o modelo ser estático. No entanto, ele se faz importante a partir do momento em que ele e os princípios que o sustentam servem como fonte de inspiração para as decisões estratégicas e organizacionais de muitas empresas.

À primeira vista, a CEBW parece estar próxima de uma organização do tipo burocrática, pela própria natureza da instituição maior na qual está inserida, o Exército Brasileiro. De fato, tem-se uma estrutura organizacional estática, pois, uma vez definidos o produto e o volume objeto da compra, toda a organização fica incumbida de atingir os objetivos estabelecidos. Os encargos organizacionais são atribuídos a órgãos específicos e o perfil dos profissionais é do tipo especialista (tanto no que se refere aos oficiais quanto aos civis que na CEBW trabalham), em contraposição a empreendedores. A cultura do orçamento, de eliminar ao máximo a diferença entre previsões e despesas, é predominante na CEBW, uma vez que é imposta pela Lei 8.666 à organização através do princípio da economicidade, que prevê a busca pelo menor custo e maior eficiência do processo.

No entanto, no que diz respeito à relação da CEBW com os fornecedores, esta não parece ser tão seca como ocorre no caso de empresas burocráticas. Apesar da busca pelo baixo custo, como forma de economizar recursos para a sociedade, a CEBW também leva em conta a qualidade na escolha de seus fornecedores, uma vez que ela é decisiva no desempenho das operações da Força Terrestre. A relação com os fornecedores normalmente não é de curtíssimo prazo, como ocorre com empresas do tipo burocrática e do tipo mercadológica, mas, ao mesmo tempo, ainda não existe uma integração tão forte dos fornecedores ao processo, a ponto de participar das decisões de compra e das escolhas de material feitas pela Força, atuando como se fossem extensão da CEBW (ajudando principalmente no recebimento do *feedback* do cliente e no *co-design* dos materiais).

No entanto, é difícil classificar a CEBW segundo o modelo proposto por Merli (1990), uma vez que está desenhado para organizações privadas, cujo enfoque final é o lucro ou o faturamento. Mas é válido pensar nesse modelo para ver como as relações com os fornecedores (peça importante para a localização da CEBW em Washington) poderiam ser melhoradas. Um exemplo é que uma relação mais aproximada com os fornecedores poderia permitir o maior envolvimento destes no processo de compras realizado pela CEBW. Os fornecedores poderiam prover o Exército Brasileiro de material de emprego militar mais ajustado às suas necessidades, atendendo fielmente os clientes no Brasil (órgãos importadores). A legislação atual, que impõe severas restrições à atuação do administrador público, contrapõe-se à consecução dessa meta.

Outros componentes também importantes para o processo de compra de material bélico para o Brasil, são os seguros e o transporte, brevemente discutidos adiante.

3.3 Transporte e Seguros

A CEBW, como já mencionado, possui em Vienna, estado da Virginia, um depósito. Neste são armazenados lotes menores de mercadorias adquiridas em mercado americano para que seja consolidada uma carga em volume suficiente para ser fretada ao Brasil em um *container* em navio, o que reduz os custos em relação ao caso em que esses pequenos lotes fossem remetidos via aérea. Assim, podemos perceber uma fonte de economia: a de transporte. Ainda, a existência desse armazém nos Estados Unidos permite que a CEBW, ao receber o material adquirido naquele país, possa fazer a

conferência dele antes de enviar ao Brasil, o que, no caso em que haja erros, permite que estes sejam solucionados imediatamente.

Pode-se perguntar qual é a garantia de que esse seja o melhor procedimento. O *trade-off* existente entre transporte e armazenagem é uma questão presente para a CEBW, assim como para qualquer empresa privada ou pública. Cada aquisição é analisada de acordo com esses componentes, ou seja, custo do transporte direto *versus* custos da armazenagem e transporte em *container*, e, além disso, de acordo com a emergência da necessidade de compra do material.

O Exército, enquanto Força Armada, possui uma missão constitucional²² a cumprir, de modo que, nem sempre os custos acabam por se tornar fatores determinantes de uma aquisição, devido à natureza de suas atividades, embora a economicidade seja respeitada sempre que possível. Para ilustrar, pode-se pensar no exemplo do envio, em espaço curto de tempo, por exemplo, um mês, de uma tropa para uma missão de paz das Nações Unidas (ONU). Se esta necessita de coletes à prova de balas, os custos com transportes e aquisição acabam por tornarem-se secundários, podendo a CEBW até mesmo fazer uma aquisição emergencial, sem fazer uso do mecanismo da licitação, e mandar o lote por transporte aéreo. Diga-se de passagem que tal procedimento encontra abrigo na Lei de Licitações.

No que se refere aos seguros, a prioridade da CEBW, atendendo à Lei 8.666/93 em seu Artigo 3, parágrafo 2, dá prioridade a empresas residentes no Brasil para contratar esse tipo de serviço.

Veja-se abaixo todos esses elementos no caso em que as licitações e as compras de material de emprego militar atualmente feitas do exterior fossem, em vez disso, feitas do Brasil e as possíveis implicações disso.

3.4 O Processo de Aquisição Realizado do Brasil: Diferenças

Supondo que o processo de aquisição de material de emprego militar no exterior fosse realizado aqui no Brasil, o processo de licitação provavelmente se daria de forma semelhante ao que ocorre ao atualmente feito de Washington, com algumas mudanças. No processo de licitação em si, este não

²² Artigo n.º.142 da Constituição de 1988.

poderia ocorrer segundo carta convite e as propostas seriam recebidas em envelopes fechados, somente abertos no dia marcado no edital para a operação (de acordo com o estabelecido na Lei 8.666/93).

A maior diferença seria a necessidade de envolver agentes intermediários, não pertencentes à Força. O número de intermediários varia, mas, pelo menos, ter-se-ia que somar ao processo o representante do fabricante em seu país de origem e o intermediário presente em território nacional. São os chamados *brokers*. Isso não significa que, atualmente, a CEBW não tenha nenhum contato com qualquer tipo de intermediário, mas evita-se ao máximo, ou seja, sempre que possível, contrata-se diretamente com o fabricante. Estima-se que esse custo adicional encareceria o processo de aquisição em cerca de 40%.

O fato de a Comissão pertencer ao Exército, ou seja, por ser uma intermediária de compras incorporada à Força, o relacionamento com seus clientes no Brasil é facilitado por fatores como o maior conhecimento das necessidades e do que seriam os “desejos” da Força, o que auxilia nas pesquisas de mercado e na escolha dos fornecedores. Por outro lado, a necessidade de haver agentes no Brasil que representem os fornecedores, localizados principalmente na Europa e nos Estados Unidos, lhes impõe altos custos, a começar pela comissão que remunera o serviço dessas pessoas. A representação no Brasil também se torna um custo adicional para as empresas fornecedoras, o que acaba por ser repassado, apesar do mecanismo da licitação, para o preço dos bens e serviços objeto das compras. De fato, a existência da CEBW nos Estados Unidos é principalmente justificada pela sua proximidade em relação aos fornecedores dos materiais importados, devido ao volume de compras e o conseqüente volume de recursos empregados nessas operações, que se deve à própria natureza do material adquirido. Essa questão dos fornecedores será discutida mais detalhadamente adiante.

Outro ponto a destacar é que, no Brasil, cada OM, que é a menor unidade de administração militar, realiza o seu processo de aquisição separadamente, a não ser para os bens e serviços a serem adquiridos no exterior (cujo processo é realizado através da CEBW). Assim, se a CEBW não existisse, pode ser que cada OM executasse também o processo de compra de materiais não produzidos internamente. Desse modo, assim como ocorre com as compras de fornecedores residentes, existiriam vários processos de aquisição de produtos a serem importados ocorrendo ao mesmo tempo e paralelamente dentro da Força.

O próximo capítulo da monografia discorre sobre o fluxo de compras descrito acima, porém de um enfoque baseado na teoria de Michael E. Porter sobre a cadeia de valores. Apresenta-se, o resgate de alguns pontos da revisão bibliográfica desta teoria realizada anteriormente para, então, adaptá-la ao caso da CEBW.

Capítulo 4 – Fluxo de Compras

Michael E. Porter (1989), em seu livro *Vantagem Competitiva*, estuda como uma empresa pode criar e sustentar sua vantagem competitiva em uma indústria e, a partir dela, definir e implementar suas estratégias. O estudo de Porter passa pela identificação de cadeias de valores dentro de uma empresa e fora dela, numa indústria, e as interações, efetivas e possíveis, entre essas várias cadeias. O trabalho aqui proposto tem como objeto uma organização pública, parte da Força Armada Terrestre, o que implica algumas diferenças com relação a uma empresa privada. Dentre as diferenças mais relevantes, pode-se citar o fato de a CEBW não ter como objetivo de sua ação o lucro capitalista. Os objetivos dela passam por cumprir suas tarefas, determinadas pelo comando do Exército Brasileiro, de modo eficiente. Ganhos de eficiência que a Comissão consiga obter serão canalizados, em última instância, para a sociedade brasileira, a quem serve o Exército Brasileiro, e de onde os recursos para o seu funcionamento se originam. Tendo essas diferenças em mente, no presente capítulo, procura-se traçar os fluxos de compras como uma forma mais esquemática de analisar os processos de aquisição, o efetivo e o suposto, o que nos ajuda a melhor identificar suas fontes de custos para responder à questão da necessidade de a CEBW encontrar-se sediada no exterior.

4.1 Fluxos de Compras

Kotler (2000) apresenta uma série de etapas presentes em qualquer processo de compra: 1. reconhecimento do problema; 2. descrição da necessidade geral; 3. especificação do produto; 4. procura de fornecedores; 5. solicitação de propostas; 6. seleção de fornecedor; 7. especificação da rotina do pedido; e, 8. revisão do desempenho. A partir desse “modelo de oito estágios”, tentou-se desenhar um fluxo de compras, no exterior, de material de emprego militar pelo Exército Brasileiro, processo do qual a CEBW faz parte.

No processo de aquisição de material de emprego militar pelo Exército Brasileiro, o reconhecimento do problema corresponde à etapa em que o Alto-Comando da Força dita as suas políticas no planejamento (1). As etapas de descrição da necessidade geral e de especificação do

produto (6) ocorrem nos Órgãos de Direção Setorial (ODS). Até aqui, então, o processo ocorre fora da CEBW, exceto em casos em que esta auxilie na pesquisa de mercado (2 a 5). As outras etapas são todas realizadas pela CEBW: a solicitação de propostas aos fornecedores dá-se via *Request For Quotation* (7 e 8) e estes respondem através de suas cotações. A seleção do fornecedor ocorre na Seção de Aquisição e Controle da CEBW (9), terminando com a homologação do processo pelo Chefe da Comissão (11). É na montagem do contrato que a especificação da rotina do pedido ocorre (12) e o monitoramento dá-se desde que o contrato é firmado até a chegada do bem/serviço à OM de destino, prosseguindo com a verificação e solução de discrepâncias.

No caso em que a Comissão de Licitação se encontrasse no Brasil, percebe-se que a parte do fluxo de compra correspondente ao fornecimento seria demasiadamente estendida e a seleção de fornecedores, assim como o recebimento da aquisição na Brasil provavelmente, levaria mais tempo. Isso porque seriam incorporadas ao fluxo algumas etapas referentes à comunicação e à negociação entre intermediários e fabricantes, à parte da negociação dos intermediários no Brasil com a Comissão.

4.2 Cadeia de Valores e a CEBW

Michael E. Porter (1989) desenvolve o conceito de cadeia de valores, que constitui o elemento básico para analisar sistematicamente as atividades de uma empresa e a interação existente entre elas. Esse método de desagregação das atividades de relevância estratégica permite melhor acompanhamento do comportamento dos custos e identificação das oportunidades de diferenciação, proporcionado a uma empresa a oportunidade de ganhar vantagem competitiva “executando as atividades estrategicamente mais importantes de uma forma mais barata, ou melhor, que a concorrente”.

Pensando a cadeia de valores para a CEBW, percebemos que, como mencionado anteriormente, trata-se de uma organização pública cuja atividade principal, ou produto, é a aquisição de material de emprego militar no exterior para o Exército Brasileiro e os clientes diretos são, como descrito anteriormente, os órgãos importadores, a Secretaria de Economia e Finanças da Força e as Organizações Militares.

Fluxo de Compra com a CEBW

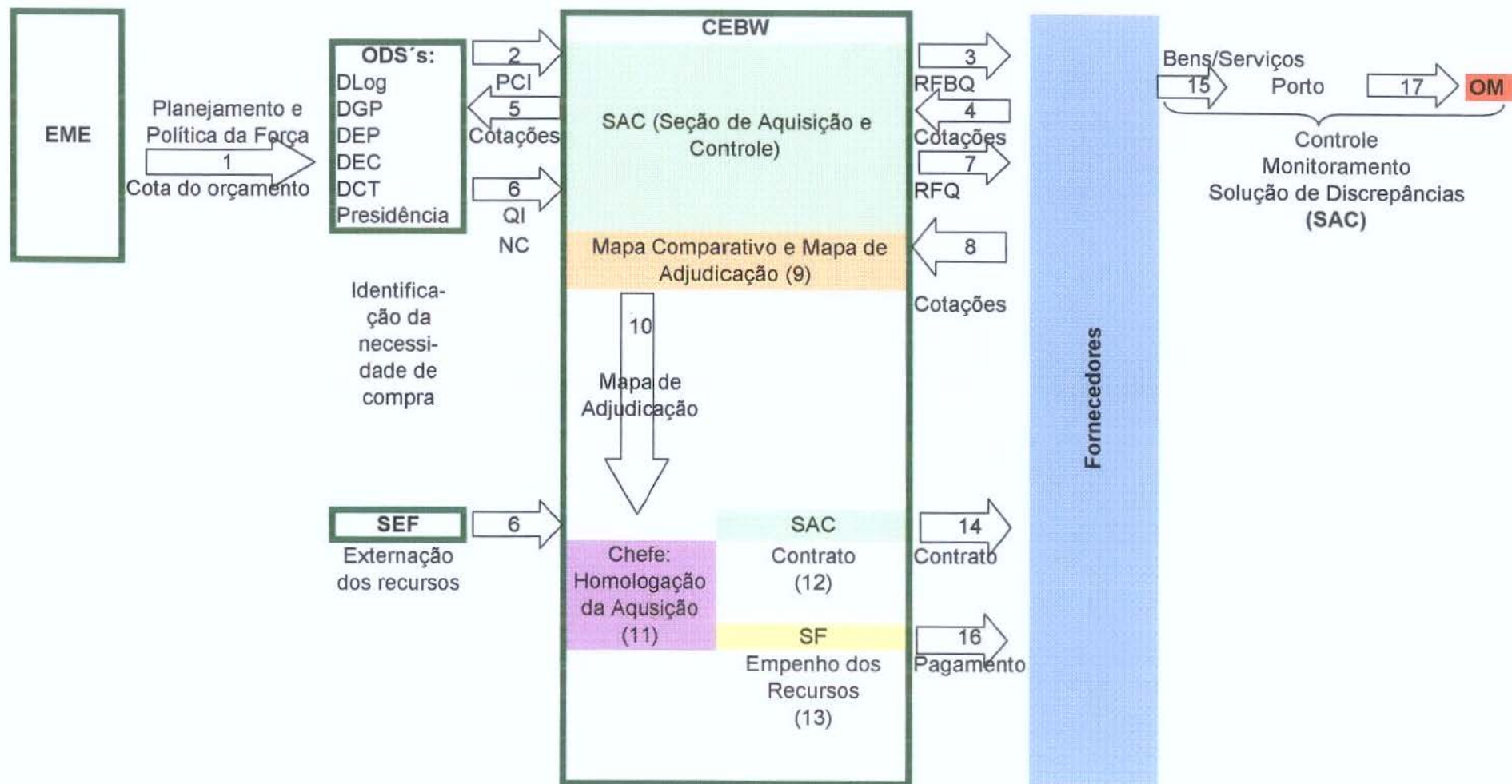


Figura 2

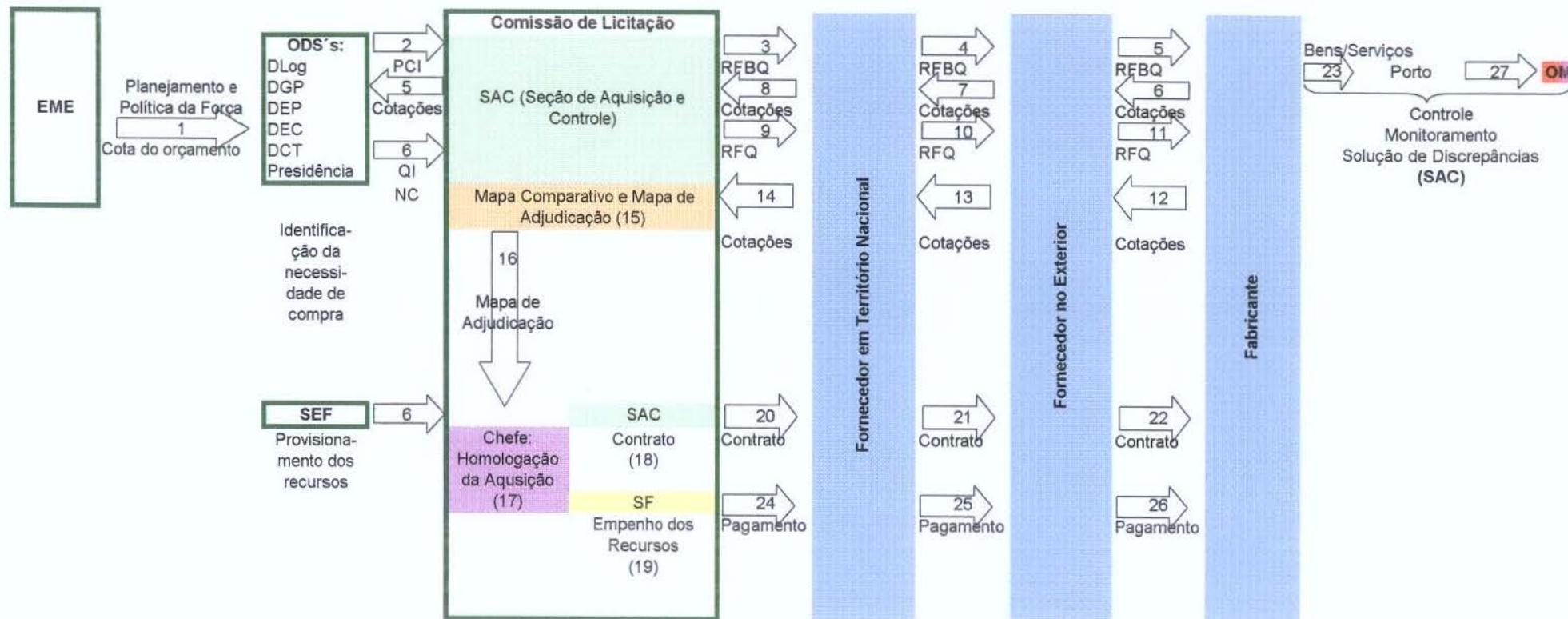


Figura 2

A cadeia de valores exhibe o valor total criado na fabricação de um produto/ serviço e pode ser dividida entre margem e atividades de valor, estas, atividades físicas e tecnologicamente distintas relacionadas com a criação do produto valioso em si; aquela se refere à diferença entre valor total e custo coletivo da execução das atividades de valor²³ (Porter,1989).

As atividades de valor, por sua vez, podem ser divididas em atividades primárias e de apoio. As atividades primárias são aquelas envolvidas com a produção física, venda e transferência do produto ao comprador, podendo, em uma empresa privada tomada pelo autor como padrão, ser divididas em cinco categorias básicas: logística interna, operações, logística externa, marketing e vendas e serviços. As atividades de apoio são aquelas que fornecem insumos, como recursos humanos e tecnologia, entre outros, sustentando as atividades primárias e a si mesmas (Porter,1989).

“Blocos de construção distintos da vantagem competitiva”, as atividades de valor constituem determinante na estrutura competitiva da indústria, além de ser importante no quanto cada uma dessas atividades contribui para as necessidades do comprador²⁴ (Porter,1989).

As atividades de valor ainda podem ser divididas em diretas, indiretas e de garantia de qualidade. As atividades de valor diretas correspondem àquelas envolvidas diretamente na criação de valor para o comprador. As atividades de valor indiretas são aquelas que possibilitam que as anteriores sejam continuamente executadas, sem que haja grandes interrupções. Estas atividades em algumas indústrias têm apresentado participação cada vez maior em termos de custos para as empresas, tendo importante papel no desempenho das atividades diretas. As atividades de garantia de qualidade são aquelas que garantem a qualidade de outras atividades e estão presentes em quase todas as atividades da empresa, sendo seu custo acumulativo bastante alto ao influenciar o custo e a eficácia de outras atividades (Porter,1989).

A partir desses fluxos de compra e tomando-os como *proxy* da cadeia de valores da CEBW, percebe-se que as atividades principais da Comissão, que em uma empresa privada seriam as que mais gerariam valor, ou seja, correspondentes a atividades de valor diretas e primárias, seriam aquelas realizadas pela Seção de Aquisição e Controle (SAC), encarregada das pesquisas de mercado, da

²³ É importante atentar para as margens do fornecedor e do canal, pois estas compõem também o custo total arcado pelo comprador.

²⁴ Cabe frisar a distinção entre atividade de valor e valor adicionado na análise da vantagem competitiva.

realização das licitações e dos mapas de adjudicação e do desenho dos contratos. Ainda, é através da SAC que a Comissão mantém o seu contato com os fornecedores, talvez a relação mais importante que a CEBW possui.

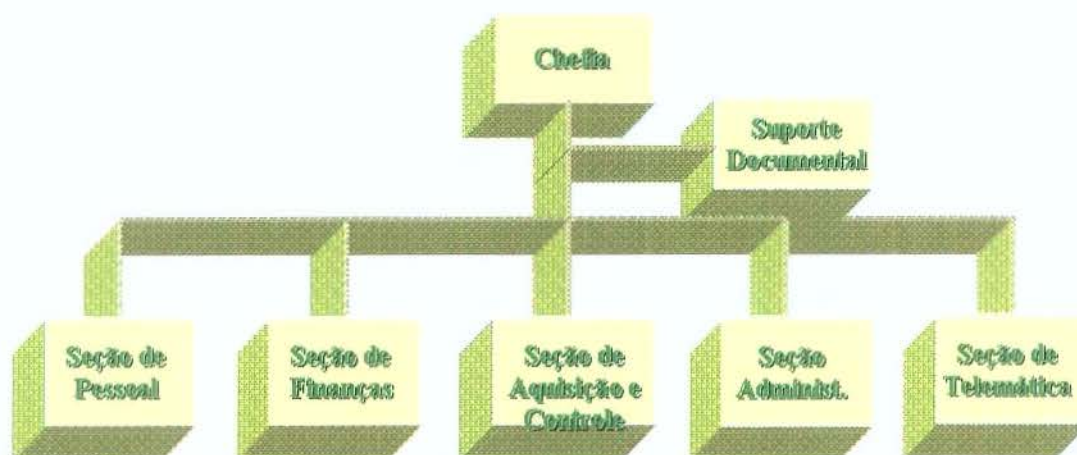


Figura 3

Como atividades de valor secundárias, podem-se tomar as de pagamento dos processos de compra, realizadas pela Seção de Finanças, que recebe e movimenta os recursos geridos pela CEBW; a Seção de Pessoal, que cuida dos recursos humanos para que todas as atividades da Comissão ocorram de modo fluido, a Seção Administrativa e a Seção de Telemática. No que se refere à tecnologia, esta se encontra presente em todas as atividades de uma empresa e, por isso mesmo, o seu processo de transformação geralmente comporta papel importante, uma vez que afeta sua vantagem competitiva e a estrutura industrial. A tecnologia, infiltrando-se nas cadeias de valores, não está, necessariamente, diretamente relacionada ao produto final da empresa. Porter (1989) enfatiza que “todas as tecnologias envolvidas na cadeia de valores de uma empresa têm um impacto competitivo em potencial”, frase que pode resumir a importância que ele dá a este elemento.

Várias “subtecnologias” (disciplinas de conhecimento) são empregadas junto a insumos e recursos humanos para que cada atividade de valor produza seu produto final, sendo que a tecnologia utilizada representa uma combinação dessas “subtecnologias”. Ao estar presente nas diferentes atividades de valor, a tecnologia apresenta importante fonte de elos dentro da cadeia e do sistema de

valores e, sendo assim, constitui, por mais essa via, também fonte de vantagem competitiva para as empresas privadas (Porter,1989).

A CEBW, através de sua Seção de Telemática, tem-se empenhado em manter o processo de licitação cada vez mais ágil e menos custoso para o Exército Brasileiro. É o que se pretende com o Sistema MAC/MIG que significa Módulo de Aquisição e Controle e Módulo de Informações Gerenciais. O objetivo de sua instalação é automatizar todo o processo de licitação, através da interligação de todos os seus participantes: órgãos importadores, Secretaria de Economia e Finanças, Centro de Importação e Exportação, CEBW e fornecedores. Assim, mais uma vez, vemos a preocupação do Exército em diminuir as fontes de custos para a sociedade brasileira, aproveitando melhor os recursos que lhe são disponíveis.

Conclusão 1ª Parte

O que se pôde observar nesta parte do trabalho é que a existência da CEBW nos Estados Unidos parece ser melhor para o Exército brasileiro do que uma comissão de licitação sediada no Brasil para a realização de suas compras de materiais de emprego militar não produzidos no mercado brasileiro. A começar pelos fluxos de compras desenhados, fica claro o alongamento que o processo sofreria, pelo número de etapas adicionais necessárias. Além desse tempo maior, que já representa um custo adicional a ser incorporado ao processo, tem-se o aumento de custos com a participação de, pelo menos, mais dois intermediários. Ainda, deve-se levar em conta a melhor relação com os fornecedores que a Comissão sediada em Washington pode ter, o que acaba representando um benefício para o processo.

A próxima parte da monografia abordará a questão do dilema unificação versus cooperação entre a CEBW e as outras comissões de compra das Forças Armadas Brasileiras. O compartilhamento de processos semelhantes, em princípio, parece ser grande fonte de sinergia entre as comissões, o que poderia reduzir os seus custos de manutenção e operação no exterior, tornando-as mais vantajosas ainda em relação a comissões localizadas em território nacional.

Capítulo 5 – Sinergias e Possibilidades de Unificação

Pensando agora nas Forças Armadas na qualidade de instituição da qual fazem parte o Exército, a Marinha e a Aeronáutica, poderíamos nos perguntar por que as suas comissões de compra não compartilham alguns de seus processos ou, até mesmo, tendo em vista a natureza de sua operação principal, a compra de material de emprego militar no exterior, por que não são unificadas em uma única comissão. Atualmente, existem cinco comissões das Forças Armadas Brasileiras no Exterior: a CEBW, a CABW e a CNBW, em Washington, e a CNBE e a CABE em Londres. Porque não unificá-las por posição geográfica? A intenção, nesta parte da monografia aqui desenvolvida, é analisar a conveniência de manter uma estrutura independente para as comissões ou se uma integração seria mais desejável, ao permitir a economia de recursos em partes do processo de compras.

5.1 Referencial analítico

5.1.1 Sinergias

Michael Porter (1980) discorre sobre a importância das inter-relações entre unidades empresariais. Ele explica o potencial que têm desenvolvimentos de natureza econômica tecnológica e competitiva de aumentar a vantagem competitividade de empresas capazes de identificar e explorar inter-relações entre negócios distintos, uma vez que constituem oportunidade de redução de custos e aumento da diferenciação em atividades da cadeia de valores.

Segundo Porter (1980), a estratégia horizontal, “conjunto coordenado de metas e políticas entre unidades organizacionais distintas, mas inter-relacionadas”, pode dar-se em diversos níveis

organizacionais e acaba por proporcionar benefícios, mensuráveis ou não, que vão além da soma dos benefícios provenientes de estratégias individuais.

O importante é que as fontes de inter-relações, ou sinergia, além de identificadas, levem à adoção de uma estrutura horizontal, porém devem existir mecanismos organizacionais facilitadores para que a mudança seja bem sucedida, uma vez que as barreiras para a sua implementação são inúmeras (Porter, 1980). Bom-senso e boa vontade da alta gerência de uma firma talvez sejam os atributos iniciais essenciais para que uma estratégia dessa natureza vingue.

Porter (1980) identifica três tipos²⁵ gerais de inter-relações entre unidades empresariais, cada uma com seu impacto específico sobre a vantagem competitiva de cada unidade. Essas três idéias compõem o conceito de sinergia:

a. Inter-relações tangíveis

As inter-relações tangíveis são provenientes da existência de tecnologias, canais, compradores, entre outros, em comum, que permitem o compartilhamento de atividades de valor, de modo a reduzir os custos das unidades empresariais envolvidas e a aumentar seu poder de diferenciação. Se a maioria das atividades de valor de unidades empresariais for compartilhada, elas não constituem unidades estrategicamente distintas, pelo contrário, constituem uma unidade só.

Os custos gerados pelo compartilhamento de atividades de valor, como aqueles com coordenação das atividades²⁶, que tende a tornar-se mais complexa, devem ser menores que os benefícios provenientes dessa estratégia para que ela seja viável. Vale a pena compartilhar atividades de valor cujo custo operacional relativo é elevado e cujo ato de compartilhar permita que seus custos de

²⁵ Podem existir simultaneamente.

²⁶ Modificações nas estratégias empresarias individuais devem ocorrer para facilitar o compartilhamento de atividades.

execução sejam reduzidos através de economias de escala, aprendizagem ou pelo padrão de utilização da capacidade. Caso esses condutores importantes dos custos não se encontrem presentes, os custos de compartilhamento provavelmente aumentarão, podendo então significar a criação de uma desvantagem. (figura pág. 301)

O compartilhamento também pode afetar a diferenciação de uma empresa ao intensificar a singularidade de uma atividade diretamente, através de outros condutores de custos, e indiretamente, através do aumento de escala ou do índice de aprendizagem de uma atividade, ou ao reduzir os custos da diferenciação.

Dado que as empresas envolvidas em um compartilhamento não são idênticas, existindo entre elas assimetrias de custos e de diferenciação, essa ação geralmente não é empolgante ou benquista por essas empresas. Assim sendo, o sucesso do compartilhamento exige um esforço das firmas no que se refere às suas estratégias, para que ele possa ser vantajoso para todas as partes (embora em diferente intensidade).

Tendo em vista que as inter-relações implicam a modificação de comportamento das empresas, o compartilhamento envolve alguns custos, que podem ser divididos entre custos de coordenação, custos de compromisso e custos de inflexibilidade. O compartilhamento exige que, pelo menos, áreas como programação, fixação de prioridades e resolução de problemas sejam coordenadas, o que significa o dispêndio de alguns recursos como tempo, pessoal e dinheiro, de acordo com a complexidade da atividade a ser compartilhada. O custo de compromisso está associado a custos não só na atividade compartilhada, mas também em outras, e é proveniente da necessidade de persistência e de consistência para o compartilhamento. As fontes de custos de inflexibilidade podem ser a dificuldade potencial para responder a movimentos competitivos e as barreiras à saída, mas esse tipo de custo não é

constante, variando de acordo com a necessidade de responder a movimentos competitivos dos concorrentes ou de sair da indústria.

Identificar as inter-relações potenciais que podem levar a uma estratégia horizontal é o primeiro passo, sendo que elas provêm de pontos em comum entre as unidades empresariais. Se elas levam à vantagem competitiva ou não, devem-se confrontar os custos provenientes do compartilhamento com as vantagens que ele proporciona. Porter (1980) lista alguns pontos comuns típicos por ele observados: i) inter-relações de mercado, que se referem ao compartilhamento de atividades de valor primárias que atingem e interagem com o comprador; ii) inter-relações de produção, associadas ao compartilhamento de atividades de valor “corrente acima”; iii) inter-relações de aquisição; iv) inter-relações tecnológicas; e v) inter-relações de infra-estrutura. É importante ter cuidado para que as fontes de sinergia identificadas não sejam ilusórias, provocando desvantagens, ao contrário do que se espera delas.

b. Inter-relações intangíveis

As inter-relações intangíveis referem-se à transferência de *know-how* e qualificações, principalmente de natureza gerencial, entre cadeias de valores independentes. Uma unidade empresarial, ao realizar certa atividade, vai adquirindo experiência e *know-how*, o que lhe possibilita modificar o modo como compete. A transferência dessa experiência pode muitas vezes ser conseguida a custos menores (de adaptação somente) do que aqueles da aprendizagem ou do seu desenvolvimento.

Estratégias genéricas semelhantes, compradores comuns, configurações similares na cadeia de valores e atividades de valor importantes similares são alguns dos fatores que podem fazer surgir esse tipo de inter-relação. Essas similaridades genéricas significam que “o *know-how* ganho em uma unidade é valioso e transferível para a outra”, sendo sua importância função da contribuição para a vantagem competitiva da empresa que o recebe.

c. Inter-relações entre concorrentes

As inter-relações entre concorrentes ocorrem quando existem rivais que competem em mais de uma indústria, os chamados “concorrentes em múltiplos pontos”, cuja expansão acaba por ocorrer na mesma direção. Esse tipo de inter-relação torna os outros tipos ainda mais importantes, uma vez que a equiparação ao seu concorrente é o mínimo que uma empresa deve buscar, a fim de não lhe ceder espaço de mercado.

5.1.2 Custos de Transação

Com o maior desenvolvimento da Nova Economia Institucional, que atingiu uma massa crítica por volta do ano de 1975 (Williamson, 1985), a preocupação no tratamento das firmas a partir de sua face de estrutura organizacional, em vez de produtiva, tornou-se cada vez mais evidente.

A Economia dos Custos de Transação, sendo esta a unidade de análise de uma organização²⁷, é parte dessa nova linha de raciocínio, podendo ser aplicada a organizações de todos os tipos (Williamson, 1985). A proposição de que as instituições econômicas do capitalismo possuem o principal propósito e efeito de economizar em seus custos de transação, sendo o aspecto organizacional e eficiente o de maior relevância em sua análise, é uma constante no trabalho de Oliver Williamson.

Os custos de transação referem-se aos “custos de operar o sistema econômico” (Keneth Arrow *apud* Williamson, 1985) e colocam a questão da organização econômica como um problema de contratação, em seu desenvolvimento *ex ante* e *ex post* à transação. No entanto, não se deve deixar de olhar o contexto e as outras fontes de custos ao se analisar uma organização.

A Economia dos Custos de Transação aborda a natureza humana do ponto de vista de sua racionalidade limitada, que diz respeito à sua competência cognitiva, e de sua tendência ao oportunismo (Williamson, 1985).

²⁷ Nas transações, bens e serviços são transferidos de um agente econômico para o outro.

A racionalidade limitada corresponde a um grau médio de racionalidade que acredita existir uma intencionalidade dos agentes em serem maximizadores em sua racionalidade, mas que não se consegue obter, devido à existência de assimetria de informações.

De acordo com Oliver Williamson, a economia à luz da racionalidade limitada assume duas formas, uma dizendo respeito ao processo de tomada de decisão e a outra às estruturas de governança. Mas a Teoria dos Custos de Transação está especialmente preocupada com a discriminação das estruturas organizacionais confrontada com os custos de planejamento, adaptação e monitoramento das transações: “Which governance structures are more efficacious for which type of transactions?”

A escolha da forma organizacional, segundo a Economia dos Custos de Transação, depende dos atributos de cada transação. A especificidade do ativo em torno do qual se dá a transação (o seu custo de realocação), a frequência com que ela ocorre e a incerteza do ambiente contratual no qual ela se encontra mergulhada são algumas dimensões que explicam as transações.

Ativos pouco específicos exigem um baixo nível de informação, sendo a continuidade e a identificação dos atores envolvidos pouco importantes, pela facilidade de se realizarem as transações. Já transações que envolvam ativos com um maior grau de especificidade demandam maior atenção às condições em que são realizadas, daí não se poder abrir mão da forma contratual.

Já a abordagem dos Custos de Transação de Milgrom & Roberts é a seguinte. A avaliação de uma organização é feita de acordo com o grau de satisfação que ela proporciona aos desejos e às necessidades dos indivíduos, ou seja, tem por base a eficiência. Para isso, é necessário analisar que interesses estão sendo atendidos e que tipos de acordo ou contrato são possíveis (Milgrom & Roberts, 1992).

Em meio a um ambiente de crescente especialização dos processos produtivos, a coordenação entre as várias partes dos processos, cada vez mais dependentes entre si, torna-se peça fundamental para que se alcance um nível de eficiência mínimo na sua ponta final. Os modos extremos de fazer isso são: a) controle totalmente concentrado nas mãos de um planejador central, que recebe as informações e toma todas as decisões necessárias; b) controle descentralizado, deixando aos agentes a liberdade de tomar decisões que sirvam para o processo como um todo, provendo-lhes as informações e os recursos

necessários. As organizações trabalham com diferentes combinações, intermediárias entre esses extremos (Milgrom & Roberts,1992).

Os custos de transação referem-se aos custos de negociar e de realizar uma transação, incluindo os custos de coordenação e de motivação. Os primeiros referem-se aos custos de monitoramento do ambiente, de planejamento e de negociação para a tomada de decisões, enquanto o segundo diz respeito aos custos de medição de desempenho, de provisão de incentivos e de reforço de acordos para se ter certeza de que as pessoas sigam as instruções, honrem seus compromissos e mantenham os acordos (Milgrom & Roberts,1992).

De acordo com os autores, os atributos da transação são essenciais para definir se elas estão bem organizadas e gerenciadas. São basicamente cinco atributos: a) especificidade do ativo; b) frequência, similitude de transações realizadas durante um longo período; c) incerteza do ambiente em que se dá a transação e a complexidade da decisão; d) custos de medir o desempenho; e) proximidade ou conexão da transação realizada com outras transações.

Embora, segundo a teoria, as organizações estejam desenhadas de modo a minimizar seus custos de transação, os autores identificam dois problemas com esta abordagem. Por um lado, não se pode distinguir facilmente o que é e o que não é custo de transação; por outro, a eficiência “maximizada” não necessariamente significa que se está minimizando todos os outros custos.

Podemos encontrar no Teorema de Coase os fundamentos da abordagem dos Custos de Transação na Teoria das Organizações Econômicas (Milgrom & Roberts,1992): quando não existem efeitos riqueza²⁸, todas as decisões sobre as atividades produtivas e os arranjos organizacionais não são afetadas pela riqueza, pelos ativos ou pelo poder de barganha das partes envolvidas. Estes fatores só influenciam em como os benefícios e os custos das decisões são distribuídos.

5.1.3 Conceitos Relevantes

Tendo em vista os objetivos da monografia, julga-se importante destacar alguns conceitos essenciais para entender melhor a Nova Economia Institucional, e a Teoria dos Custos de Transação dentro dela, e para a construção posterior da argumentação.

²⁸ Mudanças de escolhas resultantes de um incremento de riqueza.

a. Racionalidade Limitada

Como mencionado, a racionalidade limitada, de acordo com Williamson, constitui uma das abordagens relevantes para o estudo dos contratos. Existiriam três tipos de racionalidade: a racionalidade maximizadora, a racionalidade limitada e a racionalidade orgânica. A primeira consiste numa das premissas cruciais da Teoria Econômica Neoclássica, na qual a relevância da organização é abafada frente às funções de produção e de utilidade, ou seja, às forças de mercado. A terceira racionalidade, associada a abordagens evolutivas e à Escola Austríaca, pode ser resumida pelo fato de se acreditar que, muitas vezes, a ignorância e a falta de planejamento podem ser o meio mais eficaz de se chegar a uma situação desejada (Schneider, 1963 apud Williamson, 1985).

No entanto, é à racionalidade limitada que a Teoria dos Custos de Transação encontra-se articulada, ao assumir que os agentes são “intencionalmente racionais, mas de modo limitado” (Simon, 1961 apud Williamson, 1985), sendo importante atentar para ambas as partes dessa definição: a primeira legitima o seu aspecto econômico, enquanto a segunda incentiva o estudo das instituições, ao admitir a competência cognitiva limitada. Assim, é importante pensar, dadas essas limitações, em como se deve organizar as partes para que se utilize a competência limitada da melhor maneira possível (o que amplia o campo de raciocínio econômico).

b. Oportunismo

O egoísmo constitui outro aspecto importante da natureza humana, que deve ser levado em conta para entender os custos de transação, sendo o oportunismo sua forma mais relevante. O oportunismo significa o modo mais perverso de se buscar o interesse próprio por parte dos indivíduos (Williamson, 1985) e pode tomar uma forma *ex ante* (seleção adversa) ou *ex post* (risco moral).

A seleção adversa ocorre devido à assimetria de informações, ou seja, ao fato de que os agentes econômicos não possuem, de forma homogênea, todas as informações disponíveis e/ou necessárias no momento em que tomam suas decisões. Assim, ao assumir um contrato, o indivíduo não possui as mesmas informações que a outra parte que assina o contrato, não podendo, portanto, ter certeza sobre suas reais intenções.

É então que se incorre no risco moral: estabelecido o contrato, não se pode saber quais serão as ações da outra parte contratada, as que não podem ser observadas pelo agente “segurador”, podendo levá-lo à necessidade de arcar com custos associados a esse comportamento inadequado (Pindyck, 2002).

Deve-se atentar para o fato de que, no estudo das organizações económicas, as transações sujeitas a risco moral devem ser beneficiadas por salvaguardas feitas *ex ante* ao contrato, na busca de compromissos cravados de credibilidade (Williamson, 1985).

c. A Organização das Transações

Williamson sugere algumas razões económicas racionais para se escolher o tipo de transação a ser realizada, pois os fatores responsáveis pelas diferenças de transação seriam identificáveis. O primeiro desses fatores tem a ver com o atributo da especificidade do ativo em questão no contrato, que varia de acordo com o risco no qual o agente incorre ao optar por esse ativo caso o contrato seja interrompido. Trata-se de um *tradeoff* que necessita de constante atenção: a rentabilidade esperada pela posse do ativo específico e os riscos a essa posse relacionados.

Podem-se identificar quatro tipos principais de especificidade dos ativos, que variam de acordo com a forma organizacional escolhida: a especificidade local, a relacionada ao capital humano, outra ao capital físico e outra ainda aos ativos dedicados. É importante reter que a especificidade do ativo se refere a um investimento durável que apóie uma transação e que possua um custo de oportunidade baixo; a identidade das partes envolvidas na transação é crucial aqui, sendo a continuidade das relações muito relevantes; e, assim, as salvaguardas surgem como instrumentos de suporte à transação.

Outro fator importante para as diferenças entre os vários tipos de transação é a incerteza nela envolvida. As repostas aos distúrbios que ocorrem na situação em que se dá a transação variam de instituição para instituição, mas os distúrbios relevantes aqui se referem aos de origem comportamental. Ou seja, quando a incerteza é gerada, por exemplo, por uma estratégia revelada, por um disfarce ou pela distorção (intencional) da informação.

Outra dimensão importante para a análise do tipo de organização que nasce da necessidade de uma determinada transação é a frequência com que esta se dá. Ora, o custo de estruturas de governança

mais específicas será mais bem recuperado de acordo com o volume e a similitude dos ativos transacionados.

d. Os Lados dos Contratos: *ex ante* e *ex post*

Ao atentar para o fato de que as ações de barganha não podem ser todas concentradas no estágio anterior ao do contrato, a Economia dos Custos de Transação considera também as instituições de apoio *ex post* ao contrato, uma vez que a barganha é algo onipresente, dados a incerteza, o oportunismo e a racionalidade limitada, além dos atributos das transações (Williamson, 1985).

Os conceitos acima devem ajudar no balanço dos benefícios e dos problemas de uma unificação da CEBW, CABW e CNBW, em Washington e da CNBE e da CABE em Londres, atualmente independentes entre si. Ou seja, se é melhor manter essa estrutura independente entre as comissões ou se uma integração seria mais desejável.

5.2 Análise

Haja vista os benefícios da manutenção da CEBW em Washington apresentados no capítulo anterior, nesta parte da monografia trabalhou-se com algumas hipóteses para examinar como as sinergias poderiam possibilitar uma economia de recursos, monetários ou não, pela CEBW, e também pelas outras comissões de compras da Marinha e da Aeronáutica, e, assim, para o conjunto da sociedade brasileira.

Hipótese 1: É economicamente viável a unificação imediata das três comissões em Washington e das duas comissões na Europa.

Hipótese 2: É inviável a unificação das três comissões em Washington e das duas comissões na Europa, sendo, porém, viável e desejável a integração dos processos no que eles têm em comum, reduzindo custos e aumentando a eficiência e a eficácia.

Hipótese 3: A unificação das três comissões em Washington e das duas comissões na Europa é viável apenas no longo prazo, dependendo para tanto da unificação dos planejamentos de obtenção de

material de emprego militar no nível Ministério da Defesa. Enquanto tal não ocorre, é viável e desejável a integração dos processos no que eles têm em comum, reduzindo custos e aumentando a eficiência e a eficácia.

Quais seriam as principais fontes de sinergia entre as atividades realizadas pelas três comissões em Washington D.C. (CEBW, CNBW e CABW) e pelas duas em Londres (CABE e CNBE)? Essa é a questão que se procura elucidar na seção que se segue.

5.2.1 Fontes e Não-Fontes de Sinergia

Como visto no referencial bibliográfico apresentado anteriormente, a idéia de sinergia é composta por três tipos diferentes de inter-relações, quais sejam: inter-relações tangíveis, inter-relações intangíveis e inter-relações entre concorrentes²⁹. A sinergia existente entre cadeias de valores torna-se importante quando ela possibilita a economia de recursos, caso as unidades entre as quais ela existe resolvam aproveitar-se dela, sendo assim, uma fonte de benefícios.

Antes de avançar a análise, deve-se lembrar que as Comissões não são unidades empresariais privadas, mas unidades administrativas de suas respectivas Forças Armadas. A tentativa aqui é adaptar uma teoria voltada para análise da concorrência no setor privado, cujo objetivo último é a obtenção e a manutenção do lucro, para unidades do setor público, procurando saber como elas poderiam ajudar a sociedade a “lucrar” ou a aproveitar mais eficazmente os seus recursos.

Os primeiros atributos ou pontos em comum, e possíveis fontes de sinergia, que se pode pensar que existam entre as comissões sediadas em Washington (e também para as duas sediadas em Londres) é a sua função de compra de material de emprego militar dentro de cada Força e sua localização.

A localização geográfica aparentemente constitui uma fonte de inter-relação tangível de infraestrutura. Esse tipo de inter-relação, além do compartilhamento do patrimônio líquido das comissões, inclui atividades de gerência, de recursos humanos, de contabilidade e jurídica. Pode-se pensar que o fato de os processos principais realizados pelas três comissões serem da mesma natureza possibilitaria uma unificação das três comissões em uma só, o que provavelmente proporcionaria uma

²⁹ Dado que as comissões de compras das Forças Armadas no exterior não constituem unidades empresariais privadas, essa terceira fonte de sinergia não será aqui considerada, embora seja talvez a mais importante no setor privado.

poupança de recursos monetários, pelo menos no que se refere à manutenção dos prédios fora do Brasil.

Por outro lado, no momento em que se unificam estruturas aparentemente similares, mas que na verdade exercem funções diferenciadas, há uma tendência natural de aumentarem-se as estruturas enquadrantes, sem que se consiga reduzir a base da pirâmide, o que acaba redundando em um efeito contrário, com a atividade-meio tomando espaço da atividade-fim, haja vista a estrutura montada para suportar o Ministério da Defesa. Nesse caso particular, é natural visualizar a necessidade de, caso as comissões de compras sejam unificadas por região, nomearem-se dois oficiais-generais para exercerem a chefia das comissões unificadas.

Mas a localização geográfica, que pode ser um fator positivo no caso de uma inter-relação de produção ou de infra-estrutura, que envolvem o compartilhamento físico de atividades de valor ou patrimônio líquido das comissões, não é determinante, funcionando mais como facilitadora da ocorrência de eventuais inter-relações do que como causa destas. Isso ocorre, normalmente, porque a infra-estrutura não constitui proporção grande dos custos de uma empresa. De fato, de acordo com o atual oficial chefe da CEBW³⁰, o custo da organização tem-se situado, historicamente, em nível próximo a 4% do montante executado, o que, por si só, demonstra a eficácia do sistema atual.

Inter-relações financeiras, que seriam as mais representativas dessa categoria no caso de uma empresa privada, atualmente não parecem existir entre as comissões. Não parece possível que haja levantamento conjunto de capital (proporcionando economias de escala nesse ponto) e utilização compartilhada de capital (principalmente capital de giro), a não ser que elas fossem unificadas. A externalização de recursos tanto para a realização das compras de material bélico no exterior quanto para a manutenção das comissões no exterior é feita através de cada Força à sua respectiva comissão. Além disso, os orçamentos de compra das Forças Armadas no Brasil encontram-se totalmente desvinculados uns dos outros.

Em termos de clientela, talvez o único cliente que as três comissões teriam em comum seria a Presidência da República. Os outros órgãos importadores estão, cada um deles, relacionados a unidades da Força correspondente à sua comissão. O exemplo mais notório de utilização das comissões com

³⁰ Cel Décio Luís Schons.

vistas a adquirir material no exterior para órgãos externos às Forças Armadas parece ser a compra, pela CABW, do avião presidencial. Esse episódio, explorado de forma negativa, à época, pela imprensa, pode ser visto também como uma demonstração da capacidade que essas comissões têm de, acrescentadas pequenas modificações na legislação específica, dar-lhes a capacidade de, em casos de emergência ou extrema necessidade, atuarem em proveito de outros órgãos da administração pública.

Inter-relações de aquisição envolvem aquisição conjunta de insumos e podem ser benéficas no relacionamento de empresas com seus fornecedores. Se considerada aqui a atividade principal das comissões, esse tipo de inter-relação parece ser o que mais possibilitaria ganhos de benefício no caso da existência de uma “estratégia horizontal”. Entretanto, a despeito de as três comissões realizarem a aquisição de material de emprego militar, em sua maior parte, os fornecedores não são os mesmos, exatamente pelo fato de o material ser específico de cada Força e pela acima mencionada busca da aquisição diretamente dos fabricantes.

Tem-se, aqui, um problema que nos remete à teoria dos custos de transação: a especificidade do material adquirido. Não é dissensão que a Marinha, o Exército e a Aeronáutica possuem funções de defesa diferentes enquanto “peças” das Forças Armadas, a começar pela diferença de responsabilidade em termos dos ambientes em que atuam e da conseqüente diversidade de meios que utilizam. Sabe-se que os militares têm a formação e a vida profissional associada ao emprego de materiais peculiares: a Marinha tem em suas escolas e bases a formação de pessoal associada a embarcações de guerra e a tudo que lhes diga respeito; na Força Aérea o mesmo se dá em relação a aeronaves de combate, enquanto que no Exército a formação é associada ao emprego de materiais destinados ao combate terrestre, como veículos blindados, canhões, armamento de infantaria e assim por diante. A vivência adquirida ao longo de anos de contato com o mesmo tipo de material é fundamental na hora de executar os processos de aquisição de peças de reposição e suprimentos para fragatas, aviões de caça e tanques de guerra, para citar alguns exemplos. Seria extremamente difícil para uma pessoa sem essa vivência executar uma boa aquisição, pois lhe faltaria a base de conhecimentos e de experiência para tal. Lembre-se, além disso, que não se trata da obtenção de materiais comuns, e sim da aquisição de armamentos e explosivos de grande sofisticação tecnológica e alta letalidade. Um erro, nesses casos, pode significar o não cumprimento de missões que envolvam a segurança da própria sociedade brasileira, num extremo, e no outro a colocação em risco de vidas humanas.

No entanto, se pensarmos nos insumos do processo de aquisição, principal atividade realizada pelas comissões, estes seriam os Quadros de Importação (QI), as Notas de Crédito (NC) e o numerário externado. Para cada compra a ser realizada tem-se um QI corresponde assim como uma NC e a externalização de recursos gerada por ela, realizado de modo diverso de uma Força para a outra. Uma inter-relação de aquisição aqui poderia ocorrer somente se as comissões fossem unificadas, mas não apenas as comissões: o processo como um todo. Desse modo, os pedidos de compra, e quem sabe o planejamento da compra também, de duas ou das três Forças poderia ser todo realizado de uma vez só, poupando esforços no que diz respeito, principalmente ao tempo e ao trabalho humano. Em termos de recursos, um maior volume de compra permite um maior poder barganha frente aos fornecedores. Se não for via preço, pois o processo dá-se sob licitação, pode ser através do melhor relacionamento com os fornecedores destacado anteriormente que permite um sucesso maior no cumprimento da missão designada.

Por outro lado, se um compartilhamento como o descrito acima só é possível com a unificação de todo o processo de compra (no nível do Ministério da Defesa), existe um potencial de inter-relação intangível. Pode haver uma transferência de *know-how* referente a como se desenhar o QI para determinado produto. Sabe-se que esse trabalho já vem sendo realizado pelas comissões, mediante a realização de reuniões frequentes, que ensejam a troca de informações visando à adoção de procedimentos comuns, reduzindo custos e proporcionando economia, sempre que haja complementaridade ou capacidade ociosa de uma que possa ser aproveitada por uma das outras. Exemplo disso é o transporte, em aviões da FAB, de material adquirido pela CEBW e o empréstimo de instalações da Marinha à CEBW.

Finalmente, em termos de inter-relações de produção, deve-se pensar na realização da atividade principal das comissões: a compra de material de emprego militar no exterior. Olhemos, então, as tarefas realizadas pela CEBW, no fluxo desenhado anteriormente.

A questão da especificidade do material adquirido em cada comissão, já mencionada acima, acompanha toda a análise da possibilidade de inter-relação, também aquelas de natureza produtiva. Esta diz respeito ao compartilhamento de atividades de valor que Porter (1980) chama de “corrente acima”, que exigem que a localidade delas seja a mesma. Entre elas, para uma empresa privada, pode-se citar a logística interna, fabricação de componentes, montagem, testes e funções indiretas. Deve-se

ter cuidado para que essas inter-relações não sejam ilusórias, o que é fácil de ocorrer quando se volta para as comissões de compra das Forças Armadas Brasileiras.

A questão da especificidade dos materiais adquiridos acompanha toda a análise. Isso porque, desde a geração dos pedidos de cotação até a assinatura dos contratos, as qualificações técnicas mínimas necessárias para que determinado fornecedor possa concorrer no processo licitatório encontra-se presente. Para isso, é importante que especialistas cuidem dos desenhos dos documentos envolvidos no processo e na escolha e negociação com os fornecedores. Parece complicado, como visto acima, um integrante do Exército realizar a compra de um helicóptero ou de coletes salva-vidas, dado que os seus conhecimentos encontram-se direcionados para a aquisição de componentes usualmente utilizados pela Força terrestre. Assim, dificilmente uma unificação na situação atual engendraria uma economia de recursos, tanto humanos e financeiros, quanto temporais. Ao contrário, os custos de compromisso seriam altos demais, inviabilizando esse tipo de “estratégia”.

No entanto, isso não significa que o Exército nunca precise fazer a aquisição daquele tipo de item, o que acaba por gerar uma inter-relação intangível de transferência de *know-how*, facilitando a aprendizagem por parte da equipe da CEBW das especificações, da redação dos documentos e do contrato para produtos desconhecidos. Desse modo, a equipe da CEBW diminui os seus custos de aprendizagem, assim como a sua assimetria de informações em relação aos fornecedores, que também podem ser indicados pelas outras comissões, reduzindo os riscos de comportamento oportunista por parte destes³¹. Tal problema já foi levantado e é enfrentado mediante o compartilhamento dos bancos de dados, com informações sobre produtos e fornecedores, sempre que necessário. Num caso recente, uma das comissões valeu-se de informações da CEBW para adquirir, em caráter emergencial, coletes balísticos para a tropa em missão de paz no Haiti.

No que se refere ao sistema logístico, aqui se tem mais uma fonte de inter-relação de produção, dado que os custos de frete e manuseio de material podem ser reduzidos. Trata-se de uma fonte de economia de escala, uma vez que o frete e o seguro de volumes maiores permitem a dissolução dos custos fixos de transporte. No entanto deve-se tomar cuidado no caso de os fornecedores dos materiais estarem localizados em áreas geográficas muito diversas (e distantes entre si). Mas, como visto

³¹ Se bem que, ao assumirem uma posição oportunista, os fornecedores podem manchar sua reputação, não sendo mais convidados em futuras licitações.

anteriormente, a CEBW já gerencia a questão logística levando em conta todos esses fatores, mesmo não estando vinculada às outras comissões. Espera-se, no mínimo, que no caso de um compartilhamento desse tipo de estrutura também seja compartilhado o *know-how* entre as comissões, permitindo economia de aprendizagem.

Os pontos em comum destacados acima podem significar “inter-relações em potencial”, de acordo com Porter (1980). Porém, seria necessária uma análise mais aproximada dos processos de compra realizados em cada comissão, a fim de identificá-los com a precisão devida e avaliar quais são as reais possibilidades de compartilhamento.

Infelizmente, não se conseguiu ter acesso aos processos de compra realizados pelas comissões da Marinha e da Aeronáutica. No entanto, de posse do fluxo de compras realizado pela Comissão do Exército, é possível identificar quais seriam e quais não seriam os pontos em comum aos três processos de compra.

Deve-se ressaltar, da análise do quadro demonstrativo do processo de obtenção de material da CEBW, a perfeita adequação aos ditames da Lei nº 8.666/93.

5.2.2 Atuais Possibilidades de Compartilhamento

Resumindo o que foi explanado acima e reiterando os principais pontos colocados, percebe-se que a unificação das três comissões de compra, CEBW, CNBW e CABW, parece inviável no presente cenário. As principais razões para isso são:

1. Os planejamentos de aquisição são realizados no âmbito de cada Força, sem haver uma ação coordenadora mais incisiva por parte do Ministério da Defesa;
2. Os recursos são repassados para cada comissão pelo órgão financeiro da sua Força.
3. Tanto os pedidos de material a ser adquirido quanto a “externação” dos recursos destinados às aquisições possuem calendário próprio no âmbito de cada Força;
4. Os materiais adquiridos pelas comissões são bastante específicos, o que reduz em muito a possibilidade de obtenção em comum e, aparentemente, invalida o pressuposto de que a unificação proporcionaria vantagens na obtenção de melhores preços quando da aquisição de bens em quantidades maiores.

“O desempenho da empresa deve ser, acima de tudo, global e coerente nas suas manifestações operacionais e funcionais”. Com essa frase, o italiano Merli (1990) quer dizer que não adianta tentar mudar o desempenho da empresa por meio de novas técnicas ou de um modo de organização avançado em apenas algumas áreas de sua estrutura. Se aplicarmos esse raciocínio ao processo de aquisição de material de emprego militar, percebe-se que a lógica é a mesma, de modo que em pouco ou nada resultaria uma unificação das comissões em Washington sem que o processo de aquisição como um todo (não só no exterior, como também na área interna) fosse centralizado e que essa ação viesse a partir do Ministério da Defesa.

Concluindo, apesar de apresentarem essencialmente a mesma função dentro de cada Força, existem diferenças significativas nos processos realizados pelas três comissões que diminuiriam a sua eficiência na função de órgãos executores da aquisição de material militar para o Brasil, caso fossem unificadas. A unificação das comissões em Washington, e, por extensão, das duas em Londres, poderia ser considerada no longo prazo, mas somente se o processo como um todo for unificado, desde o planejamento da aquisição no âmbito do Ministério da Defesa. A criação deste em 1999 parece ainda não ter atingido o objetivo de maior integração das Forças Armadas Brasileiras, pelo menos no que se refere a esse assunto.

Contudo, não se pode negar e ignorar as fontes de sinergia encontradas durante a avaliação realizada acima. Em tese, a transformação dessas fontes em uma estrutura mais horizontal entre as comissões provavelmente permitiria que a sua eficiência fosse ampliada e, assim, a parcela dos recursos empenhados pela sociedade na aquisição de material de emprego militar para as suas Forças Armadas seria mais bem investida.

Deve-se lembrar que, caso qualquer nível de compartilhamento esteja envolvido nos planejamentos das Forças Armadas e do Ministério da Defesa, o empenho para que esse objetivo seja alcançado deve ser grande por todas as partes nele envolvidas. Qualquer grau de compartilhamento envolve custos distribuídos de maneira assimétrica entre as unidades que dele fazem parte. Tendo em vista que as três comissões trabalham para a sociedade brasileira, mesmo que a relação custo-benefício não seja exatamente a mesma para todas as unidades, é necessário pensar nas comissões em seu conjunto.

Capítulo 6 – Conclusão

Neste trabalho de monografia, buscou-se compreender o processo de aquisição de material de emprego militar realizado pelas comissões de compra das Forças Armadas brasileiras situadas fora do País, utilizando-se a Comissão do Exército Brasileiro em Washington como ferramenta principal. O interesse pelo tema foi despertado por reportagens publicadas em periódicos de média circulação, nas quais questionava-se a própria existência dessas comissões, colocadas à conta de desnecessárias.

Fora o conteúdo atinente ao referencial bibliográfico, na primeira parte do trabalho, viu-se um breve histórico sobre as comissões de compra do Exército, da Marinha e da Aeronáutica brasileiros e tomou-se a CEBW como exemplo de como é realizado o processo de aquisição de material bélico fora do País. A conclusão a que se chegou é que a organização situada no exterior é uma alternativa melhor do que uma comissão situada no Brasil, já que, neste caso, para a obtenção de resultados semelhantes, ter-se-ia que investir recursos muito superiores, com prejuízo também da qualidade dos produtos e serviços adquiridos.

A segunda parte do trabalho foi dedicada à busca de melhorias naquele processo de aquisição, pela busca das fontes de sinergia potenciais da CEBW com as demais comissões, o que lhe atribuiria futuramente viabilidade ainda maior do que a aqui verificada. Chegou-se à conclusão que, embora a unificação das três comissões em Washington só seja possível a partir da unificação do processo de aquisição como um todo³², existem pontos de compartilhamento, pelo menos de experiências, que podem ser trabalhados.

Uma última questão que esta aluna gostaria de colocar é sobre a importância de toda essa estrutura de compras montada há décadas para a sociedade brasileira. Em outras palavras, qual a razão de manter-se uma estrutura dessa ordem, orientada para as aquisições de material puramente militar num país pacífico como o Brasil?

A questão nos remete a uma outra, que a precede em importância e abrangência, qual seja a da necessidade de a nossa sociedade contar com Forças Armadas no mundo contemporâneo. Embora possa, aparentemente, fugir ao escopo desse trabalho, cabe sempre o questionamento e a busca por

³² A unificação não foi descartada aqui, mas trata-se de uma estratégia cuja complexidade exige um horizonte mais longínquo de execução.

possíveis respostas, uma vez que, em nosso País, por circunstâncias decorrentes do passado recente, alguns formadores de opinião têm sido pródigos em questionar essas instituições, sem no entanto verificar o quanto são importantes para qualquer Estado Nacional e sem ao menos estender o olhar para o que acontece no restante do mundo. A importância da instituição armada na atualidade é, portanto, o ponto de partida para essa reflexão.

Abaixo, tem-se parte do Capítulo II da Constituição Federal de 1988 que dispõe sobre as Forças Armadas no Brasil:

“Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.”

Acima podemos perceber uma lógica de relacionamento entre as Forças Armadas modernas e a sociedade, semelhante à que Samuel Huntington (1996) descreve em seu livro “O Soldado e o Estado”. As Forças Armadas constituem ferramentas de “administração da violência”³³, submetidas ao controle do Estado, que possuiu o “monopólio da violência”, de acordo com as políticas de segurança nacional desenhadas para a proteção da sociedade civil de seu país.

Essas instituições seriam, nesse sentido, o poder garante, capaz de respaldar as decisões soberanas do Estado, mediante o emprego da força, caso a alternativa diplomática, sempre preferível, torne-se inviabilizada.

O objetivo das políticas de segurança nacional, segundo Huntington (1996), é “fortalecer a segurança das instituições sociais, econômicas e políticas contra ameaças que surjam de outros países independentes”. Não só de outros países, ajuntemos, mas também de ameaças de subversão e de mudanças nas dinâmicas política e sócio-econômica que ponham em questão o poder relativo do Estado. Numa aproximação mais atual, não poderíamos deixar de lado as novas ameaças, como o terrorismo, o narcotráfico, o tráfico de pessoas, os delitos transnacionais em geral, a partir do momento em que extrapolam a capacidade das polícias e ingressam no campo das ameaças à sobrevivência do Estado e à viabilidade da própria sociedade.

³³ Termo de Harold Lasswell (in Huntington, 1996).

Dentre os valores militares constantes no Estatuto do Militares (Lei 6.880 de 9/12/1980) do Exército, pode-se destacar aqui:

- O Patriotismo, que pressupõe, para o militar, o amor à Pátria levado à última conseqüência, ou seja, o sacrifício da própria vida na defesa da soberania, da integridade do território, da unidade nacional e da paz social;
- O Civismo e a fé na missão das Forças Armadas, o culto aos símbolos nacionais, aos valores históricos, às tradições e aos heróis.

Portanto, como corolário, pode-se afirmar que o compromisso das Forças Armadas é com a sociedade brasileira.

Tendo tudo isso em mente, vê-se que as comissões de compra das Forças Armadas do Brasil no exterior têm, aparentemente, um custo de oportunidade alto, quando se pensa que os recursos nelas gastos poderiam ser revertidos, de outras formas, mais imediatas, para a sociedade. No entanto, embora não pareça importante no atual momento pacífico, no que se refere a ameaças externas, a estrutura será de extrema relevância nos casos em que o País necessite de uma mobilização militar.

As Forças Armadas, nelas incluídas as comissões de compras, são um investimento da sociedade, e funcionam à feição de um seguro. Em economia atribui-se a necessidade de mecanismos securitários às condições de incerteza em relação ao futuro que envolve os agentes econômicos (e sociais, por extensão). Essa incerteza seria fruto da existência de assimetria de informações entre os agentes e do oportunismo intrínseco à natureza humana. Como reação à situação constante de aversão ao risco, o investimento em um seguro faz-se necessária. O ideal é que jamais tenham que ser empregados, mas ter condições para fazer frente a eventuais externalidades é fundamental.

Outra questão pertinente é a de que o Brasil já se encontra fragilizado militarmente, não só pelo baixíssimo nível dos investimentos em defesa, como também por não possuir uma indústria bélica³⁴ desenvolvida³⁵. A ausência dessa estrutura de compras aumentaria ainda mais essa fragilidade, tendo

³⁴ A indústria bélica brasileira crescera muito e chegara a ser uma das maiores do mundo em 1985. Com o fim da Guerra Fria, houve uma superoferta de armamento no mundo inteiro, o que levou a quase totalidade das empresas de material de defesa brasileiras à bancarrota. Hoje, as Forças Armadas dependem essencialmente de material importado para o cumprimento de suas tarefas constitucionais.

³⁵ O que também não deixa de ser uma fragilidade econômica, haja vista o dinamismo e o desenvolvimento de tecnologia que uma indústria bélica tem o potencial de engendrar.

em vista a impossibilidade de ser montada imediatamente, devido à sua complexidade. Ora, são mais de sessenta anos de existência das comissões e elas ainda se encontram em processo de aperfeiçoamento de suas atividades³⁶. Trata-se, de fato, de um processo de longo prazo.

No desenvolver desse trabalho, não só as questões inicialmente colocadas foram respondidas, dentro das restrições anteriormente colocadas, como novas foram levantadas. Parece que foi suficiente para se concluir que a existência das comissões de compra das Forças Armadas brasileiras no exterior não é somente necessária, mas também importante para a sociedade a que servem. Necessária porque uma estrutura de tal complexidade não pode ser mobilizada repentinamente. Importante porque essa estrutura é peça importante na ação das Forças Armadas no cumprimento do seu dever constitucional de defesa da nação.

Viu-se que o trabalho realizado pelas comissões das Forças Armadas brasileiras no exterior é feito no estrito cumprimento do estabelecido pela Lei 8.666/93 e que a proximidade com os fornecedores, de fato, por si só pode explicar a sua existência no exterior, tendo em vista a especificidade e o volume dos materiais adquiridos. Também se viu que uma unificação das comissões por região geográfica atualmente não é viável, principalmente devido àquela especificidade, mas que o Ministério da Defesa pode trabalhar no sentido de melhorar o processo de compra das Forças Armadas no exterior. Enquanto isso, as comissões no exterior atuam no sentido de cooperar umas com as outras, o que já permite uma economia de recursos, mesmo que esta não seja mensurável de imediato. Isso nos remete à terceira hipótese proposta na segunda parte de do trabalho, qual seja: “A unificação das três comissões em Washington e das duas comissões na Europa é viável apenas no longo prazo, dependendo para tanto da unificação dos planejamentos de obtenção de material de emprego militar no nível Ministério da Defesa. Enquanto tal não ocorre, é viável e desejável a integração dos processos no que eles têm em comum, reduzindo custos e aumentando a eficiência e a eficácia.”

Portanto, os objetivos propostos foram alcançados, pelo menos no que diz respeito às questões que inicialmente despertaram interesse nesta aluna. No entanto, no desenrolar da análise saltou aos olhos o caráter extremamente restritivo da Lei 8.666/93. Ao que tudo indica, as críticas colocadas à Lei

³⁶ O sistema MAC/MIG citado anteriormente é exemplo disso na CEBW.

quando ela entrou em vigor procedem. Ficou claro que as comissões poderiam fazer muito mais por suas respectivas Forças e, desse modo, em prol da sociedade brasileira, se fossem dotadas de maior flexibilidade nas suas tomadas de decisão, de modo que fica a proposta de continuação do estudo do tema para futuros trabalhos.

Bibliografia

- Campos, Raymundo** (1991). História do Brasil. 2ª. Edição. Atual Editora, São Paulo.
- Barros, Felipe Luiz Machado** (2002). Princípios administrativos aplicados à licitação pública. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3175>>. Acesso em: 01 out. 2005.
- Fausto, Boris** (2002). História Concisa do Brasil. 1ª. Edição. Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Williamson, Oliver E.** (1985) The economic institutions of capitalism, New York, The Free Press.
- Williamson, Oliver E.** (1986) Economic organization: firms, market and policy control. Brighton.
- Milgrom, P. & Roberts, J.** (1992) Economics, Organization and Management. Prentice-Hall.
- Bittencourt, S.** (2002) Estudos sobre Licitações Internacionais. 2ª edição. Temas e Idéias Editora. Rio de Janeiro, 2002.
- Herrmann, I.** (1998) “Licitações Públicas no Brasil: Explorando o Conceito de Ineficiência por Desenho” in Revista de Administração, São Paulo, v. 34, n.2, abril/junho 1999.
- Pindyck, Robert & Rubinfeld, Daniel** (2002). Microeconomia. Quinta edição. Prentice Hall, São Paulo, 2002.
- Esquia, Jean-Pier de Vasconcellos** (2003). “Aquisições no Exterior: Elementos para Adequação da Sistemática de Aquisições do Exército ao SISCOMEX Importação” Escola de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas. Brasília, abril de 2003.
- Figueiredo, Paulo Henrique** (2001). “Contratação Direta na Administração Pública”. UNIFENAS, Belo Horizonte. Disponível em http://www.direitoemdebate.net/mon_contratacadireta.html.
- Huntington, Samuel P.** (1996). O Soldado e o Estado”. Editora BibliEx. Rio Janeiro, 1996.

Kotler, Philip (2000) “Administração de Marketing: a Edição do Novo Milênio”. Prentice Hall, São Paulo, 2000.

Merli, Giorgio (1990). “*Comakership: A Nova Estratégia para os Suprimentos*”. Quality Mark Ed., Rio de Janeiro, 1994.

Porter, Michael E. (1989) "Vantagem Competitiva", *Campus*, Rio Janeiro, Campus, 1989.

Pinto, Sólton Lemos (2002). “A Aplicação da Tecnologia da Informação à Compras Governamentais na Administração Federal” in Revista IP, dezembro de 2002. Disponível em <http://www.ip.pbh.gov.br/revista0202/ip0202lemospinto.pdf>

Schons, D. L. (2005) “Análise do Processo de Obtenção de MEM no Exterior”, trabalho curricular do curso de “Análise e Melhoria de Processos”, Centro de Estudos de Pessoal do Exército, Washington D.C.

Sites na Internet:

Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington www.cabw.org

Comissão do Exército Brasileiro em Washington www.cebw.org

Comissão Naval Brasileira em Washington www.cnbw.org

LEI N° 6.880 DE 09/12/1980 disponível em <http://www.dgp.eb.mil.br/normas/Lei6880.htm>

“Vade-Mécum de Cerimonial Militar do Exército: Valores, Deveres e Ética Militares (VM 10)”, 1ª Edição, 2002. Disponível em http://www.sgex.eb.mil.br/vade_mecum/Vade-Mecum_10/Vade-Mecum_10.htm#INTRODUÇÃO.

Anexo

Extratos da Lei 8.666/93

Art. 3

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato;

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no Art. 3º da Lei 8248, de 23 de outubro de 1991.

§ 2º Em igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços:

I - produzidos ou prestados por empresas brasileiras de capital nacional;

II - produzidos no País;

III - produzidos ou prestados por empresas brasileiras.

§ 3º A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

Art. 6

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação,

reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

III - Compra - toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente;

XVI - Comissão - comissão, permanente ou especial, criada pela administração com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes.

Art. 22

I - concorrência;

II - tomada de preços;

III - convite;

IV - concurso;

V - leilão;

§ 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

§ 2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

§ 3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo e 3 (três), pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

§ 4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

§ 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no Art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Art. 27 - Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

- I - habilitação jurídica;
- II - qualificação técnica;
- III - qualificação econômico-financeira;
- IV - regularidade fiscal.

Art. 14 - Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Art. 15 - As compras, sempre que possível deverão:

- I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;
- II - ser processadas através de sistema de registro de preços;
- III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da administração, na imprensa oficial.

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições;

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.

§ 4º A existência de preços registrados não obriga a administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

§ 5º O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado.

§ 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

III - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.

§ 8º O recebimento de material de valor superior ao limite estabelecido no Art. 23 desta lei, para a modalidade de convite, deverá ser confiado a uma comissão de, no mínimo, 3 (três) membros.

Art. 16 - Será dada publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela administração direta ou indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação.