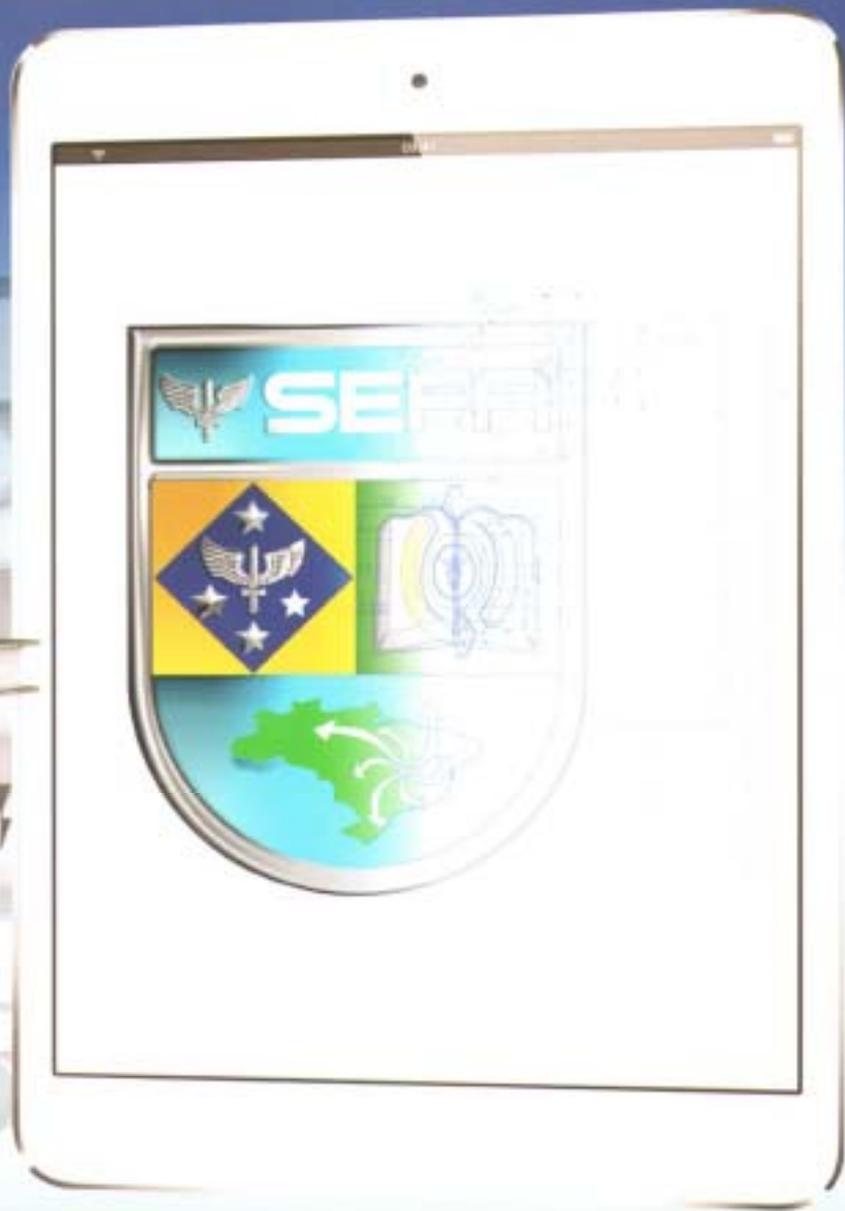


# SEIVA



Revista da Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica - Ano V Nº 7 - Novembro de 2014



**Offsets: uma visão crítica no contexto da Organização Mundial do Comércio**

**Riscos e Gestão dos Riscos para o Mutuário em Financiamentos Internacionais**

**Novos horizontes para compras públicas**



02 | Editorial

04 | SEFA em flashes

08 | Galeria do Graduado, Praça e Servidor Padrão

### Espaço Entrevista

09 | Ten Brig Ar Juniti Saito

11 | Eva Maria Chiavon

### Reportagens

14 | Offsets: uma visão crítica no contexto da Organização Mundial do Comércio

18 | Indicador de status das Notas Fiscais no Sistema Integrado de Abastecimento da Subdiretoria de Abastecimento da Aeronáutica: um caso prático de utilização da metodologia Seis Sigma

25 | Custos de Transação em PPP

33 | A percepção dos gestores do Comando da Aeronáutica sobre a adoção da demonstração de resultado econômico

39 | Orçamento Público e a Sociedade

44 | Riscos e Gestão dos Riscos para o Mutuário em Financiamentos Internacionais: caso dos projetos de Defesa brasileiros de grande porte

52 | Novos horizontes para as compras públicas



Foto: Sgt Cristiano / GAP-BR

A principal característica de uma organização inovadora, ou que deseja ser “de ponta” é a sua capacidade de reter o conhecimento institucional daquilo que ela produziu por meio dos seus integrantes, aderente a uma política de Gestão do Conhecimento.

Além desse aspecto, de modo geral, são poucas as organizações e empresas que se responsabilizam ou se comprometem com a formação ou aperfeiçoamento dos seus recursos humanos. Muitas delas, restringindo-se a, eventualmente, financiar um determinado curso a um ou outro colaborador. A maioria das corporações opta em obter recursos humanos prontos no mercado, pois é mais rápido, seletivo e, na grande maioria das vezes, muito mais barato.

Infelizmente e por razões diversas, esse é o clássico entendimento de que educar é custo e não investimento.

A Força Aérea Brasileira (FAB) possui outra visão, mais ampla e mais dedicada a socializar o conhecimento. Temos por escopo aperfeiçoar o

corpo técnico, bem como difundir e perpetuar os conhecimentos adquiridos na organização a todos os interessados. Afinal, o recurso utilizado é fruto do trabalho de todos os brasileiros.

A razão é simples: cumprimos a missão específica de assegurar a soberania do Brasil no seu espaço aéreo que demanda necessidades exclusivas e que extrapolam as ofertas do mercado, bem como exigem peculiar capacitação, responsabilidade e compromisso do seu pessoal.

Não é por outra razão que a FAB emprega boa parcela dos seus recursos orçamentários na formação e no aperfeiçoamento do seu efetivo.

Isso não apenas garante permanecer na vanguarda, mas principalmente favorece a coesão e a estabilidade dos recursos humanos, gerando assim um ambiente de mobilidade criadora.

Por isso, no que tange à formação extra acadêmica, é imprescindível que a organização efetue uma análise criteriosa, não apenas dos propósitos dos cursos que contratará, mas também do currículo oferecido, da qualidade da

instituição de ensino e do seu “potencial inovador”, garantindo, desta forma, a compatibilidade com os fins desejados.

Um exemplo é o processo que a Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA) empreende para os cursos de pós-graduação que contrata.

No processo de seleção, além da avaliação do currículo e do mérito dos indicados e das instituições, a Comissão de Apoio ao Ensino e Pesquisa (CAEP), órgão do Instituto de Economia e Finanças da Aeronáutica (IEFA), setor específico da SEFA para o gerenciamento do processo de capacitação, define um problema real da organização, de cunho estratégico ou operacional, que o aluno irá pesquisar, estudar e debater as soluções junto às expertises do Corpo Docente da instituição escolar escolhida, de modo que, ao retornar, o militar designado apresente as soluções a esse mesmo Conselho, de forma oral e por escrito, bem como a maneira de implementá-las.

Com isso, não apenas ganha o cursando ao obter novos conhecimentos para si, mas também aufera a Secretaria, pois o investimento, além de transmutar em algo prático e de extrema utilidade para a melhoria da gestão, preserva o conhecimento dentro da organização.

Esta é a essência da Gestão do Conhecimento: a transferência do conhecimento adquirido para a instituição que deverá preservá-lo e permitir a sua absorção pelos demais componentes do seu efetivo.

Este também deve ser o entendimento daquele que for agraciado com um curso pago com recursos públicos, pois a retribuição voluntária é o que se espera de pessoas conscientes com o esforço que a sociedade fez para lhe propiciar esse conhecimento.

Por isso, a SEFA, aproveitando o ensejo desta Revista, apresenta não só os progressos sobre as metas organizacionais da instituição, mas também artigos de ilustres colaboradores sobre melhoria de gestão, mudanças na visão

gerencial, no aprimoramento da aplicação dos recursos públicos e na busca de novas fontes de financiamento juntamente com o setor privado, como é o caso das Parcerias Público-Privadas.

Dentre esses artigos, podemos citar os que tratam sobre Riscos e Gestão dos Riscos para o Mutuário em Financiamentos Internacionais e Custos de Transação em Parcerias Público-Privadas, cujos temas resultam de dissertações de mestrado realizado por militares da SEFA na Universidade do Minho, Portugal, demonstrando a aplicação dos conhecimentos obtidos no exterior na gestão da Aeronáutica. Citamos, ainda, os artigos que tratam sobre Compras Públicas; do que apresenta uma aplicação da metodologia Seis Sigma para implantação de indicadores no sistema da Subdiretoria de Abastecimento (SDAB) e o que nos traz uma visão sobre a necessidade de o orçamento público refletir as políticas do Estado.

A revista é ainda mais e mais enriquecida com a contribuição de nossos insígnos entrevistados: o Ten Brig Ar Juniti Saito, Comandante da Aeronáutica, e a Sra. Eva Maria Cella Schiavon, Secretária Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

O Ten Brig Ar Saito nos brinda com sua visão sobre os grandes projetos de reequipamento, como a aeronave Gripen NG, e o impacto operacional dessa aquisição na Força Aérea. A Sra. Eva Schiavon nos traz a visão do MPOG, como planejador dos recursos do Estado brasileiro, sobre a contribuição das Forças Armadas, especialmente a Aeronáutica, para o desenvolvimento do país por meio dos grandes projetos de governo, como é o caso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Dessa forma, a Revista *SEIVA* torna-se um excelente canal de transmissão de conhecimentos e mantém-se conectada ao ambiente da inovação, da pesquisa e de outras formas de fazer ainda melhor e com mais economia para a Aeronáutica, brindando aos leitores que nos prestigiam com sua atenta leitura.

## PROJETO SALVAGUARDAS DA DESPESA PÚBLICA NO COMAER

O "Projeto Salvaguardas da Despesa Pública no COMAER", instituído pelo Excelentíssimo Senhor Comandante da Aeronáutica, com a missão de cadastrar fornecedores e elaborar procedimentos regulamentares, afim de resguardar o Comando da Aeronáutica no que diz respeito às contratações de empresas inidôneas e inibir a ocorrência de irregularidades nos certames licitatórios, continua no seu processo de estruturação, após a conclusão de algumas etapas referentes às três propostas que fazem parte desse projeto.

A primeira proposta elaborou a ICA 12-23, que tem por finalidade não só regular as atividades relacionadas à fiscalização e ao recebimento de bens e de serviços, mas também a atividade de aplicação de eventuais sanções administrativas aos licitantes e aos fornecedores de bens e de serviços no âmbito do Comando da Aeronáutica. A norma foi publicada no Diário Oficial da União no dia 18 setembro de 2014, entrando em vigor a partir de 1º de janeiro de 2015.

Em relação à segunda proposta, a Portaria do Cadastro Técnico de Fornecedores (CADTEC), que permite o registro, a avaliação e o compartilhamento de informações de fornecedores do COMAER, foi publicada no Diário Oficial da União no dia 18 de setembro de 2014, entrando em vigor a partir de 1º de janeiro de 2015. Paralelamente, está sendo elaborado o *software* para implantar o CADTEC nas Unidades Gestoras da FAB. O desenvolvimento do

sistema encontra-se dentro do cronograma previsto e o início de operação previsto também é 1º de janeiro de 2015.

A terceira proposta criou o Sistema de Informações Estratégicas de Economia e Finanças (SIEFA), gerenciado pela SEFA, que tem como premissa a correlação entre dados e informações internas e externas ao COMAER, com a finalidade de produzir informações para a tomada de decisões de caráter econômico-financeira, assim como, antever situações que possam constituir irregularidades no âmbito dos certames licitatórios do COMAER. A fim de garantir o funcionamento do SIEFA, conforme sua concepção e viabilizar o acesso desse sistema aos bancos de dados pertinentes, localizados fora do COMAER, foram realizadas parcerias com a Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e a Receita Federal. O sistema encontra-se em testes iniciais e palestras estão sendo ministradas nos Comandos Aéreos Regionais para divulgação do SIEFA e das demais propostas.

A partir de 2015, o COMAER passará a utilizar as ferramentas que compõem o projeto, cujo foco é: diminuir a vulnerabilidade à contratação de possíveis empresas inidôneas; aumentar a eficácia nos procedimentos licitatórios e contratos deles decorrentes; proporcionar maior amparo legal aos gestores; e uma melhor gestão econômico-financeira às organizações da FAB.

## FINANCIAMENTO FX2

No último mês de junho, o Projeto FX-2, relativo à aquisição de 36 (trinta e seis) aeronaves de caça Gripen NG, junto à empresa sueca Saab, deu mais um importante passo.

Secretário-Geral do Ministério da Defesa, Dr. Ari Matos, acompanhado do Secretário de Relações Institucionais, Dr. Luiz Antonio, bem como do Vice-secretário de Economia e Finanças da Aeronáutica, Maj Brig Ar José Hugo Volkmer, realizaram missão a Estocolmo, Suécia, para receber proposta de financiamento suportado pelas agências estatais SEK (The Swedish Export Credit Corporation) e EKN (The Swedish Export Credits Guarantee Board), daquele país.

Neste mesmo sentido, e em continuidade ao processo de obtenção de autorização para a negociação do financiamento, a COPAC e a SEFA realizaram, neste mês de julho, apresentação para o Grupo Técnico - GTEC, da Comissão de Financiamentos Externos - COFEX, do Ministério do Planejamento,



Orçamento e Gestão. Na oportunidade, detalharam aspectos do contrato comercial, bem como da referida proposta de financiamento.

No momento, aguarda-se o posicionamento final da COFEX sobre o pleito do Ministério da Defesa e, tão logo a mesma emita parecer positivo, serão iniciadas as negociações da operação de crédito, desta vez em conjunto com a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

# PRÊMIO “DESTAQUE EXECUÇÃO CONTÁBIL DO COMAER”

O Prêmio “Destaque Execução Contábil do Comando da Aeronáutica”, instituído pela Portaria SEFA nº 34 de 10 de maio de 2013, tem por objetivo distinguir a Unidade Gestora Executora com melhor performance na execução contábil no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal, o SIAFI.

Trata-se de ação de melhoria da SEFA, implementada em 2013, cuja finalidade é atingir objetivo setorial da Secretaria de redução das não conformidades das Unidades nas atividades afetas ao Setor de Economia e Finanças da Aeronáutica.

O projeto busca contribuir com a correção, a oportunidade e a consistência dos registros da Aeronáutica no SIAFI como forma de subsidiar elaboração de informações gerenciais precisas e úteis à gestão no COMAER.

A avaliação da execução contábil é realizada pela Subsecretaria de Contabilidade que, mensalmente,

apura o Grau de Performance Contábil com base em acompanhamento, no SIAFI, do nível de aderência da execução contábil de cada Unidade às normas e aos procedimentos estabelecidos pela SEFA, Órgão Central do Sistema de Contabilidade do COMAER, o SISCONTAER.

O Prêmio é atribuído a Unidade que obtiver melhor avaliação em um período de doze meses, tendo início em julho de um exercício financeiro e término em junho do ano seguinte.

Neste ano, com base na apuração dos Graus de Performance Contábil, relativos ao período de julho de 2013 a junho de 2014, a SEFA atribuiu o 1º Prêmio “Destaque Execução Contábil do Comando da Aeronáutica” ao Núcleo do Hospital de Força Aérea de São Paulo e à Prefeitura de Aeronáutica de São Paulo, Unidades que alcançaram avaliação máxima no período.

## EMPRESA PÚBLICA

Em 31 de julho de 2014, o Excelentíssimo Senhor Comandante da Aeronáutica encaminhou ao Ministério da Defesa o processo que trata da autorização para criação da ALADA – Empresa de Projetos Aeroespaciais do Brasil S.A., empresa pública vinculada ao Ministério da Defesa por meio do Comando da Aeronáutica, que irá explorar diretamente atividades relacionadas ao desenvolvimento aeroespacial e ao controle do espaço aéreo, e áreas correlatas, cabendo-lhe:

I - Realizar as ações necessárias à promoção, ao desenvolvimento, à absorção, à transferência e à manutenção de tecnologias relacionadas às atividades de instalação e operação de rede de satélites e de controle do espaço aéreo, otimizando o funcionamento do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro;

II - Promover e gerenciar as atividades de pesquisa, desenvolvimento, certificação, produção, comercialização e suporte logístico de sistemas, subsistemas e componentes de emprego aeroespacial, atuando no registro, na proteção e na comercialização de propriedade intelectual gerada no âmbito das Instituições de Ciência e Tecnologia do Comando da Aeronáutica; e

III - Gerenciar ou cooperar para o desenvolvimento de projetos integrantes de programas aprovados pelo Comandante da Aeronáutica, promovendo o desenvolvimento da indústria e da infraestrutura aeroespacial e atividades correlatas.

Atualmente, a FAB se ocupa não só de suas atividades fim, mas também de uma série de ativi-

dades de caráter técnico e administrativo que, a despeito de exigirem alta qualificação e especialização, são dotadas de caráter ancilar e complementar às missões que lhe foram atribuídas.

Com base nos estudos e avaliações desenvolvidas para implementação do Planejamento Estratégico Militar da Aeronáutica - PEMAER - por diversos grupos de trabalho interdisciplinares, chegou-se à conclusão de que uma Empresa Pública desenvolveria, de modo mais eficiente, parcela relevante dessas atividades, que possuem também potencial comercial.

Nos últimos dois anos, além dos subsídios técnicos resultados dos estudos desenvolvidos por tais grupos de trabalho, a avaliação quanto à viabilidade da ALADA baseou-se em modelo de negócio elaborado por consultoria especializada, em conjunto com a SEFA, no qual foram ponderados não só os benefícios diretos de criação da empresa, como a melhoria dos serviços de controle do espaço aéreo, mas, também, os benefícios indiretos, como a geração de emprego e renda, e o investimento na independência tecnológica do País.

Dessa forma, a criação da ALADA constitui medida fundamental para materialização da Estratégia Nacional de Defesa e do PEMAER, contribuindo decisivamente para a geração de benefícios à sociedade brasileira e fazendo com que pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológicos sejam integrados, e seus resultados direcionados para o progresso e bem-estar da nação.

## SEFA PARTICIPA DE CURSO DE CATALOGAÇÃO

Foi realizado no CECAT – Centro de Catalogação da Aeronáutica, no período de 4 a 28 de agosto de 2014, o 5º Curso de Catalogação Aplicado a Logística – CCAT, cujos objetivos são o de difundir o conhecimento e o de formar indivíduos com conhecimento dos princípios que se aplicam à catalogação de materiais para os sistemas logísticos, segundo a metodologia preconizada pelo SOC (Sistema OTAN de Catalogação), do qual o Brasil é signatário.

A catalogação de itens nos moldes do SOC/SISMICAT (Sistema Militar de Catalogação) está fundamentada em um processo ordenado de estabelecimento de uma linguagem única de identificação de materiais. Por meio dessa linguagem única, os itens identificados em um catálogo são perfeitamente reconhecidos por todos os usuários do sistema, uma vez que os procedimentos necessários para sua identificação são padronizados, de modo que seus dados possam ser utilizados por qualquer usuário.

Observam-se diversos benefícios econômicos e operacionais advindos da catalogação, tais como: redução de estoques, eliminação de estoques redundantes, economia na aquisição de itens, economia durante o ciclo de vida de um equipamento, serviço de suprimento cruzado entre Forças, gerenciamento otimizado de estoques, desenvolvimento da indústria nacional, entre outros. E com esse enfoque, a Secretaria de Economia e Finanças busca somar esforços junto aos elos do sistema, visando à eliminação de dificuldades enfrentadas pelas Unidades Gestoras durante o processo de compras, considerando, ainda, que a falta de padronização das especificações dos materiais interferem, diretamente, na qualidade daqueles proces-

sos, ao longo da cadeia, sob diversas formas: gerando duplicidade/multiplicidade de um mesmo item com códigos diferentes; dificultando as consultas dos usuários no sistema informatizado; aumentando o tempo de processamento das compras; gerando aquisições erradas e devoluções a fornecedores; gerando, no mercado fornecedor, falta de entendimento do objeto da licitação, provocando impugnações; gerando itens com descrições genéricas, impossibilitando sua identificação; criando problemas para os usuários quando do recebimento, conferência e inspeção dos materiais.

Outro aspecto de extrema importância em que a Secretaria focará suas atenções é a Cláusula Contratual de Catalogação – CCC. Normatizada pela Portaria Normativa nº 2.037/MD, de 14 de agosto de 2014, e de caráter obrigatório nos contratos no âmbito do Ministério da Defesa, a CCC possui a finalidade de fornecer meios legais à Administração no sentido de tornar possível a obtenção, nos contratos de aquisição, de dados técnicos e logísticos necessários à identificação de sistemas, equipamentos, conjuntos, componentes, matérias-primas e qualquer material que configure ou contenha itens de suprimento.

Por tudo exposto, percebe-se, de uma maneira geral, a importância do tema para a melhoria do gasto público. A catalogação é uma ferramenta eficaz e necessária para uma gestão de materiais eficiente, desde a determinação das necessidades, passando pela obtenção, distribuição e o gerenciamento durante todo o ciclo de vida do material. E nesse sentido, a SEFA, após o 5º CCAT, tornou-se mais capacitada e em condições de auxiliar o COMAER na busca dessas soluções.

## ESTUDO SOBRE CONCENTRAÇÃO DE ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS SIMILARES

Comandante da Aeronáutica determinou à Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica que coordene a realização de estudo com o objetivo de avaliar a possibilidade de concentrar e estruturar, em um Órgão Setorial único, atividades administrativas similares, realizadas em diferentes organizações do Comando da Aeronáutica, objetivando torná-las mais ágeis, confiáveis, eficientes e, por conseguinte, mais econômicos os produtos delas originados.

Para realização de tal estudo foi aprovada convocação de um Grupo de Trabalho, por meio da Portaria nº 875/GC3, de 30 de maio de 2014, composto por representantes de todos os Órgãos de Direção Geral e Setorial da Aeronáutica.

Considerando a importância e complexidade do tema, a SEFA elaborou a documentação necessária e contratou a Fundação Instituto de Administração da Universidade de São Paulo – FIA/USP – a fim de atuar como uma consultoria externa, em apoio de metodologia científica atualizada quanto ao estudo sobre concentração de atividades administrativas.

O Grupo de Trabalho, coordenado por Oficial-General da SEFA, reúne-se periodicamente, realizando o mapeamento dos processos, bem como as respectivas matrizes de risco para a concentração das atividades. Esta prevista uma apresentação ao Alto Comando no final do ano em curso.

# MPOG DELIBERA SOBRE PPP DO PROJETO DE SUPORTE LOGÍSTICO INTEGRADO

Na primeira quinzena do mês de julho, foi assinada pela Ministra do Planejamento, Miriam Belchior, a Resolução nº 6/2014, tratando da primeira assinatura do instrumento que define os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada, no âmbito do Governo Federal. Em setembro, ocorreu a deliberação do Ministério da Fazenda, quanto à viabilidade da concessão da garantia e à sua forma – relativamente aos riscos para o Tesouro Nacional – e ao cumprimento do limite de que trata o art. 22 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Depois da assinatura dos representantes dessas duas Pastas, o processo segue para o Ministério da Defesa e, por fim, para a Casa Civil da Presidência da República.

Cumpridas essas formalidades, a publicação em Diário Oficial da União, proporcionará o início os trabalhos para o chamamento aos interessados em participar do Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI. Esse instrumento tem por objetivo proporcionar ao setor público a obtenção de estudos e contribuições do setor privado, conforme diretrizes predefinidas em seu edital, para determinado projeto de concessão governamental. Os estudos recebidos poderão subsidiar em partes ou integralmente a

estruturação da modelagem operacional, financeira, econômica, socioambiental e jurídica do projeto.

O PMI é uma importante forma de o Estado obter contribuições do setor privado, com informações relevantes ao projeto, que irão impactar na sua estruturação. Além disso, tal mecanismo é um eficaz meio para diminuir a assimetria informacional entre os setores público e privado e, se for constituído com critérios objetivos, poderá ser uma forma de estruturação de projetos prioritários sem representar custos imediatos ao Erário.

Após a escolha das modelagens e depois de vencidas as demais formalidades previstas para o processo, será lançado o Edital de Licitação da PPP para a seleção do Parceiro-Privado que assinará contrato de 28 anos com o COMAER. O modelo escolhido oferece, entre outras, duas vantagens fundamentais: não há investimento do COMAER na implantação do projeto, iniciando-se a contrapartida, somente, após a operação e, ao término do Contrato, os bens patrimoniais passam a ser propriedade da FAB. Estima-se que essa assinatura ocorra em 18 meses e, certamente, marcará a logística e a gestão no âmbito do Comando da Aeronáutica, proporcionando mais governança e flexibilidade aos processos.

## ATUALIZAÇÃO DO RADA (RCA-12-1)

O Regulamento de Administração da Aeronáutica (RADA), principal instrumento de uso cotidiano dos gestores da Aeronáutica e que tem por finalidade definir as responsabilidades dos Agentes da Administração e demais detentores de bens e valores públicos a cargo da Administração Direta do COMAER, está em fase de atualização. A SEFA, por delegação de competência do Comandante da Aeronáutica, é a OM responsável pela atualização do normativo e o faz por intermédio da Assessoria de Normas e Assuntos Jurídicos (ANAJ).

É cediço que a gestão Administrativa tem sofrido alterações ao longo dos anos. O pensamento arcaico de que a Administração tem um fim em si mesmo encontra-se superado. Atualmente a Administração tem se preocupado com uma administração de gestão, voltada a concretizar a força normativa constitucional. A última atualização ocorreu em 2004. Decorridos mais dez anos está sendo objeto de nova e harmoniosa revisão. A atualização ficou à disposição de cada operador da norma (agente ou auxiliar da administração, gestor ou servidor civil) apresentar, diretamente à Secretaria, propostas à redação do novo normativo.

Para tanto, foi disponibilizado no *site* da Secretaria um *link* no qual foi possível enviar sugestões à

nova redação, como, também, propor a inserção ou retirada ou modificação de artigos. Com esta nova forma de promover a atualização, a SEFA visou alcançar um maior número de agentes colaboradores, visando tornar o documento de maior alcance e de forma a atingir diretamente o operador da norma na “ponta da linha”.

Todas as propostas recebidas à SEFA estão sendo cuidadosamente analisadas, extraindo-se o real sentido e o seu alcance. Em seguida, a Minuta do novo RADA será submetida a avaliação pela Comissão de Normas (CONOR). Ultrapassada essa fase, será novamente disponibilizado na página eletrônica para conhecimento do COMAER. Nesta fase será oportunizado aos agentes avaliar se seus anseios foram atendidos ou considerados, podendo, ainda, manifestarem-se sobre qualquer dispositivo contido no documento.

Após consolidação final, pela SEFA, será aprovado o novo RADA o qual passará a vigor 120 (cento e vinte) dias após publicação em BCA (Boletim do Comando da Aeronáutica), com aplicação no âmbito do COMAER. Por fim, a Secretaria promove a atualização tendo por base o suporte dos nossos usuários e aplicadores da norma.

# Galeria do Graduado, Praça e Servidor Padrão

Na atualidade, o verdadeiro capital das instituições é representado pelas pessoas que a integram, cujos conhecimentos e experiências compartilhados, traduzem-se em enriquecimento para o conjunto, fortalecendo-o e preparando-o para enfrentar a dinâmica dos desafios inerentes ao desenvolvimento das instituições.

É nesse sentido que a Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica destaca, para o período compreendido entre outubro de 2013 e setembro de 2014, como reconhecimento por suas qualidades e méritos, compondo a Galeria do Graduado-  
-Padrão, Destaque Militar e Servidor-  
-Padrão da SEFA, o SO SAD Carlos Henrique Alves de Carvalho, o S1 SAD Dyego Pereira Braga e a servidora civil Lucemar Guedes Braga. Parabéns a todos!



**SO SAD CARLOS HENRIQUE**  
NATURAL DO RIO DE JANEIRO - RJ  
DATA DE PRAÇA - 02 FEV 87  
APRESENTAÇÃO NA SEFA - 22 DEZ 88



**S1 SAD DYEGO BRAGA**  
NATURAL DE BRASÍLIA - DF  
DATA DE PRAÇA - 01 MAR 11  
APRESENTAÇÃO NA SEFA - 24 FEV 12



**CV LUCEMAR**  
NATURAL DO RIO DE JANEIRO - RJ  
SERVIDOR - DESDE 11 OUT 77  
APRESENTAÇÃO NA SEFA - 01 MAR 88

\* Fotos: Sgt Cristiano/GAP-BR

Ten Brig Ar Juniti Saito



## REVISTA SEIVA

**1) São muitas as novidades da Força Aérea Brasileira em termos de processos de aquisição e modernização das aeronaves. Haverá orçamento para tudo isso?**

### TEN BRIG AR JUNITI SAITO

A disponibilidade de recursos para as Forças Armadas, entre elas a Aeronáutica, depende da capacidade econômica do país em gerar recursos e, frente a tantos desafios, investi-los na atividade militar, essencial para que o Estado brasileiro possa proteger o seu povo e seus recursos. Cabe à Aeronáutica procurar, diligentemente, aplicar cada real de forma eficiente e eficaz.

Mais que obter os recursos, o desafio é o equilíbrio entre o processo de aquisição e modernização de aeronaves, investimentos na área operacional da Força, e a continuidade das atividades operacionais e administrativas, que representam as despesas do dia a dia da Aeronáutica, isto é, as despesas correntes no jargão orçamentário.

A Aeronáutica tem vencido esse desafio com a atuação harmônica dos órgãos que gerenciam os recursos orçamentários e daqueles que executam esses recursos, fazendo convergir para o local certo, para o momento oportuno, na quantidade necessária, os recursos que são recebidos pela instituição.

Há um esforço por parte de todas as organizações, com ênfase para aquelas que atuam na área da gestão financeira, de forma a propiciar o ambiente de operacionalidade e eficiência administrativa exigida pelos tempos

da informação. Como exemplo, em 2013, os treinadores T-25 da Academia da Força Aérea (AFA) alcançaram 100% de disponibilidade. É claro que isso é fruto direto do trabalho dos militares ligados àquela atividade, todavia não há setor de manutenção eficiente sem contratos corretamente administrados que levem os suprimentos para onde e exatamente quando são necessários.

Quando falamos em processos de aquisição, sobretudo de novas aeronaves, sempre nos vem à mente a imagem dos nossos pilotos de teste elogiando as características dos concorrentes e os ganhos operacionais que nossos Esquadrões têm. Contudo, boa parte do processo de aquisição e a continuidade das operações é fruto do esforço hercúleo dos órgãos que gerenciam os contratos internacionais, tanto na vertente financeira, quanto na vertente dos projetos junto aos fabricantes.

## REVISTA SEIVA

**2) A aquisição desses novos meios representará cortes em outras áreas?**

### TEN BRIG AR JUNITI SAITO

Não. Investimentos e despesas correntes são duas áreas distintas do orçamento público. Um incremento em Investimentos, como é o caso das aquisições e modernização de aeronaves não significa, necessariamente, corte em despesas correntes, ou seja, os recursos necessários para as atividades administrativas e operacionais. Quando nos referimos às atividades operacionais, isso significa alocar recursos para que as novas aeronaves incorporadas ao acervo da Força Aérea Brasileira possam

voar. Portanto, recursos para combustível, manutenção e equipamentos.

## REVISTA SEIVA

### 3) Grandes projetos deste tipo também representam um desafio do ponto de vista de controle financeiro e no aspecto contábil?

#### TEN BRIG AR JUNITI SAITO

Sem dúvida. Para isso é necessário que órgãos como a Comissão Coordenadora da Aeronave de Combate (COPAC), que tem a finalidade de gerenciar os projetos de desenvolvimento, aquisição e modernização de materiais e sistemas aeronáuticos para o Comando da Aeronáutica, e a Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA), com a missão de gerenciar os contratos internacionais de financiamento, possuam recursos humanos com a expertise necessária para que os controles sejam executados conforme prescreve o Tribunal de Contas da União (TCU). A SEFA, por exemplo, tem feito um esforço extraordinário para capacitar os seus recursos humanos, inclusive enviando oficiais para adquirir conhecimento no exterior, não só na área de contratos internacionais, obtendo conhecimento sobre a gestão de risco desse tipo de contrato, como também para os empreendimentos que, atualmente, estão sendo gerados em conjunto com o setor privado como é o caso das Parcerias Público-Privadas.

Como Comandante da Aeronáutica, é bom contar com uma gestão financeira competente e eficiente. Princípios como moralidade e honestidade são dogmas da gestão realizada no Comando da Aeronáutica, mas não se limitam a isso. O setor tem buscado, ano após ano, aumentar a eficiência no uso dos recursos. Mecanismos de controle interno e até a criação de uma saudável competição entre as unidades gestoras permitem um ganho cada vez maior. Como exemplo, o Prêmio "Destaque Execução Contábil do Comando da Aeronáutica" instituído pela SEFA e que tem por objetivo distinguir a Unidade Gestora que tenha o melhor desempenho na execução contábil no SIAFI. São iniciativas dessa natureza e a capacidade invulgar do militar da Aeronáutica de "fazer mais com menos" que permitem que a Força continue na vanguarda, seja na atividade operacional, seja nas atividades administrativas.

## REVISTA SEIVA

### 4) O Comando da Aeronáutica, nos últimos anos, vem aperfeiçoando os mecanismos e as práticas de Governança. Como a criação do CENCIAR contribuiu para o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle?

#### TEN BRIG AR JUNITI SAITO

Criado em fins de 2012, o CENCIAR elaborou o seu Plano Anual com o objetivo de realizar auditorias em todas as Unidades Gestoras Executoras durante os exercícios de 2013 e de 2014. Em 2013, realizou auditorias em 51 Unidades Gestoras; para 2014, estão programadas 6 auditorias.

Para suportar suas atividades, o CENCIAR adquiriu um sistema de TI (Tecnologia da Informação) que iniciou sua operação em 1º de setembro. Por ser o órgão central do Sistema de Controle Interno do Comando da Aeronáutica (SISCONI), o CENCIAR denominou esse sistema de SISCONIAER. O sistema permitirá o envolvimento direto, nas atividades de auditoria e fiscalização, dos órgãos executivos do SISCONI: os SEREF e os Setores de Controle Interno das Unidades Gestoras (ACI). Aliado às suas atividades, o CENCIAR elaborou um Plano de Capacitação de Auditores, já em andamento, com uma preparação básica em treinamentos contratados junto ao Instituto de Auditores Internos do Brasil. A preparação avançada acontece junto ao Tribunal de Contas da União, com treinamentos e cursos na área de Auditoria Governamental.

## REVISTA SEIVA

### 5) Os projetos de reequipamento da Força Aérea Brasileira sempre incluem iniciativas de OffSet. Qual o significado dessa medida para o país?

#### TEN BRIG AR JUNITI SAITO

Os projetos de offset são desenvolvidos no Brasil desde antes da Estratégia Nacional de Defesa definir essa prática em diretriz. Contratos de aquisição, seja de sistemas de armas completos ou de componentes, trouxeram inúmeros benefícios para o País, não só para a indústria nacional, mas também em pesquisa na área de saúde, como ocorreu em uma parceria com a Universidade de São Paulo. O foco, obviamente, são os projetos que visam a proporcionar maior independência para a indústria brasileira e, conseqüentemente, para o emprego do Poder Aeroespacial.

A Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate, a COPAC, já conduziu quase 300 projetos de offset entre seus diversos projetos de aquisição ou modernização de material. São iniciativas que trazem benefícios amplos para a FAB. Vejamos, por exemplo, a modernização dos F-5. Houve um projeto para transferir conhecimentos de sistemas de GPS e de navegação inercial. Isso beneficiou os projetos do nosso Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial, que precisa desse tipo de tecnologia para o desenvolvimento de foguetes e de aeronaves remotamente pilotadas.

Iniciativas como essas permitem que os aviadores brasileiros tenham a honra de voar aeronaves brasileiras do início ao auge da carreira. Um jato A-1, por exemplo, fabricado e modernizado na Embraer, leva na sua cabine um aviador que passou anteriormente pelo T-25, T-27 e A-29 Super Tucano. Todas essas aeronaves contam com ampla tecnologia nacional. A independência tecnológica é um requisito para qualquer país que queira soberania como fato. Os ganhos da independência são indelévels para qualquer estratégia militar, além de agregar valor às exportações.

Eva Maria Chiavon



Eva Maria Cella Dal Chiavon é, desde dezembro de 2011, secretária-executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, após exercer o cargo de secretária da Casa Civil do Governo da Bahia, de janeiro de 2007 a outubro de 2011.

De julho de 2005 a dezembro de 2006, foi subchefe-executiva da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Também exerceu o cargo de secretária-executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República, de fevereiro de 2004 a junho de 2005.

No Ministério do Trabalho e Emprego, secretária-executiva, de agosto de 2003 a fevereiro de 2004; e assessora especial de Planejamento, de abril a julho de 2003.

Ocupou de 1999 a 2002, na Prefeitura de Chapecó (SC), os cargos de secretária de Desenvolvimento Comunitário e Habitação, e chefe de Gabinete.

De 1990 a 1998, foi assessora parlamentar na área da Previdência Social do Núcleo Agrário da Bancada do PT na Câmara Federal, chefe de Gabinete dos deputados federais Jaques Wagner, Milton Mendes e Luci Choinacki; coordenadora técnica do Programa de Saúde da Cooperativa Regional Alfa, na região Oeste de Santa Catarina.

É graduada em Enfermagem e Obstetrícia, especialista em Saúde Pública e em Planejamento Estratégico Público Participativo.

## REVISTA SEIVA

**O Ministério da Defesa (MD) e as Forças Armadas vêm celebrando contratos de grande importância estratégica, com foco na modernização e reequipamento das Forças, conforme determina a Estratégia Nacional de Defesa. Em consequência, como V.Exa. avalia o andamento desses projetos inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), sob o aspecto de investimento do governo federal na capacitação do parque industrial do país em tecnologia de ponta.**

### Eva Maria Chiavon

A partir de 2012 vários projetos do Ministério da Defesa foram inseridos no PAC. O objetivo é garantir previsibilidade orçamentária e acompanhamento técnico das obras. A garantia que o PAC proporciona, fortalece a Indústria Nacional de Defesa e possibilita que as Forças Armadas melhorem as condições de cumprimento de seus projetos. Temos como exemplo, os investimentos no desenvolvimento do novo cargueiro

militar brasileiro, do submarino de propulsão nuclear e do sistema de defesa e monitoramento de fronteiras.

Em 2014 estão previstos R\$ 4,6 bilhões em investimentos para atender a projetos dos três Comandos Militares, sendo que esses projetos desembolsaram, até 2013, um total de R\$ 16,4 bilhões.

## REVISTA SEIVA

**As indústrias dos ramos de Aeronáutica e Aeroespacial possuem alto potencial para inserir o Brasil no mundo de seletos desenvolvedores e exportadores de alta tecnologia. Nesse escopo, qual a expectativa que o MPOG possui acerca dos grandes contratos na área de Defesa, tais como: o desenvolvimento e aquisição do KC-390 e do Gripen NG, não somente em relação às possibilidades de exportação e geração de empregos diretos e indiretos no país, mas principalmente como fomento à ampliação da capacidade e do incremento de grande número de técnicos especializados no setor?**

### **Eva Maria Chiavon**

O projeto do desenvolvimento do KC-X integra o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e a partir de 2015, a aquisição dos caças Grippen estão inseridos também. A expectativa é que esses projetos fortaleçam e ampliem a capacidade da indústria nacional de defesa, inclusive com a incorporação de conhecimento, que permitirá ao país uma maior inserção internacional no mercado de produtos de defesa. O conhecimento adquirido com a implementação desses projetos fomentará o desenvolvimento de projetos de interesse civil voltados à aviação, dotando as empresas do setor de melhores condições de competitividade nesse mercado. Assim, o MPOG espera assegurar por meio da inserção dos projetos no PAC uma maior dinâmica e escala para a indústria nacional voltada a produtos de defesa, aumentando sua participação na produção de produtos de alto valor agregado, e reduzindo a dependência externa nessa área.

### **REVISTA SEIVA**

**O MPOG e as Forças Armadas trabalham em completa cooperação, mormente no apoio e consecução dos projetos estratégicos como o KC-390 da Aeronáutica e outros de grande importância para a indústria nacional de Defesa. Em sua opinião, quais são as contribuições das Parcerias Público Privadas nesses projetos de grande vulto, como instrumento de melhoria de gestão, de eficiência de resultados e de qualidade no emprego de recursos orçamentários?**

### **Eva Maria Chiavon**

Temos seis projetos aprovados como prioritários, dos quais três pertencem ao Exército Brasileiro e três à Marinha do Brasil. Já o Comando da Aeronáutica apresentou ao Conselho Gestor de Parceria Público-Privada dois projetos: o Programa de Suporte Logístico Integrado (PSLI) e o projeto de Gestão de Rede de Comunicações Integrada, que estão sob a análise do Conselho.

É bom frisar que os contratos de PPP são de longo prazo e buscam aumentar ganhos de eficiência ao distribuir melhor os riscos do projeto, de modo que cada parceiro se responsabilize pelos riscos que tem mais gerência. Normalmente, cabe ao parceiro privado a obrigação de realizar o investimento, a manutenção e a operação da atividade, enquanto o poder público fica com a tarefa de definir o nível de demanda desejado pela sociedade e de qualidade dos serviços prestados, uma vez que o pagamento ao parceiro privado estará condicionado ao seu desempenho, inclusive qualitativo.

Tomemos como exemplo o PSLI, cujo projeto pretende repassar ao setor privado a responsabilidade pela manutenção de determinados modelos da frota da FAB. O grande objetivo desse projeto é melhorar as questões relacionadas à manutenção e garantir um percentual de 90% da frota sempre disponível.

A intenção é melhorar a gestão, construir um grande centro que irá centralizar grande parte da ma-

nutenção. Hoje é necessário manter vários centros, utilizar militares para realizar tais serviços, fazer grandes estoques de peças, pois a Aeronáutica tem de realizar as aquisições de forma tradicional.

A PPP pode ser uma alternativa para cumprir esse objetivo, pois haveria um único contrato de serviços. A ideia é que a empresa vencedora seja cobrada pelo resultado, de modo que, se a aeronave não estiver disponível, o pagamento seria reduzido. Assim, o privado teria o incentivo de entregar a aeronave em bom funcionamento o quanto antes. Além da maior agilidade na manutenção, com o projeto o Comando pretende realocar militares para atividades-fim e economizar cerca de R\$ 80 milhões de reais por ano ao longo de trinta anos, recurso que já é executado atualmente via orçamento.

### **REVISTA SEIVA**

**Do ponto de vista do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), como o V. Exa. analisa a PPP em fase de estruturação na Aeronáutica, principalmente como forma de contrapor às ações de curto prazo, seja do setor privado ou do público?**

### **Eva Maria Chiavon**

Na estruturação dos projetos da Aeronáutica, o Comando criou uma unidade de PPP na SEFA que analisa as demandas das diversas áreas e tem uma estrutura de pessoal altamente capacitada. Há uma política de capacitação desenhada, porque se identificou que é preciso conhecer muito bem o negócio que se deseja delegar, ter experiência na área de estruturação de projetos e na administração de contratos. Também é preciso ter capacidade de coordenação, pois o processo envolve vários atores, tanto governamentais como agentes privados interessados.

O projeto a ser desenvolvido como PPP envolve uma complementação de recursos públicos durante dezenas de anos, e por isso observa os princípios da prudência fiscal. É necessário fazer estudos detalhados, que incluem diversas áreas de conhecimento (licitações e contratos, finanças, engenharia, meio ambiente, entre outras). Todo o processo exige diálogo, transparência e é acompanhado pelo TCU e pelo Legislativo, que devem aprovar previamente e receber informações acerca do desempenho dos contratos. O tempo para elaboração de um bom contrato é ganho na hora da licitação, com a disponibilização de um serviço de qualidade a preços justos. O processo pode ser simplificado e perseguimos isso, mas o importante é que o período dos estudos resulte em ganhos para os dois lados. Para que a parceria seja bem sucedida, todos os incentivos, tanto do lado público como do privado, devem estar corretamente alinhados.

### **REVISTA SEIVA**

**Com relação às Parcerias Público Privadas, na experiência do Reino Unido nota-se ampla aplicação dessa modalidade na área**

**militar, como por exemplo: nas unidades de Reabastecimento ao Voo, na formação de Pilotos de Helicópteros e outras. Como o MPOG analisa a aplicação desse instrumento de gestão para a área de Defesa no Brasil, em termos de custo-benefício (Value for Money - Vfm)?**

**Eva Maria Chiavon**

A experiência do Reino Unido é bastante interessante. De acordo com informações da Unidade de Finanças Privadas, do Ministério da Defesa Britânico, até o ano de 2013, havia mais de 50 contratos assinados na área de Defesa, dos quais 45 estavam em operação. O investimento privado nesses projetos foi de mais de £ 9 bilhões ao longo de quase vinte anos.

Como, você bem frisou, o Ministério da Defesa britânico assinou em 2008 a maior transação de PPP já realizada, que envolve a provisão de aviões de reabastecimento da RAF (Royal Air Force), cujo contrato é estimado em £ 10 bilhões, para serem desembolsados ao longo de 24 anos.

Nesse projeto, o setor privado é responsável por viabilizar o reabastecimento em voo e o serviço envolve também a infraestrutura, manutenção, peças, treinamento, gestão de disponibilidade residual da frota e a

operação em função da demanda da RAF. Já o setor público, além de pagar pelos serviços, opera os voos militares, fornece as tripulações e aloca engenheiros da RAF na linha de produção de forma a adquirir toda a expertise ao longo do contrato.

Percebe-se, pelo exemplo, que para o Governo britânico, as PPP se aplicam apenas a contratos de longo prazo, cujos riscos possam ser alocados de forma clara entre as partes e tem mecanismos que incentivem o privado a prestar um serviço de alta qualidade. Outra característica que eles buscam nos projetos é a possibilidade de exploração de receitas comerciais que permitam a redução da despesa da Administração por meio de compartilhamento dos resultados. Em síntese, eles só aprovam projetos que demonstrem uma relação custo-benefício claramente vantajoso para o poder público.

Outro aspecto importante que os britânicos destacam é o da necessidade de haver uma excelente comunicação entre o governo e a sociedade no processo de escolha dos projetos de PPP. Na sua visão, eles entendem que a Administração precisa ter uma equipe de profissionais extremamente qualificados, perene, e criar, ao longo do processo, um conjunto de informações confiáveis que permita desenvolver indicadores de desempenho simples e mensuráveis.



Agência Força Aérea/©Sgt Rezende

## Offsets: uma visão crítica no contexto da Organização Mundial do Comércio

Eduardo Quesado Filgueiras - Cel Int  
Mestre em Computação Aplicada - INPE

### INTRODUÇÃO

A redução das distâncias entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, permitida na última década em virtude das oportunidades criadas pela ascensão econômica dos chamados emergentes, tem se traduzido no aumento do poder de compra governamental nas aquisições de defesa que, por sua vez, tem estado cada vez mais restrito no ambiente de dólares escassos dos tradicionais compradores e investidores em tecnologia<sup>1</sup>.

É cada vez mais intensa a apologia à restrição da prática das compensações comerciais, industriais e tecnológicas, mais conhecidas pelo termo em inglês "offsets", no contexto da Organização Mundial do Comércio. Entretanto, contrapartidas comerciais, gênero do qual os offsets são espécie, são comuns no comércio internacional, que se caracteriza por uma realidade fática na qual os maiores beneficiários são os países desenvolvidos, os quais, em última análise, criaram e utilizam tais práticas. Portanto, é conveniente e oportuno discutir a visão dos países em desenvolvimento, haja vista a postura extremamente crítica normalmente apresentada pelos países centrais, apresentando um contraponto racional a tais argumentos.

Em tal contexto, os países desenvolvidos tendem a dificultar as oportunidades geradas para os estados emergentes, em função de tal aumento de capacidade aquisitiva, notadamente as crescentes exigências de contrapartidas comerciais, industriais e tecnológicas, com o cunho de desenvolver a indústria local, reduzir o *déficit* comercial e equilibrar a balança de pagamentos ou obter transferências tecnológicas, dentre outros benefícios. São, portanto, contrários ao uso das contrapartidas, também chamadas "offsets", como ferramentas de diplomacia econômica pelos países em crescimento. Em decorrência, ideias e opiniões referentes ao tema offsets tendem a ser polarizadas, no que tange a

divergências entre os conceitos costumeiramente capitaneados pelos governos de países centrais e as abordagens das nações em desenvolvimento.

### 1. O OFFSET EM UM MUNDO GLOBALIZADO



A tônica contrária aos offsets está em sintonia com visão dos conceitos econômicos que privilegiam a abertura de mercado e a globalização para os dilemas do comércio internacional e do sistema financeiro regulado, além de privilegiar grandes corporações multinacionais como promotoras de globalização.

Portanto, a visão de privatização, a globalização e livre mercado como vetores de desenvolvimento são estandartes defendidos no discurso das economias centrais, normalmente em detrimento dos países em desenvolvimento. Os países centrais seguem defensores de um *status quo* que bloqueia a ascensão de novos atores na arena internacional.

Entretanto, tal abordagem privilegia uma definição de offsets equivocada, confundida com a visão mais genérica das contrapartidas comerciais elementares como o contracomércio e as trocas simples, voltadas para um espectro de contrapartidas como justificativa para subsídios camuflados em

<sup>1</sup> "Por outro lado, a realidade política e econômica do período 2007-2010 sugere um potencial ambiente de transformação, no qual o Brasil logra aumentar sua participação como potência regional democrática e economicamente viável, [portanto] é cabal aqui discorrer sobre o documento que trata, entre outros aspectos alinhados à visão desenvolvimentista, de offsets e transferência de tecnologia: a Estratégia Nacional de Defesa (END)." FILGUEIRAS, 2012.

países emergentes, além da visão desvirtuada da capacidade e competência da OMC (Organização Mundial do Comércio) para “banir” unilateralmente práticas comerciais e se sobrepôr à soberania e à autonomia dos países no cenário internacional.

Onde há o domínio da lei, prejudicada fica a corrupção. Além disso, é frequente o uso de raciocínio indutivo para vilanizar a prática de offsets, partindo de situações particulares para induzir o leitor a associar o contexto a subsídios ilegais e favorecimentos ilícitos a empresas do mercado de defesa.

Não se pode associar a condenação a acordos de trocas comerciais do tipo *oil-for-arms* fechados no contexto da Guerra Fria, aos offsets, tendo em vista que compensações, conforme realizadas hoje, nada tem a ver com os escambos realizados pelas economias estatizadas comunistas na década de 70-80 do século passado.

Essa visão também ignora a realidade de que parcela significativa do comércio internacional se baseia nas contrapartidas comerciais<sup>2</sup>, bem como cerra os olhos para a ativa ação dos governos na defesa dos seus mercados nacionais<sup>3</sup>.

Outra forma é mencionar que acordos complementares ao contrato comercial, exigidos pelos governos adquirentes e por estes vistos como vetores para desenvolvimento de sua indústria, são *sidedeals*<sup>4</sup>.

O argumento é que, nos países onde impera o estado legal de direito, acordos de offset são claramente tipificados na legislação e são negociados concomitantemente ao contrato de fornecimento, com critérios claros e objetivos definidos no pedido de oferta, em benefício do país.

## 2. TEORIA VERSUS PRÁTICA

Também se recomenda cuidado à crescente crítica à expressão “cooperação industrial” como um eufemismo para relativizar e atenuar o impacto negativo dos offsets, que ignora distinções evidentes entre atividades puramente recíprocas (man-

datórias) de *countertrade*, como as contrapartidas compensatórias, e atividades cooperativas junto à indústria, aplicadas eficientemente por Canadá, Austrália, Japão, Suíça, Coreia do Sul, Reino Unido e países nórdicos, os quais realizaram e ainda realizam participação industrial com sucesso.

Não se pode ignorar, também, a prática de *hands off* dos Estados Unidos, que proíbe o suporte do Governo Norte-Americano a qualquer atividade de offset. A posição americana é, outrossim, controversa, haja vista a existência do *Buy American Act*<sup>5</sup>, que, na prática, é uma previsão de ações que ensejem participação local efetiva nos fornecimentos públicos.

Ademais, os EUA foram os mentores das práticas de contrapartida em um momento no qual isso favorecia sua segurança nacional, tomando a sustentação da indústria de defesa como importante, desde os Acordos de Bretton Woods ao estabelecimento do Plano Marshall, após a Segunda Guerra Mundial. Cabe também mencionar que os EUA mantêm, até os dias atuais, o Bureau de Indústria e Segurança<sup>6</sup>, vinculado ao Departamento de Comércio, que tem por missão promover a segurança nacional e a política externa, bem como alcançar os objetivos econômicos nacionais ao garantir o controle efetivo das exportações, tudo com o intuito de prover continuada liderança tecnológica estratégica dos EUA.

Além disso, é cabal entender que mesmo as economias de primeiro mundo utilizam offsets, uma vez que um dos primeiros ensinamentos que se tem em aquisições de defesa é que o mercado de defesa não é um “*free market*”. A realidade é que, mesmo com a existência da *Procurement Directive 2009/81/EC*<sup>7</sup>, que limita os offsets entre os países da União Europeia, diversos países europeus continuam a se utilizar da prática com o intuito de defender os seus interesses industriais e tecnológicos de defesa.

Também é verdade que há um crescimento

2 “O uso dos offsets não está de forma alguma restrito ao contexto do comércio internacional de armamentos, nem mesmo a compras intragovernamentais. Offsets e outras formas associadas de *countertrade* constituem uma prática significativa e arraigada de comércio exterior – envolvendo dezenas de milhares de pessoas ao redor do globo, alcançando muito além do mercado de itens de emprego militar – e que é constantemente estimada entre cinco e trinta por cento do comércio mundial.” Bauer, Burme, 2004, p. 74.

3 “Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.” BRASIL, 1988.

4 “*Sidedeal*” é uma expressão, em inglês, que significa um acordo secreto entre duas pessoas em detrimento das organizações que representam: “(Business / Commerce) a transaction between two people for their private benefit, which is subsidiary to a contract negotiated by them on behalf of the organizations they represent.” (Collins English Dictionary – Complete and Unabridged. HarperCollins Publishers).

5 O *Buy American Act* (Title 41 of the United States Code, de 1933) é uma previsão de tratamento preferencial para os fornecimentos domésticos americanos de bens, serviços e obras.

6 “Bureau of Industry and Security” (<http://www.bis.doc.gov/>).

7 Para maiores informações sobre a política de aquisições de defesa na União Europeia e a Diretiva 2009/81/CE do Parlamento Europeu, ver <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009L0081:EN:NOT>.

dos offsets em países em desenvolvimento, com o intuito de buscar segurança por meio de aquisições de defesa.

Entretanto, a visão de grande parte da literatura existente ainda associa os offsets a práticas comerciais ineficientes e que distorcem o comércio (BAURER, 2004). Embora se concorde que há uma crescente necessidade de transparência e responsabilização, já que existem custos associados, discorda-se no detalhe, visto que não existem dados cientificamente conclusivos que corroborem afirmativas que estimam offsets como gerando sobrepreços no contrato comercial<sup>8</sup>, bem como há controvérsia entre as fontes que avaliam os custos dos offsets<sup>9</sup>, o que evidencia a inexatidão dos dados apresentados.

Outro fato é que a realidade geopolítica internacional, com a crise de 2009, o G20<sup>10</sup> e os BRICS<sup>11</sup>, é totalmente diversa do começo do século e que existem expectativas de retorno dos offsets em patamares razoáveis em função dos custos que geram. Para tanto, o que se entende é que offsets devem ser considerados como vantagem competitiva, com caráter de ferramenta de diplomacia econômica, de caráter político e estratégico, e que podem gerar resultados como vetores de desenvolvimento. Não é construtiva nem razoável a visão de que é uma negociação que rejeita a competitividade, o que é uma distorção da visão de oportunidade que as contrapartidas comerciais, industriais e tecnológicas trazem para os países que aplicam a prática como uma forma de equilibrar as desigualdades dos mercados internacionais.

### 3. A REALIDADE BRASILEIRA

No Brasil, o Comando da Aeronáutica (COMAER) tem obtido resultados palpáveis, podendo ser citados como casos de sucesso, no contexto de offsets, os projetos conduzidos pela Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate (COPAC). Dentre as diversas atividades concluídas,



podem-se citar: (a) o suporte ao desenvolvimento de pequenas e médias empresas do setor aeroespacial, como a PESOLA e a SOPEÇAERO, no escopo do acordo resultante da aquisição da Aeronave Presidencial (Projeto VC-X) junto à empresa Airbus; (b) o investimento direto na indústria de defesa resultante do Projeto de Modernização das Aeronaves F-5 (F-5M), pela ELBIT, na Aeroeletrônica (AEL); (c) a transferência de tecnologia pela Airbus Military à ATECH em software de controle de missão no escopo do Projeto de Modernização das Aeronaves P-3BR; e (d) as pesquisas na área de saúde realizadas em conjunto pela Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade de San Pablo (Espanha), fruto da aquisição das aeronaves C-101 Amazonas (Airbus Military/ CASA 295).

O COMAER também tem conduzido atividades de cooperação industrial com resultados concretos, junto à Eurocopter, no âmbito do Projeto H-XBR, cujo escopo é a aquisição de cinquenta aeronaves EC-725 para as três Forças Armadas, como o primeiro programa de grande porte do Ministério da Defesa em consonância com as provisões da Estratégia Nacional de Defesa (Decreto 6.703/2008). Os vinte e dois projetos industriais tem por objetivo potencializar o parque industrial aeroespacial brasileiro de asas rotativas, tendo como beneficiárias, dentre outras, Helibras, AEL, ToyoMatic, Turbomeca, Inbra Aerospace e AERNNOVA.

É importante mencionar que todas as atividades citadas têm relações de causalidade e adicionalidade com os projetos mencionados, isto é, os offsets são consequências diretas dos contratos comerciais aos quais se associam, e que são firmados seguindo os preceitos do Direito Administrativo, incluindo transparência, economicidade, isonomia e responsabilização.

Destarte, não se pode aceder com o entendimento de que offsets são controversos, vistos como distorções de mercado pelos economistas e, ainda, apontando que a Organização Mundial de Comércio teria banido offsets como critério de seleção, o que não é exatamente correto já que tal regra depende da adesão dos países ao *Agreement on Procurement Government* (GPA) – Acordo para Aquisições Governamentais, em tradução livre.

8 On the whole, it is estimated that Belgium pays a 20 to 30 percent penalty for imported weapon systems." (Bauer; Burne, 2004, p. 166).

9 "The cost of offsets—the transactions costs involved in fulfilling them—is currently running between 7 and 10 percent of the value of the arms sale." (Bauer; Burne, 2004, p. 74).

10 Grupo dos 20 – Formado pelos ministros e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo mais a União Europeia.

11 Acrônimo do grupo político de cooperação entre os países de mercado emergentes: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Mesmo o GPA inclui a provisão de que países em desenvolvimento, signatários desse acordo, podem utilizar as exceções existentes nos Artigos V, XVI e XXIII<sup>12</sup>.

## CONCLUSÃO

Portanto, *offsets* podem contribuir para o chamado *level playing field*, reduzindo a desigualdade e as dependências, se bem definidos política e estrategicamente, no contexto do desenvolvimento industrial e técnico-científico dos países que adotem a prática como indutora de benefícios<sup>13</sup>.

Assim, recomenda-se que, antes de se dedicar à condenação pública da prática, de *offsets* verifique-se quais foram os reais resultados alcançados, com transparência e isenção.

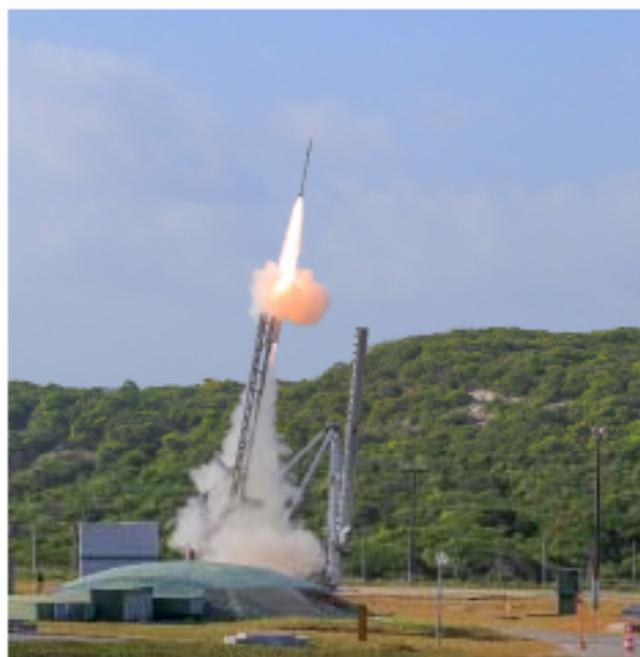
Cabe mencionar, ainda, que, à medida que os países se desenvolvem e suas indústrias se tornam mais atrativas no mercado internacional, maiores oportunidades de colaboração de longo prazo surgirão, o que permite a geração de um ciclo virtuoso por meio da promoção de investimentos e aquisições por parte do governo. Evoluir para um ambiente igualitário é, portanto, fundamental para que práticas mandatórias como os *offsets* tradicionais sejam gradativamente substituídas por participação industrial natural entre os atores no cenário internacional de defesa, sem a imposição de penalidades e garantias, e onde possa existir mais cooperação e menos retórica.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1985) Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 16 jun. 2014.

BAURER; Burne. *Arms trade and economic development*. New York: Routledge, 2004.

FILGUEIRAS, Eduardo Quesado. A Conjuntura Político-Econômica 2007-2010 e a Transferência de Tecnologia nos *Offsets* da Aeronáutica. *Revista da UNIFA*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 30, p. 6-17, Jun. 2012.



Agência Força Aérea / © Sgt Johnson

12 "Article V: Special and Differential Treatment for Developing Countries Objectives

1. Parties shall, in the implementation and administration of this Agreement, through the provisions set out in this Article, duly take into account the development, financial and trade needs of developing countries, in particular least-developed countries, in their need to:
  - (a) safeguard their balance-of-payments position and ensure a level of reserves adequate for the implementation of programmes of economic development;
  - (b) promote the establishment or development of domestic industries including the development of small-scale and cottage industries in rural or backward areas; and economic development of other sectors of the economy;
  - (c) support industrial units so long as they are wholly or substantially dependent on government procurement; and
  - (d) encourage their economic development through regional or global arrangements among developing countries presented to the Ministerial Conference of the World Trade Organization (hereinafter referred to as the "WTO") and not disapproved by it." (...)

#### Article XVI: Offsets

1. Entities shall not, in the qualification and selection of suppliers, products or services, or in the evaluation of tenders and award of contracts, impose, seek or consider offsets.
2. Nevertheless, having regard to general policy considerations, including those relating to development, a developing country may at the time of accession negotiate conditions for the use of offsets, such as requirements for the incorporation of domestic content. Such requirements shall be used only for qualification to participate in the procurement process and not as criteria for awarding contracts. Conditions shall be objective, clearly defined and non-discriminatory. They shall be set forth in the country's Appendix I and may include precise limitations on the imposition of offsets in any contract subject to this Agreement. The existence of such conditions shall be notified to the Committee and included in the notice of intended procurement and other documentation. (...)

#### Article XXIII: Exceptions to the Agreement

1. Nothing in this Agreement shall be construed to prevent any Party from taking any action or not disclosing any information which it considers necessary for the protection of its essential security interests relating to the procurement of arms, ammunition or war materials, or to procurement indispensable for national security or for national defence purposes. (fonte: Agreement on Government Procurement, disponível em [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gpr-94\\_01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_01_e.htm)).

13 "A experiência de muitos países, e das Forças Armadas no Brasil, demonstra que o *offset*, quando inserido em políticas nacionais, é capaz de carrear oportunidades de desenvolvimento tecnológico e industrial, além de propiciar ao país outros benefícios que dependerão da forma como serão executados e da criatividade e habilidade de seus executores." Zuhair Warwar, 47º Fórum de Debates. Projeto Brasil – Políticas de Inovação.

## Indicador de *status* das Notas Fiscais no Sistema Integrado de Abastecimento da Subdiretoria de Abastecimento da Aeronáutica: um caso prático de utilização da metodologia *Seis Sigma*

Marcos Antonio de Araujo Ventura - Cel Int  
Mestre em Ciências Aeroespaciais - UNIFA

### INTRODUÇÃO

Este artigo descreve o processo de implantação de indicadores de desempenho no Sistema Integrado de Abastecimento – SIA da Subdiretoria de Abastecimento da Aeronáutica - SDAB, objetivando o acompanhamento dos tempos de permanência das Notas Fiscais – NF emitidas pelos fornecedores dos itens do Sistema de Provisões e de Fardamento Reembolsável - SIFARE, comprados pela SDAB, nos respectivos “status” de entrega/recebimento, recebimento/liquidação e liquidação/pagamento, utilizando ferramentas estatísticas e parâmetros da metodologia Seis Sigma.

Para o desenvolvimento deste trabalho, o ponto de partida foi priorizar o atendimento dos objetivos estabelecidos pelo Plano Estratégico da SDAB, conforme a FIG.1, reduzindo o tempo médio (média dos tempos de pagamento das Notas Fiscais) e a variabilidade (Desvio Padrão nos tem-

pos de pagamento das Notas Fiscais), até que se obtivesse na gestão um nível de excelência mais próximo do padrão Seis Sigma.

### 1. CONTEXTUALIZAÇÃO

O Sistema Integrado de Abastecimento - SIA, desenvolvido inicialmente em Delphi e com banco de dados Oracle, tem potencial para gerar informações fundamentais de apoio à tomada de decisão, motivando o controle da gestão na SDAB.

Para tanto, os dados consolidados internamente ao Sistema são processados nas diversas fases da cadeia de recebimento (com teste de qualidade)/liquidação/pagamento das Notas Fiscais, gerando informações sobre o tempo consumido em cada estágio (*status*).

Um aspecto do Sistema, o fato de não haver no painel gerencial do SIA uma ferramenta para visualizar, em um único local, quais Notas Fiscais estariam consumindo um maior tempo nas tarefas dentro dos processos de negócio, gerava eventuais óbices e a insofismável sensação de retrabalho, quando surgia um fato isolado que destacava um atraso ou uma demora na execução de determinado pagamento de NF.

Uma possibilidade recorrente seria ancorar a estratégia da melhoria contínua numa metodologia reconhecidamente efetiva, como a dos níveis sigma (FIG.2).



FIGURA 1 – Plano Estratégico da SDAB

Nível da qualidade	Defeitos por milhão (ppm)	Factor Percentual
2 sigma	308.537	69,15
3 sigma	66.807	93,32
4 sigma	6.210	99,3790
5 sigma	233	99,97670
6 sigma	3,4	99,999660

FIGURA 2 – Significado do Sigma do processo

No caso das Notas Fiscais do SIA, na SDAB, cabe destacar que, conforme afirma Pyzdek e Keller (2011), o desempenho de uma empresa é medido pelo nível Sigma dos seus processos de negócios, onde, tradicionalmente, as empresas têm aceitado três ou quatro níveis de desempenho Sigma como parâmetro.

Neste contexto, a utilização de indicadores de desempenho se insere nas considerações do cenário orçamentário, definido no Plano Estratégico Militar da Aeronáutica – PEMAER, para o período de 2010-2031.

O planejamento nas organizações governamentais, conceituado como processo racional para definir objetivos e determinar os meios para alcançá-los pode ser entendido, assim como nas organizações privadas, como um recurso para ganho sem produtividade e efetividade. Pode-se entender como um instrumento que visa intervir na realidade com o objetivo de passar de uma situação conhecida para outra desejada, em um intervalo de tempo predeterminado. É um processo de tomada de decisões que afetará o futuro, reduzindo sua incerteza. O gestor público deverá buscar otimizar os resultados de sua gestão e, para isso, conta com o planejamento organizacional que, no contexto contemporâneo, permeado por mudanças rápidas, torna-se instrumento de extrema relevância e imprescindível para o adequado desempenho da gestão pública. Deve ser procedimento permanente e sistemático, disseminado na Organização como um todo, devendo ser abandonada a prática do planejamento contingencial. (BRASIL, 2010)

A proposta de utilizar indicadores menos complexos e plataformas de TI simples, resgata a ideia de Person (2012) de que o mapeamento cria um fundamento para seus reforços de melhoria e, concomitantemente, cria uma linguagem e uma compreensão comuns para membros e funcionários, ajudando a identificar tarefas que precisem de melhoria, assim como as poucas métricas críticas.

Ainda neste sentido de argumentação, conforme a Fundação Nacional para a Qualidade (FPNQ,

2003), em seu planejamento do sistema de medição do desempenho global, os indicadores funcionam como ferramentas que conduzem ao comportamento desejado e devem dar aos indivíduos o direcionamento que precisam para atingir os objetivos da organização.

Assim, objetivamente, a análise estatística da decisão mediante a utilização das ferramentas corporativas de TI possibilita uma sinergia da mineração de dados – considerada a qualidade da fonte de onde são obtidos – com a possibilidade de se ter uma atualização automática da informação, em tempo real e com elevado grau de confiabilidade.

Tais premissas justificavam a metodologia adotada na concepção deste projeto de utilização dos níveis Sigma para interpretar os dados oriundos do sistema corporativo, já que os mesmos representavam a informação coletada diretamente do processo que trabalhava as Notas Fiscais, atualizadas a cada ciclo diário e obedecendo a regras de negócio previamente estruturadas.

Partindo deste escopo, uma vez entendidas as nuances na aplicação da teoria, passou-se à utilização do método que norteou o tratamento dos dados levantados diariamente no banco de dados da SDAB e à utilização das informações geradas no processo de acompanhamento dos status das NF no SIA.

## 2. CRIAÇÃO, OPERACIONALIZAÇÃO E ANÁLISE DO INDICADOR DE "STATUS" DAS NF NO SISTEMA INTEGRADO DE ABASTECIMENTO DA SDAB

As ferramentas para o acompanhamento da gestão se consolidam na Prestação de Contas Mensal da Unidade, onde já estão apontados diversos índices ligados à constituição e à regulação dos estoques, à movimentação e à contabilização dos mesmos e, principalmente, aos indicadores que apontam para o acompanhamento da evolução nos trabalhos da SDAB.

Especificamente, o acompanhamento do tempo que cada Nota Fiscal leva para ser processada nos setores da SDAB pode ser verificado no histórico das NF, individualmente, mediante consulta, sem consolidar os dados de outras NF.

Considerando que a maior parte do ciclo que culmina como pagamento da NF ocorre dentro do

Fluxograma da Divisão de Armazenagem, excetuando-se a análise, específica do Laboratório e a liquidação/pagamento, específicas da Administração, o levantamento dos tempos demandados pelo processo pode indicar gargalos e apontar para pontos onde a ação dos gestores ou fiscais de contratos possa ser mais eficiente.

Todas as demoras existentes nos processos geravam grandes atrasos nos pagamentos de NF, desgastando os gestores e criando conflitos de prioridade para a execução de um planejamento de pagamento/liquidação na Unidade.

Por sua vez, o Fluxo que define os processos do SIA é representado, como visto na FIG 3.

Neste contexto, considerando o fluxograma detalhado anteriormente, foi solicitado à Assessoria de Tecnologia da Informação – ABTI, setor responsável pela gestão do software SIA, que fizesse uma query para gerar um arquivo que possibilitasse acompanhar, de forma automática, os tempos de demora no processamento de todas as Notas Fiscais, individualmente, nos respectivos estágios pelas quais elas passam, desde a entrega do material ou serviço adquirido até o pagamento da mesma e seu arquivamento, ao fim do processo.

Na tabela gerada por este procedimento é possível observar, num único momento, todos os tempos do ciclo e, conseqüentemente, entender a rede, considerando os prazos e gargalos, o que possibilita mensurar, de forma objetiva o rendimento do processo.

Foram consideradas as Notas Fiscais pagas no mês anterior, que aguardavam anexação ao Processo Administrativo de Gestão – PAG que as gerou, para seguir a lógica da Prestação de Contas Mensal da SDAB e apontar os setores que estavam tendo alguma dificuldade na execução do PAG.

As NF que ainda não tinham completado o ciclo permaneceram sob a gestão dos setores onde se encontravam e sob o acompanhamento dos fiscais, responsáveis pelos respectivos contratos.

A metodologia estatística adotada para uma análise preliminar dos dados foi baseada no levantamento das médias e desvios padrão de todos os status, do tempo total para pagamento e dos tempos para os ciclos de entrega/recebimento, recebimento/liquidação e de liquidação/pagamento das Notas Fiscais.

Tal metodologia é de caráter simples, influenciada pelos valores de todos os dados e permite o

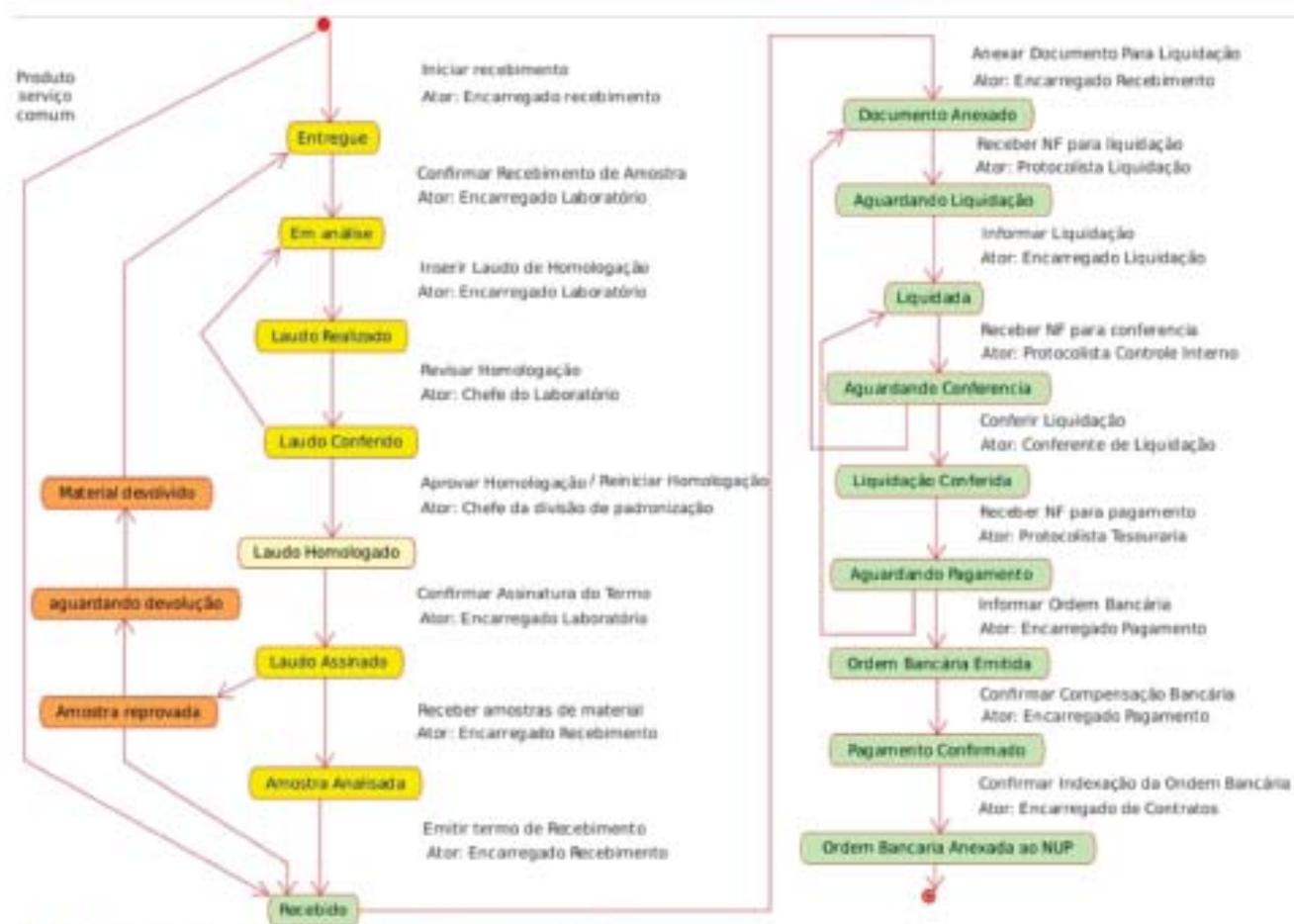


FIGURA 3 – Fluxograma do Sistema Integrado de Abastecimento

acompanhamento mensal, a comparação com a média e os desvios anuais, além da rastreabilidade das NF que se apresentarem discrepantes (*outliers*).

Os anos apreciados foram 2012 (completo) e 2013 (até o mês de maio), além da avaliação direta do mês de maio/2013, observando-se os dados que constam da FIG 4.

STATUS NO S.I.A.	MÉDIA DE DIAS_2012	MÉDIA DE DIAS_2013	MÉDIA DE DIAS_MAI
ENTREGUE	4,33	2,20	1,20
ANÁLISE	14,23	0,25	3,81
RECEBIDO	1,12	0,84	0,80
DOCUMENTOS ANEXADOS	1,21	2,70	4,82
AGUARDANDO LIQUIDACAO	1,18	1,71	3,81
LIQUIDADA	2,04	1,85	1,85
AGUARDANDO CONFERENCIA	1,48	1,20	0,83
LIQUIDACAO CONFERIDA	1,88	3,40	2,89
AGUARDANDO PAGAMENTO	7,05	0,73	0,80
OB EMITIDA	0,53	1,81	0,25
<b>TOTAL DIAS PAGAMENTO</b>	<b>38,78</b>	<b>32,48</b>	<b>27,52</b>
ENTREGA RECEBIMENTO	19,48	0,23	4,85
RECEBIMENTO LIQUIDACAO	3,88	0,40	0,84
LIQUIDACAO PAGAMENTO	13,73	10,13	12,87

FIGURA 4 – Média para pagamento das Notas Fiscais

As médias calculadas apresentam-se com uma tendência de redução e próximas do prazo de 30 dias (conforme cláusulas dos contratos, que determinam tal prazo máximo para pagamento das Notas Fiscais, após sua entrega à SDAB).

Algum atraso na liquidação e no pagamento tem como explicação o tempo para o envio do numerário para pagamento, após sua solicitação, e características específicas do processo, ligadas ao corte e reclassificação de créditos no período, sendo consideradas normais e, conforme pode ser observado, o desvio padrão calculado representa a variação em torno da média para a execução da atividade de cada setor no processo.

Assim, observamos que, mesmo com as médias se mantendo dentro dos 30 dias previstos, a execução das tarefas possui uma ampla variação entre as notas trabalhadas, gerando demora na conclusão do processo.

Neste ponto da análise, a adoção dos parâmetros que orientam a metodologia Seis Sigma nos remete a uma forma de melhor avaliar a distância entre o trabalho executado e uma referência técnica para ampliar a qualidade do trabalho.

Em consequência, conforme pode ser observado na FIG.5, a adoção de três desvios padrão aci-

ma da média para capacidade nos garantiria ter 93,32% das notas fiscais pagas até os 30 dias previstos em contrato.

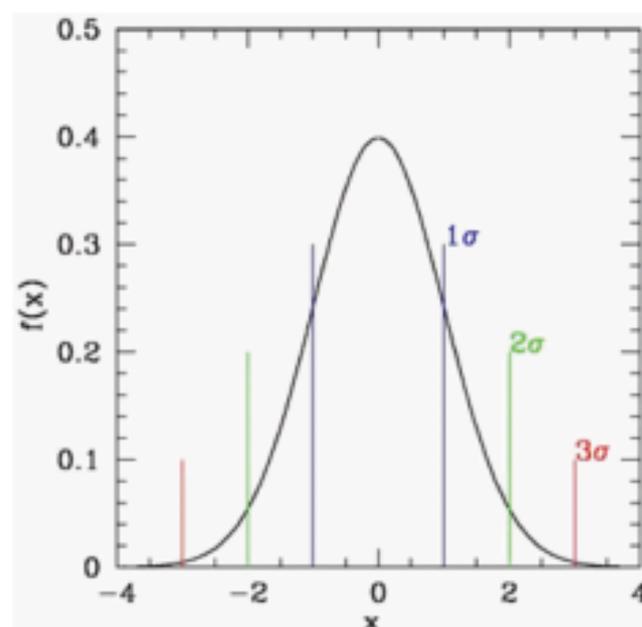


FIGURA 5 – Média mais três desvios padrão (três sigma)

No caso dos dados analisados, a tabela ficaria como demonstrado na FIG.6.

STATUS NO S.I.A.	Média mais 3DP_2012	Média mais 3DP_2013	Média mais 3DP_MAI
ENTREGUE	19,84	15,29	8,81
ANÁLISE	82,81	40,79	16,89
RECEBIDO	9,90	6,81	6,87
DOCUMENTOS ANEXADOS	18,71	17,40	22,27
AGUARDANDO LIQUIDACAO	18,76	24,48	42,79
LIQUIDADA	27,21	15,24	11,24
AGUARDANDO CONFERENCIA	18,87	16,48	3,83
LIQUIDACAO CONFERIDA	18,88	24,29	26,27
AGUARDANDO PAGAMENTO	28,82	28,88	28,88
OB EMITIDA	4,71	13,48	4,28
<b>TOTAL DIAS PAGAMENTO</b>	<b>128,65</b>	<b>96,72</b>	<b>77,74</b>
ENTREGA RECEBIMENTO	<b>93,23</b>	<b>52,91</b>	<b>22,47</b>
RECEBIMENTO LIQUIDACAO	<b>28,89</b>	<b>33,82</b>	<b>53,98</b>
LIQUIDACAO PAGAMENTO	<b>51,68</b>	<b>53,28</b>	<b>40,43</b>

FIGURA 6 – Média mais três desvios padrão para notas fiscais (meta inicial do Sistema)

Tais valores enfatizam, apesar da queda representativa nos índices, uma considerável distância da média desejada, decorrente em maior grau dos elevados valores assumidos pela variabilidade (desvio padrão).

Esta dinâmica pode ser mais bem observada nos gráficos da FIG. 7, que representam a análise dos dados reais dos anos de 2012 (1.003 NF) e 2013 (604 NF), conforme já apresentado.

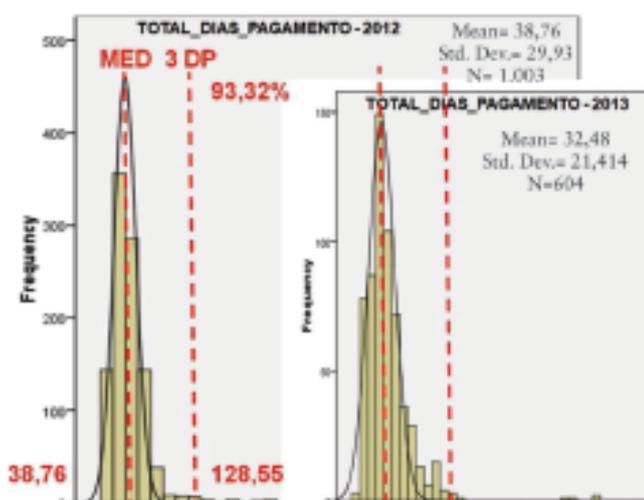


FIGURA 7 – Histogramas de status 2012 e 2013

Assim, mensalmente, ao se buscar acompanhar a evolução dos índices calculados, poder-se-á apreciar as tabelas com os valores das médias (FIG. 8) e com os desvios padrão (FIG. 9), que nesta análise constata uma queda significativa.

Médias para pagamento das NF/2013 – SIA											
STATUS/NO SIA	2012	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	
ENTREGUE	4,33	1,38	2,47	2,65	2,36	1,90	1,33	1,58	2,06	1,52	
ANALISE	16,23	3,01	4,39	6,88	8,00	5,78	3,38	3,44	4,90	5,34	
RECEBIDO	1,12	0,60	0,60	0,22	0,79	0,71	1,98	0,89	0,22	0,98	
DOCUMENTOS ANEXADOS	1,21	4,92	4,79	1,22	1,60	0,90	1,12	1,24	1,08	1,10	
AGUARDANDO LIQUIDACAO	1,10	3,81	0,83	0,84	0,96	0,45	0,39	0,42	1,74	1,48	
LIQUIDADA	2,04	1,55	1,14	1,97	1,13	0,87	0,99	0,89	1,32	1,80	
AGUARDANDO CONFERENCIA	1,40	0,63	0,70	0,81	0,81	2,39	1,13	1,88	2,13	2,37	
LIQUIDACAO CONFERENCIA	1,88	2,68	1,20	0,99	1,58	1,31	0,21	0,68	0,82	1,12	
AGUARDANDO PAGAMENTO	7,85	6,69	8,41	8,73	7,20	7,80	5,47	6,88	5,13	14,32	
DEBITADA	6,53	0,35	0,25	0,24	0,10	0,03	0,08	0,25	0,22	0,44	
TOTAL DIAS PAGAMENTO	38,76	27,82	27,70	28,19	25,84	24,32	19,14	18,70	23,14	24,17	
ENTREGA RECEBIMENTO	19,48	4,95	7,48	13,14	8,00	8,34	5,33	5,75	7,42	8,98	
RECEBIMENTO LIQUIDACAO	3,88	8,64	6,26	2,38	3,54	2,61	3,80	2,71	3,95	3,90	
LIQUIDACAO PAGAMENTO	13,78	12,57	12,76	12,41	13,29	12,25	8,92	9,91	10,71	20,69	

FIGURA 8 – Médias 2013 (prestação de contas mensal)

Desvio Padrão (DP) para pagamento das NF/2013 – SIA											
STATUS/NO SIA	2012	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	
ENTREGUE	5,07	2,85	5,28	3,23	2,91	2,63	1,87	2,28	2,75	2,30	
ANALISE	22,77	4,33	8,76	6,88	5,94	5,15	4,04	4,34	5,94	6,08	
RECEBIDO	2,92	2,13	1,74	1,03	1,57	2,19	3,15	1,68	0,87	1,26	
DOCUMENTOS ANEXADOS	2,97	5,19	4,66	2,48	2,60	2,62	2,15	2,28	1,81	3,40	
AGUARDANDO LIQUIDACAO	6,23	12,98	2,52	1,44	2,46	1,98	1,42	1,81	4,47	4,02	
LIQUIDADA	8,42	3,28	4,97	4,03	1,27	1,35	1,18	2,12	1,89	3,28	
AGUARDANDO CONFERENCIA	8,82	1,10	1,19	1,27	3,73	2,25	2,13	1,88	2,81	3,63	
LIQUIDACAO CONFERENCIA	4,83	5,87	1,83	0,90	2,86	2,74	0,85	0,72	1,66	4,29	
AGUARDANDO PAGAMENTO	6,09	7,84	3,83	4,84	6,77	5,11	2,83	3,71	2,84	7,41	
DEBITADA	1,39	1,28	1,04	0,83	0,67	0,27	0,62	1,14	1,01	2,73	
TOTAL DIAS PAGAMENTO	29,93	18,74	14,54	11,28	10,28	11,88	6,78	6,52	8,65	12,88	
ENTREGA RECEBIMENTO	23,82	5,84	11,20	7,95	8,29	7,10	5,14	6,83	7,15	8,82	
RECEBIMENTO LIQUIDACAO	8,87	14,87	8,28	3,23	3,53	3,38	4,24	3,93	5,19	5,11	
LIQUIDACAO PAGAMENTO	12,88	9,29	8,87	8,33	5,04	6,80	3,93	3,95	3,90	9,37	

FIGURA 9 – Desvios padrão 2013 (prestação de contas mensal)

Também, buscando o acompanhamento da evolução dos índices em relação à média e ao objetivo proposto, serão apresentados na prestação de contas mensal da Unidade, os gráficos da média total de dias para pagamento, referente ao mês considerado (FIG.10) e do prazo para pagamento

das Notas Fiscais, em função da meta de 30 dias, definida para o processo (FIG.11), também apresentando uma redução radical em seus números.



FIGURA 10 – Médias de dias entrega/pagamento maio/2013 (prestação de contas)



Figura 11 – Média mais três desvios padrão para pagamento de NF (prestação de contas 2013)

Em 2014, mantidos os mesmos critérios, permaneceu a depuração dos prazos e a manutenção da melhoria, sugerindo que índices muito melhores poderão ser atingidos, conforme sugere a projeção na FIG. 12.



Figura 12 – Média mais três desvios padrão para pagamento de NF (prestação de contas 2014)

Outro dado relevante é obtido mediante a comparação da FIG.10 com a FIG. 13, que representa a destacada redução do tempo de pagamento das poucas Notas Fiscais remanescentes, no último mês considerado neste estudo.

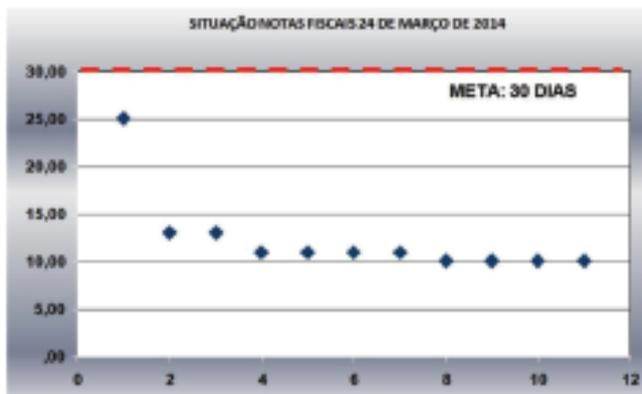


Figura 13 – Médias de dias entrega/pagamento março/2014 (prestação de contas)

Enfim, a manutenção desta estratégia de acompanhamento da evolução dos índices de demora no processamento das NF, de forma direta, objetiva e explícita, seja na prestação de contas mensal (por meio da média somada a três desvios padrão), seja na reunião semanal com o Diretor da SDAB (por meio do acompanhamento das NF com mais de 10 dias sem providências em qualquer setor), ou seja, pelo acompanhamento das NF dentro dos contratos, por meio do SIA, todos estes pro-

cessos, conjugados, possibilitam atingir um grau de controle absoluto e em tempo real da gestão e da execução (FIG. 14).

Tais resultados são consistentes com os estudos apresentados por Bekman e Costa Neto (1980) e por Shimizu (2010), justificando a aplicação da teoria adotada e dos cálculos realizados, dando margem à ampliação deste escopo, em trabalhos futuros.

Outras ferramentas poderão ser criadas para complementar o acompanhamento deste processo de melhoria:

- Um módulo de Business Intelligence, similar ao que existe na Divisão de Reembolsável - AB3;
- Um módulo de Balanced Scorecards - BSC, com painéis operacionais, que podem ser desenvolvidos pela Assessoria de Análise de Processos e Gestão - ABAPG, conforme a metodologia apresentada por Few (2013);
- O aperfeiçoamento do planejamento e do controle por meio da ampliação do SIA no seu módulo Provisões; e

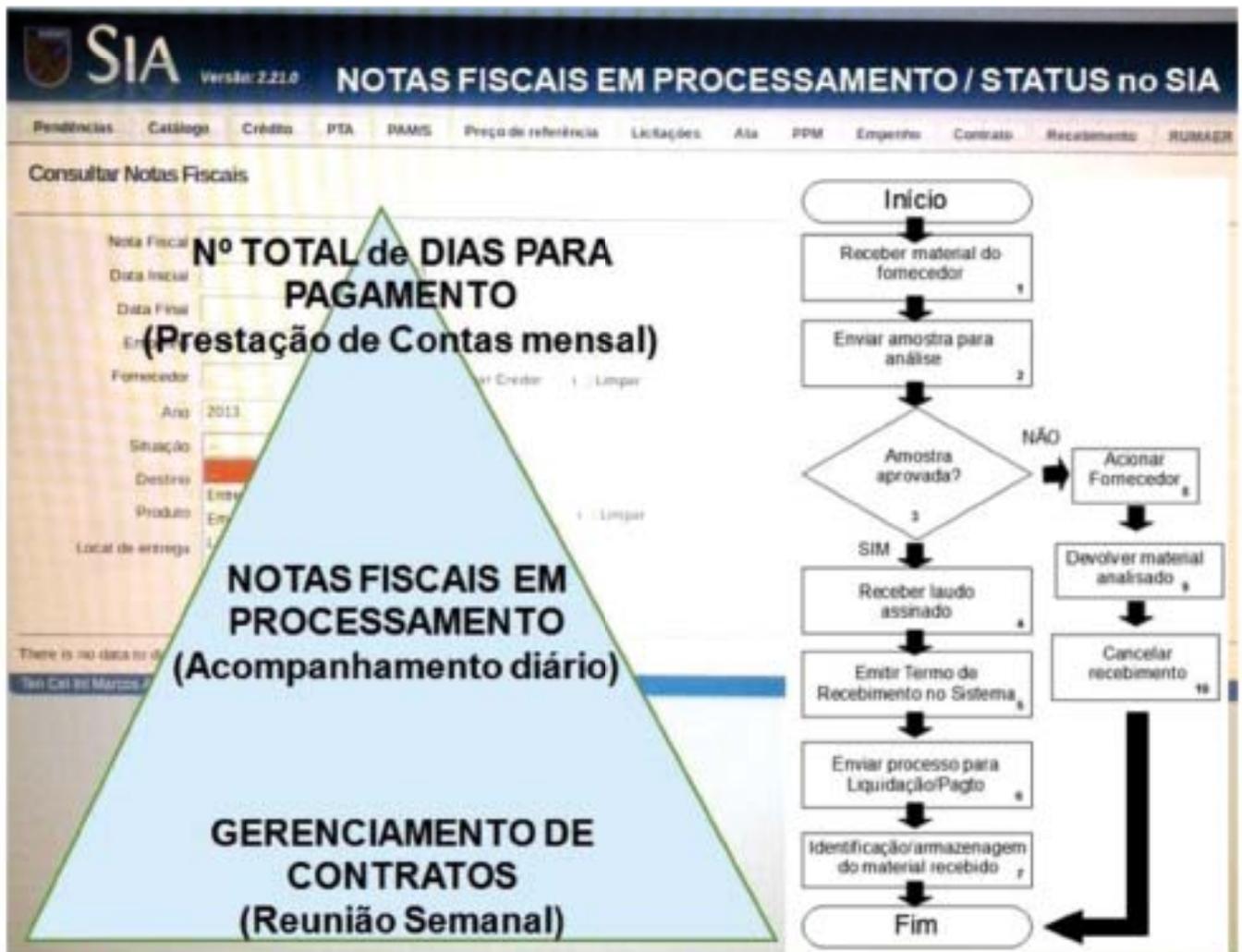


Figura 14 – Pontos de controle diário, semanal e mensal do status das NF no SIA

- O desenvolvimento do conceito de Manual Eletrônico, objetivando melhorar o acesso e a atualização dos documentos nos três sistemas dos quais a SDAB é Órgão Central – Provisões, Reembolsável e Subsistência.

## CONCLUSÃO

A utilização de indicadores de gestão adequados é uma premissa para a possibilidade de melhoria dos processos, uma vez que só se pode mudar o que se consegue medir.

A adoção de tal postura possibilita acompanhar a dinâmica dos processos, monitorando o comportamento das variáveis mais críticas e fazendo correções e direcionamentos de forma mais eficiente e eficaz, racionalizando os custos da mão-de-obra e concentrando os esforços da administração onde efetivamente haverá um maior retorno.

Por si só, a gestão baseada na metodologia Seis Sigma, com ferramentas estatísticas, não esgota a possibilidade de outras tecnologias serem agregadas ao painel de gestão do SIA, além de potencializar a importância da participação dos fiscais de contratos e gestores que, por meio de ferramentas gráficas, em tempo real, podem melhor observar o comportamento de muitos dados, em um único referencial de metas.

O restante da prestação de contas mensal da Unidade, não abordado neste estudo, complementa a informação disponível para os gestores e fiscais de contrato, criando uma maior responsabilidade na manutenção de valores baixos de dias médios pois, do contrário, ficará mais difícil diminuir os valores das médias.

Enfim, haja vista a massa de dados considerada, a busca de interrelações entre os processos analisados só se torna viável por meio de uma ferramenta como a Seis Sigma, que possibilita, em uma única tabela, ter todos os tempos do ciclo e comparar suas medidas de centralidade e dispersão com as metas propostas pela Administração, com acuracidade e presteza.

Um próximo passo no caminho da melhoria da qualidade do processo é buscar o parâmetro quatro sigmas, que proporcionará uma certeza de que 99,38% das Notas Fiscais estarão sendo pagas no prazo.

Paralelamente, o ponto de corte para o acompanhamento semanal do máximo de dias pendentes

das NF, em cada um dos *status*, passará de dez dias para cinco dias, o que afetará diretamente as metas da média e do desvio padrão, elevando a gestão da execução financeira na Unidade a um nível de excelência sustentável e duradouro.

## REFERÊNCIAS

BECKMAN, Otto R.; COSTA NETO, Pedro Luiz O. **Análise Estatística da Decisão**. São Paulo: Edgar Blucher, 1980.

FEW, Stephen C. **Information Dashboard Design: displaying data for at-a-glance monitoring**. 2. ed. Burlingame, California: Analytics Press: 2013;

FUNDAÇÃO PRÊMIO NACIONAL DE QUALIDADE – FPNQ. **Relatório do Comitê Temático sobre o Planejamento do Sistema de Medição do Desempenho Global**. São Paulo, 2003. Disponível em: <[http://www.novosolhos.com.br/download.php?extensao=pdf&original=plan.pdf&servidor=arq\\_material/1647\\_1759.pdf](http://www.novosolhos.com.br/download.php?extensao=pdf&original=plan.pdf&servidor=arq_material/1647_1759.pdf)>. Acesso em: 14 Jul.2014.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **Plano Estratégico Militar da Aeronáutica 2010-2031**. Brasília, 2010.

PERSON, Ron. **Balanced Scorecards e Painéis com Microsoft Excel**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2012.

PYZDEK, Thomas; KELLER, Paul. **Seis Sigma: guia do profissional, um guia completo para Green Belts, Black Belts e gerentes em todos os níveis**. 3.ed. Rio de Janeiro: AltaBooks, 2011.

SHIMIZU, Tamio. **Decisão nas Organizações**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2010.



Agência Força Aérea/CSgt Rezende

# Custos de Transação em PPP

Marcelo Gomes Meirelles - Cel Int R1  
Mestre em Administração Pública - UMINHO

## INTRODUÇÃO

As Parcerias Público Privadas (PPP) se inserem num contexto de negociações complexas, motivadas pelo longo prazo dos contratos envolvidos, por valores elevados, pelo compartilhamento dos riscos e pela definição dos direitos de propriedade dos bens durante o período contratual.

Ao analisar a negociação das PPP, é obrigatório refletir sobre o quanto representa em tempo e recursos financeiros, todas estas etapas e buscar formas de atenuar as dificuldades, bem como tornar mais fácil o processo de contratação, o que leva a um tema atual e muito presente: os custos de transação.

Neste contexto, torna-se relevante considerar os custos relacionados com sua implantação e a forma como estes custos influenciam com as estruturas tradicionais de realização de políticas públicas.

Neste artigo, levanta-se a questão dos custos de transação, a partir do seu conceito acadêmico, reflexos na administração pública em geral e sua importância na discussão do tema Parceria Público Privada.

## 1. CONCEITUAÇÃO DE CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Segundo Williamson (1981) a perspectiva dos custos de transação utiliza a transação como unidade básica de análise e requer que esta seja dimensionada, bem como, que as estruturas alternativas de governança sejam descritas.

O autor acima mencionado afirma que, como abordagem econômica, a análise dos custos de transação geralmente tem seu foco na eficiência. E isto se dá ao fazer da transação a unidade básica de análise e avaliação das estruturas de governança, por meio da qual as organizações e os mercados buscam alternativas para economizar nos custos.

A perspectiva dos custos de transação vem sendo aplicada em três níveis:

1 - Verificar a estrutura da empresa e como cada parte se relaciona com as demais;

2 - Focar nas partes operacionais e identificar quais atividades podem ser executadas internamente, quais devem ser produzidas no exterior e quais os motivos de cada escolha;

3 - Identificar como os ativos humanos estão organizados.

A ideia de transações formulada por Williamson (1981) parte da observação de Ronald Coase de que a produção de bens e serviços finais envolve sucessão e estágios, processos e atividades, o que pode distinguir uma economia de grande performance é a sua capacidade de adaptação à incerteza, o que traz implícita a ideia de custos de transação.

O teorema de Coase orienta que na ausência de custos de transação, a alocação de recursos é independente da distribuição dos direitos de propriedade. Em resumo, a ideia central do teorema é possível afirmar que, na ausência dos custos de transação, os agentes, atuando racionalmente, negociarão de forma a obter o resultado mais eficiente, independentemente de como o uso dos direitos decorrentes estejam distribuídos, objetivando a maximização dos ganhos. Williamson (2005) afirma que, após o trabalho de Coase, a distribuição das atividades entre a firma e o mercado vista pelos economistas define o limite da firma como sendo a aplicação de razões econômicas para a decisão de fazer ou comprar.

Pode-se afirmar que a Teoria dos Custos de Transação representa uma inovação organizacional, como produto de tentativas de reproduzir comportamentos competitivos mercantis e aumentar a eficácia do controle sobre as transações, por meio da sua decomposição em níveis estratégicos e operacionais.

A Economia dos Custos de Transação (ECT) mantém o foco de análise em um ponto específico da estrutura: a decisão de comprar ou fazer, e esta postura apresenta duas vantagens: liga diretamente ao Teorema de Coase e permite utilizar o foco nas transações em mercados intermédios, que, por sua vez, possuem menores complicações contratuais por serem mais simplificados (WILLIAMSON, 1981).

Stavins (1995) classifica de forma geral três origens para os custos de transação: a) a procura dos

parceiros e a busca pela informação, b) a negociação contratual e a tomada de decisão; e c) o acompanhamento dos contratos e a sua execução.

Nos ensinamentos de Williamson (1981), um custo de transação ocorre quando um bem ou serviço é transferido através de uma interface tecnológica separada e, nesta mudança, todo atrito é considerado um custo de transação por demandar dispêndio de tempo ou de recursos. Neste aspecto torna-se importante identificar as razões que fazem com que algumas transações tornem-se simples, enquanto outras são complexas e demoradas, ao mesmo tempo em que é necessário analisar quais estruturas de governança contribuem para uma gestão mais adequada.

Allen (2005), diz que os custos de transação serão os custos envolvidos para estabelecer e manter os direitos de propriedade, aí incluídos custos com inspeção, proteção, execução e medição, que buscam contrapor tais ameaças a tais direitos. Neste sentido, incluem todos os custos diretos como também quaisquer ineficiências e más alocações de recursos. Quando os direitos de propriedade são protegidos e mantidos, em qualquer contexto, há custo de transação.

Stavins (1995) define que os custos de transação podem surgir na transferência de qualquer direito de propriedade porque cada parte do acordo precisa encontrar a sua contraparte disposta a negociar, passa a comunicar e trocar informações, além de ser necessário inspecionar e medir os objetos, celebrar contratos, consultar advogados e consultores e, por fim, transferir títulos. Estes custos podem envolver recursos ou *inputs* e, neste sentido, os custos de transação relacionam-se apenas nas trocas entre firmas e entre estas e os indivíduos.

Para Demsetz (1995), numa visão clássica, custos de transação podem ser definidos como custos da coordenação de recursos, para realizar arranjos de mercado, embora o autor seja o primeiro a dizer que as distinções existentes entre as diferentes definições são, sobretudo, questões de semântica, uma vez que os custos por que o autor considera podem ser incluídos nas demais classificações, a saber, a definição de custos de governança e a de custos relacionados com o direito de propriedade.

No mesmo sentido, North (1990) define que custos de transação são custos para mediar e executar contratos e acordos, nos quais os valores de bens e serviços e a atuação dos agentes fazem parte dos aspectos econômicos. Na execução estão relacionados os custos associados com a realização

dos termos da troca.

Wallis e North (1986) definem custo de transação como sendo os custos referentes aos recursos necessários para manter a estrutura institucional associada à captura de ganhos dos negócios. É importante ressaltar que os autores realizaram um estudo no qual concluíram que os custos de transação podem representar **40 % dos valores econômicos envolvidos em um projeto (grifo do autor)**.

Williamson (1981), neste aspecto, define as três dimensões críticas para descrever as transações: a) incerteza; b) frequência com que ocorrem; e c) grau de especificidade dos investimentos na produção do bem ou serviço. Considerando que nas Parcerias Público Privadas as transações acontecem de forma sequenciada e em grande quantidade, considera-se que são permanentes durante a vigência dos contratos, ou seja, que a frequência será contínua, em consequência da criação de maior contato entre as partes e da redução da desconfiança que reduz os custos decorrentes. Por esta razão, a análise dos custos de transação nas PPP será considerada a partir dos aspectos de especificidade e incerteza.

No que tange à especificidade, Williamson (1981) afirma que está relacionada com o grau de exclusividade de um investimento em relação a um projeto particular, ou seja, do quanto o investimento é moldado às necessidades de um projeto. Caso os bens e ativos sejam de uso geral, pode haver a troca entre projetos ou acordos, sem que haja perdas consideráveis, o que se reflete por menores custos de transação. Por outro lado, quando o fornecedor ou prestador de serviços investe em algo muito específico, termina por ficar retido junto àquela transação, refletindo um alto custo. Assim, pode-se definir especificidade como o valor do uso alternativo de um investimento feito por uma das partes numa transação. Desta forma, a especificidade do ativo estaria relacionada com a capacidade de reutilização do referido ativo em outro investimento, sem perda de valor materialmente relevante. À medida que se eleva o grau de especificidade maior é a disponibilidade do produtor em continuar com o contrato, porque fez um investimento que dificilmente recuperará noutro tipo de transação.

Lyons (1999), por seu turno, conceitua investimento específico como sendo todo aquele que perde pelo menos uma parte de seu valor, caso seja aplicado em finalidade diferente daquela inicialmente pretendida. Esta conceituação implica numa importante preocupação para a parte que imobiliza os recursos quando da celebração dos contratos. Caso haja com-

portamentos oportunistas, estes trarão prejuízos ao fornecedor e, neste sentido, a incerteza gera insegurança, e conseqüentemente maiores custos de transação que, somente podem ser mitigados por meio de ferramentas que limitem o oportunismo.

Ressalte-se que a especificidade se avalia em três formas distintas: a) localização específica; b) ativos físicos e c) ativos humanos.

Em função dessas três dimensões de transação, um investimento pode representar uma relação bilateral intensa entre as partes, gerando um nível de dependência. No que tange às Parcerias Público Privadas no Brasil, é possível divisar o impacto destas dimensões nos custos de transação, em função das restrições legais que limitam a utilização da modalidade, o que traz um alto grau de especificidade à PPP.

Os projetos de PPP em andamento no Brasil são essencialmente direcionados a infraestrutura e limitam-se a estradas, prisões, sistema metroviário e estações de saneamento, todos com alto grau de especificidade, ainda que diferentes e direcionados para cada segmento, no que diz respeito a localização, detalhamentos dos bens físicos necessários à prestação dos serviços e das competências requeridas dos recursos humanos envolvidos. Acresce-se a isto características próprias do consumidor destes serviços e está estabelecido um quadro de altos custos de transação para as Parcerias Público Privadas.

Especial ênfase é dada por Williamson (1981) à questão da particularidade dos ativos humanos, a partir da premissa de que um capital humano somente é específico se o empregado possuir competências especializadas e profundas que fazem com que tanto esse quanto o empregador atuem de forma a manter a relação. Em suma, os ativos humanos podem ser descritos em dois aspectos: a) o quanto é único para a organização e b) o quanto sua produtividade pode ser medida.

Da interação destes dois aspectos resultam quatro formas de relação:

- a) baixa especificidade e fácil medição, resultando em relações frágeis que são rompidas a qualquer insatisfação;
- b) baixa especificidade e difícil medição, que resulta em uma relação inconstante entre as partes;
- c) alta especificidade e fácil medição, em que ambas as partes buscam manter a relação;
- d) alta especificidade e difícil medição, que resulta em esforços para adequar os objetivos das partes de maneira permanente.

Esta classificação, apresentada por Williamson

(1981) permite avaliar o tipo de governança que deve ser estruturada para tratar dos ativos humanos, com a ressalva de que a influência da estrutura está mais relacionada ao *staff* administrativo do que propriamente ao nível de produção, portanto diretamente relacionado com os custos de transação.

Neste sentido, Barzel (1977) afirma que os custos de transação incluem aqueles necessários à formulação e acompanhamento dos contratos, informando, ainda que o custo de informação está no centro dos custos de transação, tal a sua complexidade.

Allen (2005) alerta ainda que, mesmo que haja informação suficiente disponível, restam questões quanto à incerteza futura, nomeadamente a surgir em situações nas quais o risco moral impede que os indivíduos descrevam probabilidades exatas de eventos e eliminam a possibilidade de contratar em ambiente de risco. Neste caso, o custo de transação passa a resultar de duas variáveis: a) a incerteza, e b) a possibilidade de os indivíduos alterarem seu comportamento, numa postura oportunista.

Caso isto ocorra, as conseqüências serão negociações que resultam em contratos mal formulados e que se traduzirão por perdas para, pelo menos, uma das partes.

Lyons (1999) aborda o aspecto do comportamento oportunista dos participantes em uma negociação e atesta que o temor em relação a uma postura situacionista por parte dos representantes do setor público pode levar a três tipos de comportamento por parte dos fornecedores de serviços em uma parceria: a) não atuar num determinado projeto; b) buscar um prêmio maior pelo risco associado; e c) utilizar tecnologias mais flexíveis, mesmo que menos eficientes.

Stavins (1995, p. 97) conclui que devido à estreita ligação entre a informação e o custo de transação, “[...] os programas públicos devem ser desenhados de forma a providenciar toda a informação necessária, a fim de reduzir as incertezas, e as barreiras à participação dos privados e permitir o desenvolvimento dos mercados.”

Williamson (1981) ensina que, diante das limitações próprias do ser humano em lidar com questões complexas, na ideia da racionalidade limitada, as estruturas hierárquicas buscam meios de controle para ajustar o desempenho das pessoas. Este aspecto humano, associado às incertezas, têm grande influência nos contratos, nos quais os aspectos legais fazem surgir tantas formas de transações que implicam uma abordagem muito legalista que acaba por dificultar os acordos, ao invés de contri-

buir com os objetivos das partes.

Equivale afirmar que, em virtude das limitações envolvidas, seja de obtenção de informação ou seja da própria limitação da racionalidade humana, as partes numa transação não conseguem prever todas as contingências futuras à sua celebração, fazendo com que, portanto, os contratos sejam incompletos à partida e implicando renegociações futuras.

Ao analisar os custos de transação, Williamson (1981), separa-os em custos *ex ante*, também considerados como custos decorrentes da seleção adversa, e custos *ex post*, associados ao risco moral. Segundo o autor, custos de transação *ex ante* estão relacionados à preparação, redação e à negociação que antecedem a celebração dos contratos, incluindo aqui os custos de levantamento de informações relevantes, o tempo envolvido nas negociações, as consultorias e auditorias realizadas e todos os demais serviços contratados para permitir o contrato.

Em sentido oposto, custos de transação *ex post*, envolvem os custos suportados pelas partes durante a execução do contrato, tais como alterações supervenientes ao ajuste, renegociação de prazos e aspectos financeiros, valores dispendidos com os controles e com as verificações de execução, por exemplo.

Pelas características que envolvem as Parcerias Público Privadas em comparação com outras formas tradicionais de contratação pública, uma PPP tende a envolver custos transacionais *ex ante* mais elevados, dada a complexidade da negociação e os esforços dispendidos durante a preparação e o planejamento, além da redação das cláusulas que regerão o contrato pelo seu prazo de execução, que, por essência, é longo.

Em jeito de síntese, é possível afirmar que a Economia dos Custos de Transação (ECT) amplia a análise da eficiência contratual para o aspecto *ex post* dos contratos, relacionando que não é possível construir estruturas de incentivos *ex ante* sem considerar os riscos inerentes à renegociação posterior, que acontece em função das transações e seus atributos de especificidade dos ativos, incerteza e frequência. E a maneira como estas características estão arrançadas definirá a estrutura das relações, por meio das formas de governança.

## 2. CUSTOS DE TRANSAÇÃO E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Um aspecto relevante na visão da Economia dos Custos de Transação está relacionado com a es-

trutura de governança das organizações.

Williamson (1981) afirma que a análise dos custos de transação é uma abordagem interdisciplinar do estudo das organizações que associa os aspectos econômicos da teoria organizacional com os decorrentes das leis dos contratos. Assim, é possível que estruturas de governança com melhor economia dos custos de transação eventualmente substituam aquelas que tenham pior resultado, embora a ECT seja importante para todas as organizações e para todas as estruturas.

Estruturas mais hierárquicas são mais escolhidas:

- a) Em alianças que envolvem design de processo de produto, do que em casos de atividades de produção e comércio;
- b) Para transações que envolvem maiores quantidades de produtos e tecnologia;
- c) Para maiores áreas geográficas;
- d) Onde existam mais firmas envolvidas; e

Enquanto estruturas menos hierárquicas estão presentes quando os parceiros estão envolvidos em muitas alianças juntas.

Existem muitos tipos de organização porque as transações são diferentes e a eficiência só é atingida se as estruturas são construídas para as necessidades específicas de cada tipo de transação (WILLIAMSON, 1981). Esta assertiva está inteiramente alinhada à literatura das PPP, que reconhece que as complexas relações entre os diferentes parceiros fazem com que a estrutura de cada parceria seja própria, com ativos específicos, transações bem definidas e que resultem em grande necessidade de negociação e altos custos de transação envolvidos.

Lyons (1999) aponta que os limites das organizações são determinados pela necessidade de incentivar investimentos específicos e eficientes, num ambiente em que a natureza humana é vista como oportunista, o que implica que os componentes humanos devem estar prontos a lidar com a seleção adversa e o risco moral nos acordos. Desta forma, de maneira a evitar os chamados comportamentos oportunistas, busca-se a celebração de contratos detalhados que especifiquem todas as eventualidades, dando mais segurança às relações.

Ao considerar que as Parcerias Público Privadas ocorrem em um ambiente que envolve o setor político de forma determinante, é oportuno abordar as implicações dos custos de transação a este segmento. A este respeito, Spiller e Tommasi (2003) alertam para os custos de transação políticos, que podem ser caracterizados por uma série de questões que

envolvem trocas temporárias, ações e fluxos de benefícios, a volatilidade do desenvolvimento econômico e a natureza dos interesses envolvidos.

Mercados políticos tratam de estruturas econômicas com direitos de propriedade, contratos e compromisso. São também caracterizados por informação imperfeita, modelos subjetivos, altos custos de transação e acesso desigual ao processo de tomada de decisão pelas partes envolvidas (NORTH, 1990).

Uma estrutura de custo de transação para política pode ser constituída por dois ingredientes: a) os modelos subjetivos idealizados pelos diferentes atores envolvidos, e b) os custos de transação que emergem das instituições políticas específicas que constituem a base das trocas políticas.

Nos ensinamentos de Spiller e Tommasi (2003), as políticas públicas podem ser vistas como resultado de acordos entre os atores políticos, em momentos contratuais. Esses atores tomam decisões coletivas que são impulsionadas por áreas de conflitos e de interesse comum.

Desta forma é possível supor que, caso o ambiente institucional facilite a cooperação política, então políticas eficientes e adaptáveis podem ser implementadas sem muitas salvaguardas, que, por sua vez, representam custos (SPILLER; TOMMASI, 2003).

Por outro lado, ambientes políticos turbulentos conduzem a políticas públicas voláteis com altos custos de transação. Ao analisar o processo político na Argentina, os autores relatam o impacto que estruturas de pressão no ambiente político podem causar ao processo de elaboração e negociação de políticas públicas, apontando o papel do Congresso, a pressão dos governadores provinciais, as fraquezas legislativas e a estrutura burocrática como fatores de aumento dos custos de transação com origem política, que afetam as negociações de políticas públicas.

Ainda que existam claros limites à comparação simples entre realidades de países diferentes, é possível verificar que estas características tratadas também fazem parte da realidade de outros países, aí certamente incluído o Brasil, o que indica a presença de altos custos de transação no processo de definição de políticas públicas, e, conseqüentemente, no emprego das Parcerias Público Privadas.

A este respeito, North (1990) clarifica que os mercados são imperfeitos, prejudicados por altos custos de transação e definidos por instituições que produzem incentivos que buscam reduzir a inefici-

ência econômica. Desta forma, criar instituições que permitam menores custos de transação em mercados econômicos é a chave para implementar economias produtivas.

Assim, em que pese todas as influências existentes no processo de elaboração das políticas públicas, a estrutura de governança da PPP é definida basicamente pela forma contratual negociada, uma vez que esta descreve os direitos e obrigações das partes, incluindo aqueles decorrentes das legislações complementares, de forma a refletir as principais escolhas realizadas pelos parceiros diante das previsões e restrições existentes no ambiente institucional.

### 3. CUSTOS DE TRANSAÇÃO E CONTRATOS

Nas diversas teorias econômicas sobre contratos são apontadas hipóteses sobre a maior eficiência que pode ser obtida por meio de estruturas de governança apropriadas para determinadas transações, as quais, outorgando riscos e direitos para o prestador do serviço, proveriam maiores incentivos para o investimento e para a inovação ao menor custo, implicando em sistema mais eficiente do que o modelo burocrático.

A Teoria dos Custos de Transação diferencia-se das teorias econômicas de contratos ao englobar, como já mencionado, os efeitos *ex post* dos contratos, ou melhor, por examinar o contrato como mecanismo adaptativo e que sofre mutações ao longo da sua execução, mutações que representam custos para serem realizadas.

Conforme Hindmoor (1998), existem dois tipos de informação no mercado: a pública que é do conhecimento de todos, ou que está disponível, de forma gratuita, a todos os agentes de maneira indistinta; e a privada, que é própria de cada agente, caracterizando informações privilegiadas que permitem avaliação específica das opções e uma segurança particular na celebração dos contratos. Disto decorre que quanto maior for a quantidade de informação pública disponível, maior será a segurança mútua existente nas trocas e, em sentido inverso, quanto mais informação privada estiver na posse dos agentes, maior será possibilidade de se impor aos demais e adotar uma atitude oportunista que atenda ao seu interesse particular.

Em um contrato de longa duração a amortização do investimento, incluída no custo de produção, será bastante inferior à alternativa de um

contrato a curto prazo, uma vez que em um menor prazo, o comprador teria de suportar maiores custos de produção e o produtor teria menos tempo para recuperar o seu investimento específico, o que pode implicar em situações extremas nas quais o valor a ser recuperado seja de tal forma elevado que inviabilize a negociação.

Williamson (1981) define que dois aspectos que influenciam os modelos contratuais são as divergências *ex ante* entre as partes, aqui compreendidas as anteriores à assinatura, e as *ex post*, ou seja, as posteriores à celebração. Em situações em que ambas as dificuldades possam ser presumidas e previstas, podem ser utilizados modelos autônomos de contratos. Em situação na qual este modelo de contrato não seja possível, é claramente mais fácil tratar as dificuldades *ex ante*, bastando para isto um amplo elenco de previsões contratuais. Por fim, se o foco estiver nas dificuldades *ex post*, as negociações se tornam mais complexas, as transações mais extensas e os custos também.

Para Lyons (1999), os contratos aumentam os custos de transação ao acrescentar custos de redação, de negociação, de execução e também com os custos decorrentes da inflexibilidade, mas em oposição reduzem os comportamentos oportunistas e transmitem maior segurança às partes. Em síntese, a tendência de celebrar contratos varia na proporção da vulnerabilidade dos parceiros em relação ao acordo, à tecnologia envolvida, ao tamanho das organizações envolvidas e à confiança mútua entre as partes.

É reconhecido que contratos complexos apresentam alto custo de negociação, desenvolvimento e elaboração, porém, as razões para que isto ocorra são menos compreendidas do que deveriam ser, assim como as consequências deste custo elevado. Antes de mais, é importante ressaltar a influência do componente humano no aspecto negocial dos contratos. Para a análise dos custos de transação nos contratos são necessárias duas assunções comportamentais: a) o reconhecimento dos limites de racionalidade dos agentes, e b) a assunção de que o comportamento de alguns agentes é oportunista. Com relação ao primeiro aspecto, Williamson (1981) acredita que esta limitação se manifesta de forma clara nos contratos, que visam organizar de forma eficiente as trocas econômicas, sendo impossível chegar a acordos com previsão detalhada de todos os aspectos contratuais relevantes, resultando em contratos incompletos que surgem como sendo a melhor opção possível.

Goldberg e Erickson (1999) analisam as relações contratuais a partir de três premissas: a) os termos contratuais são impostos pela parte mais forte; b) os termos contratuais facilitam comportamento anticompetitivo; e c) os contratos refletem preferências de riscos das partes. A partir desta base é possível inferir que os contratos refletem a melhor representação imperfeita de uma relação econômica com especificações incompletas dos termos e condições, que podem ser alteradas durante a execução, no sentido de refletir as preocupações e expectativas das partes, filtradas pelos advogados e consultores.

No caso brasileiro, o Direito Administrativo preconiza a presença das chamadas cláusulas exorbitantes, nas quais o setor público atua com supremacia de poder, por representar a necessidade pública. A presença de tais cláusulas nos contratos administrativos representa incidência de custos de transação, uma vez que representam imprecisão e insegurança de direitos; aumento do risco para o fornecedor privado, o que por sua vez, gera mais custos de transação; falta de transparência na relação, diante da definição inadequada das prerrogativas; falta de confiança por parte do fornecedor; e, em casos extremos, situações de corrupção.

North (1990) apresenta posição mais simplificada ao afirmar que dos diferentes aspectos envolvidos nos contratos, aquele que possui um papel crucial é a busca pela redução dos custos de transação, uma vez que as dimensões físicas possuem características objetivas e os direitos de propriedade são definidos em termos legais.

Goldberg (1999) atesta que os contratos complexos, entre os quais podem ser inseridos os de Parceria Público Privadas, caracterizam-se por serem extensos, possuírem muitas restrições e questões complexas, que tornam muito altos os custos envolvidos para se obter uma especificação completa, do que resultam acordos que representam estruturas gerais e com compromisso mútuo para ajustar as futuras situações decorrentes. Esta visão é importante para evidenciar o contexto contratual e ressaltar a importância de toda iniciativa que permita reduzir a necessidade de informações e pareceres para diminuir os custos de transação.

Outrossim, este é um importante aspecto a ser considerado na elaboração das Parcerias Público Privadas, por envolverem contratos de longo prazo, de elevados valores, com investimentos de alta especificidade e de grande incerteza quanto ao cumprimento das atribuições do parceiro público,

sobretudo no que diz respeito à contraprestação futura nos prazos previstos e adequados à manutenção do equilíbrio nos fluxos financeiros estabelecidos para os projetos.

A compreensão da ideia dos custos de transação se faz imprescindível na análise da PPP, em função da complexidade dos contratos e dos projetos e, por isto, esforços no sentido de reduzir os custos de transação implicam em redução dos valores necessários à implementação da modalidade, da necessidade de fluxos financeiros e, em última instância, dos desembolsos públicos por projeto, e colaborando para implementação de mais ações públicas.

Efetivamente, sempre que se decide pela prática do *contracting out* para a realização de projetos públicos de grande monta pelas formas tradicionais de contratação, o Poder Público vê-se obrigado a celebrar uma grande quantidade de contratos, com diferentes fornecedores e menor prazo de vigência contratual em razão dos limites legais previstos. Estes diferentes contratos geram estruturas específicas de fiscalização e controle, associadas a uma necessidade de uma gestão criteriosa das responsabilidades nos vários contratos, cuja coordenação inadequada pode levar ao insucesso de um projeto. A esta realidade deve ser acrescido o fato de que os instrumentos de fiscalização e cobrança do setor público são limitados pela legislação e que o setor público apresenta sensíveis dificuldades em destacar pessoal com capacitação específica para atuar no controle de diferentes segmentos, o que pode implicar em necessidade de contratar estruturas de fiscalização. Todos estes aspectos associados fazem com que os grandes projetos levados a efeito por meio de contratações tradicionais sejam fruto de diferentes contratos e apresentem elevados custos de transação *ex post*.

Para o Estado, portanto, há uma tendência de que a administração de vários contratos seja mais onerosa do que o acompanhamento dos resultados de um único contrato, tal como se dá na Parceria Público Privada. Desta forma, do ponto de vista da contratação pública, é possível afirmar que a PPP, ao concentrar em um único contrato todos os aspectos de gestão e funcionamento e compartilhando os riscos envolvidos de forma eficiente, pode ser considerada uma evolução em relação às formas anteriormente existentes, ao permitir a otimização do controle da execução dos projetos e reduzir os custos de transação *ex post*.

Porém, ainda que tal ocorra, de forma geral,

os custos totais de transação (*ex ante* e *ex post*) nas PPP tendem a ser maiores do que nas aquisições tradicionais em consequência da necessidade da maior especificação nas previsões contratuais, da dificuldade de definição adequada dos riscos, da insegurança para o parceiro privado, da necessidade de realização de estudos complementares, da longa negociação e da maior quantidade de consultores e especialistas envolvidos.

Neste sentido, quanto maior for a possibilidade de alteração das regras contratuais *ex post* pelo Poder Público, maiores são as garantias exigidas pelo parceiro privado para participar do processo e, portanto maiores os custos *ex ante*. Desta forma, para mitigar esta fragilidade e incentivar a participação dos privados, resta ao Poder Público três alternativas: a) construir uma reputação histórica de comportamento responsável e de cumpridor de compromissos; b) submeter-se a severas restrições contratuais que limitem a capacidade de alterar as regras; ou c) oferecer garantias de compensação segura para possíveis restrições futuras.

## CONCLUSÃO

Os custos de transação representam elevada parcela dos custos totais de um projeto, decorrente da incerteza futura, frequência de negociação e especificidades, que, em alguns casos, pode atingir um percentual de 40 % do valor total.

Conforme discorrido pelos diferentes autores citados, a possibilidade de redução dos custos de transação pode ser associada a contribuição para elaboração de maior número de projetos por duas vertentes. Pelo lado público, a redução dos valores de contraprestações futuras permite a assunção de maior número de compromissos e pelo lado privado, a menor necessidade de estudos, pareceres e de informações reduz a insegurança, estimula a participação e torna o processo mais célere.

Neste sentido, ao ser considerada como opção para a implantação de projetos públicos, a Parceria Público Privada apresenta uma importante redução nos valores dos Custos de Transação, na medida em que representa menor grau de incerteza quanto aos fluxos financeiros futuros, diante do comprometimento público com as contraprestações.

É imprescindível, porém, que ocorra o comprometimento político quanto à manutenção dos compromissos assumidos, sobretudo na redução do risco político, o qual, caso não seja adequadamente mitigado, pode culminar na quebra da confiança no

modelo e comprometimento dos possíveis resultados positivos.

## REFERÊNCIAS

ALLEN, D. W. **Transaction costs**: Encyclopedia of Law and Society American and Global Perspectives. Londres: Sage Publications. 2005.

BARZEL, Y. Some fallacies in the interpretation of information costs. **Journal of Law and Economics**. v. 20. 1977.

DEMESETZ, H. **The economics of the business firm**. Cambridge: Cambridge University Press. 1995.

GOFFMAN, E. **Strategic interaction**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press. 1969.

GOLDBERG, V. P.; ERICKSON, J. R. **Quantity and price adjustment in long term contracts**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 1999.

HINDMOOR, A. **The importance of being trusted**: transaction costs and policy network theory. S. I.: s. n. Public Administration. v. 76. 1998.

LYONS, B. R. **Contracts and specific investment**: an empirical test of transaction cost theory. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 1999.

NORTH, D. C. A transaction cost theory of politics. **Journal of Theoretical Politics**. v 2. n. 4. Londres: Sage Publications. 1990.

SPILLER, P. T.; TOMMASI, M. The institutional foundations of public policy: a transaction cost approach. **The Journal of Law, Economics & Organization**. v. 9, n. 2. Oxford: Oxford University Press. 2003.

STAVINS, R. N. Transaction costs and tradeable permits. **Journal of Environmental Economics and Management**. v. 29. Maryland: Elsevier Journals. 1995.

WALLIS, J.; NORTH, C. **Measuring the transaction sector in the American economy, 1870-1970**. Chicago: University of Chicago. Chicago Press. 1986.

WILLIAMSON, O. E. The economics of organization: the transaction cost approach. **The American Journal of Sociology**. v. 87, n. 3. Chicago: Chicago University Press. 1981.



Agência Força Aérea/©Sgt Johnson

# A percepção dos gestores do Comando da Aeronáutica sobre a adoção da demonstração de resultado econômico

Giovanni Magliano Júnior - *Maj Int*  
Mestre em Contabilidade - UMINHO  
Delfina Gomes  
Doutora em Contabilidade - UMINHO

## INTRODUÇÃO

As reformas conceituais da contabilidade devem primar pela transparência, clareza, confiança e comparabilidade de suas divulgações, características capazes de reduzir o risco de financiamento e atrair investidores (BAPTISTA, 2009; CRUZ; FERREIRA; SZUSTER, 2011; DINIZ; LOPES, 2003; LEITE, 2002).

No Brasil, o sistema contábil do setor público passa por relevantes alterações decorrentes do processo de convergência às Normas Internacionais de Contabilidade. O foco na transparência dos processos ao cidadão apresenta-se claro no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, onde se destaca que a evidenciação de resultados decorre da crescente exigência popular, confirmando a ideia de que, sem a implantação de um sistema de custos, o gestor não pode mensurar a qualidade de suas ações perante a sociedade (SILVA, 1998).

Em um cenário onde novos diplomas legais estimulam o controle social e promovem a *accountability* (HAQUE, 2000), a contabilidade de custos representa uma notável ferramenta gerencial, permitindo, por exemplo, a evidenciação dos resultados alcançados pelo setor público. Entretanto, um demonstrativo contábil que busque evidenciar os resultados da gestão pública requer, em um primeiro momento, forte mudança de cultura por parte dos gestores que podem apresentar atitudes de rejeição frente ao novo modelo.

Nesse sentido, por entender que o desenvolvimento da contabilidade decorre da evolução social, este estudo apresentará um breve resumo dos movimentos de reforma administrativa no Brasil e sua relação com o desenvolvimento da contabilidade pública no país.

Adicionalmente, a partir de um quadro teórico relacionado à perspectiva cultural (GRAY, 1988) e às respostas estratégicas (OLIVER, 1991) dos agentes, buscar-se-á conhecer a percepção de gestores do COMAER

quanto à aplicabilidade de um modelo contábil que evidencie o resultado econômico de suas atividades.

## 1. AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS E A CONTABILIDADE DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

As reformas administrativas podem ser apontadas como fator de incentivo às mudanças dos padrões contábeis de um país (BRIGNALL; MODELL, 2000; CHAN, 2003; HOOD, 1995; HUMPHERY; MILLER; SCAPENS, 1993; LAPSLEY; PALLOT, 2000; POTTER, 2002).



No Brasil, a partir do movimento de New Public Management (NPM), a gestão pública empregou maior esforço na melhoria do desempenho de suas ações (BONACIM; ARAUJO, 2009; BRESSER-PEREIRA, 1998; CHEUNG, 1997).

Bresser-Pereira (1998) argumenta que, apesar de a modernização administrativa receber ênfase em todos os programas de governo, apenas duas grandes reformas ocorreram no Brasil desde o último século. A primeira delas, a partir de 1930, cor-

respondeu ao início do processo de substituição da administração pública patrimonialista pela burocrática (BRESSER-PEREIRA, 1998; COSTA, 2008). A segunda, em 1990, correspondeu à administração pública gerencial, iniciada pelo Plano Diretor da Reforma do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Entre as iniciativas de reforma do Estado, merecem destaque, no âmbito contábil, a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)<sup>1</sup>, a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional<sup>2</sup> e a implementação do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), importante ferramenta de controle das finanças públicas no Brasil (VALENTE; DUMONT, 2003).

A administração pública brasileira vem evoluindo à medida que o país se transforma em termos econômicos, tecnológicos, sociais e políticos, seguindo uma linha incremental de modernização (COSTA, 2008; NOBREGA, 2005). A crescente necessidade de informações sobre os custos da ação do Estado, decorrente da ênfase em resultados, inicialmente proposta pelo NPM, continua gerando transformações nos padrões contábeis do setor público (HOOD, 1995).

## 2. A EVOLUÇÃO DA CONTABILIDADE DE CUSTOS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Assim como ocorre em outros países, devido à crescente escassez de recursos, o setor público brasileiro tem sido impelido a medir o próprio desempenho e a aperfeiçoar sua contabilidade de custos (CHAN, 2003; NICHOLSON-CROTTY, S.; THEOBALD; NICHOLSON-CROTTY, J., 2006).

No Brasil, há previsão legal para a contabilização de custos na esfera pública desde a Lei nº 4.320/1964. O Decreto-Lei nº 200/1967, reconhecido como importante base à reforma administrativa do Setor Público brasileiro (BRESSER-PEREIRA, 1997; COSTA, 2008), reforçou a necessidade de ampla apuração de custos. Entretanto, a elevada taxa de inflação das décadas seguintes, a exclusiva concentração dos controles sobre o orçamento e a inexistência da prática de depreciação de bens impediu o desenvolvimento da apuração de custos nos diversos processos produtivos do Setor Público brasileiro (SILVA *et al.*, 2007). A Comissão Interministerial de Custos<sup>3</sup> registrou que a contabilidade pública brasi-

leira, em sua generalidade, não possui uma cultura de contabilizar custos de suas atividades e produtos, excetuando o pioneirismo de alguns órgãos, a exemplo do COMAER.

Ao atingir um cenário interno de estabilização econômica, de controle da inflação, de registro informatizado dos gastos públicos e, principalmente, de elevado controle orçamentário (NOBREGA, 2005; SILVA *et al.*, 2007), as autoridades brasileiras identificam o processo de harmonização internacional como a oportunidade para reformular conceitos e procedimentos contábeis. Em virtude da ênfase em resultados, a redução de despesas públicas tornou-se prioridade no Brasil (ALONSO, 1999) e coube à Secretaria do Tesouro Nacional a tarefa de manter um sistema de custos capaz de avaliar e acompanhar a gestão orçamentária, financeira e patrimonial<sup>4</sup>.

Nesse sentido, a Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da Portaria nº 157, de 9 de março de 2011, dispôs sobre a criação do Sistema de Custos do Governo Federal e possibilitou a integração da Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica como Órgão Setorial desse Sistema<sup>5</sup>. A STN disponibilizou, ainda, uma ferramenta de suporte tecnológico: o Sistema de Informações de Custos do Governo Federal (SIC), um Data Warehouse (DW) que, por meio da extração de dados de outros sistemas informatizados (SIAFI, por exemplo), disponibiliza informações úteis ao acompanhamento dos custos.

No plano normativo, o Brasil atualizou a base legal para a efetivação do processo de convergência contábil (BEUREN; KLANN, 2010). No setor público, a Portaria STN nº 184/2008 e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) dispuseram sobre a convergência da Contabilidade pública às Normas Internacionais. Segundo Dias *et al.* (2009), o processo de harmonização contábil redireciona a administração pública brasileira à gestão por resultados.

Apesar de toda a evolução sistêmica e normativa, historicamente, os demonstrativos contábeis brasileiros carecem de modelos que evidenciem os custos praticados pelo setor público



1 Decreto nº 92.452, de 10 de março de 1986.

2 Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986.

3 Portaria Interministerial nº 945, de 26 de outubro de 2005.

4 Decreto nº 6.976, de 7 de outubro de 2009.

5 Ofício nº 13/2011/CCONT/STN/MF-DF, de 24 de novembro de 2011 e Ofício nº 209/SUCONT/16979, de 22 de dezembro de 2011.

do país (ALONSO, 1999; SILVA *et al.*, 2007). Assim, torna-se premente analisar novas possibilidades de demonstrar os resultados do Estado e a contabilidade, entre outras alternativas, pode contribuir por meio da evidênciação do valor econômico gerado pela ação pública (LUQUE *et al.*, 2008).

### 3. O RESULTADO ECONÔMICO

O Estado possui a prerrogativa do exercício de determinadas atividades exclusivas, entretanto, os órgãos da Administração Pública também executam atos de direito privado, revestidos de características comuns ao mercado (DI PIETRO, 2001). Ao exercer atividades públicas que guardam correspondência com o meio privado (advocacia, saúde, alimentação e moradia, por exemplo), a Administração Pública “despreza” a oportunidade de adquirir o bem ou serviço diretamente do mercado (SLOMSKI *et al.*, 2010), seja por questões legais, de segurança ou de estratégia.

A evidênciação do resultado econômico da gestão pública caracteriza-se por ser uma técnica contábil capaz de medir a relação entre os custos incorridos na execução do serviço público e os preços de mercado, utilizando-se conceitos relacionados ao custo de oportunidade e à receita econômica.

O custo de oportunidade surge quando o agente necessita decidir entre diversos cursos de ação, suportando os custos da melhor alternativa desprezada (BECKER; RONEN; SORTER, 1974; JONES, 2006; STANTON, P.; STANTON, J. 1998; VICTORAVICH, 2010). Vários trabalhos destacam a importância do custo de oportunidade em um processo de decisão, devido à importância de se mensurar economicamente a escolha realizada (BEUREN, 1993; CHATTERJEE *et al.*, 2009; FRIEDMAN; NEUMANN, 1980; GARRISON; NOREEN; BREWWE, 2006; HOPWOOD, 2009; JONES, 2006; STERN, 2010; VERA-MUÑOZ, 1998; VICTORAVICH, 2010). No caso do setor público, uma das formas de cálculo do custo de oportunidade equivale ao preço praticado pelo mercado para o bem entregue ou serviço prestado pela Administração.

A receita econômica, por sua vez, representa o valor total que o cidadão teria que pagar se fosse buscar a satisfação de sua necessidade diretamente no setor privado (BONACIM; ARAUJO, 2009; LUQUE *et al.*, 2008; MAUSS; SOUZA, 2008; SLOMSKI *et al.*, 2010). A receita econômica é resultado da multiplicação entre o custo de oportunidade e a quantidade de bens entregues ou serviços prestados pela Administração.

A apuração do resultado econômico pelas organizações do setor público brasileiro promove a evidênciação da eficiência, confrontando os custos diretos e indiretos de execução com a correspondente receita econômica produzida, garantindo informações mais claras à sociedade e aos próprios gestores públicos (BONACIM; ARAUJO; MIRANDA, 2008; MAUSS; SOUZA, 2008; SLOMSKI *et al.*, 2010).

Por oportuno, é de suma importância observar que a demonstração do resultado econômico não pretende questionar a permanência do setor público na execução de suas atividades, mas evidenciar o desempenho de suas ações, permitindo a correção de desvios que estejam onerando os custos do processo de execução (SLOMSKI *et al.*, 2010).

### 4. QUADRO TEÓRICO APLICÁVEL

A possibilidade de comparar os custos do setor público com os valores praticados pelo mercado exige significativas alterações do pensamento contábil em uma sociedade. A institucionalização de novos procedimentos e as possíveis reações dos agentes envolvidos serão analisadas neste trabalho tendo por base os padrões culturais da sociedade e o quadro das possíveis respostas estratégicas dos gestores.

#### 4.1. CULTURA

Um mesmo problema pode ter soluções distintas e diretamente relacionadas aos valores compartilhados por uma sociedade, ou seja, as soluções variam segundo a cultura (HOFSTEDE, 1997, 2001; NOBES; PARKER, 2010). Do mesmo modo, alguns autores afirmam que a forma de se perceber, aceitar e processar os padrões contábilísticos de um país decorre de fatores culturais presentes em sua sociedade (CHANCHANIA; WILLETT, 2004; GRAY, 1988; HUSSEIN, 1996; NOBES; PARKER, 2010; WEFFORT, 2005).

Gray (1988), ao estudar a relação entre contabilidade e cultura, estabeleceu quatro pares de características contrárias entre si, capazes de expressar os valores contábeis de uma sociedade: 1) Profissionalismo ou Controle Estatutário; 2) Uniformidade ou Flexibilidade; 3) Conservadorismo ou Otimismo; 4) Sigilo ou Transparência.

Os dados obtidos pela pesquisa de Gray (1988) apontam que, relativamente aos países de influência anglo-americana, na Contabilidade brasileira há: 1) menor exercício do julgamento profissional; 2) menor flexibilidade na utilização das normas; 3) maior conservadorismo nas demonstrações e 4) menor transparência na divulgação de resultados (SANTOS; CALIXTO, 2010). No mesmo sentido, Ra-

debaugh e Gray (1993, p. 96) registraram que os países latinos tendem a ser mais conservadores e menos transparentes que os países anglo-saxões.

## 4.2. RESPOSTAS ESTRATÉGICAS

É natural que a mudança de cultura seja um processo lento e gradual, capaz de gerar tensões e contradições no comportamento dos atores envolvidos, incitando-os a agir frente à institucionalização de novas práticas (BURNS; BALDVINDOTTIR, 2005; SEO; CREED, 2002). Os estudos sobre teoria da agência (EISENHARDT, 1989; FAMA, 1980; HOWARD-GRENVILLE, 2005; JENSEN; MECKLING, 1976; RAVIV, 1978) demonstram que conflitos de legitimidade, adaptação e divergência de interesses são exemplos de contradições decorrentes do processo de institucionalização e podem impulsionar ou restringir a mudança (SEO; CREED, 2002).

A institucionalização de novas práticas contábeis, neste caso representada pela evidenciação do resultado econômico, é um processo cujo resultado dependerá da resposta estratégica dada pelas organizações, por meio de seus atores, que pode resumir-se em atitude de apoio ou de rejeição (DILLARD; RIGSBY; GOODMAN, 2004; DIMAGGIO; POWELL, 1983; OLIVER, 1991).

Oliver (1991) estabeleceu cinco tipos de comportamentos estratégicos dos atores organizacionais frente às diversas pressões institucionais: concordar (obediência, aceitação e imitação); comprometer-se (negociação com interessados); evitar (fuga e dissimulação); desobedecer (contestação e ataque às pressões institucionais) e manipular (modificação de valores e critérios).

Em meio a todo o rico cenário de transformações culturais da sociedade brasileira, torna-se interessante conhecer qual seria o comportamento dos gestores do COMAER quanto à possibilidade de se aplicar novas metodologias contábeis em busca da evidenciação do resultado da ação pública.

## 5. PESQUISA

Através de um estudo quantitativo, buscamos conhecer a percepção dos gestores frente à apuração do resultado econômico em suas próprias atividades. A coleta de dados realizou-se por questionário eletrônico, valendo-se de um universo de pesquisa composto por oficiais intendentess do COMAER, distribuídos por diversas regiões do Brasil. A amostra escolhida é composta pelos oficiais com experiência gerencial em atividades liga-

das ao setor de subsistência.

O trabalho de campo desenvolveu-se pelo envio eletrônico de um questionário de 25 itens aos indivíduos definidos pela amostra, entre os dias 24 de fevereiro de 2012 e 10 de maio de 2012. Após a obtenção de 78 respostas, optou-se por finalizar o trabalho de campo e dar início à análise dos dados recolhidos. Os dados obtidos foram analisados por meio de tratamento estatístico, utilizando-se o *software* Statistical Package for Social Sciences (SPSS), versão 17.0.

### 5.1. HIPÓTESE

Para o estudo quantitativo, admitiu-se a hipótese de que os gestores do serviço de subsistência não consideram aplicáveis as ideias e os conceitos relacionados à evidenciação do resultado econômico para as organizações do Comando da Aeronáutica.

A construção da hipótese deste estudo foi estabelecida com base em uma sociedade tipicamente conservadora e menos voltada à transparência de resultados, conforme as dimensões estabelecidas para os países latinos (GRAY, 1988, p. 13; RADEBAUGH; GRAY, 1993, p. 96), incluindo o Brasil (SANTOS; CALIXTO, 2010).

A eventual confirmação da hipótese indicará pouco interesse dos entrevistados em incorporar uma prática destinada à maior evidenciação de resultados, caracterizando resposta estratégica de rejeição e tendência cultural ao conservadorismo e ao sigilo.

### 5.2. RESULTADOS DA PESQUISA

A análise estatística das respostas ao questionário permitiu refutar a hipótese estabelecida para os gestores do COMAER.

As respostas estratégicas dos gestores do Sistema de Subsistência apontam para traços de aceitação da institucionalização de novas rotinas, revelando que, segundo as respostas estratégicas definidas por Oliver (1991), os gestores apresentam disposição em aceitar um novo demonstrativo contábil capaz de evidenciar o resultado econômico de suas próprias atividades.

Adicionalmente, quanto aos valores contábeis aceitos e compartilhados por uma sociedade, a análise permite concluir que os gestores entrevistados demonstram-se menos conservadores e mais propensos à divulgação dos resultados de sua própria gestão, divergindo do padrão cultural indicado para a sociedade brasileira por Gray (1988), Radebaugh e Gray (1993) e Santos e Calixto (2010).

## CONCLUSÃO

As mais recentes inovações no sistema contábil brasileiro, expressas pela internacionalização de procedimentos e pela adoção de novas técnicas, provocam a institucionalização de rotinas consideradas legítimas pela sociedade do país. Dentre as novas práticas introduzidas ao quadro normativo da contabilidade pública no Brasil, este trabalho destacou a possibilidade de evidencição do resultado econômico, explorando a utilização dos conceitos de custo de oportunidade. Em função das respostas estratégicas aos possíveis conflitos de agência, este estudo buscou conhecer as percepções dos gestores do Sistema de Subsistência do COMAER quanto ao novo demonstrativo contábil.

Este trabalho mostra-se importante por preencher uma lacuna de estudos acadêmicos voltados à implantação de novas sistemáticas de evidencição de resultados para o setor público. O assunto também se mostra útil por despertar em nossos gestores a consciência sobre o grande potencial de participação da contabilidade de custos na medição de desempenho do setor público.

## REFERÊNCIAS

- ALONSO, Marcos. **Custos no serviço público**. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, v. 50, n. 1, p. 37-63, jan./mar. 1999.
- BAPTISTA, Evelyn. M. B. **Ganhos em transparência versus novos instrumentos de manipulação: O paradoxo das modificações trazidas pela Lei nº 11.638**. Revista de Administração de Empresas. São Paulo: FGV, v. 49, n. 2, p. 234-239, abr./jun. 2009.
- BECKER, Selwin W.; RONEN, Joshua; SORTE, George H. **Opportunity costs: An experimental approach**. Journal of Accounting Research, v. 12, n. 2, p. 317-329, Aut. 1974.
- BEUREN, Ilse Maria. **Conceituação e contabilização do custo de oportunidade**. Caderno de Estudos. São Paulo: FIECAFI, n. 8, p. 1-12, abr. 1993.
- BEUREN, Ilse Maria; KLANN, Roberto Carlos. **Divergences between the BR GAAP and US GAAP**. Journal of Accounting and Taxation, v. 2, n. 2, p. 31-41, Aug. 2010
- BONACIM, Carlos Alberto Grespan; ARAUJO, Adriana Maria Procópio de. **Valor econômico agregado por hospitais universitários públicos**. Revista de Administração de Empresa. São Paulo: FGV, v. 49, n.4, p. 419-433, out./dez. 2009.
- BONACIM, Carlos Alberto Grespan; ARAUJO, Adriana Maria Procópio de; MIRANDA, Claudio de Souza. **Modelo conceitual de mensuração do resultado econômico em entidades públicas**. ABCustos, v. 3, n. 2, p. 48-67, maio/ago. 2008.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Managerial public administration: Strategy and structure for a new state**. Journal of Post Keynesian Economics, v. 20, n. 1, p. 7-23, Aut. 1997.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Lua Nova. São Paulo, n. 45, p.49-95, 1998.
- BRINGNALL, Stan; MODELL, Seven. **An institutional perspective on performance measurement and management in the new public sector**. Management Accounting Research, v. 11, p. 281-306, Sept. 2000.
- BURMS, John; BALVINDOTTIR, Gudrun. **An institutional perspective of accountants new roles: the interplay of contradictions and praxis**. European Accounting Review, v. 14, n. 4, p. 725-757, Feb. 2005.
- CHAN, James L. **Government accounting: an assessment of theory, purposes and standards**. Public Money & Management, v. 23, n. 1, p. 13-20, Sept. 2003.
- CHANCHANIA, Shalin; WILLET, Roger. **An empirical assessment of Gray's accounting value constructs**. The International Journal of Accounting, v. 39, n. 2, p. 125-154, 2004.
- CHATTERJEE, A.; PAYETTE, M. J.; DEMANS, C. P.; FINALLYSON, S. R. **Opportunity cost: a systematic application to surgery**. Surgery. cidade: editora, v.146, n. 1, p. 18-22, Jul. 2009.
- CHEUNG, Anthony. B. **Understanding public-sector reforms: global trends and diverse agendas**. International Review of Administrative Science, v. 63, p. 435-457, 1997
- COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008.
- CRUZ, Cláudia Ferreira da; FERREIRA, Araceli Cristina; SZUSTER, Natan. **Estrutura conceitual da contabilidade no Brasil: percepção dos docentes dos programas de pós-graduação stricto sensu em Ciências Contábeis**. Pensar Contábil, v.13, n. 50, p. 53-63, jan./abr. 2011.
- DIAS, Hélio de Lara; GONDRIGE, Enalto de Oliveira; CLEMENTE, Ademir; ESPEJO, Marcia M. S. B.; VOESE, Simone Bernardes. **Custos no setor público: a percepção dos controladores de recursos públicos do Estado de Santa Catarina**. Revista del Instituto Internacional de Costos, n. 5, p. 373-399, jul./ dic. 2009.
- DILLARD, Jesse F.; RIGSBY, John T.; GOODMAN, Carrie. **The making and remaking of organization context: duality and the institutionalization process**. Accounting, Auditing & Accountability Journal, v. 17, n. 4, p. 506-542, 2004.
- DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. **The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields**. American Sociological Review, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.
- DINIZ, Eduardo; LOPES, Alexandre Broedel. **Contabilidade: dos escândalos à renovação**. RAE Executivo. [São Paulo]: FGV, v. 2, n. 2, p. 31-35, maio/jul. 2003.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- EISENHARDT, Khatleen. M. **Agency theory: an assessment and review**. The Academy of Management Review, v. 14, n. 1, p. 57-74, Jan. 1989.
- FAMA, Eugene F. **Agency problems and the theory of the firm**. Journal of Political Economy, v. 88, n. 2, p. 288-307, Apr. 1980.
- FRIEDMAN, Laurence A.; NEUMANN, Bruce R. **The effects**

of opportunity costs on project investment decisions: A replication and extension. *Journal of Accounting Research*, v. 18, n. 2, p. 407-419, Aut. 1980.

GARRISON, Ray H.; NOREEN, Eric W.; BREWER, Peter C. **Managerial accounting**. 11. ed. New York: McGraw-Hill Irwin, 2006.

GRAY, S. J. **Towards a theory of cultural influence on the development of accounting systems internationally**. *Abacus*, v. 24, n. 1, p. 1-15, Mar. 1988.

HAQUE, M. Shamsu. **Significance of accountability under the new approach to public governance**. *International Review of Administrative Sciences*, v. 66, n. 4, p. 599-617, 2000.

HOFSTEDE, Geert H. **Culturas e organizações: compreender a nossa programação mental**. Lisboa: Edições Sílabo, 1997.

HOFSTEDE, Geert H. **Cultures consequences: comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2001.

HOOD, Christopher. **The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme**. *Accounting, Organizations and Society*, v. 20, n. 2-3, p. 93-109, Feb./Apr. 1995.

HOPWOOD, Anthony G. **Accounting and the environment**. *Accounting, Organizations and Society*, v. 34, n. 3-4, p. 433-439, Apr./May 2009.

HOWARD-GRENVILLE, Jennifer A. **The persistence of flexible organizational routines: the role of agency and organizational context**. *Organization Science*, v. 16, n. 6, p. 618-636, Nov./Dec. 2005.

HUMPHREY, Christopher; MILLER, Peter; SCAPENS, Robert W. **Accountability and accountable management in the U.K. public sector**. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, v. 6, n. 3, p. 7-29, 1993.

HUSSEIN, M. E. **A comparative study of cultural influences on financial reporting in the U.S. and the Netherlands**. *The International Journal of Accounting*, v. 31, n. 1, p. 95-120, 1996.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. **Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure**. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, p. 305-360, Oct. 1976.

JONES, M. **Management accounting**. Chichester: John Wiley & Sons, 2006.

LAPSLEY, Irvine; PALLOT, June. **Accounting, management and organizational change: a comparative study of local government**. *Management Accounting Research*, v. 11, n. 2, p. 213-229, Jun. 2000.

LEITE, Joubert da Silva Jerônimo. **Normas contábeis internacionais: uma visão para o futuro**. *Revista Cadernos da FACECA*. Campinas, v. 11, p. 51-65, 2002.

LUQUE, Carlos A. et al. **O processo orçamentário e a apuração de custos de produtos e serviços no setor público do Brasil**. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, v. 59, n. 3, p. 309-331, jul./set. 2008.

MAUSS, César Volnei; SOUZA, Marcos Antonio. **Gestão de custos aplicada ao setor público: modelo para mensuração e análise da eficiência e eficácia governamental**. São Paulo: Atlas, 2008.

NICHOLSON-CROTTY, Sean; THEOBALD, Nick A.; NICHOLSON-CROTTY, Jill. **Disparate measures: public managers and performance-measurement strategies**. *Public Administration Review*, v. 66, n. 1, p. 101-113, Jan. 2006.

NOBES, Christopher; PARKER, Robert. **Comparative international accounting**. 11. ed. London: Pearson, 2010.

NOBREGA, Mailson da. **O futuro chegou: instituições e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Globo, 2005.

OLIVER, Christine. **Strategic responses to institutional processes**. *Academy of Management Review*, v. 16, n. 1, p. 145-179, 1991.

POTTER, Brad. **Financial accounting reforms in the Australian public sector: an episode in institutional thinking**. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, v. 15, p. 69-93, 2002.

RADEBAUGH, L. H.; GRAY, S. J. **International accounting and multinational enterprises (Third ed.)**. New York: John Wiley & Sons, 1993.

RAVIV, M. H. **Some results on incentive contracts with applications to education and employment, health insurance, and law enforcement**. *The American Economic Review*, v. 68 n. 1, p. 20-30, 1978.

SANTOS, Edilene Santana; CALIXTO, Laura. **Impactos do início da harmonização contábil internacional (lei 11.638/07) nos resultados das empresas abertas**. *RAE eletrônica*. São Paulo, v. 9, n. 1, p. 1-26, jan./jun. 2010.

SEO, Myeong-Go.; CREED, W. E. Douglas. **Institutional contradictions, praxis, and institutional change: a dialectical perspective**. *The Academy of Management Review*, v. 27, n. 2, p. 222-247, Apr. 2002.

SILVA, C. A., MORGAN, B. F., CUNHA, J. R., MOURA, J. F., RIBEIRO FILHO, J. F., & COSTA, P. S. (2007). **Custos no setor público**. Brasília: Universidade de Brasília

SILVA, Lino Martins da. **Contribuição ao estudo para implantação de sistema de custo na administração pública**. In: Prêmio STN de Monografia: Sistemas de Informação sobre a Administração Financeira Pública, 2, 1998, Brasília: ESAF, 1998. p. 397-957.

SLOMSKI, Valmor et al. **A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria-Geral do município de São Paulo**. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 4, p. 933-957, jul./ago. 2010.

STANTON, Patricia; STANTON, John. **The questionable economics of governmental accounting**. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, v. 11, n. 2, p. 191-203, 1998.

STERN, Roger J. **United States cost of military force projection in the Persian Gulf, 1976-2007**. *Energy Policy*, v. 38, n. 6, 2816-2825, Jan. 2010.

VALENTE, Ana Paola de M. Amorim; DUMONT, Lígia Maria Moreira. **Controle público e orçamento federal: avaliando o papel do SIAFI**. *Informática Pública*, v. 5, n. 1, p. 49-64, abr. 2003.

VERA-MUÑOZ, Sandra C. **The effects of accounting knowledge and context on the omission of opportunity costs in resource allocation decisions**. *The Accounting Review*, v. 73, n. 1, p. 47-72, Jan. 1998.

VICTORAVICH, Lisa. **When do opportunity costs count? The impact of vagueness, project completion stage, and management accounting**. *Behavioral Research in Accounting*, v. 22, n. 1, p. 85-108, Jul. 2007.

WEFFORT, Elionor Farah Jreige. **O Brasil e a harmonização contábil internacional**. v. 3. São Paulo: Atlas, 2005. 231 p. (Academia – empresa 3).

# Orçamento Público e a Sociedade

Raquel Santana Consoli Honorato - 35 SAD  
Bacharel em Ciências Contábeis - FACIPLAC

## INTRODUÇÃO

Junto com o crescimento das cidades e das sociedades, surgem as necessidades que são inerentes a elas, como saúde, educação e transportes. E o Estado tem a responsabilidade de suprir essas necessidades da melhor forma possível, seja ele o autor ou delegando essas atividades a outros agentes. Para isso, precisa administrar as entradas e saídas de recursos em seu caixa, de forma que consiga atender a demanda dos serviços que são de sua responsabilidade e ainda honrar seus compromissos financeiros.

E para executar essa tarefa tão complexa, o Estado conta com uma ferramenta muito valiosa de planejamento e controle de suas ações que é o Orçamento. Na definição de Sanches (1997, p. 168), orçamento é um documento que prevê as quantias de moeda que, num período determinado, normalmente um ano, devem entrar e sair dos cofres públicos com especificação de suas principais fontes de financiamento e das categorias de despesas mais relevantes.

Com o passar do tempo e a evolução das técnicas de planejamento e gestão, o orçamento público deixou de ser apenas um sistema de controle do poder político para ser um instrumento inerente ao planejamento. Sendo assim, como dito por Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008), a avaliação da eficácia de um governo, ou setor de governo, somente é possível pelo acompanhamento da execução orçamentária, ou seja, só se governa bem se o orçamento for bem planejado e conseqüentemente executado de forma adequada, atendendo às demandas da sociedade e também fazendo com que o caixa do governo se mantenha equilibrado no que diz respeito às despesas e receitas.

O interesse por este tema deu-se pelo fato de haver muita especulação em torno do assunto. E principalmente, após a publicação, no site da Secretaria de Orçamento Federal, do Relatório de Avaliação de Despesas e Receitas. O documento traz as reestimativas de arrecadação e de gastos do governo, além de conter projeções da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda sobre

o comportamento da economia no ano. E, nesse enredo, Lacher (1995), acrescenta que o que acontece atualmente com o orçamento público no Brasil é justamente a falta de funcionalidade desse instrumento, haja vista a sua crescente incapacidade de refletir as políticas públicas.

Nesse contexto, procuraremos responder à seguinte pergunta: Em que medida o Orçamento Público atende às necessidades da sociedade? O objetivo geral do presente trabalho é fazer com que o leitor identifique os benefícios do orçamento participativo e, por meio do conhecimento da evolução do Orçamento no Brasil e no mundo, poder entender como é feita a execução orçamentária no nosso país e como a população pode participar da vida política no âmbito dos municípios. Também tem como objetivos específicos:

- Descrever de forma pormenorizada o avanço do processo orçamentário no Brasil;
- Verificar se o governo tem cumprido o seu papel de provedor do bem-estar da sociedade; e
- Despertar a consciência cívica no leitor.

A metodologia usada foi a pesquisa bibliográfica, pois foi realizada em material já publicado sobre o assunto. Lakatos e Marconi (2003) ressaltam que a pesquisa bibliográfica é um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema.

## 1. ORÇAMENTO NO BRASIL - EVOLUÇÃO

De acordo com Giacomoni e Pagnussat (2009), para falar sobre orçamento no Brasil é preciso voltar ao período colonial, pois, segundo esse autor, nessa época, por volta do ano de 1789, a insatisfação da população, com as altas cobranças de impostos por parte da coroa portuguesa, era grande e um grupo liderado por Joaquim José da Silva Xavier, conhecido como Tiradentes, deu início a um movimento chamado, Inconfidência Mineira, que pregava a liberdade, independência e lutava contra a opressão de Portugal.

Após isso, a vinda da família real e a abertu-

ra dos portos brasileiros às nações amigas, também contribuíram para a independência econômica e política do Brasil, mas foi na Constituição de 1824 que surgiram os primeiros resquícios de orçamento no Brasil. O Artigo 172 trouxe a seguinte previsão:

O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro, e da importância de todas as contribuições, e rendas públicas. (BRASIL, 1824)

Em 1922, segundo Giacomo e Pagnussat (2009), por ato do Congresso Nacional, foi aprovado o Código de Contabilidade da União. Tal norma e seu regulamento constituíram importantes conquistas técnicas, pois possibilitaram ordenar toda a gama de procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis, patrimoniais, entre outros, que já caracterizavam a gestão em âmbito federal.

Com a Constituição de 1934, veio à centralização do poder e também das funções públicas no Estado. O Presidente da República ficou responsável por elaborar a proposta orçamentária, ficando a cargo do Legislativo a votação do orçamento e o julgamento das contas do Presidente, com o auxílio do Tribunal de Contas.

A constituição de 1937, criada no regime autoritário do Estado Novo, trouxe que a proposta orçamentária seria elaborada pelo DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público e votada pela Câmara dos Deputados juntamente com o Conselho Federal, que na verdade nunca foi instalado, e o orçamento sempre foi elaborado e executado pelo Executivo.

De acordo com o site da Câmara dos Deputados<sup>1</sup>, na Constituição de 1946, o orçamento voltou a ser do tipo misto. O Executivo elaborava o projeto de lei do orçamento e o encaminhava para discussão e votação nas casas legislativas. Os legisladores coparticipavam com emendas. Entretanto, essa abertura era exagerada, pois as emendas não exigiam os cancelamentos compensatórios. Como consequência, em 1959, o número de emendas foi de 8.572 e, em 1963, alcançou quase 100 mil.

Até esse momento havia muita liberdade, por parte das Casas Legislativas, com relação ao ato de propor emendas ao orçamento. Após 1964, isso

mudou, e com a mudança veio a promulgação da Lei 4.320/64 que impôs restrições à possibilidade de emendar.

Em 1967, a nova constituição retira, quase que por completo, as prerrogativas do Legislativo quanto à iniciativa de leis ou emendas que criem ou aumentem despesas e em seu artigo nº 67 trouxe a seguinte previsão: "Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, que visem modificar o seu montante, natureza e objetivo". (BRASIL, 1967).

Nesse mesmo ano, de acordo com Giacomo e Pagnussat (2009), o Governo Federal baixou o Decreto-Lei nº 200, alentada norma disciplinadora das questões de organização e de reforma administrativa da União.

A constituição de 1988 trouxe duas novidades na questão orçamentária. O Legislativo teve de volta a prerrogativa de propor emendas sobre a despesa no projeto de lei de Orçamento e também houve o reforço na ideia que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema. A elaboração de planos plurianuais passou obrigatoriamente a abranger as despesas de capital, que são as despesas que resultam em acréscimo do patrimônio do órgão, e demais programas de duração continuada. E também passou a ser obrigatório o encaminhamento anual ao Legislativo do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

## 1.1. ORÇAMENTO CLÁSSICO OU TRADICIONAL

O orçamento tradicional refletia apenas os meios que o Estado dispunha para executar suas tarefas. Era apenas um instrumento de controle. Giacomo e Pagnussat (2009), dizem que sua função principal foi a de possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre os Executivos. O Estado preocupava-se apenas em manter o equilíbrio financeiro e evitar ao máximo a expansão dos gastos e, para isso, colocava frente a frente despesas e receitas. Com isso, o aspecto econômico tinha posição secundária, não havia muita preocupação em fazer estudos, previsões, nem se preocupavam muito com os tributos. Os tratadistas clássicos preferiam analisar as questões ligadas à tributação e seus efeitos, considerando a despesa pública como um mal necessário.

<sup>1</sup> Informações retiradas do endereço eletrônico <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>> e acessadas no dia 15 dez. 2013.

## 1.2. ORÇAMENTO POR DESEMPENHO OU POR REALIZAÇÕES

Este tipo de orçamento procura estabelecer as coisas que o governo realiza (ações governamentais) e não apenas as coisas que o governo compra (elementos de despesa). Este orçamento, de acordo com Rocha, representa uma evolução do orçamento tradicional.

O orçamento Base-zero surgiu nos Estados Unidos e foi adaptado ao setor público por Jimmy Carter, quando governador do Estado da Geórgia. É um modelo voltado para a avaliação e a tomada de decisão sobre despesas. Segundo Giacomoni e Pagnussat (2009), de acordo com o modelo, as ações, ou parte delas, de um programa governamental constituiriam unidades de decisão cujas necessidades de recursos seriam avaliadas em pacotes de decisão. Estes descrevem os elementos significativos das ações: finalidades, custos e benefícios, carga de trabalho e medidas de desempenho e assuntos relacionados. Os pacotes de decisão, devidamente analisados e ordenados, forneceriam as bases para as apropriações dos recursos nos orçamentos operacionais.

## 1.3. O NOVO ORÇAMENTO DE DESEMPENHO

Nesse novo orçamento, os objetivos são os resultados. Podem-se destacar como características os seguintes pontos:

- Contém todos os elementos do orçamento por produto;
- Incorpora medidas explícitas e sistemas de avaliação de resultados; e
- Inclui responsabilização dos níveis mais altos com recompensas e sanções associadas

## 2. O ORÇAMENTO E A SOCIEDADE

O orçamento público impacta a vida de todas as pessoas que vivem em uma sociedade. E por exercer esse impacto é que a sociedade deve ter o direito de acompanhar o planejamento, a execução e a aplicação do dinheiro público. E não só acompanhar como também participar das decisões referentes ao orçamento. Essa participação é chamada de Controle Social.

### 2.1. CONTROLE SOCIAL

Segundo a cartilha Salto Para o Futuro do Ministério da Educação – MEC (2007, p.8), com base

no Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, elaborada pela Controladoria-Geral da União (CGU), o controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Diz ainda que se trata de um importante mecanismo de prevenção da corrupção e do fortalecimento da cidadania.

### 2.2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO - UMA FORMA DE CONTROLE SOCIAL

Pires (2000) comenta que o Orçamento Participativo surge no Brasil, nos anos 80, como um método inovador para gerir os recursos públicos municipais. E continua sendo encarado desta maneira até o final dos anos 90, quando mecanismos de consulta em torno da decisão orçamentária são levados a efeito também por alguns governos estaduais. De acordo com Amaral (2005), o Orçamento Participativo pode ser compreendido como uma oportunidade, instituída por algumas prefeituras brasileiras, com o propósito de permitir a interferência direta da comunidade na definição de certas ações públicas.

Para Costa (2010, p. 9), o Orçamento Participativo é um mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos intervir diretamente sobre a gestão financeira, orçamentária e contábil das entidades públicas. E acrescenta “que o orçamento participativo representa, desse modo, um grande avanço na gestão dos recursos públicos e no desenvolvimento social e político de um país”.

Segundo estudo divulgado por Carvalho, Teixeira e Antonini (2002), a primeira experiência denominada de Orçamento Participativo foi realizada em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, a partir de 1989.

### 2.3. OBJETIVOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Conforme expressa Carvalho (2008), os objetivos essenciais pretendidos pelo Orçamento Participativo são:

- Com a participação direta da população, pretende-se melhor definir as prioridades essenciais para os investimentos públicos dos bairros;
- Aumentar a responsabilidade dos gestores públicos para com a população por ele administrada, de modo que corresponda aos anseios

- por ela avocados; e
- Diminuir um pouco o poder de decisão de prefeitos e vereadores, e assim abrir espaço, para que a população também possa opinar sobre a aplicação das verbas públicas;

## 2.4. IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Ainda segundo Carvalho (2008), todas as experiências de orçamento participativo começam dividindo a cidade em regiões, onde ocorrem reuniões gerais realizadas nos bairros, comunidades rurais ou micro regiões. Nessas reuniões, ocorre a coleta das demandas, uma primeira seleção de prioridades locais e, às vezes, uma seleção de prioridades para a cidade como um todo.

Nas plenárias regionais, são escolhidos também os representantes locais chamados conselheiros (as) e delegados (as). Em algumas experiências, só existe um tipo de representante. Algumas vezes, os conselheiros são escolhidos entre os delegados, outras vezes eles vão diretamente para o Conselho, para um Fórum Municipal, Assembleia ou Congresso onde são decididas as prioridades do Orçamento Participativo. Após a deliberação sobre as prioridades para os investimentos ou para todo o orçamento do município, o governo elabora a chamada "Peça Orçamentária" ou "Projeto de Lei Orçamentária Anual" Esse projeto de Lei é elaborado pelos órgãos da prefeitura e segue para a Câmara Municipal para debates, no período de setembro a dezembro de cada ano. A Câmara de Vereadores é quem aprova a Lei de Orçamento Municipal e pode acrescentar emendas que alteram seu conteúdo.

## 2.5. AVALIAÇÕES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Costa (2010) concluiu, após seu estudo sobre o Orçamento Participativo, que, apesar das dificuldades, as experiências de orçamento participativo apresentaram um avanço no processo político dos municípios analisados.

Carvalho, Teixeira, Antonini e Magalhães (2002) constataram que para que o Orçamento Participativo realmente produza resultados de maior justiça social e se constitua num espaço de controle social do orçamento municipal, é necessário progressivamente ampliar o percentual do orçamento debatido e decidido coletivamente, incluindo questões relativas à manutenção dos programas de interesse social, ao plano de cargos e salários, às obras

estruturantes e ao próprio financiamento da cidade.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou demonstrar de forma concisa como se deu a evolução do orçamento no Brasil, como progrediu com



o passar do tempo e dos acontecimentos, não só no Brasil em si, mas na conjuntura mundial. E também como o orçamento é elaborado e executado em nível federal mostrando suas particularidades e objetivos.

Sabemos que se configura um desafio de grande proporção para o Governo atender e satisfazer as necessidades da sociedade, por ser o Brasil um país de grande extensão territorial e de muitas diferenças regionais. Isso tudo faz com que o processo orçamentário tenha uma importância significativa na vida política da nossa nação.

Diante do exposto, podemos verificar que, por ser um processo complexo e elaborado com termos de difícil compreensão para a maioria da população, não existe muito interesse por parte dos cidadãos em participar dessa discussão.

Por meio do estudo do Orçamento Público chegou-se a conclusão que existem formas da população exercer o controle sobre as ações do governo, ao que estudiosos chamam de Controle Social. E com relação ao orçamento esse controle pode ser exercido sobre a forma do Orçamento Participativo onde a população participa da elaboração do orçamento. E podendo opinar sobre onde o dinheiro público deva ser investido, pode reivindicar sobre as ações, caso elas não sejam atendidas.

Percebeu-se que ainda existe muita discussão sobre o assunto Orçamento Participativo. Alguns estudiosos dizem que é uma forma de ganhar votos, outros que é de difícil implantação e aqueles que dizem que é um grande avanço no que diz respeito à participação popular. Verificou-se também que, para que exista verdadeira concretização dessa modalidade de participação dos cidadãos, se faz necessário o despertar da população no que diz respeito à consciência cívica, tendo verdadeira noção do poder que reflita a sua participação e para que haja a efetiva melhoria de vida nas cidades.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Gardel. **O conceito do orçamento participativo e a possibilidade de implantação na Comissão Mista de Orçamento** (2005). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/2005/Artigo210.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2013.

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEUÓ, Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 2. ed. Brasília: GP, 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Orçamento Brasil: evolução histórica no Brasil**.

<<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>>. Acesso em: 15 out. 2013.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1824. Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Constituição (1834). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1834. Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei n. 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 23 de março de 1964.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Orçamento federal**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=8>>. Acesso em: 25 out. 2013.

BRASIL. Senado Federal. **Orçamento público federal**. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento>>. Acesso em: 27 out. 2013.

CARVALHO, Ana Maria de. **O orçamento participativo como instrumento de gestão que favorece a efetivação da cidadania em sua plenitude**. 2008. 14 f. Monografia (MBA em Gestão Pública) – Faculdade OPET, Curitiba, 2008.

CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque; TEIXEIRA, Ana Claudia C.; ANTONINI, Luciana; MAGALHÃES, Inês. **Orçamento participativo nos municípios paulistas: gestão 1997-2000**. São Paulo: Pólis, 2002. 32p. (Cadernos Pólis, 5).

COSTA, Danielle Martins Duarte. **Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros** (2010). Cadernos Gestão Pública e Cidadania. v. 15, n. 56. São Paulo, 2010.

GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. **Planejamento e orçamento governamental**. v. 2. Brasília: ENAP, 2006.

LACHER, Eduardo R. **Notas sobre a atual problemática do orçamento público no Brasil e o orçamento participativo**. Fundação de Economia e Estatística, 1995.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PIRES, Valdemir Aparecido. **Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente**. Brasília: Editora da UnB, 2000. 65 p. (Monografia premiada em 1º lugar no V Prêmio Tesouro Nacional. Orçamentos e Sistemas de Informação sobre Administração Financeira Pública).

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. Brasília: Prisma, 1997.



Agência Força Aérea/©Sgt Rezende

## Riscos e Gestão dos Riscos para o Mutuário em Financiamentos Internacionais: caso dos projetos de Defesa brasileiros de grande porte.

Larissa Caldeira Leite Leocádio – MAJ INT  
Mestre em Negócios Internacionais - UMINHO

### 1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Os financiamentos internacionais são entendidos, atualmente, como um instrumento da Administração Pública para viabilizar projetos, entre eles os projetos de Defesa no Brasil.

Para compreender a envolvente dos projetos de Defesa brasileiros e suas características é essencial perceber que a República Federativa do Brasil é composta por 26 Estados e 1 Distrito Federal ao longo de uma área territorial de 8,5 milhões de Km<sup>2</sup>, que abrigam uma população de cerca de 190,7 milhões de pessoas, medida pelo Censo 2010. Adiciona-se a esses dados o fato de que o Brasil possui capacidade para gerar um PIB de 4,143 trilhões de BRL<sup>1</sup>. Trata-se, portanto, de um país com uma grande dimensão e de muitas riquezas, que devem ser protegidas. O Brasil precisa também zelar pelos seus 16.866 Km de fronteiras que o separam de dez países vizinhos. As políticas ligadas à defesa e à segurança do país, bem como a modernização das Forças Armadas, são da responsabilidade do Ministério da Defesa (MD), que é o órgão do Governo Federal incumbido de exercer a direção superior das Forças Armadas: Marinha, Exército e Aeronáutica.

Para cumprir suas atribuições, o Ministério da Defesa precisa equipar suas Forças Armadas, apesar do elevado custo que isso pode representar. Para que se tenha uma noção de valor, por exemplo, o custo unitário de uma aeronave de caça produzida na área da North Atlantic Treaty Organization (NATO), varia entre 62,1 milhões de USD, para a aeronave Dassault Rafale C, até 177,6 milhões de USD, para a Lockheed F-22A<sup>2</sup>. É importante perceber que ao custo de aquisição acrescentam-se, ainda, os custos financeiros e os custos relativos a treinamento, instalações, operação, manutenção, meio-ambiente e política.

Em razão do exposto, usualmente os projetos de Defesa no Brasil são classificados como projetos de grande porte. Em termos objetivos, o Art. 10 da Lei nº 12.593 de 18 de janeiro de 2012 (BRASIL, 2012), estabelece que são projetos de grande porte, para o Programa 2058 - Política Nacional de Defesa, aqueles cujo Valor Global estimado seja igual ou superior ao Valor de Referência de 500 milhões de BRL.

Projetos de Defesa geralmente referem-se a bens e serviços complexos, envolvem contratações de empresas estrangeiras, possuem longo prazo de implementação, usualmente superior a dez anos, e estão relacionados a falhas de mercado, oligopólios ou monopólios naturais. A literatura sobre gestão financeira cita o exemplo da indústria aeroespacial como um caso típico de oligopólio (NETO, 2012; BAYE, 2006).

Por serem de grande porte, os projetos de Defesa geram um impacto expressivo no Orçamento do país e, por isso, normalmente o governo opta por dispor de recursos de terceiros, ao invés de recursos próprios (NETO, 2012).

Neste ponto, interessa diferenciar financiamento de empréstimo bancário. Para a Administração Pública, ambos os termos são operações de crédito, no entanto, utiliza-se a palavra empréstimo para denominar as entradas efetivas de capital no Balanço de Pagamentos do país, uma vez que, neste caso, ocorrem concessões de crédito em espécie, sem vinculação específica, muito embora conste do contrato a finalidade do mesmo. Já o termo financiamento é usado para referir-se às operações em que não há repasse de dinheiro ao tomador do empréstimo (mutuário), não havendo, portanto, entrada de capital no país, uma vez que representa um crédito vinculado à aquisição de determinado bem ou serviço<sup>3</sup>.

Tendo em conta que os projetos de Defesa

1 PIB total em 2011 em BRL – Brazilian Real. Informação extraída do Portal Brasil na Internet. Disponível em: <<http://www.brazil.gov.br/sobre/o-brasil>> Acesso em 02 dez. 2012.

2 Informação extraída do site virtual defense-aerospace.com. Disponível em: <<http://www.defense-aerospace.com/dae/artigos/communicates/FighterCostFinalJuly06.pdf>> Acesso em 02 dez. 2012.

3 Informação extraída das FAQ - Empréstimos e Financiamentos – do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?EMPRESTIMOEFINANCIAMENTOFAQ>> Acesso em 02 dez. 2012.

possuem objetos e serviços detalhados e não há outro objetivo senão o de obter recursos para realizar o projeto, utiliza-se o financiamento ao invés de empréstimo. Diante da pouca disponibilidade de produtores e comercializadores nacionais de itens de Defesa, é importante que se recorra ao mercado mundial para a seleção do fornecedor do objeto e/ou serviço a serem contratados. Em função desta realidade, que acarreta em contratos comerciais internacionais formalizados em moeda estrangeira e considerando os altos valores envolvidos, é também no mercado financeiro internacional, onde se vai buscar o banco ou sindicato de bancos para financiar a transação comercial.

Por outro lado, uma solução de financiamento internacional incluirá riscos adicionais para quem financia e para quem é financiado. Geralmente, apenas os riscos relacionados à taxa de juros e ao câmbio são analisados pelo devedor, enquanto diversos outros riscos são ponderados pelo credor. No entanto, além desses mencionados, há outros riscos que são igualmente importantes para o devedor.

A literatura destaca, por exemplo, que empresas que operam internacionalmente têm que lidar especialmente com problemas provenientes da flutuação do câmbio e da situação política. Pode-se concluir, então, que o mutuário de um financiamento internacional de longo prazo deve lidar no mínimo com os riscos de taxa de juros, de câmbio e político. Acrescenta-se a essa lista o risco operacional, por exemplo, ao qual todas as instituições estão sujeitas. Para além dos mencionados, podem existir, ainda, outros riscos específicos atrelados a cada circunstância contratual.

Tendo isso em mente, percebe-se que a preocupação com os possíveis riscos envolvidos numa operação de crédito externa não deve se iniciar na assinatura do contrato, mas antes. Assim, o próprio processo de decisão sobre o financiamento deve considerar a possibilidade de existência de riscos e o impacto destes sobre a realização do fluxo de caixa estimado.

Observa-se, porém, que o atual processo de análise de propostas de financiamento internacional no MD é unidimensional, estando focado apenas na comparação do custo esperado das operações. Mas, uma vez que os fatores de risco podem afetar esse custo, é importante que o MD, enquanto mutuário, identifique e considere todos os seus riscos, tanto para a tomada da decisão de financiamento, quanto para o controle do custo ao longo da sua execução. Uma vez consciente dos riscos envolvidos

na operação, é possível, então, adotar ações de mitigação ou limitação desses riscos.

## 1.1. RELEVÂNCIA

Quando a crise do *subprime* começou a se revelar, os principais decisores políticos tinham a convicção de que tinham aprendido com o passado, nomeadamente com a crise de 1929, e que, desta vez, seria diferente, pois todos saberiam como agir no sentido de limitar o impacto (BARBUDO, 2011). Contudo, as proporções que a crise de 2008 veio a tomar constitui um bom exemplo de que a gestão de risco, no contexto financeiro internacional, é necessária a qualquer tempo, para qualquer das partes de um instrumento de dívida, sejam elas credores ou tomadores.

Entretanto, a despeito do incremento de pesquisas acerca da identificação, mensuração e gestão de riscos em geral, pouca atenção tem sido oferecida ao tema sob a perspectiva do tomador de um financiamento internacional. Neste sentido, em termos acadêmicos, o presente estudo pretende contribuir para o preenchimento desta lacuna, ao apresentar a aplicação adaptada das teorias e técnicas vigentes para a análise de riscos de dois financiamentos internacionais de grande porte, sob a ótica do mutuário.

No contexto do Ministério da Defesa brasileiro, ao apontar os fatores de riscos associados aos financiamentos internacionais de projetos de defesa, o estudo aqui desenvolvido contribui diretamente para a ampliação do atual processo de análise de propostas de financiamento internacional.

## 1.2. OBJETIVOS

Este estudo visa a identificar e analisar os riscos do mutuário em financiamentos internacionais de projetos de Defesa brasileiros, e apresentar medidas de mitigação ou limitação desses riscos. Para tanto, realiza-se um estudo de caso sobre dois financiamentos de grande porte, atualmente em execução no âmbito do Ministério da Defesa do Brasil, relativos aos projetos de desenvolvimento de submarinos e de aquisição de helicópteros.

Para alcançar esta finalidade, os objetivos intermediários propostos são:

- identificar os riscos inerentes aos financiamentos dos projetos de Defesa, a partir de padrões já estabelecidos ou usuais no mercado e na literatura;
- avaliar quantitativamente, quando possível, a exposição aos riscos;
- apresentar uma avaliação qualitativa das expo-

sições aos riscos de difícil mensuração quantitativa;

- expor as ações preventivas usuais no mercado e na literatura para cada risco ou conjunto de riscos.

### 1.3. DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A viabilização de um projeto de Defesa no Brasil com financiamento internacional geralmente requer ao menos dois contratos distintos, mas interdependentes: o contrato comercial e o de financiamento. A FIG. 1 auxilia o entendimento da estrutura básica de financiamento internacional de projetos de Defesa.



FIGURA 1 - Estrutura básica de financiamento internacional de projetos de Defesa no Brasil.

O contrato comercial trata da aquisição dos bens ou da contratação dos serviços de Defesa e é firmado entre a República Federativa do Brasil e a empresa fornecedora estrangeira. O contrato de financiamento, por sua vez, refere-se exclusivamente à captação e pagamento do recurso financeiro, cujo cronograma está vinculado à execução do contrato comercial, e é formalizado entre a República e um banco ou sindicato de bancos. É importante mencionar que existem diversas estruturas contratuais possíveis e que cada projeto acaba por requerer alterações específicas para atender a suas características próprias.

Apesar da clara interdependência entre as subestruturas financeira e comercial dos projetos, trata-se de instrumentos contratuais legalmente distintos, com estruturas de riscos intrinsecamente diferentes.

Assim sendo, o presente estudo está delimitado ao universo de contratos de financiamento internacional de grande porte, atualmente em execução no âmbito do Ministério da Defesa do Brasil, relativos aos seguintes projetos:

Programa de Desenvolvimento de Submarinos, de aproximadamente 6,7 bilhões de EUR;

Aquisição de 51 helicópteros EC 725 da Eurocopter, de aproximadamente 1,9 bilhões de EUR.

Em termos temporais, as análises realizadas buscam expressar a percepção dos riscos dos financiamentos no momento da realização da pesquisa, portanto, durante a execução dos contratos. Esse momento de análise abrange o período após os repagamentos<sup>4</sup> de 15 de dezembro de 2012 e antes dos repagamentos previstos para 15 de junho de 2013, como ilustra a FIG. 2.

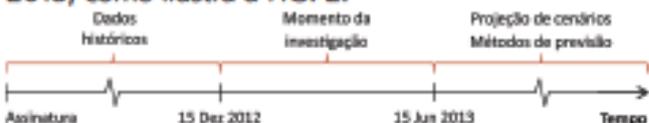


FIGURA 2 - Diagrama explicativo da delimitação temporal da pesquisa.

Cabe esclarecer, também, que as análises foram feitas sob o ponto de vista do tomador dos recursos, ou seja, o Ministério da Defesa em nome da República Federativa do Brasil.

Com o objetivo de identificar e analisar os riscos do mutuário em financiamentos internacionais de projetos de Defesa brasileiros, e apresentar medidas de mitigação ou limitação desses riscos, o presente trabalho obteve os seguintes resultados e suscitou as seguintes conclusões.

## 2. RISCOS

Há duas abordagens estratégicas básicas para a gestão de riscos em qualquer tipo de organização: a decomposição e a agregação de riscos. A estratégia de decomposição de riscos consiste na identificação de cada risco e na adoção de ações específicas para geri-los separadamente. Já a estratégia de agregação de riscos consiste em reduzir a exposição aos riscos por meio da diversificação da carteira. Ambas as abordagens são comumente utilizadas por instituições financeiras (HULL, 2012).

O trabalho realizado adotou a estratégia de decomposição de riscos do devedor, considerada a mais adequada para o estudo de caso proposto, diante das características de um financiamento de valor elevado.

Primeiro, porque não parece razoável realizar diversos pequenos financiamentos para executar um único projeto. Tal estratégia de diversificação aumentaria os custos de transação, os custos de

4 Utiliza-se o termo repagamento, do inglês repayment, para denominar os pagamentos que o mutuário irá fazer ao credor devido aos recursos tomados, acrescidos de juros e demais taxas estipuladas no contrato da operação crédito externa (MARQUES, 2010) e <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/bsai/va\\_sai/vi/manual\\_financiamento\\_externo.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/bsai/va_sai/vi/manual_financiamento_externo.pdf)> (Acesso 19 Agosto 2013).

gestão do empréstimo e aumentaria o risco de des-casamento dos fluxos de caixa dos financiamentos com o do contrato comercial do projeto ao qual se vincula.

Segundo, porque este tipo de financiamento já é geralmente realizado por sindicatos de bancos, visto que exige a disponibilidade de grande volume de recursos. O fato de a parte credora ser um sindicato de bancos, de certo modo, pode ser entendido como uma diversificação, tanto do lado de quem empresta quanto do lado de quem toma emprestado. Isto porque do lado do devedor, o risco de contraparte está diluído entre muitos credores, o que tende a reduzir o risco de o fluxo do empréstimo ser interrompido. Do mesmo modo, do lado dos credores, o risco de contraparte está dividido entre os participantes do sindicato.

Para realizar a decomposição dos riscos, toma-se como base, neste estudo, a classificação dos riscos estabelecida no enquadramento regulatório do Comitê de Supervisão Bancária de Basileia (Basel Committee on Banking Supervision - BCBS), acrescida pelo que explicam Jorion (2001) e Hull (2012).

Adotam-se esses parâmetros em razão de a literatura sobre riscos não ser harmônica em relação a classificações nem a definições. Há diferenças de opinião, tanto entre os estudiosos, quanto entre as instituições praticantes da gestão de riscos, sobre os tipos de riscos e o que os constitui. As discordâncias são compreensíveis, visto que linhas de negócio distintas caracterizam-se por exposições a riscos muito diferentes. Contudo, ao considerar a sequência lógica dos passos de um processo de gestão de riscos – identificação do risco, mensuração do risco, controle do risco e gestão integrada de risco e retorno -, sem uma apropriada identificação dos riscos torna-se muito difícil realizar a efetiva gestão dos mesmos. Desse modo, é importante que se adote uma classificação e as respectivas definições (JORION, 2001).

Cabe esclarecer que, apesar de os conceitos utilizados estarem baseados na iniciativa privada, não na pública, julga-se que a classificação de riscos exposta no Quadro 1 é adequada para o estudo dos casos, visto que os contratos de financiamento são instrumentos de natureza essencialmente privada.

O Acordo de Capital de Basileia II, também conhecido como Basileia II, foi assinado em 2004 no âmbito do Comitê de Supervisão Bancária de Basileia (Basel Committee on Banking Supervision

- BCBS) para substituir o acordo de Basileia I, e tem como objetivo assegurar a convergência internacional de regulamentos que regem a adequação de capital de bancos internacionalmente ativos. O Basileia II fixa-se em três pilares (capital mínimo; processo de supervisão; disciplina de mercado) e em conjunto com o Basileia 2.5<sup>5</sup> e o Basileia III<sup>6</sup> formam a atual estrutura regulatória global para o capital e a liquidez. O acordo trata essencialmente de três tipos de riscos relacionados ao risco financeiro ou de capital: o risco de mercado, o risco de crédito e o risco operacional.

O risco de mercado é o risco de ocorrerem flutuações no valor da carteira como consequência de movimentos no nível ou volatilidade dos preços de mercado. São exemplos de riscos de mercado: risco do rendimento fixo, risco do capital próprio (ações), risco de câmbio e risco de mercadorias (JORION, 2001). O Basel Committee on Banking Supervision deixa claro que considera que o risco de taxa de juros está incluído neste grupo, quando trata do uso dos seguintes fatores nos modelos de mensuração de risco de mercado: taxas de juros de mercado, taxas de câmbio, cotação de ações e preços de mercadorias (*commodities*) (BCBS, 2006).

É importante perceber, contudo, que o risco de taxa de juros é mais difícil de gerir que o risco proveniente das outras variáveis de mercado. Um complicador é o fato de existirem diversas taxas de juros diferentes para cada moeda considerada, por exemplo: juros de títulos do Tesouro, juros de empréstimo interbancário, juros de *swap*, juros de depósito e juros de empréstimos, entre outros. Apesar de essas taxas tenderem a se moverem juntas, elas não são perfeitamente correlacionadas. Outro complicador é que se precisa de mais de um número para descrever o ambiente de taxa de juros. É necessária uma função que descreva a variação da taxa com a maturidade, que é conhecida como curva de rendimentos (*yield curve*) ou estrutura a termo das taxas de juros (HULL, 2012).

Desse modo assume-se que o risco de mercado decorre da possibilidade de perdas ocasionadas por mudanças no comportamento das taxas de juros, do câmbio, dos preços das ações e dos preços de *commodities*. Contudo, dentro deste escopo, existem ainda dois tipos de risco: o risco de evento e o risco de liquidez. Por definição esses riscos diferem do risco de mercado, mas como geralmente acarre-

5 Em julho de 2009, o Basel Committee on Banking Supervision introduziu melhorias ao Basileia II para corrigir deficiências identificadas durante a crise financeira. Este conjunto de reformas é comumente referido como "Basileia 2.5" e estão relacionadas com as exposições de securitização e risco de mercado.

6 O Basileia III baseia-se em melhorar o quadro regulamentar introduzido pelo Basileia II e Basileia 2.5.

tam variações nos preços de mercado, acabam por ser geridos junto com o risco de mercado.

O risco de evento, também denominado como risco de conjuntura, pode ser caracterizado como o risco de perda devido a evento político ou econômico observável. Este risco está ligado à possibilidade de perdas decorrentes de mudanças verificadas nas condições políticas, culturais, sociais, econômicas ou financeiras do país de origem ou de outros países, como: alterações governamentais, alterações de política econômica, sinais de instabilidade política e desvalorizações de moedas (JORION, 2001).

O risco de liquidez, normalmente visto como um componente do risco de mercado, é uma forma de risco relativa ao risco financeiro que se aplica a todos os instrumentos financeiros, e que consiste em dois tipos de risco: o risco de liquidez do ativo e o risco de liquidez de fluxo de caixa (JORION, 2001). O risco de liquidez do ativo, também chamado de risco de liquidez de mercado, ou mercado-produto, surge quando as transações não podem ser conduzidas a preços cotados no mercado devido ao tamanho do negócio requerido ser inadequado em relação aos lotes normalmente comercializados, gerando incapacidade de realizar uma transação em tempo razoável e sem perda significativa de valor (JORION, 2001). Já o risco de liquidez de fluxo de caixa, também denominado como risco de fluxo de caixa, surge quando há possibilidade de falta de recursos para honrar os compromissos assumidos em função do descasamento entre os ativos e passivos (JORION, 2001).

Risco de crédito, ou risco de crédito de contraparte, é o risco de uma perda econômica resultante da incerteza quanto ao recebimento de valores pactuados com tomadores de empréstimos, contrapartes de contratos ou de títulos emitidos, referindo-se tanto a uma obrigação futura quanto durante a transação. O risco de crédito é composto por dois riscos: risco de pré-liquidação e o risco de liquidação. O risco de pré-liquidação é o risco de perdas em razão do incumprimento da outra parte durante a vigência da transação. São exemplos deste risco, os *default* sobre empréstimos ou títulos, assim como a inexecução do pagamento requerido em uma transação de derivativo. O risco de liquidação é devido à troca de fluxos de caixa, em diferentes moedas, e tem natureza de curto-prazo. Este risco surge assim que uma instituição realiza o pagamento requerido e persiste até que o pagamento da compensação seja recebido. Este risco aumenta quando os pagamentos ocorrem em diferentes fusos-horários, especialmente em transações de câmbio estrangeiro,

nas quais os valores nominais são trocados em diferentes moedas (JORION, 2001). É relevante notar que o risco de crédito de contraparte cria um risco bilateral de perda: o valor de mercado da transação pode ser positivo ou negativo para qualquer contraparte na transação. O valor de mercado é incerto e pode variar ao longo do tempo com o movimento dos fatores de mercado subjacentes (BCBS, 2006).

O risco operacional é o risco de perdas diretas ou indiretas decorrerem de falhas de sistemas, pessoas e processos internos da instituição, por incapacidade de funcionar como deveriam, ou decorrerem de eventos externos (JORION, 2001; HULL, 2012). São exemplos de eventos externos: fraude externa, violações da segurança, efeitos de regulamentação e desastres naturais. A Associação dos Bancueiros Britânicos, *British Bankers' Association*, acordou um grupo de definições para o risco operacional, dividindo-o em riscos internos e externos. Os riscos operacionais internos incluem: risco de pessoas, que está associado aos funcionários, risco de processos, relativo a erros nos processos e risco de tecnologia, causado por sistemas, programas ou dados. Dentro dos riscos internos, merece destaque o risco de modelo, que é devido ao uso de modelos inadequados para avaliação de ativos e realização de coberturas de ativos. O risco de modelo comumente resulta da combinação dos riscos de pessoas, processos e tecnologia, visto que advém da falta de conhecimento, do erro de avaliação e de erros de programas. Já os riscos externos subdividem-se em: risco externo, devido a fatores humanos provenientes de fora da empresa, ou risco físico, causado por fatores físicos sobre os quais a firma não possui controle (tradicionalmente cobertos por seguros). Entre os riscos externos-externos, destaca-se o risco legal, caracterizado pela possibilidade de perdas decorrentes de multas, penalidades ou indenizações resultantes de ações de órgãos de supervisão e controle, bem como perdas decorrentes de decisão desfavorável em processos judiciais ou administrativos (BCBS, 2006). O risco operacional tem demonstrado ser causa de importantes perdas financeiras e é considerado um risco mais difícil de identificar do que os riscos de mercado e de crédito.

Por fim, além dos riscos mencionados, há ainda os riscos do negócio, que se propõe a ser uma denominação genérica para os riscos remanescentes, entre os quais se destacam o risco de decisão estratégica e o risco de reputação. O risco de decisão estratégica advém da possibilidade de perdas decorrentes de decisões estratégicas. O risco de re-

putação ou risco de imagem, refere-se à possibilidade de perdas indiretas decorrentes de a instituição ter seu nome desgastado junto ao mercado ou às autoridades, em razão de publicidade negativa, verdadeira ou não (JORION, 2001; HULL, 2012).

O QUADRO 1 auxilia a percepção sobre a estrutura das classificações dos riscos e dos conceitos expostos.

É importante compreender que apesar de ser conveniente a classificação dos riscos, eles não ocorrem de maneira isolada. Uma simples transação de compra de moeda estrangeira no mercado *spot*<sup>7</sup> pode envolver: risco de mercado, em razão da possível movimentação da taxa de câmbio; risco de crédito, caso a movimentação desfavorável da taxa de câmbio impeça a outra parte de fazer a entrega da moeda; risco de liquidação, se a impossibilidade de receber a moeda impedir a liquidação de outro negócio que estava vinculado à compra de moeda estrangeira; e ainda o risco operacional de obter a moeda desejada por meio de outra negociação com eventual pagamento de taxas ou juros compensatórios diante da urgência gerada (JORION, 2001, p. 289).

**QUADRO 1**

Resumo da classificação dos riscos.

Risco Financeiro ou Risco do Capital	Risco de Mercado	Risco do rendimento fixo		
		Risco do capital próprio (preço das ações)		
		Risco de câmbio		
		Risco de mercadorias (preço de commodities)		
		Risco de taxa de juros		
	Risco de Liquidez	Risco de liquidez do ativo		
		Risco de liquidez do fluxo de caixa		
	Risco de Evento ou de Conjuntura	Risco de evento econômico		
		Risco de evento político		
	Risco de Crédito	Risco de pré-liquidação		
Risco de liquidação				
Risco Operacional	Risco interno	Risco de pessoas	Risco de modelo, etc.	
		Risco de processos		
		Risco de tecnologia		
	Risco externo	Riscos externos	Risco legal, etc.	
Riscos físicos				
Risco do Negócio	Risco de decisão estratégica,			
	Risco de reputação ou de imagem, etc.			

No universo dos riscos financeiros, geralmente

as instituições preocupam-se com o risco de perdas, já que o risco de ganho não costuma gerar problemas. O risco de perda pode ser visto como o resultado de duas fontes: a exposição e o fator de risco. Esta decomposição é útil na medida em que separa o risco em duas componentes, das quais sobre uma delas o gestor de risco possui controle, caso da exposição, enquanto a outra é exógena, o fator de risco. Portanto, para que se tenha uma perda, é necessário estar exposto e haver um movimento desfavorável no fator de risco (JORION, 2001).

Com o objetivo de identificar e analisar os riscos do mutuário em financiamentos internacionais de projetos de Defesa brasileiros, e apresentar medidas de mitigação ou limitação desses riscos, o trabalho realizado obteve os seguintes resultados e suscitou as seguintes conclusões.

## 2.1. SÍNTESE DOS PRINCIPAIS RESULTADOS

Seguindo os passos 1 e 2 da sequência lógica da gestão de riscos – identificação do risco e mensuração do risco –, estudou-se os casos dos dois financiamentos de grande porte, atualmente em execução no âmbito do Ministério da Defesa do Brasil, relativos aos projetos de desenvolvimento de submarinos e aquisição de helicópteros.

No que tange ao risco de mercado, as análises tiveram foco nos riscos de taxa de juros e cambial, numa perspectiva futura. Quanto à exposição ao risco de taxa de juros, foi possível constatar, considerados alguns cenários de evolução para as taxas, que o custo do financiamento à taxa variável seria mais baixo do que o custo do financiamento à taxa fixa, independentemente do contrato de financiamento estudado. O mesmo se pode concluir diante do cenário de choque de tendência de alta das taxas de juros, em razão do atual contexto de evolução da Euribor. O cálculo do valor em risco dos contratos, no momento do repagamento de 15 de dezembro de 2012, corroborou essa percepção, pois se verificou que o financiamento à taxa variável apresentou-se como a opção mais vantajosa, em relação à taxa de juros fixa. Quanto à exposição ao risco de taxa de câmbio, utilizando-se novamente o Custo do Financiamento como variável, ficou claro que a evolução do câmbio, projetada por métodos de previsão, foi mais favorável para o Commercial Loan, parte do projeto de aquisição de helicópteros financiada à taxa de juros variável. Tanto para o

<sup>7</sup> Abrange as negociações em bolsas de mercadorias em que as negociações são realizadas com pagamento à vista e entrega imediata das mercadorias.

COFACE Credit Agreement desse projeto, quanto para o financiamento do projeto de desenvolvimento de submarinos, a evolução do câmbio demonstrou-se sempre desfavorável, pois gerou aumento do Custo do Financiamento nos financiamentos à taxa de juros fixa. Os resultados foram ao encontro do que era esperado, pois em financiamentos internacionais com taxa de juros variável, é provável que as alterações, tanto de juros quanto de câmbio, pudessem, em certa medida, compensar umas às outras.

A respeito do risco de liquidez, ao utilizar-se a classificação de solidez financeira disponibilizada pela agência de rating Moody's para cada instituição que compõe os sindicatos credores, notou-se que a maior parte dos membros, incluindo os bancos líderes mandatários e co-mandatários, possui a classificação C-, estando no menor intervalo entre os pares internacionais. As classificações expressam que há um risco considerável de haver alguma interrupção no fluxo de recursos por parte do sindicato de bancos credor, nos próximos anos. Foi interessante notar que houve uma alteração descendente significativa nas classificações de solidez financeira para todos os bancos estudados, a partir de 2007, o que contribui para o entendimento de que a percepção e a gestão desse risco são importantes.

Das análises quanto ao risco de evento, relacionado aos países sede dos bancos credores, constatou-se que há uma estabilidade na classificação da França, como um país de baixo risco, e da Espanha, como um país de risco moderado. Desse modo, a exposição dos financiamentos internacionais estudados ao risco de evento não é preocupante.

O risco de crédito, medido por meio da classificação de crédito de longo prazo das três principais agências de rating – Moody's, Standard & Poor's (S&P) e Fitch Ratings –, também não se apresentou ameaçador. Isto porque as classificações dos bancos credores são boas, e representam que, apesar da solidez financeira ruim, as instituições financeiras analisadas ainda são percebidas no mercado internacional como cumpridoras de suas obrigações no longo prazo.

No que diz respeito ao risco operacional, diante da dificuldade de se realizar um trabalho mais aprofundado à distância, elaborou-se uma lista preliminar de fontes de riscos operacionais vislumbradas para os casos estudados. Esta identificação inicial visa a dar início ao processo de identificação e futura mensuração dos riscos operacionais, tanto nos processos de estruturação, quanto de execução

dos financiamentos.

Ao passar para o passo três da sequência lógica da gestão de riscos – controle dos riscos – testou-se o uso de instrumentos de gestão para o risco de mercado nos períodos passados da execução dos financiamentos, com vista a inferir alguma vantagem na utilização desses instrumentos no futuro. O teste de uso de swap de taxa de juros foi claramente vantajoso aos contratos com taxa de juros fixas e desvantajoso ao contrato com taxa de juros variável. Apesar do curto período analisado, os resultados sugerem que, diante do contexto econômico europeu e da Euro area yield curve (ETTJ) disponibilizada pelo European Central Bank – o uso do swap de taxa de juros provavelmente continuará a ser vantajoso para os contratos de financiamento do projeto de desenvolvimento de submarinos e para o COFACE Credit Agreement do projeto de aquisição de helicópteros, nos períodos futuros até suas maturidades. No que se refere aos testes do uso de coberturas contra risco cambial, tanto o *hedging* de mercado monetário quanto o uso de taxas *forward* a seis meses demonstraram-se vantajosos, para o travamento das taxas de câmbio, dos três contratos de financiamento, em termos globais. Os resultados sugerem que é provável que haja uma maior vantagem na utilização de taxas *forward* a seis meses no futuro, mas o curto período analisado não permite que se conclua isto de maneira assertiva.

Em relação ao risco de liquidez, sugeriu-se que ele pode ser administrado pelo mutuário, por meio do monitoramento dos desembolsos e estabelecimento de limites sobre lacunas de fluxo de caixa. Nesse sentido, é importante que o MD possua um plano alternativo para levantar novos fundos, em caso de necessidade, o que precisará ser decidido em conjunto com o Tesouro Nacional.

Apesar de o risco de evento não representar uma temeridade nos casos estudados, sugeriu-se medidas que auxiliam a minimização da exposição a esse risco, nomeadamente: a diversificação de países parceiros, o alto nível de conhecimento do país com o qual se transaciona, a realização de análise sobre a realidade política e histórica do país antes de se realizar contratos e acordos, pois isto auxiliará na percepção de risco futuro, e o fortalecimento dos laços políticos.

Na mesma linha de pensamento anterior, apresentaram-se ações de auxílio à proteção contra o risco de crédito, mesmo não tendo sido percebido como preocupante. Dentre as ações sugeridas, destaca-se a possibilidade de estabelecimento de um

*ranking* interno da instituição, o estabelecimento de uma classificação de crédito mínima como critério de admissão das contrapartes, bem como a diversificação das contrapartes.

Por fim, apesar de não ter sido possível realizar uma apropriada identificação e mensuração dos riscos operacionais, sugeriu-se que o MD estude a possibilidade de implantação de uma estrutura para gestão de riscos operacionais, em razão de o principal benefício de um programa de gestão de risco operacional não estar nos números que ele produz, mas no processo de obtenção desses números, que acaba por conscientizar os colaboradores da sua importância e encorajar as divisões da instituição a reduzirem o risco operacional.

Portanto, o presente trabalho de investigação procurou identificar os riscos presentes em operações de crédito externas realizadas pelo Ministério da Defesa brasileiro. Mostrou-se a suscetibilidade dos financiamentos internacionais aos riscos de mercado, de liquidez, de evento ou conjuntura, de crédito e operacional, sugerindo que a introdução da gestão de riscos representará um papel importante e inovador no planejamento e na condução dos financiamentos internacionais do setor público brasileiro.

### 3. CONTRIBUIÇÕES E IMPLICAÇÕES

Ao atingir os objetivos propostos, o presente trabalho contribui para a investigação na área da gestão de riscos, pela perspectiva do mutuário, a qual é ainda pouco abordada nos estudos sobre riscos em financiamentos internacionais.

No contexto do Ministério da Defesa brasileiro, o estudo desenvolvido contribui diretamente para a maior amplitude da análise de propostas de financiamento internacional atualmente realizada, a qual pode deixar de se limitar à avaliação do Custo do Financiamento, para englobar a avaliação dos riscos que podem afetar esse custo ao longo da maturidade do acordo a ser firmado. Além disso, a apreciação concretizada dos casos pode suscitar o início da gestão de riscos durante a execução de financiamentos dessa natureza no MD, o que permitirá uma gestão proativa, em cooperação com o Tesouro Nacional, que é o órgão central de administração das dívidas públicas no Brasil.

Expandindo-se o alcance dos conhecimentos aqui expostos, esta investigação pode, ainda, contribuir com a Administração Pública brasileira, ao

motivar a adoção da gestão de riscos em outros órgãos e até mesmo em outras áreas.

## REFERÊNCIAS

- BARBUDO, J. L. L. **Regulação bancária: relação entre rácios de solvabilidade e carteiras de activos**. 2011. Dissertação (Mestrado) -- Universidade Técnica de Lisboa. Disponível em: <<https://aquila.iseg.utl.pt/aquila/getFile.do?fileId=241095&method=getFile>> Acesso em: 24 fev 2013.
- BCBS. **International convergence of capital measurement and capital standards: a revised framework comprehensive version**. Basel, Bank for International Settlements. 2006. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/bcbs128.htm>> Acesso em: 16 fev. 2013.
- BAYE, M. R. **Managerial Economics and Business Strategy**. 5. ed. Singapore: McGraw-Hill. 2006.
- HULL, J. C. **Risk management and financial Institutions + website**. 3. ed. New Jersey: Wiley Finance. 2012.
- JORION, P. **Financial risk manager handbook 2001-2002**. New York: Wiley Finance. 2001.
- NETO, D. L. **A Institucionalização do processo de acordos de offset no Comando da Aeronáutica do Brasil**. 2002. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) -- Universidade do Minho.(2002) Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1822/20761>> Acesso em: 02 dez. 2012.
- BRASIL. **Lei Complementar n. 97** de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp97.htm)> Acesso em 02 Dez. 2012.
- BRASIL. **Lei n. 12.593** de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/120118\\_lei\\_12593.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/120118_lei_12593.pdf)> Acesso em 02 dez. 2012.

## Novos horizontes para as compras públicas

Ferdinando Araújo de Mesquita Aragão - 1 Ten Int  
Mestrando em Gestão em Políticas Públicas – FGV SP

### INTRODUÇÃO

Há 22 anos, abria-se um inquérito no Congresso Nacional por suspeitas de superfaturamento nas compras públicas. Paralelamente, abria-se a re-discussão do arcabouço jurídico disponível na área de compras. Surge, em contraposição ao Decreto 2300/86, a Lei 8666/93, também conhecida como Lei Geral das Licitações, mais complexa e cheia de regras, como forma de coibir irregularidades nos processos de aquisição.

Essa fase se caracterizou pelo entendimento da necessidade de inclusão de procedimentos detalhados na própria lei. Com isso, definiram-se várias regras que mitigaram o poder discricionário do gestor, tirando dos servidores públicos, entendidos como autoritários ou patrimonialistas, a capacidade de criar, fazendo contraponto à visão minimalista presente no Decreto 200/67, caracterizada pela exposição geral das regras jurídicas sem maiores minúcias. Conforme Carlos Ari Sunfeld, a finalidade da lei era a de “neutralizar o administrador público, declarar sua morte” (SUNFELD, 2009, p. 20).

Na concepção da Lei 8666/93, os legisladores destacaram a importância dos princípios constitucionais, em especial, da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, colocando em segundo plano a eficiência da gestão (BRASIL, 1993). Foi uma tentativa de moralizar, em termos legais, as compras governamentais realizadas no país e de coibir a liberdade que os gestores possuíam, o que motivou, segundo visão da época, os escândalos presenciados nas esferas governamentais.

Contudo, a legislação em vigor trouxe algumas dificuldades para as compras governamentais. Ela não promoveu maior competitividade, demonstrou excesso de burocracia e ainda desconsiderou, no processo de construção normativa, o principal agente aplicador das leis, a saber, o gestor. Diante disso, novas reformas foram propostas, como veremos a seguir.

Antes de citá-las, vejamos as considerações do professor Carlos Ari Sunfeld sobre as tentativas de mudanças:

[...] algo como se, de repente, se tivesse percebido que a licitação apresentava sérios problemas e que era preciso encontrar instrumentos com o objetivo de afastá-la. Portanto, a segunda tendência, depois da que buscou a morte do administrador, foi a que procurou eliminar a licitação. (SUNFELD, 2009, p.21).

O pregão, instituído pela Lei 10.520/02, quebrou a rotina da sequência de habilitação e o posterior exame das propostas, adotando a inversão dessas fases. Sendo assim, o valor ofertado pela empresa seria julgado em primeiro lugar e depois os documentos de habilitação da melhor classificada. Essa mudança quebrou a lógica tradicional das licitações e ainda dava sinais de que a Administração voltava a ser protagonista na proposta de revisões do ordenamento vigente.

O princípio da eficiência, instituído por meio da Emenda Constitucional 19/98, ganha maior destaque no pregão eletrônico, regulamentado pelo Decreto 5.450/05. As compras governamentais experimentaram, na prática, maior transparência dos atos administrativos, redução de tempo nos procedimentos licitatórios e expressiva economia aos cofres públicos, da ordem R\$ 9,1 bilhões de reais em 2013, segundo dados do Ministério do Planejamento.<sup>1</sup>

O emprego da internet como ferramenta se tornou bastante usual nas compras do governo. A diminuição dos custos diretos e indiretos percebidos pelo lado do licitante como pela Administração foi notória. Para o primeiro, o meio eletrônico, por exemplo, eximiu as empresas de valores despendidos para deslocamento dos representantes legais e pagamento de diárias para estarem presentes em licitações distantes da sua sede. Com a nova modalidade, esses custos deixaram de existir.

Pelo lado do gestor, percebemos o menor envolvimento dos servidores nos procedimentos licitatórios, uma vez que não se trata mais de uma comissão, mas de um pregoeiro que está diretamente envolvido na avaliação das propostas e das habilitações. Isso também vale em uma eventual fase recursal, que ocorreria em uma única vez, a despeito das licitações tradicionais. Além disso, o uso da internet possibilita a racionalização do uso de materiais

1 [http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01\\_a\\_10\\_informativo\\_comprasnet\\_dados\\_gerais\\_2013.pdf](http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01_a_10_informativo_comprasnet_dados_gerais_2013.pdf)

de expediente e de informática definido no Plano de Contas do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), como aqueles “utilizados diretamente os trabalhos administrativos, nos escritórios públicos, nos centros de estudos e pesquisas, nas escolas, nas universidades, etc.” (STN, 2013).

Outro avanço está na importância dada à transparência, facilitada por meio da rede mundial de computadores. O cidadão passou então a exercer maior controle social dos atos administrativos realizados e maior possibilidade de avaliar e eventualmente questionar os gastos públicos dos agentes, bem como discutir as prioridades tomadas pelo Estado em suas políticas públicas. Dessa forma, é possível um trabalho conjunto da sociedade com o governo para melhor fiscalização do uso do bem público nas esferas federais, estaduais e municipais.

Diplomas passaram a favorecer e incentivar as microempresas e empresas de pequeno porte, como a Lei Complementar 123, por meio do tratamento diferenciado para licitação cujo valor estimado seja de R\$ 80.000 (oitenta mil reais) ou inferior, do empate ficto e da possibilidade de os licitantes exigirem subcontratações no valor até de 30% do total.

Abriu-se o espaço também para o incentivo ao desenvolvimento nacional, por meio da Lei nº 12.349/10, utilizando-se das compras públicas como um meio para atingir esse fim. Seu objetivo estava atrelado às políticas industriais do governo, por meio de incentivos à pesquisa e inovação e margens de preferência, conforme Art. 3º da Lei 8.666, cabendo destacar que ela levava em consideração, por exemplo, a “geração de emprego e renda; efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais e desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País” (BRASIL, 1993), claros aspectos voltados ao desenvolvimento.

Dadas essas novas direções, parece que o ordenamento jurídico caminha para mudanças ainda mais profundas no campo das compras governamentais. Em 4 de agosto de 2011, entra em vigor a Lei nº 12.462/11, o Regime Diferenciado de Contratações, voltado para as obras dos eventos desportivos que ocorrerão em 2014 e 2016 bem como a provisão de infraestrutura de “aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km das cidades sedes dos mundiais” (BRASIL, 2011).

Ela traz em seu bojo características interessantes que podem dar prosseguimento aos esforços iniciados para as reformas das licitações e possibilitar a prosperidade não só da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, mas também de outro

importante princípio constitucional da eficiência. Os resultados esperados apontam para a maior desburocratização dos processos, visando a contratações mais céleres e satisfatórias ao bem público.

Na atualidade, ganha ainda mais notoriedade a relevância na pesquisa dessas inovações, uma vez que há estudos apresentados no Congresso para a modernização de compras, nos quais se percebe a replicação desses aspectos inovadores. Em outras palavras, ainda que o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), estabelecido em caráter de exceção, de fato não venha a ser utilizado na sua totalidade, muitos mecanismos poderão permanecer e ser aplicados em licitações futuras.

Diante do exposto, o objetivo desse artigo é destacar quais são as principais mudanças voltadas para a eficiência propostas pelo RDC, que poderão inclusive nortear as novas normas do setor de compras governamentais.

---

## 2. DESENVOLVIMENTO

---

Para tanto, em um primeiro momento, para melhor compreensão, será posto um breve histórico da Lei nº 12.461/11, desde sua concepção até a sua sanção.

---

### 2.1. HISTÓRICO DO RDC

---

Para entendermos o surgimento de estudos para sanção da Lei Diferenciada de Contratações, faz-se necessário primeiramente entender a inserção de nosso país no contexto olímpico. A retrospectiva inicia-se com os Jogos Panamericanos de 2007, sediados no Rio de Janeiro.

O evento se revelou um sucesso. Na avaliação do Comitê Olímpico Internacional, foi o maior de todos os tempos. Diante dessa avaliação, nosso país adquiriu respaldo e bom retrospecto para voos ainda maiores.

Diante da possibilidade de receber a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, o governo brasileiro, iniciou todos os procedimentos para os preparativos de candidatura. A vontade política estava determinada no sentido do aval positivo para a realização das competições em terras tupiniquins.

Contudo, há de se convir que os Jogos Panamericanos não se comparavam em magnitude com os que se pretendiam sediar. Enquanto que, em 2007, oito mil atletas participaram das competições, para as futuras, haveria uma expectativa de receber vinte e cinco mil atletas dos mais variados países.

Após sua eleição como país para sediar as com-

petições, com as experiências percebidas nos jogos ocorridos no Rio de Janeiro e com as projeções de aumento de demanda, diagnosticou-se que a infraestrutura não se revelava suficiente para atender ao fluxo de visitantes de vários países, à crescente mobilidade de pessoas entre as sedes da Copa bem como à estrutura esportiva exigida pelos padrões de qualidade internacionais. Some-se a isso o pouco tempo para tornar tudo isso uma realidade.

O Governo, ao realizar o planejamento das atividades, encontrou um sério gargalo nos processos licitatórios e no respectivo arcabouço jurídico que os fundamentavam, uma vez que não fornecia a celeridade necessária para o cumprimento dos prazos. Algo de imediato deveria ser feito.

É importante mencionar que já havia tentativas no sentido de promover o aperfeiçoamento nas compras governamentais por meio de Projetos de Lei (PL), como o nº 146/2003. De um de seus anexos, gerou-se o PL nº 7.709/2007, posteriormente denominado PLC nº 32/2007.

Essa medida permaneceu parada no Senado por causa das discussões geradas pelos seus dispositivos desde o dia 2 de junho de 2010. Dada a premente necessidade de dar celeridade às obras da Copa e das Olimpíadas, o Poder Executivo acrescentou o tema a uma lei de conversão de uma medida provisória, cujo objeto estava atrelado a assuntos da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

Diante dessas tratativas, gerou-se uma grande polêmica no Congresso Nacional, resultando em uma Ação de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 4.645<sup>2</sup> no Supremo Tribunal Federal (STF).

Entre as discussões ainda são constantemente levantadas e as críticas ao novo regime continuam, mas é bem verdade que o Governo Federal mantém sua posição, enaltecendo os seus avanços em relação à Lei nº 8.666/93. Além disso, reforça e já colhe os primeiros frutos com resultados práticos de agilidade processual nos procedimentos licitatórios regidos pela nº Lei 12.462/11.

## 2.2 INOVAÇÕES

Vejamos a seguir algumas características que podem tornar as compras governamentais mais competitivas, eficientes e transparentes.

### 2.2.1. MAIOR COMPETITIVIDADE

A Lei 12.462/11 traz em si muitas caracterís-

ticas que viabilizam maior competição entre os licitantes, em especial, cabendo mencionar o orçamento sigiloso, como é posto por alguns estudiosos no assunto, mas é preferível se utilizar a expressão "sigilo temporário de orçamento". (RIBEIRO; PRADO; PINTO JÚNIOR, 2012, p. 68). Em situações em que é de conhecimento de todos os licitantes o valor de referência de uma obra, por exemplo, eles, ao fazerem suas propostas, em geral não tomam por base a utilização da sua melhor capacidade técnica, mas fundamentam suas propostas em torno do valor lançado pela Administração.

O orçamento sigiloso proposto no novo diploma, aspecto legal encontrado nas licitações dos Estados americanos de Ohio, Arizona e Carolina do Sul e exigida pelo Banco Mundial a partir de 2010, para citar alguns exemplos, possibilita maior assimetria de informação entre o governo e os participantes do certame.

Em termos estatísticos, ela permite maior variância e desvios padrão dos valores a serem propostos pelas empresas. Em outras palavras, há maior probabilidade de diversidade de lances em relação ao preço posto pela Administração. Imperará, então, um ambiente competitivo no qual a empresa terá a obrigação de fazer uso das suas melhores técnicas para o cumprimento do objeto e oferta de melhor proposta. Os preços colocados também serão valores mais coerentes com as práticas do mercado. Acresça-se que a prática da cartelização também seria dificultada pelo sigilo do orçamento.

Cabe destacar que os defensores desse regime argumentam que ele não atenta contra o princípio da publicidade, uma vez que o valor orçado pela Unidade permanecerá sigiloso apenas em caráter temporário e os órgãos de controle poderão ter acesso sempre que necessário aos dados. Todo esse procedimento também visa não só à competitividade, mas também à eficiência do gasto público, princípio também presente na Constituição.

Outra inovação está no maior incentivo à disputa entre as empresas que não apresentarem a melhor proposta, quando a diferença de um dos lances se mostrar abaixo dos 10% em relação ao do melhor colocado. Na prática, elas poderão apresentar lances intermediários, dando-se um destaque maior ao *ranking* das melhores propostas durante o certame, a despeito do observado na Lei 8.666/93. A importância se dá em eventual declínio da primeira colocada no processo licitatório e a viabilidade,

2 A petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.645 foi proposta pelos partidos PSDB, DEM e PSS

mesmo após esse fato, de êxito por parte da Administração na contratação pretendida.

Argumenta-se, também, que a negociação aumentará a competitividade entre os licitantes, uma vez que ocorre em caráter sigiloso, de maneira que, pressionada pela assimetria informacional, é forçada ainda mais a explorar a sua capacidade técnica para vencer as propostas de outras concorrentes e, até mesmo, buscar não ser desclassificada.

Nesse ambiente competitivo, o gestor ainda poderá negociar em aspectos ainda mais amplos do que o permitido no pregão eletrônico, para além da redução do preço. Maiores vantagens podem ser alcançadas por meio de alterações contratuais da minuta e seus anexos, caso haja comprovação de benefícios para a Administração.

### **2.2.2. MAIOR EFICIÊNCIA**

Percebe-se que a Lei 8.666/93 realiza grande esforço em descrever os passos para realização de uma licitação de obras e serviços de engenharia. São postos vários aspectos a serem observados pelo gestor e a serem cumpridos à risca pelas empresas. Contudo, não é possível esgotar nos editais todas as especificações necessárias para a consecução do objeto.

Além disso, há perceptível carência de projetos básicos de qualidade e os valores de referência nem sempre estão adequados ao mercado. O Tribunal de Contas da União aponta em seu relatório FISCOBRÁS 2012, que cerca de 45% dos empreendimentos apresentaram deficiências no projeto, provocando paralisações nas obras e necessidade de celebração de termos aditivos.

Pelo lado da empresa, percebe-se também que essas realizam os chamados “jogos de planilhas” para assim auferirem mais lucros após a celebração contratual, por meio de termos aditivos, que se tornaram regra em vez de exceção, por meio de apontamento de fatos não previstos inicialmente, exigindo-se desembolsos adicionais por parte do contratante para a continuação da obra.

Com a contratação integrada, prevista no Regime Diferenciado de Contratações, os projetos básico e executivo poderão ser realizados pela licitante vencedora. No caso, competirá à Administração a apresentação de anteprojeto de engenharia, que se difere daquele pelo nível de detalhamento das informações do memorial descritivo, dos custos e das plantas.

Dessa feita, os termos aditivos não serão justificados por falhas de projeto, apenas nos casos de força maior ou fortuito ou por motivação do contratante.

Há também previsão na lei para a possibilida-

de de incentivos pecuniários pelo desempenho das empresas, segundo padrões estabelecidos em edital. Essa nova característica da norma privilegia o cidadão, na medida em que algumas obras impactam diretamente o cotidiano da população, como obras de ampliação de estradas e de aeroportos. A conclusão antecipada gera retornos sociais para a sociedade e financeiros para as contratadas. Da mesma forma, incentiva a utilização, por parte das empreiteiras, de técnicas mais avançadas de construção civil em prol da qualidade do objeto a ser entregue.

Não se trata apenas da economia de recursos financeiros, mas também infere da redução de tempo nos processos administrativos regidos pelo RDC. Com as modificações reduzir, em média, em 32% a mora para realização de uma licitação (RIBEIRO; PRADO; PINTO JÚNIOR, 2012, p. 34) por meio de alguns fatores, como a inversão de fases e a unicidade recursal (também observada no pregão).

### **2.2.3. MAIOR TRANSPARÊNCIA**

Mediante o incentivo do uso dos meios eletrônicos presentes na redação da lei, o RDC privilegia a transparência dos atos administrativos, por meio da possibilidade de acompanhamento do processo licitatório em qualquer lugar, bastando tão somente o uso da internet.

A transparência já é nítida e consagrada não só no pregão eletrônico, mas também nos leilões realizados na ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) e tem surtido efeitos positivos, motivo pelo qual é também reproduzida no novo Regime e incentivada no ordenamento jurídico.

## **3. CONCLUSÃO**

São 21 anos da Lei Geral de Licitações. O contexto vivenciado na época difere dos dias atuais e as necessidades são outras. Além de que, a participação popular está cada vez mais presente na elaboração e na fiscalização das políticas do governo, com imposição normativa por emenda constitucional, exigem do gestor o uso mais eficiente do dinheiro público.

O artigo expôs as principais inovações observadas no Regime Diferenciado de Contratações, demonstrando que os novos procedimentos poderão, caso haja aprovação do Congresso Nacional, ser aplicados à futura Lei de Licitações.

Houve avanços significativos nos procedimentos adotados nas compras públicas como a inversão de fases, uso do meio eletrônico, remuneração vari-

ável e orçamento sigiloso, características observadas hoje no novo Regime que apontam para mudanças futuras na Lei 8.666/93.

Em dezembro de 2013, a proposta para modernização das compras entregue ao Senado para votação já contempla muitos aspectos inovadores apresentados pelo RDC e procura ainda inserir outros pontos substanciais para readequar a Lei Geral de Licitações. A busca pela eficiência legal ainda se mostra um árduo caminho para se chegar ao seu ideal.

Contudo, há de se considerar que mudanças dessa ordem nem sempre são bem aceitas inicialmente. Se, para instituir o Regime Diferenciado, acaloradas discussões foram levantadas, quanto mais uma lei relativamente flexível e menos burocrática que substituirá a que já subsiste por mais de duas décadas, cuja concepção se deu para combater as práticas de corrupção nas compras públicas. Ou seja, para os mais conservadores, flexibilizar as regras soaria como imprudente e tornaria a máquina administrativa ainda mais suscetível a práticas danosas ao Erário.

Além das dificuldades para se concordar com as mudanças, há ainda que somar o fato de que compete à União legislar sobre as licitações em âmbito nacional. Desta forma, as alterações esperadas podem não ocorrer em curto prazo.

Pode-se observar, no entanto, que as novas direções para as compras governamentais apontam cenários favoráveis para a Administração Pública, mas cabe, desde já, ao gestor promover no cotidiano a eficiência dos atos administrativos com vistas ao cum-

primento da missão institucional de sua organização.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Leis 8.666** de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2014.

BRASIL. **Lei 10520** de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10520cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10520cons.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2014.

BRASIL. **Lei 12.462** de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC [...]. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l12462cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l12462cons.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2014.

RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro; PINTO JUNIOR, Mario Engler. **Regime diferenciado de contratação: licitação de infraestrutura para a copa do mundo e olimpíadas**. São Paulo: Atlas, 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari. Como reformar licitações?, In: **Interesse Público**. Belo Horizonte, v. 54, p. 20-21, mar./abr. 2009.



Agência Força Aérea / © Sgt Johnson