

Análise de maturidade da institucionalização dos acordos de compensação no Comando da Aeronáutica

Maturity analysis of the institutionalization of offset agreements in the Air Force Command

Análisis de la madurez de la institucionalización de los acuerdos de compensación en el Comando de la Fuerza Aérea

Ten Cel Int Diógenes Lima Neto, Mestre
Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica - SEFA
Brasília/DF - Brasil
diogeneslima@hotmail.com

RESUMO

Considerando-se a crescente competitividade global, as nações sempre buscam alternativas para alavancar seu desenvolvimento. Nesse sentido, os acordos de compensação têm sido utilizados, historicamente, como uma ferramenta para alcançar esse objetivo. No Brasil, em particular no Comando da Aeronáutica (COMAER), âmbito desta pesquisa, tais acordos vêm sendo implementados desde a década de 1950. Todavia, com a criação do Ministério da Defesa, em 1999, e a edição da Portaria Normativa nº 764/MD, de 2002, a qual rege o tema, uma nova institucionalização desse processo ocorreu. Assim, o objetivo da presente pesquisa foi analisar a maturidade da institucionalização do processo de acordos de compensação no COMAER. Nesse sentido, elaborou-se um questionário, com 40 questões, a partir do modelo preconizado pelo *Business Process Maturity Model* (BPMM), por sua abrangência. Os respondentes foram Oficiais do COMAER que atuaram sobre aquele tipo de acordo, no período 2008-2012. Após uma análise de viés dos resultados, apurou-se que apenas três, das cinco dimensões analisadas, apresentaram vieses positivos de maturidade. Desta forma, de acordo com esses resultados, é razoável concluir que a institucionalização em questão ainda não está suficientemente madura no COMAER.

Palavras-chave: Institucionalização de processos. Maturidade de processos. Acordos de compensação. Licitações internacionais.

Recebido / Received / Recibido
27/04/14

Aceito / Accepted / Aceptado
27/05/14

ABSTRACT

Considering the growing global competitiveness, nations always search for ways of leveraging their development. In this sense, offset agreements have been used, historically, as a tool for reaching that goal. In Brazil, particularly at the Air Force Command (COMAER), the scope of this research, such agreements have been implemented since the 1950s. Nevertheless, with the establishment of the Ministry of Defense, in 1999, and the release of the Ministerial Order No 764/MD, in 2002, which rules this subject, a new institutionalization of that process occurred. Thus, the purpose of this study was to analyze the maturity of such institutionalization at COMAER. In order to do so, a questionnaire, with 40 questions, was built using the Business Process Maturity Model framework (BPMM), because of its wide scope. Respondents were COMAER officers who have worked with this kind of agreement in the period 2008-2012. After a bias analysis from the results, it was noticed that only three dimensions, from the five considered, have shown a positive bias. Thus, considering these results, it's reasonable to come to the conclusion that such institutionalization isn't mature enough at COMAER.

Keywords: Institutionalization of processes. Matureness of processes. Compensation agreements. International bids.

RESUMEN

Teniendo en cuenta la creciente competitividad global, las naciones siempre buscan alternativas para elevar su desarrollo. En consecuencia, los acuerdos de compensación se han utilizado históricamente como una herramienta para eso. En Brasil, en particular en el Comando de la Fuerza Aérea (COMAER), el dominio de esta investigación, tales acuerdos se han aplicado desde la década de 1950. Sin embargo, con la creación del Ministerio de Defensa, en 1999, y la promulgación de la Ordenanza N° 764/MD, de 2002, que regula el tema, una nueva institucionalización de este proceso ocurrió. Así que el objetivo de esta investigación fue analizar la madurez de la institucionalización del proceso de los acuerdos de compensación en el COMAER. Para ello, se preparó un cuestionario con 40 preguntas del modelo propugnado por el Modelo de Madurez de Procesos de Negocio (BPMM), por su amplitud. Los encuestados fueron oficiales del COMAER que trabajaron en este tipo de acuerdos, en el período 2008-2012. Después de un análisis de los resultados, se encontró que sólo tres de las cinco dimensiones analizadas mostraron rasgos positivos de la madurez. Por lo tanto, según estos resultados, es razonable concluir que la institucionalización en cuestión todavía no está lo suficientemente madura en el COMAER.

Palabras-clave: Procesos de institucionalización. Madurez del proceso. Acuerdos de compensación. Licitaciones internacionales.

1 INTRODUÇÃO

No contexto da competição comercial globalizada deste novo milênio, acirrada pelas graves e sucessivas crises financeiras recentes ao redor do mundo, muitos governos ainda buscam modelos e instrumentos a fim de alcançar um patamar de desenvolvimento robusto para suas nações.

Neste sentido, o uso do poder negocial inerente às compras governamentais, sobretudo quando em importações na área de defesa, tem sido uma destas estratégias, dada a dimensão dos valores usualmente envolvidos. Por outro lado, há que se observar que essas mesmas aquisições representam esforços e riscos substanciais para os países, seja do ponto de vista orçamentário, financeiro ou político, entre outros (LIMA NETO, 2012).

Uma forma de contornar tal sacrifício foi oferecer uma *mais valia* à nação compradora, ampliando o alcance dos benefícios naquelas importações e minimizando os eventuais impactos

negativos relacionados. Desta forma, os fornecedores estrangeiros passaram a oferecer, de forma vinculada ao contrato comercial de importação, um acordo de compensação (ou *offset agreement*) ao país comprador, tornando tais aquisições mais aceitáveis à sociedade. Não por acaso, essa abordagem tomou vulto a partir do término da II Guerra Mundial, quando se buscavam formas de recuperar e financiar a infraestrutura industrial e de defesa da Europa Ocidental e do Japão (MODESTI; AZEVEDO, 2004; JONES, 2002).

Por outro lado, para que este tipo de instrumento alcance benefícios sinérgicos com a indústria, há que existir uma política específica, que permita uma ação governamental coordenada e efetiva. No Brasil, no âmbito do Ministério da Defesa (MD), a Portaria Normativa n° 764/MD, de 2002, constitui-se no marco regulatório pertinente, e este estabelece uma política de acordos de compensação comum às Forças Armadas.

Todavia, tendo-se em conta que a referida portaria foi publicada três anos após a criação do Ministério da Defesa, é razoável argumentar que a mesma foi editada num momento em que aquele órgão ainda se encontrava em fase de amadurecimento institucional. Ademais, relativamente ao *locus*, é importante salientar que o citado marco atua somente sobre organizações militares, ou seja, instituições com culturas organizacionais antigas e rígidas, onde *hierarquia* e *disciplina* são palavras de ordem.

Deste modo, as iniciativas, até então, isoladas e normatizadas acerca desse assunto, tiveram de ceder a essa nova realidade. Em outras palavras, o advento de uma política comum sobre o tema provocou, nas três Forças, uma nova institucionalização dos procedimentos relacionados à implementação deste tipo de acordo (LIMA NETO, 2012).

No caso do Comando da Aeronáutica (COMAER) em particular, âmbito deste artigo, sabe-se que, decorrida mais de uma década da edição da citada portaria, diversos acordos de compensação já foram firmados, a ponto de aquele órgão ser considerado o de maior *expertise* nesse assunto (IVO, 2004).

No entanto, não existe nenhum estudo feito no sentido de se analisar como se encontra a maturidade da institucionalização daquele processo no COMAER, sendo este, portanto, o objetivo do presente estudo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fim de se entender a dinâmica e as implicações da institucionalização de um processo nas instituições, faz-se necessário compreendermos, antes, algumas abordagens da teoria institucional das organizações, sua relação com o conceito de maturidade de processos, bem como, ainda, conhecer o modelo BPMM (*Business Process Maturity Model*) de avaliação de maturidade de processos.

Por fim, cumpre apresentar o conceito de acordos de compensação e sua evolução no âmbito do COMAER.

2.1 Teoria institucional das organizações

Para que se possa avaliar a institucionalização dos procedimentos relacionados à implementação de acordos de compensação no Comando da

Aeronáutica, faz-se necessário compreender, antes, alguns aspectos importantes relacionados à teoria institucional das organizações, pois, como argumenta Zucker (1977 apud TOLBERT; ZUCKER, 1999), a institucionalização pode ser entendida tanto quanto um processo, quanto um estado qualitativo.

De todo modo, a começar pelo conceito de *instituição* em si, podemos nos socorrer da definição de North, o qual afirma que esta é:

[...] a forma como estruturamos a interação humana – política, social e econômica. As instituições constituem o quadro de incentivos de uma sociedade. São feitas de **regras formais** (constituições, leis e regras), **constrangimentos informais** (normas, convenções e códigos de conduta) e as características da sua aplicação. (NORTH, 2005 apud CUNHA; REGO; CABRAL-CARDOSO, 2007, p. 290, grifo nosso).

Do que se observa nesta conceituação, a mesma inclui aspectos estruturais (constituições, leis, regras, normas, códigos, etc.) e dinâmicos (interação humana e características da aplicação).

Selznick (1957), por sua vez, fazia uma distinção entre os conceitos de *organização* e *instituição*, pois entendia que o primeiro estaria voltado às atividades racionalmente elaboradas para o alcance de algum objetivo, enquanto o segundo teria mais um aspecto de resposta social natural a um problema. No entanto, o mesmo autor alertava que esses conceitos não eram excludentes, podendo, em realidade, ser uma mistura de ambos.

Por outro lado, conforme ensinam Cunha, Rego e Cabral-Cardoso (2007), existem ao menos três gerações do institucionalismo, a saber:

a) *velho*, em que se destacam questões como influência, poder, coligações, estruturas informais e valores concorrentes;

b) *novo*, onde aspectos como legitimidade, campos organizacionais, rotinas, roteiros e esquemas são enfatizados; e

c) *neo*, que procura sintetizar as duas abordagens anteriores e ir além, tratando de temas como sistemas de significados, sistemas simbólicos, processos de regulação e sistemas de governação.

Goodman, Bazerman e Conlon (1980), por seu turno, a partir de seus estudos sobre a institucionalização de mudanças organizacionais planejadas, trouxeram à tona o conceito de *ato*

institucionalizado, entendendo este como um “comportamento que persiste ao longo do tempo, é realizado por dois ou mais indivíduos em resposta a estímulos comuns, e existe como um fato social” (GOODMAN; BAZERMAN; CONLON, 1980, p. 218).

Assim, pelo que se pode notar, um ato institucionalizado precisa apresentar três aspectos fundamentais:

a) *persistência*, ou seja, não pode se tratar de um casuísmo, havendo, pois, que perdurar ao longo do tempo;

b) *execução por muitos*, valendo dizer que não pode se tratar de um ato individual e isolado. Por conseguinte, questões de aprendizado, divulgação e transmissão, entre outras, são relevantes; e

c) *existência como fato social*, o que significa que o ato em questão deve ser entendido, por aquele grupo social, como a maneira correta de se proceder.

De outro modo, Zucker (1987), ao analisar as teorias institucionais da organização e ao discorrer sobre esta enquanto instituição, argumentou que é comum surgirem processos que são institucionalizados a partir de dentro da própria organização ou, ainda, a partir da imitação de outras organizações congêneres. Assim, Zucker, sobre estas questões, afirma que:

[...] atos e estruturas inseridas em organizações (onde as 'rotinas' e os papéis estão altamente formalizados e têm continuidade ao longo do tempo) são mais prontamente institucionalizadas do que aquelas inseridas em estruturas de coordenação social informais alternativas [...]. Elementos já institucionalizados podem 'contaminar' outros elementos, num processo de **contágio de legitimidade**. (ZUCKER, 1987, p.446, grifo nosso).

Note-se que a legitimidade de um processo institucionalizado é um fator muito importante para as organizações, sobretudo públicas, dada a legalmente limitada discricionariedade de seus administradores. Este aspecto acaba por contribuir para que tais organizações optem por mimetizar estruturas e procedimentos umas das outras. De fato, segundo Kostova e Roth (2002, p. 215), “[...] as organizações que compartilham o mesmo ambiente irão empregar práticas similares e desta forma se tornam ‘isomórficas’ umas com as outras”.

Neste sentido, segundo DiMaggio e Powell (1983 apud KOSTOVA; ROTH, 2002) e Cunha, Rego e Cabral-Cardoso (2007), os processos que conduzem ao isomorfismo podem ser classificados em três categorias, quanto à motivação:

a) *Isomorfismo coercitivo*, fruto da “influência política legítima, sendo exercido formal ou informalmente por umas organizações sobre outras que dela dependem”. Exemplo: ação das agências e órgãos reguladores do Estado.

b) *Isomorfismo mimético*, resultante das “respostas estandardizadas das organizações à incerteza”. Trata-se, efetivamente, de copiar comportamentos de sucesso de outras organizações.

c) *Isomorfismo normativo*, usualmente fruto das “pressões de profissionalização”. Segundo os mesmos autores, as duas principais fontes deste tipo de isomorfismo seriam: (1) a socialização profissional operada nas universidades e nas associações profissionais da especialidade; (2) a importância das redes de profissionais na difusão de modelos de actuação (sic) posteriormente definidos pelas organizações. Encaixa-se neste caso, por exemplo, a Ordem dos Advogados do Brasil.

Todas as percepções dos autores supracitados são contributos importantes para a compreensão do estudo em causa e, indubitavelmente, apontam as diversas forças e atores relevantes numa análise deste conceito no contexto de acordos de compensações no COMAER. Adicionalmente, constata-se a visão da institucionalização como mais um dos diversos processos inerentes às organizações, independentemente de estas serem de natureza civil ou militar.

2.2 Institucionalização no contexto de maturidade de processos

Tem-se observado, recentemente, um crescimento notável da importância dos processos organizacionais, incluindo-se os de institucionalização. Conforme argumentam Lockamy III e McCormack (2004), tal crescimento decorre do fato de que, atualmente, as organizações são desafiadas a enfrentar níveis cada vez maiores de competição global, com reflexos nos tempos de resposta aceitáveis e na redução dos ciclos de vida de produtos e serviços.

Por conseguinte, tornou-se relevante não apenas o produto final que se oferece (bem ou serviço), mas, também, o *modus operandi* (modo de operação) que permite às organizações alcançarem altos níveis de competitividade. Por esta razão, tais conjuntos de procedimentos organizacionais passaram a ser considerados *ativos estratégicos*, particularmente

quando altamente integrados (LOCKAMY III; MCCORMACK, 2004).

Este entendimento levou as organizações a dedicar, àqueles processos, investimentos e desenvolvimentos contínuos (LOCKAMY III; MCCORMACK, 2004), a fim de se alcançar maturidade em nível institucional, garantindo a obtenção de resultados melhores. Assim, emergiu, também, a necessidade de se buscarem formas de dimensionar e avaliar tal maturidade, o que fez surgirem diversas abordagens para viabilizar esta tarefa. Efetivamente, conforme atesta Rohloff.

a noção de maturidade tem sido proposta [...] para avaliar a situação das organizações em termos de implementação de um programa específico ou da qualidade de um processo. (ROHLOFF, 2010, p. 384).

De fato, diversas áreas já possuem esta abordagem em seu arcabouço teórico, como, por exemplo, a de Gestão da Qualidade, com o *Quality Management Maturity Grid* (CROSBY, 1979), e a de Análise de Sistemas, com o *Capability Maturity Model – CMM* (Paulk *et al.*, 1993), sucedido pelo *Capability Maturity Model Integration – CMMI* (ROHLOFF, 2010).

A área de processos de negócios, relacionada ao objetivo deste trabalho, possui um modelo próprio para esse tipo de avaliação, qual seja, o *Business Process Maturity Model - BPMM*, do *Object Management Group – OMG*. Este, também partindo do princípio de que processos são ativos estratégicos (LOCKAMY III; MCCORMACK, 2004), define *maturidade de processos* como a medida do quanto estes estão explicitamente definidos, gerenciados, medidos, controlados e efetivos (BUSINESS PROCESS MATURITY MODEL, 2008).

Outro ponto relevante em relação à especificação BPMM é que esta contextualiza e harmoniza os conceitos de institucionalização e de maturidade de processos, pois afirma que o primeiro “é um aspecto crítico da implementação de qualquer processo” (BUSINESS PROCESS MATURITY MODEL, 2008, p. 72). Desta forma, segundo o BPMM (BUSINESS PROCESS MATURITY MODEL, 2008, p. 95), a institucionalização de um processo deve incluir:

a) A execução de um conjunto definido de *práticas de institucionalização* daquele processo, as quais envolvem: i) descrever o processo; ii) planejar o trabalho; iii) prover conhecimentos e habilidades; iv) controlar desempenho e resultados; e v) assegurar conformidade; e

b) A execução consistente daquele mesmo processo, de tal forma que este seja *persistente e reconhecido* como a forma como o trabalho deve ser feito.

Ao que se nota, as quatro primeiras práticas da letra “a”, acima, são coerentes, por sua vez, com o “novo institucionalismo” definido em Cunha, Rego e Cabral-Cardoso (2007), pois lidam com questões relacionadas à legitimidade, às rotinas e aos roteiros. Para além disso, ao referir-se à persistência e ao reconhecimento como a forma como o trabalho deve ser feito (fato social), evidencia-se um alinhamento à percepção de Goodman, Bazerman e Conlon (1980), anteriormente discutida.

Por fim, nota-se que a última prática de institucionalização apresentada pela especificação do BPMM, “assegurar conformidade”, nos remete à geração mais recente do institucionalismo, apresentada por Cunha, Rego e Cabral-Cardoso (2007) e nomeada de “neo”, em que aspectos de regulação e governação estão incluídos.

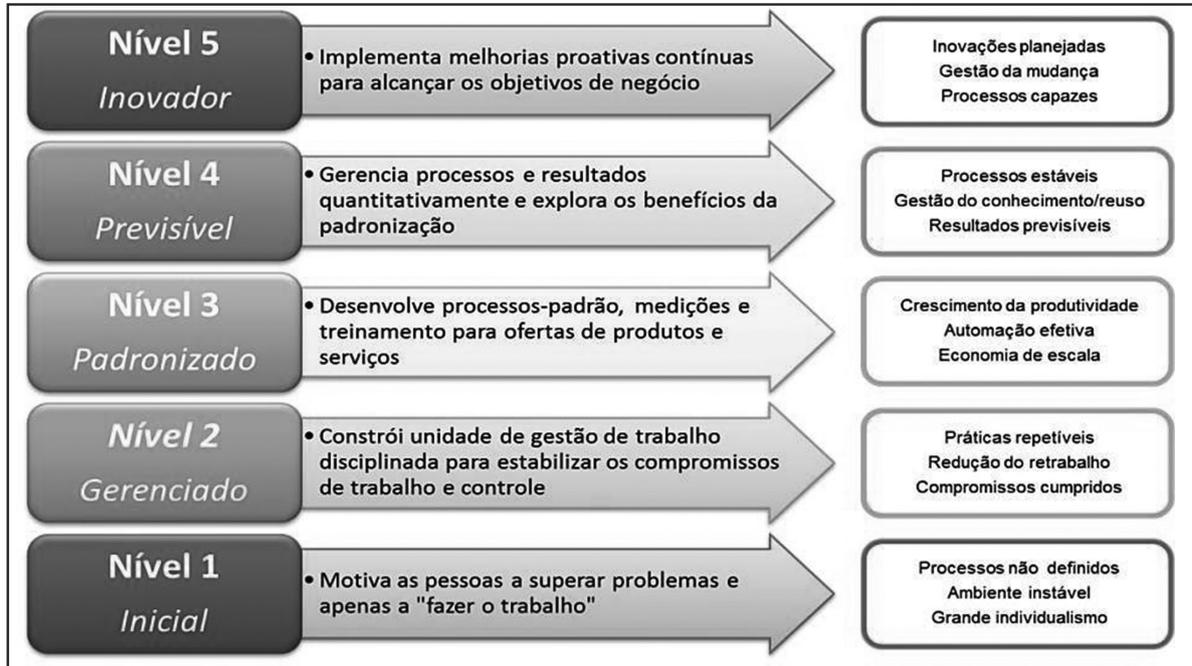
Desse modo, ao que se percebe, o BPMM é um modelo bastante abrangente no que diz respeito ao conceito em foco neste tópico, pois engloba as três gerações do institucionalismo, constituindo-se, assim, num ferramental adequado à avaliação do grau de institucionalização de um processo dentro de uma organização.

2.3 A maturidade da institucionalização de processos no BPMM

A especificação BPMM define o processo de maturidade como um caminho de melhoria evolucionária, o qual orienta a organização na transição para um ambiente de procedimentos maduros e disciplinados (BUSINESS PROCESS MATURITY MODEL, 2008). Quanto à aplicabilidade dessa especificação, a mesma afirma que “equipes de avaliação utilizam o BPMM para caracterizar a maturidade dos processos existentes numa organização e identificar seus pontos fortes e fracos” (BUSINESS PROCESS MATURITY MODEL, 2008, p. 66).

Em termos de estruturação da norma, o BPMM define 5 (cinco) níveis de maturidade, os quais contêm as seguintes características, conforme Figura 1 que segue:

Figura 1: Os níveis de maturidade do BPMM.



Fonte: Business Process Maturity Model (2008, p.73, grifo nosso).

Do que se observa, os níveis de maturidade do BPMM vão de 1 a 5. No nível 1, o de menor maturidade, as atividades são executadas quase que exclusivamente por força da iniciativa de seus colaboradores. Por outro lado, no nível 5, de maturidade máxima, até mesmo as forças de inovação já estão formalmente inseridas no contexto da organização, bem como já se possui uma abordagem definida quanto à gestão de mudanças.

Em termos de modelo de análise do nível de maturidade da institucionalização de um processo, o BPMM define 5 (cinco) *práticas de institucionalização* que devem estar presentes num processo organizacional qualquer e que, por conseguinte, podem ser avaliadas:

1. Descrever o processo;
2. Planejar do trabalho;
3. Prover conhecimentos e habilidades;
4. Controlar desempenhos e resultados; e
5. Assegurar conformidade.

Ainda segundo a especificação em tela, essas práticas de institucionalização envolvem e influenciam as diversas áreas da organização que lidam com aquele processo, atuando diretamente sobre sua implementação. Neste sentido, cada prática tem um determinado objetivo, conforme descrito no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1: As práticas de institucionalização e seus objetivos, segundo o BPMM.

Práticas de Institucionalização	Objetivo
Descrever o processo	Garantir que as pessoas que realizam o trabalho, bem como outros <i>stakeholders</i> , saibam como este deve ser feito, de forma que o processo seja executado de modo consistente por toda a organização.
Planejar o trabalho	Garantir que existam planos razoáveis para a realização do trabalho, de modo que as pessoas envolvidas e afetadas saibam qual o trabalho que deve ser executado, bem como disponham de tempo e recursos necessários.
Prover conhecimentos e habilidades	Garantir que as pessoas envolvidas no processo possuam os conhecimentos e as habilidades necessários ao cumprimento de seus papéis no mesmo.
Controlar desempenho e resultados	Garantir que a Administração tenha uma adequada visibilidade do trabalho executado e que, quando possíveis e apropriadas, ações corretivas sejam tomadas para cumprir os planos e se obter os resultados pretendidos.
Assegurar conformidade	Prover a Administração de uma garantia credível de que o processo está implementado conforme o planejado, bem como que este e seus resultados estão em conformidade com as leis, regulamentos, especificações, políticas organizacionais, regras de negócio, descrições de processos e procedimentos de trabalho.

Fonte: Business Process Maturity Model (2008, p.96, grifo nosso).

Desta forma, pelo que se depreende do BPMM, a maturidade da institucionalização de um processo, numa organização, depende de as citadas práticas estarem alcançando, adequadamente, os objetivos delineados no Quadro 1.

2.4 Acordos de compensação

Outro conceito central para os fins deste estudo é aquele relativo a acordos de compensação, também chamados *Offset Agreements*, em língua inglesa. Para uma compreensão mais holística, é mister que sejam apresentadas as conceituações utilizadas pelos principais atores do comércio internacional.

Neste sentido, pode-se partir do entendimento da Organização Mundial do Comércio (OMC) sobre o tema, manifestado no Acordo sobre Compras Governamentais, o qual traz a seguinte definição para o termo *Offsets*:

Offsets em compras governamentais são medidas utilizadas para encorajar o desenvolvimento local ou melhorar as contas do balanço de pagamentos por meio de conteúdo doméstico, licenciamento de tecnologia, requerimentos de investimentos, contracomércio ou requisitos similares. (WTO, 1994, p. 23, tradução nossa, grifo nosso).

Pelo que se observa, a OMC conceitua *Offsets* como exigências feitas por ocasião de compras governamentais, ou seja, não adstritas ao universo das aquisições de defesa.

Para além deste ponto de vista, é importante que se tenha, também, a percepção oriunda de um foro mais universalizado, nomeadamente daquele preconizado pela Organização das Nações Unidas - ONU. Nesse sentido, a *United Nations Commission on International Trade Law* – UNCITRAL, emitiu, em 1992, um guia sob o título “*Legal Guide on International Countertrade Transactions*” (UNCITRAL, 1992). Assim, aquele documento relaciona os acordos de compensação à importação de bens e/ou serviços de alto valor financeiro ou tecnológico, e pode envolver transferência de tecnologia, de *know-how* ou, ainda, investimentos e facilitação de acesso a outros mercados. Outro detalhe relevante é que tais não se restringem apenas ao âmbito da área de defesa, nem apenas a compensações de natureza industrial (UNCITRAL, 1992, p.8-9).

2.5 Acordos de compensação no COMAER

Apesar de as definições internacionais serem de fundamental importância, no Brasil o tema é regido pelos ditames da Portaria Normativa nº 764/MD, de 27 de dezembro de 2002, emitida pelo Ministério da Defesa, em que são aprovadas a política e as diretrizes de compensação comercial, industrial e tecnológica.

Assim, a citada Portaria apresenta, em seu Anexo II, as seguintes conceituações sobre o termo em pauta:

Compensação (Offset): É toda e qualquer prática compensatória acordada entre as partes, como condição para a importação de bens, serviços e tecnologia, com a intenção de gerar benefícios de natureza industrial, tecnológica e comercial.

Acordo de Compensação: É o instrumento legal que formaliza o compromisso e as obrigações do fornecedor estrangeiro para compensar as importações realizadas pelas Forças Armadas. Este acordo pode ser implementado mediante a inserção de uma cláusula de compensação em um contrato de aquisição, um contrato específico correlacionado com a compra, ou um acordo de cooperação industrial e tecnológica. (BRASIL, 2002, grifo nosso).

Do que se nota, a definição legal brasileira para o termo *Compensação (Offset)* aproxima-se mais daquelas preconizadas por organismos multilaterais internacionais, como OMC e UNCITRAL, conforme apresentados, pois engloba benefícios não apenas industriais, mas também tecnológicos e comerciais.

Por outro lado, percebe-se que a definição legal brasileira para o conceito de *Acordo de Compensação* também nos remete a um instrumento contratual, de caráter compensatório, vinculado a um contrato prévio de aquisição na área de defesa.

Por fim, ressalte-se que, para efeitos deste artigo, as conceituações sobre os termos *Compensação* e *Acordo de Compensação*, quando utilizados, serão sempre conforme definidos no contexto legal brasileiro.

3 METODOLOGIA

O modelo de análise utilizado no presente estudo segue a estrutura dialética proposta por Quivy e Campenhoudt (1995) para investigações na área de Ciências Sociais, a qual associa um ou mais conceitos centrais às suas dimensões correlatas e, cada uma destas, por sua vez, a um conjunto de indicadores específicos.

Também é importante ressaltar que este estudo circunscreveu-se ao universo do Comando da Aeronáutica (COMAER), conforme já antecipado. O período de análise considerado restringiu-se entre 2008 e 2012, inclusivamente.

Assim sendo, o levantamento das informações para a análise objetivada obedeceu à seguinte metodologia:

- Definiu-se o conceito central da pesquisa, qual seja, a institucionalização de processos, no caso, os de acordos de compensação, nos termos da discussão apresentada anteriormente;
- Escolheu-se o Business Process Maturity Model (2008), pelas razões já apresentadas, como o modelo de análise e avaliação da maturidade daquela institucionalização;
- Para cada uma das cinco práticas de institucionalização definidas pelo Business Process Maturity Model (2008), estabeleceu-se a respectiva dimensão de análise.
- Para cada dimensão, foi definido um conjunto de perguntas correlatas, sempre em conformidade com a especificação do Business Process Maturity Model (2008), perfazendo um total de 40 (quarenta) questões elaboradas na forma Likert, com graus de 1 a 5, sendo um para “discordo totalmente”, dois para “discordo”, três para “neutro/indiferente”, quatro para “concordo” e cinco para “concordo totalmente”.
- O método de seleção da amostragem dos entrevistados foi do tipo intencional, pois que

a escolha dos elementos a constituírem a amostra baseia-se na opinião de uma ou mais pessoas que são fortemente conhecedoras das características da população em estudo. (REIS, MELO, et al., 2001, p.40).

Desta forma, a pesquisa apoiou-se na experiência de profissionais que atuaram, direta ou indiretamente, em atividades de gestão de Acordo de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica (doravante chamados ACCIT), em nome do COMAER.

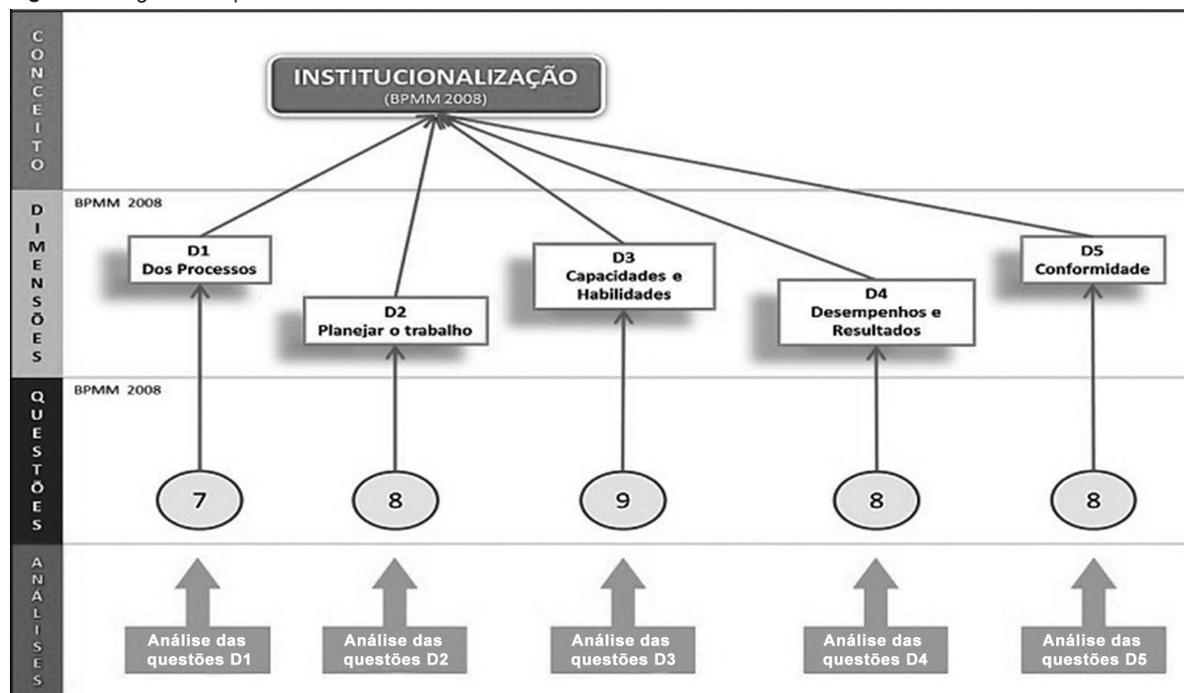
- Foi realizado um pré-teste entre 1 e 17 Fev. 2012, enviado a 16 (dezesseis) pessoas, das quais 7

(sete) responderam, dando uma taxa de resposta da ordem de 43,75%. Ajustes foram feitos, habilitando o questionário ao envio definitivo para a pesquisa.

- O questionário foi disponibilizado por meio de formulário elaborado na ferramenta *Google Docs*®.
- O período da pesquisa, desde a primeira solicitação de preenchimento até a última resposta obtida, foi de 27 Fev. 2012 a 31 Mar. 2012.
- Foram enviadas solicitações de preenchimento do questionário a 73 (setenta e três) Oficiais do COMAER, entre as patentes de capitão e coronel, inclusivamente.
- Os Oficiais aos quais foram enviadas as solicitações de preenchimento estavam alocados, naquele momento, nas seguintes organizações militares e civis: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR), Secretaria de Produtos de Defesa do Ministério da Defesa (SEPROD-MD), Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER), Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA), Comando-Geral de Pessoal (COMGEP), Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate (COPAC), Comissão Aeronáutica Brasileira em Londres (CAB-E), Depósito de Aeronáutica no Rio de Janeiro (DARJ), Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR), Escola Superior de Guerra (ESG), Instituto de Aeronáutica e Espaço (IAE), Instituto de Estudos Avançados (IEAv), Instituto de Fomento e Coordenação Industrial (IFI) e Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA).
- Uma vez que retornaram 38 (trinta e oito) questionários respondidos, dos 73 (setenta e três) enviados, tem-se que a taxa de resposta alcançada foi de 52,1%.

O diagrama apresentado na Figura 2, a seguir, resume a estrutura de pesquisa utilizada, conforme aqui explanado.

Figura 2: Diagrama esquemático do modelo de análise utilizado.



Fonte: Adaptado de Quilvy e Campenhoudt (1995).

Tendo-se tal estrutura como base para a operacionalização e medição do conceito central, foi possível, então, quantificar os resultados obtidos em cada uma das cinco dimensões estabelecidas.

Para tanto, procedeu-se a uma *análise de viés* efetuada da seguinte forma, considerando-se a distribuição percentual das respostas fornecidas: a) abstraíram-se todas as respostas neutras (grau 3) obtidas e seus percentuais relativos; b) somaram-se os percentuais relativos aos graus 4 e 5 de cada questão, vindo o montante a compor o *viés positivo* (VP) daquela questão; c) de forma similar, somaram-se os percentuais obtidos para os graus 1 e 2 de cada questão, este constituindo-se no seu *viés negativo* (VN); e d) subtraiu-se o viés negativo do viés positivo (VP-VN) de cada questão, obtendo-se o *viés resultante da questão* (VRQ).

Ao se somar todos os VRQ, em cada dimensão, e se dividir esse somatório pelo número de questões na forma Likert naquela mesma dimensão, obteve-se o *viés médio da dimensão* (VMD). Desta forma, ao se conhecer o VMD de cada dimensão, foi possível se obter um vislumbre da maturidade da institucionalização do processo em tela, com seus pontos fortes e fracos evidenciados, alcançando-se, assim, o objetivo desse estudo.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Primeiramente, na dimensão “Dos Processos”, notou-se a não concordância dos inqueridos quanto

à atual forma de escolha e designação de gerentes de ACCIT, fato este que, associado ao pouco tempo de experiência das equipes envolvidas no processo, pode vir a provocar crises de autoridade, por um lado, e de confiança, por outro. De todo modo, são características que atentam contra a internalização da prática, conforme entendida por Kostova e Roth (2002), apesar de a dimensão, como um todo, ter apresentado um ligeiro viés médio de 9%.

Outro aspecto marcante levantado pelo presente estudo, foi o fato de a maioria dos respondentes ter revelado uma percepção acentuadamente negativa relativamente às questões da dimensão “Planejamento”. Assim, mostraram-se sintomáticas as indicações de ausência de um sistema corporativo e informatizado que auxilie na gestão dos diversos ACCIT do COMAER, bem como a falta de coordenação entre os diversos gestores daquele tipo de acordo, e destes com os canais de comunicação institucionais, para fins de divulgação de resultados à sociedade.

No entanto, ainda naquela dimensão, nenhum sintoma parece mais grave do que a relatada falta de conformidade entre o planejamento orçamentário das OM e as necessidades de suas equipes gestoras de ACCIT e, para, além disso, a não-disponibilização efetiva dos recursos por parte do governo, conforme necessários.

Nota-se, em resumo, nesta dimensão, que duas componentes de contato externo estão falhando: uma de caráter de entrada (recursos do governo) e outra de saída (informação dos resultados alcançados à sociedade). Sabendo-se desse contexto, e retornando-se ao modelo BPMM para avaliação de maturidade, vê-se que não é possível afirmar que a dimensão relativa ao planejamento tenha alcançado o Nível 4 – Previsível, posto que, sem planejamento, não há que se falar em previsibilidade. Não por acaso, essa dimensão apresentou um viés médio abaixo de - 32%.

No que tange à dimensão “Capacidades e habilidades”, verifica-se que os inqueridos percebem a importância das atividades relacionadas a este aspecto, mas ressentem-se do número de cursos oferecidos internamente, de modo que evidencia-se uma demanda reprimida. Este contexto agrava-se quando se observa que a maioria dos respondentes informa que suas equipes não tiveram acesso a outras alternativas como *coaching* ou curso/treinamento em instituição privada, as quais minimizariam o impacto daquela carência. Desta forma, nota-se que esta dimensão da institucionalização, apesar de apresentar um viés médio superior a 25%, ainda possui aspectos a serem melhorados.

Outra dimensão de institucionalização prevista no BPMM, e avaliada pelo questionário, foi a relacionada a desempenhos e resultados. Neste sentido, ao se defrontar os inqueridos com aspectos de agilidade e/ou melhoria no processo, que se traduzem em bons

desempenhos e controle dos resultados, observou-se uma ambiguidade. Foram bem avaliadas, por exemplo, as questões relativas à obtenção de informações sobre cláusulas do ACCIT (VRQ de 42%) e à íntegra de seus termos aditivos (VRQ de 36,8%). Por outro lado, parece haver restrições fortes em pontos específicos como: informações sobre resultados alcançados pela implementação dos ACCIT (VRQ de -39,5%); forma atual de difusão de lições aprendidas (VRQ de -34,2%), bem como o registro do desempenho dos negociadores deste tipo de acordo (VRQ de -23,7%). Diante disso, o viés final dos respondentes a tal dimensão (VMD) foi ligeiramente negativo, da ordem de -1,3%.

Por fim, a última dimensão de institucionalização avaliada dizia respeito a aspectos de conformidade legal e normativa. Esta apresentou um viés final (VMD) fortemente positivo, superior a 18%, com especial destaque para as percepções acerca da contribuição da análise da conformidade legal da minuta do ACCIT, bem como da importância do Assessor Jurídico na fase de negociação daquele instrumento, as quais denotam boa internalização. Todavia, as respostas obtidas também indicam que nem sempre se teve aquele profissional à disposição, durante as negociações. Ademais, outra ressalva muito importante ficou evidente em relação ao ajustamento das normas de auditoria, no que tange às atividades de gestão dos ACCIT, denotando uma falha grave nesse sentido. O Quadro 2, a seguir, resume os resultados e a análise ora demonstrada.

Quadro 2: Resumo dos resultados obtidos na pesquisa (VMD), por dimensão considerada

		Destques positivos	Destques negativos
D1 – DO PROCESSO	9%	. Conhecimentos da rotina de aprovação de ACCIT	. Parâmetros para designação de gestor de ACCIT
D2 - PLANEJAR	-32-3%	. Qualidade dos “templates” . Apoio de consultores	. Ausência de sistema corporativo para ACCIT . Reuniões entre gestores de ACCIT (coord.) . Coord. com Comunicação Social . Planejamento orçamentário
D3 - CONHECIMENTOS	25,9%	. Participação em conferências, cursos em instituições privadas ou “coaching”	. Nº de cursos/treinamentos em gestão de ACCIT
D4 - DESEMPENHO	-1,3%	. Facilidade de informações sobre: créditos reconhecidos, cláusulas, TA, rotinas de TA	. Dificuldade em informações sobre: créditos reconhecer, resultados alcançados, lições aprendidas, registro desempenho negociadores
D5 - CONFORMIDADE	18,4%	. Verificação conformidade . Importância Assessor Jurídico . Pareceres reconhecimento de créditos . Revisão PAG	. Constância da presença de Ass. Jurídico . Adequação das atividades de auditoria da FAB e da OM

Fonte: O autor.

5 CONCLUSÃO

Como se viu na introdução deste trabalho, existem razões de cunho desenvolvimentista para os governos utilizarem a prática de acordos de compensação vinculados às suas importações na área de Defesa. Com o Brasil não é diferente e, conforme relatam Modesti e Azevedo (2004), há mais de meio século o Comando da Aeronáutica (COMAER) vem realizando operações dessa natureza.

Todavia, conforme apresentado, para que qualquer processo seja internalizado numa organização, ele precisa passar por um processo de institucionalização, ou seja, apresentar características de persistência, ser praticado por muitos e constituir-se num fato social (GOODMAN; BAZERMAN; CONLON, 1980). Ao se alcançar tal situação, sua operacionalização fica facilitada, oferecendo, assim, resultados mais robustos e menos episódicos.

Neste sentido, mostrou-se que há aspectos que funcionam como indutores à institucionalização, como a busca de legitimidade (CUNHA; REGO; CABRAL-CARDOSO, 2007), as formas coercitiva e mimética de isomorfismo (DIMAGGIO; POWEL, 1983 apud KOSTOVA; ROTH, 2002) e a recente tendência de tratar os próprios processos organizacionais como ativos estratégicos (LOCKAMY III; MCCORMACK, 2004).

No contexto brasileiro, apesar de acordos de compensação serem firmados há bastante tempo, o fato é que, com o advento da criação do Ministério da Defesa, em 1999, e a subsequente edição da Portaria Normativa nº 764/MD, em 2002, a qual rege o tema desde então, estes passaram por um novo processo de institucionalização. Todavia, nenhum estudo tinha sido feito, até o presente momento, para se analisar a maturidade que esta alcançou nas Forças Armadas, em geral, e no COMAER, em particular, âmbito e objetivo deste estudo.

Assim, para se realizar a referida análise, utilizou-se o modelo preconizado pelo BPMM (BUSINESS PROCESS MATURITY MODEL, 2008), por ser conceitualmente mais abrangente e por possuir estrutura específica para análise de institucionalização de processos, conforme

explanado. Desta forma, baseando-se nas práticas (ou dimensões) de institucionalização ali definidas, elaborou-se um questionário de acordo. Este, por sua vez, foi enviado a diversos Oficiais do COMAER que atuaram recentemente na área, a fim de se apurar, junto àquele público especializado, sua percepção acerca daquelas práticas.

Conforme ficou demonstrado pela análise dos dados obtidos, três das cinco dimensões de institucionalização apresentaram bons graus de maturidade, como *Processo, Conhecimentos e Habilidades e Conformidade Legal e Normativa*, o que indicaria que o processo de acordos de compensação estaria robustamente institucionalizado no COMAER.

No entanto, também se observou a existência de aspectos que atenuam bastante a força de tal assertiva. Neste sentido, foi revelador o fato de a dimensão relativa ao planejamento ter sido a mais mal avaliada. Além disso, ficou também evidente que há fatores externos ao COMAER que prejudicam essa mesma dimensão, nomeadamente aqueles relacionados ao planejamento e à execução orçamentárias.

Desta forma, de acordo com esses resultados, é razoável concluir que a maturidade da institucionalização dos acordos de compensação no COMAER ainda não está completa, podendo ser melhorada em diversos pontos.

No que tange às limitações ao estudo ora apresentado, destacam-se:

- a) o caráter prescritivo do modelo BPMM;
- b) o fato de o referido modelo ter vindo do setor privado, de sorte que sua aplicabilidade no setor público carece de verificação;
- c) o número de dimensões escolhidas;
- d) a limitação quanto ao período observado; e
- e) ter sido aplicado somente ao nível dos Oficiais.

Por fim, a título de trabalhos futuros, sugere-se um aprimoramento do questionário ora aplicado, sem fugir ao modelo BPMM, a fim de que o mesmo possa ser aplicado novamente ao COMAER, bem como às demais Forças, tornando possível uma comparação entre as mesmas. Assim, a partir de um tal estudo, seria possível sugerir melhorias na coordenação e na sinergia entre as Forças Armadas, nesse tema.

REFERÊNCIAS

- BUSINESS Process Maturity Model: BPMM. EUA: Object Management Group - OMG, 2008.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria Normativa nº 764/MD, de 27 Dez. 2002. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 35, 2002.
- CROSBY, P. B. **Quality is free**. New York: McGraw-Hill. 1979.
- CUNHA, M. P. E.; REGO, A.; CABRAL-CARDOSO, C. Teoria institucional. In: _____. **Tempos modernos: uma história das organizações e da gestão**. Lisboa, Portugal: Sílabo, 2007. p. 290-300.
- GOODMAN, P. S.; BAZERMAN, M.; CONLON, E. Institutionalization of planned organizational change. **Research in Organizational Behavior**, n. 2, 1980. p. 215-246.
- IVO, R. C. **A prática do offset como instrumento dinamizador do desenvolvimento industrial e tecnológico**. 2004. 157 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável)-Curso de Política e Gestão de C&T, Universidade de Brasília, 2004.
- JONES, W. E. The Value of Military Industrial Offsets. **Journal of International Security Assistance Management**, v. 24, n. 2, 2002.
- KOSTOVA, T.; ROTH, K. Adoption of an organizational practice by subsidiaries of multinational corporations: institutional and relational effects. **The Academy of Management Journal**, v. 45, n. 1, p. 215-233, 2002.
- LOCKAMY III, A.; MCCORMACK, K. The development of a supply chain management process maturity model using the concepts of business process orientation. **Chain Management: An International Journal**, v. 9, n. 4, p. 272-278, 2004.
- LIMA NETO, D. **A institucionalização do processo de acordos de offset no Comando da Aeronáutica do Brasil**. 2012. 104 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública)-Curso de Administração Pública, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, Portugal, 2012.
- MODESTI, A.; AZEVEDO, A. E. M. Offset: teoria e prática. In: PANORAMA DA PRÁTICA DO OFFSET NO BRASIL: uma visão da negociação internacional de Acordos de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica. Brasília, Suspensa, 2004.
- PAULK, M.; WEBER, C.; CURTIS, B.; CHRISSIS, M. B. **Capability maturity model for software**, version 1.1., Software Engineering Institute, Carnegie Mellon, Pittsburgh, 1993.
- QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de investigação em ciências sociais**. 5. ed. Lisboa, Portugal: Gradiva, 1995.
- REIS, E. et al. **Estatística aplicada**. Lisboa, Portugal: Sílabo, 2001. v. 2.
- ROHLOFF, M. Advances in business process management implementation based on a maturity assessment and best practice exchange. In: _____. **Information Systems and E-Business Management**, [S.l.], v. 9, n. 3, p. 383-403, 2010.
- SELZNICK, P. **Leadership in administration: a sociological interpretation**. [S.l.]: University of California, 1957.
- TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. The institutionalization of institutional theory. In: HARDY, S. R. C. A. C. **Studying organization: theory & method**. [S.l.]: SAG, 1999.
- UNCITRAL. **Legal guide on international countertrade transactions**. [S.l.]: [s.n.], 1992. Disponível em: <www.uncitral.org/pdf/english/texts/sales/countertrade/countertrade-e.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2013.
- WTO. **Agreement on government procurement: Uruguay Round Agreement**. [S.l.]: s.n., 1994. Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_01_e.htm>. Acesso em: 17 maio 2013.
- ZUCKER, L. G. Institutional theories of organization. **Annual Review of Sociology**, n. 13, p. 443-464, 1987.