

A Força Aérea Brasileira e as aquisições para operações de contingência

The Brazilian Air Force and the acquisitions for contingency operations

Fuerza Aerea Brasileña y las adquisiciones para operaciones de contingencia

*Tenente Coronel Intendente Alexandre Velloso Guimarães¹²

1 Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA), Distrito Federal, Brasil
2 Mestre em Ciências Contábeis



RESUMO

A pesquisa investiga as principais dificuldades e os respectivos fatores causais relativos aos procedimentos de aquisição de bens e serviços adotados pela Força Aérea Brasileira (FAB) para fazer face às operações de contingência em tempo de paz. Embora não diretamente contempladas na doutrina de mobilização, essas operações envolvem o consumo significativo de recursos e exercem grande impacto na sua imagem e reputação. A pesquisa qualitativa foi conduzida de forma que um mapa causal, contemplando a associação das dificuldades com suas causas, foi desenvolvido a partir dos dados emergentes de entrevistas semi-estruturadas e de dados documentais. Como estrutura conceitual, esse mapa foi posteriormente validado por meio do confronto com a teoria sobre contingências e assuntos correlatos. A pesquisa revelou os seguintes aspectos como principais dificuldades a serem equacionadas pela FAB, para a condução de operações de contingência sob o aspecto da logística de aquisições: influência da cultura dominante sobre contingências; pouca experiência em grandes contingências; cultura administrativa excessivamente focada em controle; pouco comprometimento com a Gestão do Conhecimento; e limitada atenção ao gerenciamento da cadeia de suprimento e seus riscos.

Palavras-chave: Aquisições. Operações de contingência. Força Aérea. Logística.

Recebido: 12/03/10

Revisado: 18/04/10

Accito: 24/05/10

*Autor: Alexandre Velloso Guimarães, Tenente Coronel Intendente da Aeronáutica, formado pela Academia da Força Aérea (AFA) em 1988, bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS) em 1993, mestre em Ciências Contábeis pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) em 1996 e pós-graduado (MBA) pela Universidade de Westminster, no Reino Unido. **Contato:** guima1500@uol.com.br

ABSTRACT

The research investigates the main difficulties and causes related to the acquisition procedures adopted by the Brazilian Air Force (BAF) to tackle contingency operations during peacetime. Although not covered by the war mobilisation doctrine, those operations involve significant consumption of resources and exert a great impact on the image and reputation of the organisation. The qualitative research was conducted in such a way that a causal map, associating main problems and causes, was developed from the findings emerged from semi-structure interviews and secondary sources. As a conceptual framework, it was subsequently validated by comparison with theories about contingencies and related subjects. The research revealed the following aspects as the main issues of contingency acquisitions to be addressed by the BAF: the influence of a dominant culture in the country, dismissive about contingencies; the short experience in large contingency events; an administrative culture excessively focused on control; the lack of commitment to knowledge management at the executive and management levels and a limited approach of supply chain management and supply chain risks.

Keywords: *Acquisitions. Contingency operations. Brazilian Air Force. Logistics.*

RESUMEN:

La investigación estudia las principales dificultades y los respectivos factores causales relativos a los procedimientos de adquisición de bienes y servicios adoptados por la Fuerza Aérea Brasileña (FAB) para hacer face a las operaciones de contingencia en tiempos de paz. Aunque no directamente contempladas en la doctrina de movilización, esas operaciones envuelven el consumo significativo de recursos y ejercen grande impacto en su imagen y reputación. La investigación cualitativa fue conducida de forma que un mapa causal, contemplando la asociación de las dificultades con sus causas, fue desarrollada a partir de los datos emergentes de entrevistas semi-estructuradas e de datos documentales. Como estructura conceptual, ese mapa fue posteriormente validado por medio del confronto con la teoría sobre contingencias y asuntos correlatos. La investigación reveló los siguientes aspectos como principales dificultades a ser ecuacionadas por la FAB, para la conducción de operaciones de contingencia sob el aspecto de la logística de adquisiciones: influencia de la cultura dominante sobre contingencias; poca experiencia en grandes contingencias; cultura administrativa excesivamente focada en el control; poco comprometimiento con la Gestión del Conocimiento; y limitada atención a la gestión de la cadena de suministro y sus riesgos.

Palabras-clave: *Adquisiciones. Operaciones de Contingencia. Fuerza Aerea. Logística.*

INTRODUÇÃO

A Força Aérea Brasileira (FAB) enfrenta hoje uma crescente demanda para operar em apoio a situações de emergência que, embora não relacionadas com as hipóteses de emprego típicas de uma Força Armada, são consideradas de relevância estratégica, frequentemente consumindo significativos recursos econômicos e podendo afetar, de forma incisiva, a imagem e a reputação da Instituição.

Essas operações incluem missões de salvamento aéreo e resgate, de ajuda humanitária, de evacuação de cidadãos brasileiros de áreas de risco em diferentes regiões do mundo, dentre outras.

A participação nessas operações de contingência encontra amparo legal em dispositivos como a Lei Complementar nº 97/1999 (BRASIL, 1999), que prevê a participação da FAB em missões ligadas à defesa civil e em ações de utilidade pública. A título ilustrativo, verifica-se a recente participação da FAB nas importantes missões de ajuda humanitária às vítimas do terremoto e do tsunami no Chile, tendo, também, exercido papel de destaque nas operações de ajuda às vítimas do terremoto no Haiti, para onde havia transportado, até março, mais de 1.200 toneladas de carga, cerca de 2.400 passageiros e realizado mais de 10.000 atendimentos no Hospital de Campanha (HCAMP) montado em Porto Príncipe.

Outros exemplos marcantes foram as operações de busca e resgate da aeronave Air France 447, em 2009; a missão de socorro às vítimas das enchentes de Santa Catarina, em 2008; a ajuda às vítimas das enchentes na Bolívia, também em 2008; a evacuação de cidadãos brasileiros das áreas de conflito no Líbano, em 2006; bem como a complexa operação de resgate das vítimas do acidente da aeronave da Gol, voo 1907, em 2006 (BRASIL, 2009).

Para tais situações, as dimensões do país, o amplo espectro de contingências possíveis e a diversidade de paisagens geográficas do Brasil e de outros países onde a FAB pode vir a operar tornam difícil a antecipação de todas as necessidades logísticas. Dessa forma, a procura rápida de bens e serviços e os procedimentos de aquisição em regime de urgência sempre serão elementos essenciais.

Contudo, a experiência tem demonstrado que, mesmo dispondo de alguns dispositivos destinados a aquisições emergenciais, a FAB ainda enfrenta dificuldades de ordem prática para prover o necessário apoio a essas situações, a exemplo dos óbices enfrentados quando do resgate das vítimas do acidente com a aeronave da Gol, voo 1907, em 2006, situação em que o valioso auxílio de vários segmentos da sociedade foi primordial para o cumprimento da missão.

Nesse contexto, o presente trabalho buscou identificar os óbices atualmente enfrentados pela FAB, na área de aquisições, com vistas ao apoio de situações de contingência em tempo de paz.

A pesquisa mostra-se relevante em função do papel de destaque que as operações de contingência em tempo de paz detêm na atualidade, decorrente dos seguintes aspectos, dentre outros:

- a) consistem de operações de caráter social e importantes para os interesses nacionais;
- b) representam eventos de grande impacto junto à opinião pública;
- c) por ocasião desses eventos, há grande expectativa da sociedade em relação ao desempenho da FAB;
- d) o êxito nessas operações estimula o moral dos integrantes da FAB e reforça o senso de propósito da instituição perante a sociedade;
- e) o positivo engajamento nessas operações tende a aumentar a possibilidade de obtenção de recursos orçamentários para os projetos de interesse da FAB; e
- f) essas operações representam valiosa oportunidade de adestramento para situações de conflito real em que, guardadas as diferenças de cenário, as aquisições representarão fator decisivo para a sustentação de operações militares.

1 REVISÃO DA LITERATURA

O tema “aquisições para apoio de operações de contingência” relaciona-se com inúmeras áreas do conhecimento, que se mostram interconectadas. Com o objetivo de evitar a abordagem de muitas disciplinas, sem a necessária profundidade, optou-se pela seleção das seguintes áreas básicas, cuja literatura é enfocada de forma sequencial: gerenciamento de emergências e de crises; gestão do conhecimento; gerenciamento de risco na cadeia de suprimento; e aquisições no setor público.

1.1 GERENCIAMENTO DE EMERGÊNCIAS E DE CRISES

Situações de emergência e de crise são frequentemente confundidas, assim como suas formas de gerenciamento. Enquanto a gestão de emergências concentra-se na administração do impacto imediato de uma situação inesperada e indesejada, relativa à necessária proteção de pessoas, do patrimônio e do ambiente em geral, a gestão de crises entra em cena quando há perda total ou parcial do controle de uma determinada situação, considerada danosa para a organização e seus interesses (BALDWIN, 1994).

A questão do gerenciamento de emergências ganhou destaque mundial no episódio dos atentados de 11 de

setembro de 2001, nos Estados Unidos. Hurley-Hanson (2006) destaca os exemplos de algumas empresas, como Morgan Stanley, AON Corporation e Deloitte & Touche, que comprovaram os benefícios de planos de emergência eficazes no episódio dos ataques ao *World Trade Center*. De acordo com Hurley-Hanson (2006), a estratégia de emergência dessas empresas foi centrada na utilização de locais alternativos para funcionamento de atividades críticas, no uso intensivo de tecnologia para localizar e contatar os seus funcionários e para evitar a interrupção de sistemas importantes.

Sobre a resposta a situações de emergência, Argenti (2002) destaca que um plano de comunicação de contingência é peça fundamental, pois ajuda a conectar os membros da organização, bem como todas as demais partes interessadas.

Argenti (2002), abordando a questão do processo decisório, defende a adoção de operações descentralizadas com um processo decisório centralizado. Em oposição a essa visão, Takeda e Helms (2006) afirmam que a centralização do processo decisório durante emergências é algo típico de organizações burocráticas e inviável durante as mesmas, visto que a centralização demanda compartilhar informações e conhecimento antes de cada decisão, algo que os referidos autores consideram ineficiente. A esse respeito, Takeda e Helms (2006) enfatizam que desastres e catástrofes quase sempre trazem grande complexidade e variáveis abstratas ao processo decisório. Assim, um processo decisório flexível, contínuo e adaptativo seria mais adequado, segundo os citados autores.

Ainda em relação a emergências, verifica-se a necessidade de treinamentos intensivos que somente terão sentido se houver um plano de emergência adequado, do qual devem derivar os procedimentos a serem praticados (BALDWIN, 1994).

No tocante a crises, observa-se a necessidade de que o seu gerenciamento faça parte da estratégia da organização, conforme destacam Pollard e Hotho (2006). Essa concepção é reforçada pela colaboração de Sheaffer e Mano-Negrin (2003), que tratam das evidências científicas correlacionando a prontidão para crises com uma sólida orientação estratégica, uma consistente abordagem de recursos humanos e a capacidade de repensar a organização de forma continuada.

Penrose (2000) aborda o resultado de pesquisas evidenciando que as organizações que interpretam crises como oportunidades de aprendizado mais do que ameaças tendem a desenvolver planos de gerenciamento de crises mais eficazes. Entretanto, o mesmo autor ressalta que, para representar uma oportunidade, uma crise deve servir de parâmetro para que a organização avalie os

resultados de todas as condutas de sucesso e de fracasso, desenvolvendo um processo de aprendizado após a crise.

1.2 A CONTRIBUIÇÃO DA GESTÃO DO CONHECIMENTO

Os eventos dos furacões Rita e Katrina, nos Estados Unidos, validaram diversas ferramentas no campo da Gestão do Conhecimento (LAMONT, 2005). Nesses cenários, o uso de portais e de comunidades virtuais para localizar pessoas, identificar fontes de suprimento e ligar diferentes fontes de doação às equipes encarregadas da emergência desempenhou papel fundamental.

Outra importante contribuição da Gestão do Conhecimento (GCO) para o gerenciamento de crises e de contingências refere-se ao potencial que a GCO possui de prover *insights* (novas visões) essenciais ao processo de gestão de riscos. De acordo com Neef (2005), a chave para o gerenciamento proativo de riscos reside na habilidade de uma organização reunir o conhecimento de seus membros, a fim de prover à alta administração informações precisas e oportunas sobre incidentes potencialmente danosos.

A esse respeito, o Exército dos Estados Unidos, em um recente e importante documento relativo às atividades de deslocamento e distribuição de meios em campanha (ESTADOS UNIDOS, 2007), ilustra a importância de se criar um ambiente de compartilhamento de conhecimento como forma de aprimorar a prontidão, que é um atributo essencial para o enfrentamento de contingências.

Contudo, é necessário salientar que, ao se implementar uma solução de Gestão do Conhecimento, a organização embarca em um processo de gestão de mudanças em que os aspectos culturais tendem a ser as principais barreiras, conforme destacam McDermott e O'Dell (2001). Nesse sentido, verifica-se que o alinhamento das soluções de GCO com a estratégia organizacional e o suporte da alta administração figuram como elementos essenciais para a implementação, com êxito, dessas iniciativas.

Como mencionado, quanto maior o conhecimento existente em uma organização, maior será o potencial para prever e evitar riscos, cujo estudo tem especial importância quando se aplicam à cadeia de suprimento.

1.3 GERENCIAMENTO DE RISCOS DA CADEIA DE SUPRIMENTO

Há muitas definições de risco. Uma definição internacionalmente usada provém do Instituto Britânico de Normas e Padrões (*British Standard Institution*), segundo o qual risco é “a combinação da probabilidade

de um evento e de suas consequências” (BRITISH STANDARD INSTITUTION, 2002, p. 2), enquanto o gerenciamento de riscos refere-se ao processo pelo qual as organizações administram os riscos associados às suas atividades, a fim de reduzir as incertezas da consecução dos objetivos organizacionais (INSTITUTE OF RISK MANAGEMENT, 2002).

O sucesso de qualquer operação de contingência depende significativamente do fluxo contínuo e oportuno de recursos materiais e de serviços, os quais devem sustentar as atividades sob condições muitas vezes adversas.

Pesquisas a respeito da análise de riscos de uma típica cadeia de suprimentos do setor de defesa enfatizam os seguintes aspectos como variáveis críticas (SINHA et al., 2004):

- a) falta de confiança – parceiros comerciais não confiáveis quanto à performance;
- b) falta de transparência e comprometimento – usualmente resultantes de interesses conflitantes;
- c) excessiva dependência de terceiros – especialmente se houver participação de pequenas empresas; e
- d) excessiva padronização de contratos – resultante da falta de flexibilidade para enfrentar mudanças nos requisitos dos clientes.

Adicionalmente, as lições das grandes operações de ajuda humanitária demonstram que a falta de coordenação, especialmente em um cenário caótico, e o insuficiente planejamento constituem barreiras clássicas para a eficiência (OLORUNTABA; GRAY, 2006).

A redução dos riscos associados à cadeia de suprimento é um assunto estudado por muitos pesquisadores. Utilizando o trabalho de Faisal et al. (2006), é possível enumerar as seguintes variáveis a serem gerenciadas para a minimização dos riscos típicos da cadeia de suprimento:

- a) compartilhamento de informações, visibilidade e acessibilidade – ao longo da cadeia de suprimento, algumas métricas essenciais, relatórios de demanda e de inventário precisam estar acessíveis para determinados elementos da cadeia de suprimento;
- b) agilidade – refere-se ao grau de resposta dos fornecedores a mudanças de cenário e de requisitos e exerce um papel fundamental na redução de inventários na organização cliente;
- c) confiança entre os parceiros da cadeia de suprimento – refere-se à expectativa de que os parceiros não irão conduzir suas ações de forma oportunista, movidos pela mera possibilidade de vantagens imediatas, mas sim priorizando relações comerciais de longo prazo; e

d) relacionamento colaborativo – é considerado o meio mais efetivo de parceria, envolvendo trabalho conjunto, além do compartilhamento de técnicas e de ferramentas em áreas como planejamento, previsão e reposição de estoques.

1.4 A FUNÇÃO AQUISIÇÃO

Demchak (1999) enfatiza que, por ocasião de operações de contingência em tempo de paz, espera-se que os militares prestem uma ajuda não apenas consistente, mas que estejam prontos para atuar rápida e eficazmente em qualquer lugar. Essa expectativa acarreta grande responsabilidade para a atividade de obtenção de meios, que deve assegurar a disponibilidade e o funcionamento de todos os itens e sistemas.

A Força Aérea Brasileira, na qualidade de Instituição Federal, está sujeita aos dispositivos da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993). Essa Lei de Licitações contempla disposições próprias sobre aquisições em emergência. Sob condições específicas e devidamente justificadas, as aquisições em emergência podem ser realizadas com dispensa de licitação.

Entretanto, a utilização de dispensa de licitação por emergência tem sido objeto de atenção prioritária por parte do Tribunal de Contas da União (TCU), assim como dos órgãos de controle interno, em função do risco, sempre existente, do uso inadequado desse dispositivo (TRIBUNAL DE CONTAS, 2007). De forma análoga, o uso de ferramentas como o Suprimento de Fundos, regulamentado, desde 1986, pelo Decreto 93.872 (BRASIL, 1986), permite ao usuário o aporte de quantia em espécie para a realização de despesas que não se subordinem ao processo normal de aquisições, embora apresente algumas restrições, sobretudo quanto aos valores limites.

A partir de 2005, dispositivos como o Pregão Eletrônico, regulamentado pelo Decreto 5.450 (BRASIL, 2005), trouxeram um avanço para a condução de processos licitatórios mais céleres, aproximando a esfera pública das vantagens do comércio eletrônico, já desfrutado pela iniciativa privada há algum tempo.

Com relação à legislação de compras na área pública, deve-se mencionar a significativa contribuição proporcionada pelo Decreto 3.931/2001 (BRASIL, 2001), que implementou a ferramenta da Ata de Registro de Preços. Esta ferramenta tornou possível o sistemático aproveitamento de processos licitatórios entre diferentes órgãos, consistindo em um dispositivo especialmente importante para situações de emergência.

2 METODOLOGIA

A pesquisa consistiu em um estudo exploratório (GIL, 2002), que buscou investigar quais aspectos críticos interferem negativamente nas aquisições em regime de contingência realizadas pela FAB em situação de paz. A escolha desse modelo de pesquisa visou à busca de aspectos ainda não estudados e de novas abordagens.

A pesquisa qualitativa baseou-se em dados documentais e em outros provenientes de entrevistas. Os dados secundários referentes à pesquisa documental englobaram normas da Força Aérea Brasileira atinentes a procedimentos financeiros e orçamentários, bem como documentos produzidos no âmbito da Secretaria Nacional de Defesa Civil, relativos a algumas dificuldades nacionais detectadas por ocasião de grandes contingências.

A partir da pesquisa documental, foram conduzidas entrevistas semi-estruturadas (SAUNDERS et al., 2007), por meio das quais sete gerentes de alto nível, pertencentes ao círculo de Oficiais-Generais e de Oficiais Superiores da Força Aérea, atuantes nas áreas de estratégia, orçamento, gestão financeira, contabilidade, auditoria, normas e logística de operações aéreas, foram entrevistados. A escolha desses participantes vinculou-se ao objetivo de se obter informações relevantes de profissionais experientes e com uma larga visão da estrutura organizacional, suas políticas, seus aspectos culturais, bem como seus mecanismos de decisão no contexto de contingências.

As entrevistas foram dirigidas pelos objetivos específicos da pesquisa e os dados coletados nessas entrevistas reduzidos em categorias de problemas ligados às contingências, que emergiram das próprias transcrições. Com isso, construiu-se uma estrutura conceitual a partir dos dados emergentes da pesquisa.

O trabalho envolveu a associação de problemas e causas ligados às aquisições em regime de contingência, demonstrada por meio da construção de matrizes. Na sequência, os fatores causais considerados salientes, citados de maneira recorrente nas entrevistas, foram analisados à luz de sua relação recíproca e de sua conexão com diferentes categorias de problemas ligados às aquisições de contingência, utilizando-se a técnica de mapeamento de causas (BRYSON et al., 2004). Essa estrutura resultante foi, então, submetida a um processo de validação, por meio da comparação com os aspectos da literatura existente sobre contingências (SAUNDERS et al., 2007).

3 DISCUSSÃO

A figura 1, a seguir, mostra o mapa causal resultante dos aspectos mais relevantes levantados por ocasião das entrevistas.

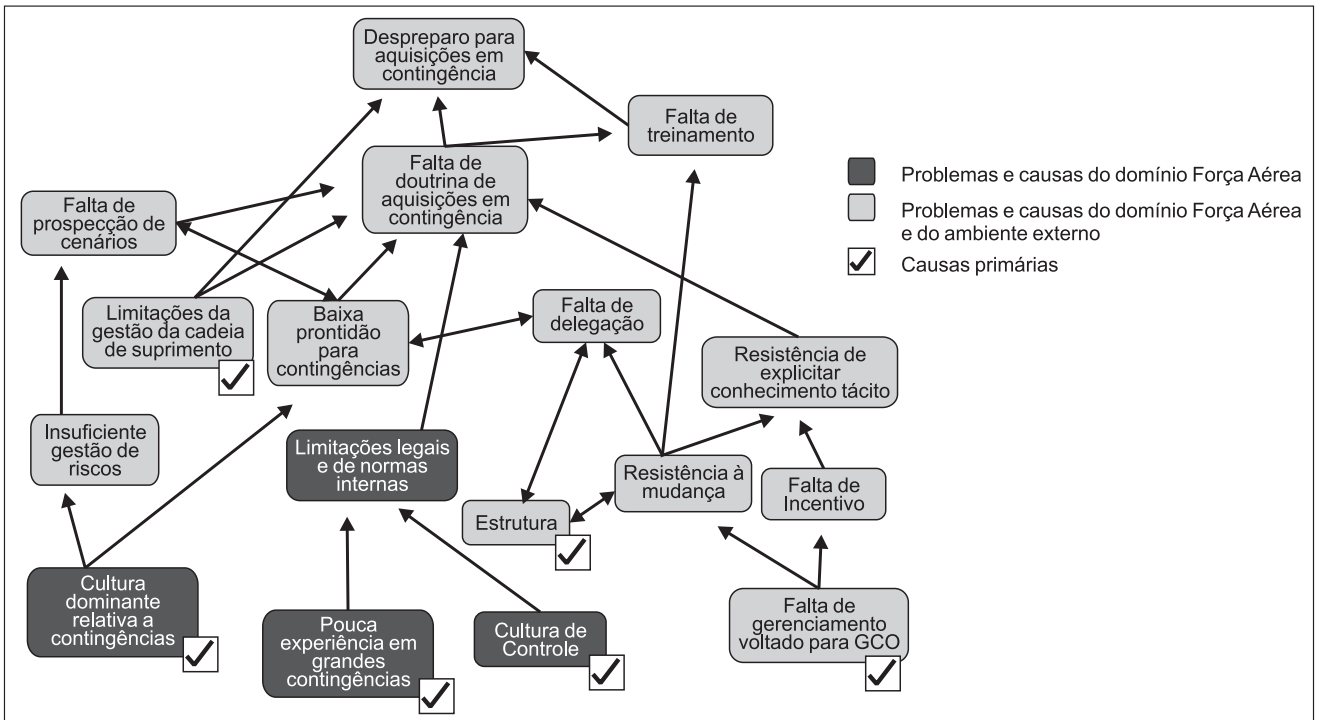


Figura 1: Mapa causal.

Na figura, as setas indicam as relações causais entre as caixas, salientando o relacionamento entre diferentes causas e problemas. Nesse sentido, as caixas em cinza mostram dificuldades e causas no domínio da FAB que também se relacionam com fatores externos, enquanto as caixas mais escuras representam problemas inerentes somente ao domínio FAB.

Entre os fatores causais, especial atenção foi dispensada aos aspectos considerados causas primárias. Essas causas consistem em pontos identificados como dificuldades originais, portanto, consideradas fatores primordiais a serem equacionados em qualquer estratégia dedicada ao aprimoramento das aquisições em contingência. Entretanto, é importante ressaltar que mesmo essas causas primárias podem ser associadas a outras causas remotas, inclusive ligadas a aspectos históricos e antropológicos. A esse respeito, a pesquisa foi centrada em aspectos emergentes das entrevistas, bem como dos dados secundários, os quais representam problemas, em certa medida, gerenciáveis no contexto da FAB.

3.1 A CULTURA DOMINANTE RELATIVA A CONTINGÊNCIAS

Refere-se a uma mentalidade, de certa forma dominante no país, de que o Brasil não está particularmente sujeito a riscos de desastres naturais e outras catástrofes de larga escala, aspecto que resulta na ausência de uma cultura voltada para contingências (BRASIL, 2007). Como traço

cultural, esta característica tende a ser notada também no âmbito da Força Aérea e na percepção dos seus membros sobre a probabilidade da ocorrência de tais eventos.

A esse respeito, Sheaffer e Mano-Negrin (2003), ao estudarem organizações e grupos sob o aspecto do grau de prontidão para crises, enfatizam que as organizações mais sujeitas a crises são aquelas que, dentre outros fatores, alimentam presunções e mecanismos defensivos ligados a uma pretensa invulnerabilidade, além de um grau de otimismo não justificado. Essa atitude otimista, segundo esses autores, é frequentemente associada à crença de que crises acontecem somente com os outros.

3.2 A LIMITADA EXPERIÊNCIA EM GRANDES CONTINGÊNCIAS

A limitada experiência em grandes catástrofes foi outro fator primário levantado. Essa limitação tende a reforçar o aspecto cultural já mencionado e é revelada pela estrutura legal relativa às compras públicas, de certa forma carente de dispositivos objetivos para o enfrentamento de contingências. Esse aspecto tem reflexo no cenário interno da FAB, em que as normas dedicadas às aquisições logísticas estão primordialmente voltadas para situações de normalidade.

Nesse sentido, baseado nos exemplos das sucessivas catástrofes e situações de emergência enfrentadas pelos Estados Unidos, verifica-se que organizações e sociedades somente dirigem mais atenção para os temas de crise e de gerenciamento de emergências, sobretudo

no aspecto do planejamento, após experimentarem eventos devastadores (HURLEY-HANSON, 2006).

3.3 A INFLUÊNCIA DA CULTURA DE CONTROLE

O foco excessivo em controle é outro aspecto importante identificado não apenas na FAB, mas na administração governamental como um todo. Com grande impacto na legislação externa e nas normas internas da Instituição, a cultura de controle impõe passos detalhados e, de certa forma, inflexíveis ao processo de aquisição, afetando as variáveis flexibilidade e velocidade, parâmetros essenciais durante contingências. Esses aspectos foram bastante destacados durante as entrevistas, referidos como elementos que podem dificultar o desenvolvimento de uma doutrina eficaz de contingência e procedimentos próprios para essas situações.

Tal percepção, verificada durante a pesquisa, é fortalecida pela idéia de que as organizações dependentes de ferramentas burocráticas de controle enfrentam dificuldades para fazer face às situações de contingência (TAKEDA; HELMS, 2006). A esse respeito, o equilíbrio entre mecanismos tradicionais de controle com novos processos de busca de informações, compartilhamento e *feedback* é apontado como uma resposta administrativa adequada para contingências complexas (COMFORT, 2002).

3.4 A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

As entrevistas proporcionaram uma clara visão de que a estrutura vertical e as características burocráticas da organização, com elevada especialização, tendem a incentivar a limitada delegação de tarefas, também favorecendo a ocorrência de resistências a mudanças.

Nesse aspecto, a literatura evidencia que respostas rápidas a desastres e grandes contingências demandam sistemas de decisão fluidos, flexibilidade e delegação, atributos não facilmente encontrados em organizações burocráticas.

A teoria também demonstra que a estrutura organizacional funciona como um espelho da cultura da organização (MCDERMOTT; O'DELL, 2001). Nesse sentido, estando a FAB no contexto de uma organização militar, parece oportuno o estudo de iniciativas que, mesmo sem modificações no organograma, sejam capazes de neutralizar os eventuais efeitos nocivos da estrutura burocrática durante contingências.

3.5 A LIMITADA ORIENTAÇÃO PARA A GESTÃO DE CONHECIMENTO

A pesquisa mostrou, também, a necessidade de uma abordagem mais aprofundada de Gestão do

Conhecimento na FAB, especialmente nos assuntos relativos às aquisições por contingência. Essa carência foi bem exemplificada pelas informações sobre diversos tipos de barreiras para o compartilhamento de informações e de conhecimento, o que se converte em obstáculo, quando impede que lições aprendidas durante eventos de contingência sejam transmitidas entre setores.

Verificou-se a necessidade de ações concretas no nível executivo e gerencial. Essas ações devem, tanto quanto possível, envolver a concepção de uma estratégia de GCO alinhada com os objetivos e estratégias organizacionais. Além disso, tais iniciativas devem ser objeto de incentivo institucional, para que pessoas e áreas compartilhem o *know-how* existente e codifiquem seus conhecimentos tácitos.

Os membros da organização devem perceber que o compartilhamento do conhecimento representa uma vantagem e, nesse contexto, as chefias são importantes, ao exemplificarem o comportamento que se deseja implementar.

3.6 DIFICULDADES DE GESTÃO DA CADEIA DE SUPRIMENTO

Os dados coletados evidenciaram, de maneira geral, uma abordagem limitada de gerenciamento da cadeia de suprimentos voltada especificamente para situações de contingência. A pesquisa mostrou significativa preocupação da Força com suprimentos de aviação e outros itens diretamente relacionados com a operação de aeronaves, categorias de itens razoavelmente amparadas pelas políticas de gerenciamento da cadeia de suprimentos em vigor.

Entretanto verificou-se que para outras classes de materiais, igualmente necessários em situações de contingência, ainda existem ações corretivas a serem implementadas. Da mesma forma, uma visão ainda limitada da gestão dos riscos inerentes à cadeia de suprimentos mostrou-se como ponto vulnerável, especialmente diante de situações em que a sociedade civil e a infraestrutura tenham sido substancialmente afetadas.

A falta de relacionamento colaborativo com os fornecedores críticos e o não compartilhamento de informações sobre a real capacidade de enfrentamento de situações de contingência representam, segundo a pesquisa, aspectos que podem comprometer a capacidade logística da FAB em situações de contingência.

Esses aspectos, além da carência de confiança mútua entre os membros da cadeia de suprimentos e a falta de capacidade de resposta rápida de fornecedores durante crises, segundo Faisal et al. (2006), constituem problemas

essenciais para o efetivo gerenciamento do risco inerente à cadeia de suprimentos.

CONCLUSÃO

Nesta pesquisa foram investigados os óbices, atualmente enfrentados pela FAB na área de aquisições, com vista ao apoio de situações de contingência.

Adotando-se a abordagem de um estudo exploratório, foram coletados dados por meio de entrevistas com gerentes de alto nível da Força Aérea, atuantes em diferentes áreas relacionadas com o apoio de operações de contingência em tempo de paz.

A partir das entrevistas, montou-se uma estrutura conceitual articulada por meio de um mapa de causas, cujos elementos mais importantes foram identificados como fatores causais primários. Estes fatores foram posteriormente submetidos a um processo de confronto com a literatura sobre gerenciamento de contingências, com vistas à sua validação.

Em relação aos objetivos específicos definidos, constatou-se, inicialmente, que o conhecimento sobre aquisições, acumulado em determinados segmentos da organização e que poderia auxiliar em situações de contingência, permanece, em certos casos, subutilizado. Nesse sentido, verificou-se que a ausência de instruções e de uma doutrina formal sobre aquisições em contingência decorre, em certo grau, da resistência para se converter conhecimentos tácitos em normas explícitas. Essa resistência, conforme demonstrado, é resultado de uma limitada abordagem de Gestão do Conhecimento.

Quanto à ausência de doutrina específica para aquisições em contingência, verificou-se que tal carência tem forte ligação com a necessidade de uma estratégia própria para essas aquisições. Diferentemente de situações de conflito, as contingências em tempo de paz tendem a ser gerenciadas com as ferramentas regulares usadas nos cenários cotidianos, procedimento que a pesquisa demonstrou ser equivocado, em função da urgência e da pressão intrínsecas a essas situações.

Nesse sentido, verificou-se que a concorrência de operações de contingência com a vida cotidiana das organizações envolvidas, na ausência de uma doutrina específica, é fator de limitação da eficiência e da eficácia quando se fala em aquisições.

A pesquisa revelou que há riscos associados às práticas de aquisições em contingência, sendo que alguns decorrem da própria legislação, que não se volta especificamente para essas situações. Esses riscos são potencializados pela percepção equivocada de que o país com suas características é menos sujeito a grandes catástrofes, se comparado com outras nações.

Foi demonstrado que o sucesso durante contingências é dependente de uma cadeia de suprimentos consistente, que deve ter uma política igualmente robusta. Constatou-se que uma limitada abordagem dos riscos da cadeia de suprimentos expõe a organização a interrupções de fornecimento em situações críticas. Dessa forma, uma sólida parceria com fornecedores estratégicos e uma contínua interação com esses parceiros são elementos essenciais para equacionar o problema das aquisições em contingência.

Com base nos dados coletados e a partir das considerações acerca dos objetivos específicos da pesquisa, foram identificados os seguintes aspectos como principais óbices às aquisições em regime de contingência: a cultura dominante, pouco sensível a riscos de grandes contingências; a limitada experiência do país e da Força Aérea em grandes catástrofes; a mentalidade administrativa excessivamente focada em mecanismos de controle; a carência de informação e de envolvimento com a Gestão do Conhecimento nos níveis gerenciais; e a abordagem limitada dos riscos inerentes à cadeia de suprimentos quando se trata do gerenciamento de aquisições para apoio de contingências.

O gerenciamento de contingências, como mencionado, relaciona-se com diversas áreas do conhecimento. No presente trabalho, quatro áreas emergiram como importantes categorias, nas quais os achados mais relevantes foram reunidos. Entretanto, há outros campos do saber que certamente afetam as aquisições de contingência. Assim, pesquisas voltadas para a investigação da influência de outras áreas, tais como o planejamento da continuidade de negócios, o planejamento de cenários, o gerenciamento estratégico e o gerenciamento de sistemas seriam altamente oportunas.

REFERÊNCIAS

- ARGENTI, P. Crisis communication: lessons from 9/11. **Harvard Business Review**, dezembro, p.103-109, 2002.
- BALDWIN, R. Training for the management of major emergencies. **Disaster Prevention and Management**, v. 3, n. 1, p.16-23, 1994.
- BRASIL. Comando da Aeronáutica. **Ajuda humanitária**. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/>>. Acesso em: 28 jun. 2009.
- _____. **Nota à imprensa: acidente aéreo**. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/imprensa/Noticias/2006>>. Acesso em: 28 jun. 2007.
- BRASIL. Decreto no. 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. **Diário Oficial [da]**

República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 dez. 1986. Seção 1, p. 19738.

_____. Decreto no. 3.931, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 set. 2001. Seção 1, p. 9.

_____. Decreto no. 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 jun. 2005. Seção 1, p. 5.

_____. Lei no. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Seção 1, p. 8269.

_____. Lei Complementar no. 97, de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 10 jun. 1999. Edição extra.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Conferência geral sobre desastres**. Disponível em: <<http://www.defesacivil.gov.br/publicacoes>>. Acesso em: 29 jun 2007.

BRITISH STANDARD INSTITUTION. **Risk management vocabulary**: Guidelines for use in standards – Guide 73:2002. Disponível em: <<http://www.bsonline.bsi-global.com/server/index.jsp>>. Acesso em: 19 jun. 2007.

BRYSON, M.; ACKERMANN, F.; EDEN, C.; FINN, C. **Visible thinking**: unlocking causal mapping for practical business results. West Sussex: John Wiley & Sons Ltd, 2004.

COMFORT, L. Rethinking security: organizational fragility in extreme events. **Public Administration Review**, v. 62, p. 98-107, 2002.

DEMCHAK, C. New security in cyberspace: emerging intersection between military and civilian contingencies. **Journal of Contingencies and Crisis Management**, v. 7, n. 4, p. 181-198, 1999.

ESTADOS UNIDOS. Military Surface Deployment and Distribution Command. **Strategic Plan 2007**. Disponível em: <<http://www.sddc.army.mil/sddc/Content/Pub/37773/SDDC%20Strategic%20Plan%202007.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2007.

FAISAL, M.; BANWET, D.; SHANKAR, R. Supply chain risk mitigation: modelling the enablers. **Business Process Management Journal**, v. 12, n. 4, p. 535-552, 2006.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002. 176 p.

HURLEY-HANSON, A. Organisational responses and adaptations after 9-11. **Management Research News**, v. 29, n. 8, p. 480-494, 2006.

INSTITUTE OF RISK MANAGEMENT. **A risk management standard**. Disponível em: <http://www.theirm.org/publications/documents/Risk_Management_Standard_030820.pdf>. 2002. Acesso em: 19 jun. 2007.

LAMONT, J. KM's role in the aftermath of disaster. **KM world**, v. 14, n. 10, p. 01 - 30, 2005 .

MCDERMOTT, R.; O'DELL, C. Overcoming cultural barriers to sharing knowledge. **Journal of Knowledge Management**, v. 5, n. 1, p. 76-85, 2001.

NEEF, D. Managing corporate risk through better knowledge management. **The Learning Organisation**, v. 12, n. 2, p. 112-124, 2005.

OLORUNTOBA, R.; GRAY, R. Humanitarian aid: an agile supply chain? **Supply Chain Management: an international journal**, v. 11, n. 2, p. 115-120, 2006.

PENROSE, J. The Role of perception in crisis planning. **Public Relations Review**, v. 26, n. 2, p. 155-171, 2000.

POLLARD, D.; HOTH, S. Crisis, scenarios and the strategic management process. **Management Decision**, v. 44, n. 6, p. 721-736, 2006.

SAUNDERS, M.; LEWIS, P.; THORNHILL, A. **Research methods for business students**, 4 ed. Harlow: Pearson Education Limited, 2007.

SHEAFFER, Z.; MANO-NEGRIN, R. Executives' orientations as indicators of crisis management policies and practices. **Journal of Management Studies**, v. 40, n. 2, p. 573-606, 2003.

SINHA, P.; WHITMAN, L.; MALZAHN, D. Methodology to mitigate supplier risk in an aerospace supply chain. **Supply Chain Management: an international journal**, v. 9, n. 2, p. 154-168, 2004.

TAKEDA, M.; HELMS, M. Bureaucracy meet catastrophe: Analysis of Hurricane Katrina relief efforts and their implications for emergency response governance. **International Journal of Public Sector Management**, v. 19, n. 4, p.397-411, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos**: guia básico, 3 ed. Disponível em: <<http://www.TCU.gov.br>>. Acesso em: 29jun.2007.