

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG (IM) SERGIO HENRIQUE LOPES DE SOUSA

A VIABILIDADE DO ESTABELECIMENTO DE UMA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA
PARA A REVITALIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DAS INSTALAÇÕES DO CENTRO
TECNOLÓGICO DO CORPO DE FUZILEIROS NAVAIS

Rio de Janeiro

2013

CMG (IM) SERGIO HENRIQUE LOPES DE SOUSA

A VIABILIDADE DO ESTABELECIMENTO DE UMA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA
PARA A REVITALIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DAS INSTALAÇÕES DO CENTRO
TECNOLÓGICO DO CORPO DE FUZILEIROS NAVAIS

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: CMG (RM1-IM) Artur Luiz Santana Moreira

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval

2013

Dedico a meus pais Avelino e Alice, pela educação e bons exemplos com que sempre me presentaram e pelo amor e carinho que nunca me faltaram.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa Cláudia, por estar sempre ao meu lado, me apoiando em todas as decisões que tive que tomar, e pela compreensão nos diversos momentos difíceis de nossa longa trajetória juntos.

Ao meu orientador, CMG (RM1-IM) Artur Luiz Santana Moreira, pela compreensão diante das dificuldades enfrentadas, e pelas orientações necessárias à consecução desta monografia.

Ao CMG (RM1-FN) Haroldo Cavalcante da Silveira, pela amizade e pela inestimável ajuda por ocasião da revisão deste trabalho.

Ao CMG (FN) Ludovico Alexandre Cunha Velloso, Comandante do Centro Tecnológico do Corpo de Fuzileiros Navais, pelo auxílio na coleta de dados, e por me conceder espaço na sua atribuladíssima agenda para uma entrevista, viabilizando a obtenção de informações fundamentais ao presente estudo.

A todos os alunos do Curso de Política e Estratégia Marítimas, pelo salutar convívio diário, pela harmonia durante o desenvolvimento dos diversos trabalhos, pela troca de experiências e pelos momentos de descontração nas viagens e nos breves intervalos das inúmeras atividades.

A Deus, por ter me concedido saúde e perseverança para a conclusão deste trabalho.

RESUMO

O presente estudo versa sobre a viabilidade do estabelecimento de uma parceria público-privada que possibilite ao Centro Tecnológico do Corpo de Fuzileiros Navais (CTecCFN) a revitalização e a modernização de suas instalações, no sentido de capacitá-lo para a execução das tarefas a ele atribuídas. O trabalho se inicia com a análise dos documentos condicionantes afetos às atribuições da Marinha, mormente a Estratégia Nacional de Defesa, e as Orientações do Comandante da Marinha para o ano de 2013. Prossegue com um breve histórico sobre a criação das Organizações Militares Prestadoras de Serviços (OMPS), sendo realizado um estudo específico do CTecCFN, abordando sua missão, estrutura, desempenho e desafios. A seguir, é analisada a Lei que instituiu as normas gerais para a licitação e a contratação de parceria público-privada (PPP) no âmbito da administração pública, sendo atribuído foco às inovações trazidas por esse diploma legal. O trabalho tem sequência com a pesquisa de experiências anteriores que possam servir de referência e que contribuam para a identificação de fatores de sucesso no desenvolvimento de parcerias. Por fim, à luz das lições extraídas dessas experiências, são comparados os desafios e necessidades do CTecCFN às oportunidades e possibilidades de aprimoramentos trazidas pelo modelo das PPP, sendo apresentadas algumas recomendações que podem contribuir para o sucesso da parceria.

Palavras-chave: Centro Tecnológico do Corpo de Fuzileiros Navais. Parceria público-privada. Estratégia Nacional de Defesa. OMPS.

ABSTRACT

The present study is about the viability of the establishment of a private-public partnership that allows the revitalization and the modernization of the Marine Corps Technological Center (CTecCFN), in order to enable it to carry out the tasks assigned to it. The work starts with the analysis of the documents related to the Navy's mission, especially the National Defense Strategy and the directions of the Commander of the Navy for the year 2013. It continues with a brief history of the creation of the Service Providers Military Organizations (OMPS), and a specific study of the CTecCFN, including its mission, structure, performance and challenges. Then, the Act that established the general rules for bidding and contracting Public-Private Partnership (PPP) in the context of public administration is analyzed, with emphasis in the innovations brought by this statute. The work has sequence by searching previous experiences, in order to serve as a reference and to help identifying success factors in the development of partnerships. Finally, based on those previous experiences, the challenges and needs of CTecCFN are compared to the opportunities and improvement possibilities brought by the PPP model, being also presented some recommendations that can contribute to the success of the partnership.

Key-words: Marine Corps Technological Center. Public-Private Partnership. National Defense Strategy. OMPS .

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD	Ações Decorrentes
AMRJ	Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro
BAeNSPA	Base Aérea Naval de São Pedro da Aldeia
BNRJ	Base Naval do Rio de Janeiro
CF	Constituição Federal
CFN	Corpo de Fuzileiros Navais
CGCFN	Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais
CGP	Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas
CM	Comandante da Marinha
CMatFN	Comando do Material de Fuzileiros Navais
ComImSup	Comando Imediatamente Superior
COrM	Diretoria de Coordenação do Orçamento da Marinha
CPC	Custo Público Comparado
CRRepSupEspCFN	Centro de Reparos e Suprimentos Especiais do Corpo de Fuzileiros Navais
CRESUMAR	Centro Tecnológico do Corpo de Fuzileiros Navais
CT&I	Ciência, Tecnologia e Inovação
CTecCFN	Centro Tecnológico do Corpo de Fuzileiros Navais
DBM	Doutrina Básica da Marinha
DiPNav	Diretriz de Planejamento Naval
EIB	<i>European Investment Bank</i>
EMA	Estado-Maior da Armada
EMGEPRON	Empresa Gerencial de Projetos Navais
END	Estratégia Nacional de Defesa
FA	Forças Armadas
FN	Fuzileiros Navais
GCM	Gabinete do Comandante da Marinha
ICT	Instituição Científica e Tecnológica
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional

LC	Lei Complementar
MB	Marinha do Brasil
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
NAO	<i>National Audit Office</i>
OM	Organização Militar
OMC	Organização Militar Consumidora
OMF	Organização Militar Fornecedora
OMPS	Organização Militar Prestadora de Serviços
OMPS-I	Organização Militar Prestadora de Serviços - Industrial
ORCOM	Orientações do Comandante da Marinha
ORISSET	Orientações Setoriais
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PFI	<i>Private Finance Initiative</i>
PND	Política Nacional de Defesa
PPP	Parceria público-privada
PROBANF	Programa de Modernização da Brigada Anfíbia de Fuzileiros Navais do Rio de Janeiro
PROGEM	Programa Geral de Manutenção
PSC	<i>Public Sector Comparator</i>
RC	Resultado Comparativo
RG	Relatório da Gestão
SEFID	Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação
SGM	Secretaria-Geral da Marinha
TCO	Taxa de Contribuição Operacional
TCU	Tribunal de Contas da União
TOMO	Taxa Operacional de Mão de Obra
TOMS	Taxa Operacional de Material e Serviços
TTC	Tarefa por Tempo Certo
UAI	Unidades de Atendimento Integrado
USP	Universidade de São Paulo
VFM	<i>Value for Money</i>

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1: Organograma simplificado do CTecCFN.....	27
FIGURA 2: Linha de tempo comparativa de desembolsos	52
GRÁFICO 1: Satisfação quanto à qualidade e eficiência do serviço	35
GRÁFICO 2: Satisfação quanto ao tempo de execução.....	36
GRÁFICO 3: Produtividade	36
GRÁFICO 4: Modernização do Parque Industrial	37
GRÁFICO 5: Atendimento da demanda de serviços (Proficiência).....	37
QUADRO 1: Demonstrativo de tipos de concessões	45
QUADRO 2: Comparativo entre PPP e concessões tradicionais	53
QUADRO 3: Atribuições de riscos nas PPP..	57
QUADRO 4: Contratos de PPP assinados e em execução no Estado de Minas Gerais	68

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Simulação de valores para uma proposta de parceria.....	76
---	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 DOCUMENTOS CONDICIONANTES.....	16
2.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A LEI COMPLEMENTAR N.º 97/99	16
2.2 A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA	16
2.3 AS ORIENTAÇÕES DO COMANDANTE DA MARINHA	19
3 AS ORGANIZAÇÕES MILITARES PRESTADORAS DE SERVIÇOS	23
3.1 HISTÓRICO	23
3.2 O CENTRO TECNOLÓGICO DO CORPO DE FUZILEIROS NAVAIS	25
3.2.1 Missão e Visão de Futuro.....	26
3.2.2 A Estrutura Organizacional	27
3.2.3 As instalações	29
3.2.4 A atuação do CTecCFN	31
3.2.5 A avaliação do desempenho	34
3.2.6 Os desafios.....	39
3.2.7 O Contrato de Gestão do CTecCFN	41
4 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	44
4.1 HISTÓRICO	44
4.2 A LEI 11.079/2004.....	45
4.3 AS EXPERIÊNCIAS ANTERIORES EM PPP	54
4.3.1 A experiência internacional	54
4.3.1.1 A experiência inglesa.....	54
4.3.1.2 A experiência portuguesa	59
4.3.2 A experiência brasileira	63
4.3.2.1 A experiência do Estado de Minas Gerais.....	65
5 A ANÁLISE DAS OPORTUNIDADES ADVINDAS DA PARCERIA	71
6 CONCLUSÃO.....	78
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	82
APÊNDICE Entrevista sobre o CTecCFN.....	88

1 INTRODUÇÃO

A Estratégia Nacional de Defesa (END) estabelece, para a Marinha do Brasil (MB), que “a prioridade é assegurar os meios para negar o uso do mar a qualquer concentração de forças inimigas que se aproxime do Brasil por via marítima” (BRASIL.Ministério da Defesa, 2008, p.12), e que,

Ao garantir seu poder¹ para negar o uso do mar ao inimigo, precisa o Brasil manter a capacidade focada de projeção de poder e criar condições para controlar, no grau necessário à defesa e dentro dos limites do direito internacional, as áreas marítimas e águas interiores de importância político-estratégica, econômica e militar, e também as suas linhas de comunicação marítimas.(BRASIL.Ministério da Defesa, 2008 p.10)

Estabelece ainda a END que, no intuito de assegurar sua capacidade de projeção de poder, a Marinha possuirá meios de Fuzileiros Navais (FN), em permanente condição de pronto emprego.

Cabe ao Comandante da Marinha (CM) o preparo de seus órgãos operativos e de apoio. Todavia, segundo o próprio CM, apesar dos valores orçamentários alocados em 2012 terem permitido que a Marinha vivenciasse uma situação muito melhor do que em passado recente, o patamar alcançado ainda não permite atender a todas as demandas reprimidas, resultantes das dificuldades financeiras de exercícios anteriores. (BRASIL.Gabinete do Comandante da Marinha -GCM-, 2013)

Assim, em decorrência das insuficientes dotações orçamentárias para custear as necessidades da Força, o CM orientou os diversos setores da Marinha a identificarem fontes alternativas de recursos, sejam eles governamentais ou advindos de parcerias com o setor privado, aduzindo ainda que, sempre que possível, deverá ser adotado o instrumento da parceria público-privada (PPP).

¹ De acordo com o contido na Doutrina Básica da Marinha (DBM), Poder Naval compreende os meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais; as bases e as posições de apoio; as estruturas de comando e controle, de logística e administrativa.

Criado em 24 de setembro de 1971, com o nome de Centro de Reparos e Suprimentos Especiais do Corpo de Fuzileiros Navais e a finalidade de prestar atendimento ao material especializado do Corpo de Fuzileiros Navais (CFN), o agora denominado Centro Tecnológico do Corpo de Fuzileiros Navais (CTecCFN) teve sua missão ampliada com o passar dos anos. Atualmente, executa uma variada gama de tarefas, contribuindo para o pronto-emprego e o abastecimento do material específico do CFN e das armas leves, bem como para o desenvolvimento tecnológico da MB, por meio de atividades de ciência, tecnologia e inovação. (BRASIL.CTecCFN, 2013)

Desde sua criação, o CTecCFN vem sendo modernizado e mantido parcialmente. Entretanto, diante das novas tecnologias empregadas na construção de meios de fuzileiros navais, da perspectiva de aumento da quantidade desses meios na MB, e da crescente demanda pelo emprego dos mesmos em plena capacidade operativa, é razoável imaginar que, diante de conjunturas econômicas passadas pouco favoráveis à realização de investimentos, as instalações destinadas à manutenção de viaturas e equipagens operativas estejam aquém da necessidade daquele Centro, carecendo de manutenção e investimentos.

Há pouco mais de duas décadas, diante da insuficiência de recursos para a realização de investimentos, o setor público de diversos países passou a enxergar o setor privado como uma alternativa para atender a necessidade e a demanda da sociedade por obras e serviços.

Com vistas à realização simultânea de um maior número de projetos, principalmente de infraestrutura, muitos países optaram pela adoção de programas de PPP, dentre outras razões, principalmente em decorrência da possibilidade de se diluir no tempo o montante de recursos necessários aos investimentos. (BRITO; SILVEIRA, 2005)

Estudos conduzidos no âmbito do “*European Investment Bank*” (EIB) em 2010, apontaram que na União Européia, no período de 1990 a 2006, o número de contratos de par-

ceria “fechados”² cresceu significativamente. De uma média aproximada de duas novas parcerias/ano nos primeiros 5 anos, chegou-se a 144 novas avenças apenas em 2006, totalizando 1340 parcerias no fim de 2009, sendo a maior parte delas no Reino Unido (67,1% do número total de projetos), seguido de Espanha, França, Alemanha e Portugal. (KAPPELER; NEMOZ, 2010)

No Brasil, as normas gerais para a contratação de PPP na Administração Pública estão dispostas na Lei Federal nº 11.079, sancionada em 30 de dezembro de 2004. Pode-se considerar, todavia, que as parcerias ainda são muito incipientes no âmbito federal. Nesse sentido, Sidney Bittencourt, em 2011, manifestou-se:

Após seis anos de vigência da Lei Federal das PPP, verifica-se, com desalento, não obstante a euforia inicial na edição do diploma, a implementação de poucos projetos. Na prática, a ferramenta, muito elogiada por todos, permanece apenas como a grande promessa de alavancagem de vários projetos de infraestrutura que o País necessita. (BITTENCOURT, 2011, p. 26)

Reitera BITTENCOURT (2011, p.25) que “o alicerce para a adoção da PPP reside na ideia de que projetos importantes para o país – que, por falta de recursos públicos, seriam postergados – poderão vir a ser desenvolvidos com a participação da iniciativa privada”.

Assim, diante da possível necessidade de investimentos para recuperação e manutenção da capacidade do CTecCFN; da existência de diversas demandas reprimidas no âmbito da MB (resultantes de dificuldades financeiras de exercícios anteriores); e da existência de um instrumento legal com capacidade para atrair recursos da iniciativa privada para projetos governamentais; vislumbra-se a possibilidade da realização de uma parceria para auxiliar aquele Centro no cumprimento de sua missão.

Desta forma, justifica-se o presente estudo, a ser elaborado com o propósito de analisar a viabilidade do estabelecimento de uma parceria público-privada que possibilite, ao

² Tradução livre e simplificada para “Financial close”. Refere-se às PPP cujos acordos de projeto e de financiamento já foram assinados, inexistindo pendências para sua implementação. (disponível em <<http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procurement/32/323/index.htm>>. Acesso em 22 jun. 2013)

CTecCFN, a revitalização e modernização de suas instalações, contribuindo para o preparo e a prontidão dos meios de fuzileiros navais, e, conseqüentemente, para o atingimento dos objetivos previstos na Estratégia Nacional de Defesa.

Para tal, inicialmente, serão definidos os documentos condicionantes e identificados aspectos da END afetos às atribuições da MB, enfatizando aqueles relacionados à manutenção da capacidade operativa da Força e à necessidade de a Marinha possuir meios disponíveis para cumpri-las.

Segue-se no capítulo 3, um breve histórico sobre as Organizações Militares Prestadoras de Serviços (OMPS), descrevendo conceitos e discriminando os tipos existentes. Quanto ao CTecCFN, serão examinados suas tarefas, estrutura, atuação e desafios, procedendo-se o levantamento das eventuais dificuldades daquela Organização Militar (OM) para o cumprimento de sua missão.

O capítulo 4 abordará primeiramente a Lei n.º 11.079/2004, a qual instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, enunciando-se alguns dos principais aspectos afetos ao presente trabalho que caracterizam essa avença e a diferenciam das demais formas de contrato. Em seqüência, a partir do levantamento das experiências anteriores existentes, identificar-se-ão os aspectos positivos, dificuldades, riscos envolvidos e limitações encontradas.

A seguir, serão comparadas as capacidades necessárias extraídas da END e as eventuais fragilidades/oportunidades de melhorias nos serviços prestados pelo CTecCFN, relacionando-as com as possibilidades de aprimoramentos apresentadas pelo modelo das PPP.

Por fim, pretende-se concluir pela aplicabilidade (ou não) do modelo para o fim proposto, tecendo, à luz de avaliações anteriores realizadas sobre as experiências das PPP, comentários e recomendações que possam contribuir para o sucesso da parceria, de forma a atender às necessidades que afetam o cumprimento da missão do CTecCFN.

2 DOCUMENTOS CONDICIONANTES

2.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A LEI COMPLEMENTAR N.º 97/99

A Constituição Federal (CF) em seu Artigo 142, estabelece que:

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

Dispõe também a Constituição Federal (CF, art. 142, 1º), que “Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.”

A Lei Complementar (LC) supramencionada, LC n.º 97/1999 (alterada posteriormente pelas LC n.º 117/2004 e LC n.º 136/2010), a qual dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, estabelece que “Para o cumprimento da destinação constitucional das Forças Armadas, cabe aos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica o preparo³ de seus órgãos operativos e de apoio, obedecidas as políticas estabelecidas pelo Ministro da Defesa”. (BRASIL. Lei Complementar, 1999, Art.13)

2.2 A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA

A Defesa Nacional está caracterizada na Política Nacional de Defesa (PND) como “o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do

³ O preparo compreende, entre outras, as atividades permanentes de planejamento, organização e articulação, instrução e adestramento, desenvolvimento de doutrina e pesquisas específicas, inteligência e estruturação das Forças Armadas, de sua logística e mobilização. (BRASIL.Lei Complementar, 1999, Art. 13, § 1º)

território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas”. (BRASIL.Livro Branco de Defesa Nacional - LBDN-, 2012, p.24)

Em decorrência da necessidade de estruturar a Defesa Nacional de modo compatível com a estatura político-estratégica do País, para preservação da soberania e dos interesses nacionais; e de orientar as ações do Estado brasileiro relativas à Defesa Nacional, são definidos, na PND, os Objetivos Nacionais de Defesa.

Os Objetivos Nacionais de Defesa consistem em:

I – garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial; II – defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior; III – contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais; IV – contribuir para a estabilidade regional; V – contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais; VI – intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais; VII – manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional; VIII – conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País; IX – desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis; X – estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; XI – desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional.(BRASIL.LBDN, 2012, p.24-25)

Para atingir tais objetivos, é construída a estratégia a ser adotada pelo Estado brasileiro, mediante um processo que se consolida por meio da Estratégia Nacional de Defesa. (BRASIL.Ministério da Defesa, 2012)

A END está organizada em torno de três eixos estruturantes. O primeiro deles, e mais afeto a este estudo, diz respeito a como as Forças Armadas devem se organizar e orientar para melhor desempenharem sua destinação constitucional e suas atribuições na paz e na guerra. Os dois demais objetivos versam sobre a reorganização da indústria nacional de material de defesa, no sentido de assegurar o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas apoiado em tecnologias sob domínio nacional; e a composição dos efetivos das Forças Armadas.

A END está pautada em 23 diretrizes, as quais, em razão de sua quantidade, não se pretende reproduzir na íntegra neste trabalho. Resumidamente, são destacadas, abaixo, apenas quatro, identificadas como mais pertinentes aos objetivos do presente estudo:

16. Estruturar o potencial estratégico em torno de capacidades; 17. Preparar efetivos para o cumprimento de missões de garantia da lei e da ordem, nos termos da Constituição Federal; (...); 19. Preparar as Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações de manutenção da paz; (...); 22. Capacitar a indústria nacional de material de defesa para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa. (BRASIL.Ministério da Defesa, 2008, p. 8-10)

A END também estabelece diretrizes estratégicas específicas para cada uma das Forças. Ela prevê que a MB deve se pautar por um desenvolvimento conjunto, todavia desigual, priorizando o asseguramento de meios para negar o uso do mar a qualquer concentração de forças inimigas que se aproxime do Brasil por via marítima. Sem a mesma prioridade que a negação do uso do mar, deve também o Brasil manter sua capacidade de projeção de poder, e criar condições para controlar as áreas marítimas e águas interiores de importância político-estratégica, econômica e militar, bem como suas linhas de comunicação marítimas. (BRASIL.Ministério da Defesa, 2008)

A negação do uso do mar, o controle de áreas marítimas e a projeção de poder (três das quatro tarefas básicas do Poder Naval⁴) devem ter por foco: a defesa proativa das plataformas petrolíferas, instalações navais e portuárias, arquipélagos e ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras; a prontidão para responder a qualquer ameaça às vias marítimas de comércio, sejam elas oriundas de outro Estado ou por forças não-convencionais ou criminosas; e a capacidade de participar de operações internacionais de paz sob a égide das Nações Unidas ou de organismos multilaterais da região, em local fora do território e das águas jurisdicionais brasileiras. (BRASIL.Ministério da Defesa, 2008)

⁴ Poder Naval compreende as forças navais (expressão que abrange, também, os meios aeronavais e de fuzileiros navais), suas bases e posições de apoio e suas estruturas de comando e controle, logística e administrativa, bem como as forças e os meios de apoio não orgânicos da Marinha, especialmente os aéreos, quando vinculados ao cumprimento da missão da Marinha e submetidos a algum tipo de orientação, comando ou controle naval. (BRASIL.Escola Superior de Guerra, 2013, p.74)

Por fim, estipula a END que, em face da indefinição das ameaças, as Forças Armadas deverão se dedicar à obtenção de capacidades orientadoras das medidas a serem planejadas e adotadas.

Desta forma, as seguintes capacidades são desejadas para as Forças Armadas:

- permanente prontidão operacional para atender às Hipóteses de Emprego, integrando forças conjuntas ou não; - manutenção de unidades aptas a compor Forças de Pronto Emprego, em condições de atuar em diferentes ambientes operacionais; - projeção de poder nas áreas de interesse estratégico; - estruturas de Comando e Controle, e de Inteligência consolidadas; - permanência na ação, sustentada por um adequado apoio logístico, buscando ao máximo a integração da logística das três Forças; - aumento do poder de combate, em curto prazo, pela incorporação de recursos mobilizáveis, previstos em lei; e - interoperabilidade nas operações conjuntas. (BRASIL.Ministério da Defesa, 2008, p.42)

Estabelece ainda a END que, no intuito de assegurar sua capacidade de projeção de poder, a Marinha possuirá

meios de Fuzileiros Navais, em permanente condição de pronto emprego. A existência de tais meios é também essencial para a defesa das instalações navais e portuárias, dos arquipélagos e ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras, para atuar em operações internacionais de paz, em operações humanitárias, em qualquer lugar do mundo. Nas vias fluviais, serão fundamentais para assegurar o controle das margens durante as operações ribeirinhas. O Corpo de Fuzileiros Navais consolidar-se-á como a força de caráter expedicionário por excelência. (BRASIL.Ministério da Defesa, 2008, p.13)

2.3 AS ORIENTAÇÕES DO COMANDANTE DA MARINHA

De acordo com o contido na página oficial da Marinha na rede mundial de computadores, cabe à MB:

Preparar e empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a defesa da Pátria; estar pronta para atuar na garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem; atuar em ações sob a égide de organismos internacionais e em apoio à política externa do País; e cumprir as atribuições subsidiárias previstas em Lei, com ênfase naquelas relacionadas à Autoridade Marítima, a fim de contribuir para a salvaguarda dos interesses nacionais. (BRASIL.Marinha do Brasil, 2013)

“As Orientações do Comandante da Marinha (ORCOM) constituem um documento de referência para o planejamento de curto prazo, previsto na fase básica da Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha.” (BRASIL.GCM, 2013, cap.1) As ORCOM, elaboradas com base na determinação de necessidades de âmbito administrativo, têm o propósito de transmitir à Instituição as orientações e as prioridades do CM. Permitem, à Alta Administração Naval, a formulação e a promoção de ajustes ao planejamento de alto nível, aprimorando procedimentos e iniciativas que contribuam, objetivamente, para o aprestamento da Força. (BRASIL.GCM, 2013)

As Orientações Gerais constantes das ORCOM estão voltadas para a manutenção da capacidade operacional e dissuasória da Força, compatível com suas atribuições constitucionais e legais. Elas destacam a importância da busca por soluções e ações inovadoras que contribuam para recuperar, manter e alavancar o Poder Naval; a racionalização, a eficácia e a otimização na alocação de recursos; e a continuidade nos processos de obtenção, modernização e revitalização de meios e sistemas operativos. (BRASIL.GCM, 2013)

As Orientações Específicas, por sua vez, tratam das ações prioritárias de curto prazo, a serem desenvolvidas no período de um ano, com base na continuidade administrativa e na necessidade de coordenação entre os diversos setores da Marinha.

Para o exercício de 2013, foram definidas, pelo CM, oitenta e sete orientações específicas, as quais se dividem em seis áreas: Administração; Ciência, Tecnologia e Inovação; Inteligência; Material; Operações; e Pessoal.

Uma significativa quantidade dessas orientações possui relação direta ou indireta com o presente trabalho. Inicialmente, são reproduzidas duas ORCOM, consideradas como de maior relevância:

“A-7 Obtenção de Recursos”: Identificar fontes alternativas de recursos, governamentais ou privados, estes por meio de parcerias, a fim de inserir, na destinação desses recursos, programas ou projetos de interesse da MB. Na obtenção de recursos privados, os setores deverão buscar parcerias, adotando, sempre que possível, o ins-

trumento da Parceria Público-Privada (PPP). Considerar as oportunidades de negócios com instituições públicas e privadas, inclusive ações no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em áreas afetas à Marinha, sob a coordenação do Estado Maior da Armada (EMA), a fim de possibilitar a alavancagem de recursos financeiros, principalmente, mediante a prestação de serviços, de forma a contribuir para desonerar os recursos de natureza orçamentária da MB, destinados à consecução de metas físicas de maior relevância para os setores e, em especial, as prioridades do CM; (BRASIL.GCM, 2013, cap.3, p.7)

“M-1 Correção de pendências do Setor Operativo” Mediante estreita coordenação entre os setores envolvidos, priorizar as ações de manutenção e obtenção de equipamentos, componentes e sobressalentes para os sistemas vitais dos meios operativos, visando à correção das pendências que comprometam as suas prontificações, de acordo com a prioridade estabelecida pela Alta Administração Naval. Intensificar a aquisição de equipagem operativa para o CFN, conforme especificação definida pelo GT estabelecido pela Portaria no 112/2011, do CGCFN, visando contribuir na manutenção de sua condição de Força Expedicionária por excelência. Considerar a possibilidade de produção da equipagem operativa pelo Centro Tecnológico do Corpo de Fuzileiros Navais (CTecCFN), de forma a melhorar a qualidade do material, diminuir os custos dos itens e o tempo de fornecimento, buscando a autossuficiência. (BRASIL.GCM, 2013, cap. 3, p.15)

Além das duas ORCOM reproduzidas, são também consideradas relevantes as seguintes orientações específicas: “A-17. Estratégia Nacional de Defesa (END)”, que versa sobre o cumprimento das diretrizes da END e de sua implementação; a “C-2. Estrutura de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) na MB”, que dispõe sobre a elaboração de planos para capacitação das OMPS-C/ICT em pessoal e infraestrutura tecnológica; e a “M-7. Viaturas Blindadas” a qual prevê a continuidade do processo de modernização das Viaturas Blindadas M-113, a modernização dos Carros Lagarta Anfíbios (CLAnf), e a consolidação dos estudos para recuperação e/ou modernização de sistemas do Carro de Combate Leve Sobre Lagartas (priorizando soluções que contemplem a indústria nacional de defesa). (BRASIL.GCM, 2013)

Ainda, em relação às ORCOM/2013, destaca-se o registro de que

(...) permanece o imperativo **da busca por soluções e ações inovadoras que contribuam para recuperar, manter e alavancar o Poder Naval**. Algo que demanda postura empreendedora, dinâmica e aberta a novas abordagens para as questões fundamentais que afetam o preparo e a aplicação do Poder Naval. (BRASIL.GCM, 2013, cap.2, p.4) (grifo nosso).

Com o propósito de transmitir às OM subordinadas do respectivo Setor as orientações emanadas das ORCOM e das Diretrizes de Planejamento Naval (DiPNav), o Comando-

Geral do Corpo de Fuzileiros Navais (CGCFN) estabeleceu, por sua vez, nas suas Orientações Setoriais (ORISSET), 56 Ações Decorrentes⁵ (AD) para o ano de 2013, abrangendo as áreas de administração; pessoal; material; ciência, tecnologia e inovação; inteligência e doutrina. Essas AD deverão nortear o planejamento e as ações das OM subordinadas (dentre as quais o CTecCFN), de modo a assegurar o máximo aproveitamento dos recursos do Setor. (BRASIL.Secretaria-Geral da Marinha – SGM -, 2009)

Em síntese, de acordo com o estabelecido na END, é essencial que a Marinha disponha de meios de Fuzileiros Navais em permanente condição de pronto emprego, de forma a assegurar a capacidade do País de projeção de poder, e viabilizar a defesa da soberania, do patrimônio e da integridade nacionais, bem como possibilitar sua atuação em operações humanitárias e de paz.

As Orientações do Comandante da Marinha, voltadas para a manutenção da capacidade operacional e dissuasória da Força, destacam a importância da busca por soluções e ações inovadoras que contribuam para a recuperação e manutenção do Poder Naval e da continuidade nos processos de obtenção, modernização e revitalização de meios e sistemas operativos. Nesse sentido, o estabelecimento de uma PPP pode contribuir positivamente para viabilizar a consecução das metas prioritárias da Força.

⁵ Fonte: Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais (CGCFN) - Orientações Setoriais 2013, disponível em <http://www.cgcfm.mb/imagens/oriset/CGCFN_ORISSET_2013.pdf> Acesso em 23 jun. 2013.

3 AS ORGANIZAÇÕES MILITARES PRESTADORAS DE SERVIÇOS

3.1 HISTÓRICO

Até o ano de 1994, havia uma grande preocupação da Administração Naval quanto à incapacidade de medir o custo de suas organizações militares industriais e prestadoras de serviços.

A insuficiência de créditos para o custeio das atividades dessas OM; a duplicidade na execução dos créditos orçamentários; e a ausência de informações contábeis, econômicas e patrimoniais que auxiliassem no planejamento, no controle e na tomada de decisão foram fatores que contribuíram para o agravamento do problema.

Diante dessa realidade, a Marinha do Brasil criou, a partir de 1994, as Organizações Militares Prestadoras de Serviços (OMPS) e o Sistema OMPS, buscando o aprimoramento dos controles internos e a apuração mais eficiente dos custos das OM industriais e prestadoras de serviços.

O Sistema OMPS representava uma nova forma de gestão das OM produtivas da MB, criada com vistas à avaliação do desempenho e à otimização da aplicação dos recursos da Marinha. A inserção e a consolidação de uma cultura de custos e de gestão foram alguns dos maiores obstáculos encontrados para a implantação do Sistema. (BRASIL.SGM, 2008)

A publicação “Normas sobre contabilidade das Organizações Militares Prestadoras de Serviços” (SGM-304) diferencia as OMPS de acordo com a natureza dos serviços prestados aos seus clientes, estabelecendo o seguinte conceito:

É a OM que presta serviços a outras OM e, eventualmente, a organizações extra-Marinha em uma das seguintes áreas: industrial, de pesquisa e desenvolvimento de ciência e tecnologia, hospitalar, de abastecimento ou de serviços especiais, efetuando a cobrança pelos serviços prestados, a partir dos custos e das despesas incorridos. (BRASIL.SGM, 2008, p. 1-3)

Classificam-se como Organizações Militares Prestadoras de Serviços – Industrial (OMPS-I) as Organizações Militares que têm como atividade principal a prestação de serviços industriais a outras OM, e, ocasionalmente, a clientes extra-Marinha. Em uma OMPS-I, os demais serviços eventualmente prestados são considerados atividades secundárias.

Existem na Marinha, atualmente, onze OMPS-I, a saber:

- Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro;
- Base Almirante Castro e Silva;
- Base Aérea Naval de São Pedro da Aldeia;
- Base Fluvial de Ladário;
- Base Naval de Aratu;
- Base Naval de Natal;
- Base Naval do Rio de Janeiro;
- Base Naval de Val-de-Cães;
- Centro de Manutenção de Sistemas da Marinha;
- Centro Tecnológico do Corpo de Fuzileiros Navais; e
- Laboratório Farmacêutico da Marinha.

Especificidades à parte, as OMPS trabalham de forma semelhante a uma empresa privada. A contratação das atividades principais das OMPS-I/C, e das atividades secundárias/especiais de caráter eventual de todas as OMPS, segue rito similar. Antes do início da execução do serviço, a OMPS apresenta um orçamento à OM cliente. Se aprovado, cabe ao cliente a indicação dos recursos para custeá-lo (normalmente créditos orçamentários).

Cabe mencionar que, antes da emissão dos orçamentos, a maior parte dos serviços realizados pelas OMPS demanda a realização de delineamento⁶. Os serviços repetitivos e in-

⁶ O delineamento representa a primeira etapa para a realização do serviço ou confecção do produto. É a fase na qual se determina a quantidade de mão-de-obra, materiais e serviços de terceiros necessários. (BRASIL.SGM, 2008, p. 3-2)

dividualizados, entretanto, podem prescindir do delineamento e do orçamento, devendo a OMPS, todavia, divulgar a seus clientes uma listagem de preços médios aplicáveis. (BRASIL.SGM, 2008, p. 3.2)

No presente trabalho, dentre as OMPS-I, serão estudadas mais minuciosamente as características do Centro Tecnológico do Corpo de Fuzileiros Navais.

3.2 O CENTRO TECNOLÓGICO DO CORPO DE FUZILEIROS NAVAIS

O Centro Tecnológico do Corpo de Fuzileiros Navais está localizado na Av. Brasil, Nº 13.476 Parada de Lucas - RJ.. Originalmente chamado de Centro de Reparos e Suprimentos Especiais do Corpo de Fuzileiros Navais (CRepSupEspCFN) tornou-se mais conhecido pelo nome de CRESUMAR, e desde a sua ativação, em 1972, atende às necessidades de manutenção e suprimentos dos meios operativos do Corpo de Fuzileiros Navais.

Em 1994 tornou-se uma OMPS, passando a contabilizar os custos operacionais dos serviços e suas despesas administrativas por meio de um gerenciamento empresarial. Cinco anos mais tarde, em 1999, foi celebrado um contrato⁷ de autonomia de gestão, que se caracteriza, especialmente, pelo estabelecimento de metas acordadas entre o CRESUMAR e a Marinha do Brasil. Atualmente, é uma Organização Militar Prestadora de Serviços Industriais (OMPS-I), Fornecedora de Suprimentos (OMF) e Instituição Científica e Tecnológica (ICT).

⁷ Esse contrato será abordado mais adiante neste trabalho.

3.2.1 Missão e Visão de Futuro

O Centro Tecnológico do Corpo de Fuzileiros Navais, única OMPS-I do CFN, tem o seguinte propósito, como consta na página daquele Centro na rede mundial de computadores:

contribuir para o desenvolvimento tecnológico da Marinha do Brasil por meio de atividades de ciência, tecnologia e inovação; e para o pronto-emprego e o abastecimento do material específico do CFN, das armas leves de toda a MB e, quando determinado, de equipamentos de outros símbolos de jurisdição. (BRASIL.CTecCFN, 2013)

Dentre as diversas tarefas atribuídas ao CTecCFN, destacam-se: “executar a manutenção de viaturas e equipagens operativas; equipamentos de engenharia, óticos e eletrônicos; e armas portáteis e não portáteis”; e “estabelecer parcerias com instituições públicas e privadas dos setores industrial, universitário e técnico-científico nas atividades de ciência, tecnologia e inovação de interesse da MB”. (BRASIL.CTecCFN, 2013)

Para que a missão da OM pudesse ser facilmente compreendida e disseminada por toda a sua tripulação, O CTecCFN elaborou ainda uma missão estratégica:

Contribuir para o pronto emprego da força por meio de atividades de manutenção e suprimento de material específico do CFN, de viaturas e armamento leve de toda a MB e, como uma instituição científica e tecnológica, promover o desenvolvimento científico, tecnológico, de inovação e de nacionalização de materiais, e realizar outros serviços de interesse da Marinha do Brasil (BRASIL.CTecCFN, 2012b, p.12)

A visão de futuro abaixo demonstra a preocupação da OM com a qualidade dos serviços (objetivando sua expansão para novos mercados); com a consolidação de suas relações junto aos diversos clientes e parceiros; e com excelência em sua gestão.

Em 2020, o CRESUMAR será: I – uma organização considerada essencial por seus clientes e principais parceiros-chave; II – uma referência militar de qualidade nas atividades de manutenção e suprimentos no cenário sulamericano; III – um modelo nacional de excelência em administração pública; e IV – um exemplo de sucesso em gestão estratégica no âmbito das Forças Armadas brasileiras. (BRASIL.CTecCFN, 2012b, p.12)

3.2.2 A Estrutura Organizacional

O CTecCFN possui uma estrutura organizacional própria, prevista no seu Regimento Interno. A FIG. 1 apresenta o organograma simplificado do CTecCFN.

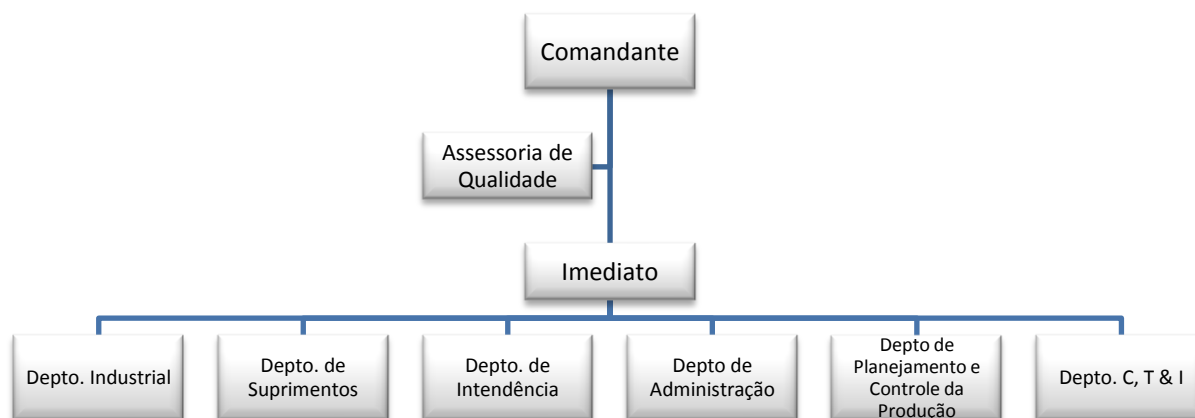


FIGURA 1 – Organograma simplificado do CTecCFN

Fonte: BRASIL.CTecCFN, 2012b, p. 9.

Resumidamente, além do Comandante, do Imediato e de uma Assessoria da Qualidade, existem seis departamentos. Três deles são responsáveis pelas atividades-fim da OM, são eles:

- a) Departamento Industrial: responsável direto pela atividade de manutenção, executando serviços em viaturas leves e pesadas, viaturas blindadas, equipamentos de comunicações, equipamentos óticos e oprônicos, e armamentos. Realiza também serviços de corte e solda; fundição; tratamento de superfícies; lanternagem e pintura; serralheria; e usinagem;
- b) Departamento de suprimentos: responsável pela contabilidade do material estocado, estocagem, armazenamento, controle e fornecimento itens de materiais; e
- c) Departamento de Ciência, Tecnologia e Inovação: responsável pela realização de projetos por meio de parcerias com outras Instituições Científicas e Tecno-

lógicas e com Instituições de Ensino Superior, relacionados a pesquisas que atendam as necessidades operacionais do CFN, permitindo a nacionalização e a independência tecnológica. (BRASIL.CTecCFN, 2012b)

O CTecCFN conta ainda com três outros departamentos, os quais não terão suas atribuições detalhadas neste trabalho por se destinarem às atividades-meio da OM, são eles os Departamentos de Administração, de Intendência e de Planejamento e Controle da Produção.

Em 2012, a força de trabalho do CTecCFN era composta de 414 militares (15 oficiais e 399 praças), e 30 servidores civis. Desse quantitativo, 53% encontravam-se alocados às atividades-fim da OM, e 47% às atividades de apoio. O Departamento Industrial é o maior da OM, contando com 45% de toda a força de trabalho. (BRASIL, CTecCFN, 2012b)

O CTecCFN capta sua mão de obra entre os militares da ativa, servidores civis e militares já transferidos para a reserva remunerada, os quais são contratados para a realização de Tarefas por Tempo Certo (TTC). Devido aos contínuos avanços tecnológicos, uma das preocupações do Comando é a manutenção da força de trabalho da Organização em constante qualificação. (BRASIL, CTecCFN, 2012b)

Segundo o RG da OM,

para algumas atividades, faz-se necessário aprimorar o treinamento do pessoal, o que ocorre com a realização de cursos dentro e fora da MB. Observa-se que a **necessidade de treinamento é significativamente influenciada pelas transferências realizadas em atendimento a requisitos de carreira e outras necessidades da administração do pessoal militar.** (BRASIL.CTecCFN, 2012b, p.4) (grifo nosso)

No que se refere às competências da tripulação do CRESUMAR, além dos tradicionais cursos de carreira do pessoal militar, sejam eles de formação, aperfeiçoamento ou especialização, é desejável que os Oficiais possuam cursos nas áreas de manutenção, gerenciamento de projetos e gerenciamento de oficinas, bem como outros eventualmente ligados à atividade da OMPS. Quanto aos Suboficiais e Sargentos, a OM julga importante o aprimoramento dos conhecimentos adquiridos nos respectivos Cursos de Especialização à Graduação

de Cabo. No que concerne aos Servidores Civis, é desejável que possuam Curso Técnico ou de Nível Superior ligado à área em que irão atuar na OM.

3.2.3 As instalações

O CRESUMAR é uma Organização Militar de quase meio século. Suas instalações totalizam hoje cerca de 17.000m² de área construída, distribuídos entre os setores industriais (49%), depósitos (12%) e administração (39%). (BRASIL.CTecCFN, 2012b, p. 3)

A área do Departamento Industrial, o qual está diretamente relacionado à atividade-fim da OM, encontra-se subdividida entre as Divisões de Motomecanização, Ótica e Eletrônica, Armamento, Apoio Industrial, e pelo Centro de Produção de Equipagens Operativas.

Alguns setores da OM encontram-se com ferramentas e equipamentos atualizados, havendo outros, contudo, que possuem maquinários antigos e desgastados, ou obsoletos, necessitando, conseqüentemente, de modernização. Some-se a isso a necessidade de aquisição de maquinário moderno para as novas atividades de Ciência e Tecnologia.

A manutenção dos equipamentos existentes é uma preocupação constante, em razão do impacto sobre a operacionalidade e o eventual comprometimento da produção do Centro. (VELLOSO, 2013a)

De acordo com o Relatório da Gestão de 2012,

de uma maneira geral, as instalações da OM estão adequadas às atividades-fim de manutenção e suprimento. Contudo, a evolução tecnológica, a aquisição de novos equipamentos pelo CFN e o reconhecimento como ICT, fazem com que o Comando busque a adequação necessária à nova realidade. (BRASIL.CTecCFN, 2012b, p.24)

A aquisição de centenas de viaturas operativas nos últimos 15 anos, e a previsão de aquisição de diversas outras unidades nos próximos exercícios, exigirá do CRESUMAR uma significativa soma de recursos para a ampliação das instalações destinadas à manutenção

e ao suprimento, bem como à recuperação da capacidade das oficinas. Da mesma forma, a realização de pesquisas, e o desenvolvimento de material e equipamentos específicos do CFN demandarão investimentos.

O CTecCFN estima que a construção de novos prédios, destinados às oficinas do Departamento Industrial, ao depósito de material do Departamento de Suprimentos, e à ampliação do Centro de Produção de Equipagens Operativas totalize cerca de R\$ 10 milhões. (VELLOSO, 2013a)

Com relação às novas atribuições de ICT, o CRESUMAR necessita de investimentos para viabilizar a implantação da capacidade apropriada à condução de atividades afetas à ciência, tecnologia e inovação. Para tal, além da construção de um prédio destinado a abrigar o Departamento de Ciência e Tecnologia, é necessária a construção de um laboratório de análises e pesquisas em equipagens operativas, um laboratório balístico, e um túnel de tiro. Os recursos necessários ao custeio das novas instalações supracitadas estão estimados em R\$ 6 milhões. (VELLOSO, 2013a)

Registre-se ainda a necessidade de recuperação da capacidade já instalada do Centro, cujos equipamentos se encontram desgastados ou obsoletos, e que necessitam ser substituídos, modernizados, e/ou complementados, com a obtenção de novas máquinas e ferramentas. Para tal, é estimado pelo CRESUMAR um investimento aproximado de R\$ 5 milhões. (VELLOSO, 2013a)

Além desses investimentos na adequação e construção de instalações destinadas à sua atividade-fim, e obtenção de maquinário e ferramental para as oficinas, o CRESUMAR também precisa recuperar outras instalações, já significativamente desgastadas pela ação do tempo e pelo uso. Há necessidade de recuperação do prédio de suprimentos e de diversos compartimentos administrativos, bem como a recuperação das redes de incêndio, elétrica e de

esgoto. Segundo Velloso (2013a) a estimativa atual de custo desses serviços é da ordem de R\$ 10 milhões.

Desta forma, totalizando os valores acima, vislumbra-se a necessidade atual de um aporte de recursos de aproximadamente R\$ 31 milhões àquela OM (sem contar os recursos necessários nos exercícios subsequentes à manutenção dessas instalações).

O CTecCFN apresenta um faturamento anual estimado de cerca de R\$ 4,5 milhões. Após custear as despesas obrigatórias, e os gastos com a produção e a manutenção da OM, resta disponível um montante aproximado de apenas R\$ 300 mil para a realização de investimentos. (VELLOSO, 2013a)

Adicionalmente, é essencial mencionar que, por força do Contrato de Autonomia de Gestão, a ser tratado mais adiante neste trabalho, o CRESUMAR é obrigado a investir 5% do seu faturamento na substituição do maquinário obsoleto. Apesar desse percentual não ser aparentemente muito expressivo, e representar um valor financeiro bem aquém das necessidades daquele Centro, seu cumprimento exige um significativo esforço da administração da OM. (VELLOSO, 2013a)

Assim, diante da vultosa necessidade de recursos para investimentos por parte daquela OM, e do reduzidíssimo valor que anualmente vem sendo disponibilizado para tal fim, depreende-se que, mantidos os mesmos patamares de receitas, não é viável a plena revitalização e ampliação de suas instalações em um lapso temporal compatível com a demanda.

3.2.4 A atuação do CTecCFN

Os principais clientes do CTecCFN são as demais Organizações Militares da Marinha, cuja fidelidade é garantida por norma regulamentar. Essa garantia de exclusividade, entretanto, pode deixar de existir nos casos de reparos em materiais não militares, fato que

recomenda a adoção de ações que garantam a fidelidade desses clientes. Organizações Militares extra-MB e Forças Auxiliares (inclusive em outros países), empresas públicas e privadas, autarquias, fundações e pessoas físicas (civis e militares) são vistas como clientes potenciais do CRESUMAR.

O CTecCFN enxerga o agravamento das restrições financeiras das OM da Marinha como uma das suas principais ameaças, e identifica a captação de novos clientes (extra-Marinha) por meio da EMGEPRON⁸ como uma grande oportunidade. O RG 2012 registra que “é de interesse do CRESUMAR ampliar a sua carteira de clientes abrindo espaço para novos, principalmente na iniciativa privada.” (BRASIL.CTecCFN, 2012b, p.33)

O Comando do Material de Fuzileiros Navais (CMatFN)⁹ é o principal fornecedor do CTecCFN, realizando a obtenção dos itens necessários à manutenção do material militar específico do CFN que o Centro utiliza para cumprir as suas tarefas. Eventualmente, o CTecCFN recorre ao comércio para a obtenção do material necessário à produção, principalmente para a aquisição de autopeças, componentes eletrônicos e óticos, sobressalentes de armas, metais, madeiras, tecidos, e couro. (BRASIL.CTecCFN, 2012b)

Em decorrência da especificidade dos serviços realizados, praticamente inexistem concorrência para as atividades de manutenção de viaturas blindadas. Para serviços em armamento, a concorrência é praticamente nula, em decorrência do fato de que apenas as Organizações Militares de material bélico das Forças Armadas podem executar a manutenção desse material. Um número reduzido de oficinas civis possui capacidade de realizar manutenção de viaturas militares, sendo que aquelas que a possuem são “autorizadas” da Mercedes-Benz,

⁸ Em 2004 foi firmado um contrato com a Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON) para a realização de serviços extra-MB contratados por aquela empresa

⁹ O CMatFN é o Comando Imediatamente Superior (ComImSup) do CTecCFN, sendo o primeiro escalão de verificação da eficiência da Organização e facilitador de ações, e cliente de diversos serviços industriais e da atividade de suprimento

Toyota ou Land-Rover, e praticam preços elevados em relação à média do mercado. (BRASIL.CTecCFN, 2012b)

A maior concorrência ao CRESUMAR concentra-se nos demais serviços de manutenção realizados pelo Departamento Industrial, em face da exigência de diversas empresas que realizam manutenção em viaturas não militares, em equipamentos de comunicação e em equipamentos óticos e optrônicos, além daquelas que executam serviços de capotaria, metalurgia, fundição, usinagem e carpintaria. Para poder competir, o CTecCFN busca se diferenciar pela qualidade dos serviços prestados, prazo de entrega pequeno e preços competitivos. (BRASIL.CTecCFN, 2012b)

Releva mencionar que meios utilizados exclusivamente pelos Fuzileiros Navais (viaturas anfíbias, equipamentos especiais etc.), são mantidos e reparados no CRESUMAR, e que muitos materiais utilizados a bordo dos navios da MB só podem ser reparados em estabelecimentos militares com o porte e características daquele Centro.

A metodologia de cálculo de preços empregada pelo CTecCFN está prescrita nas Normas Sobre Contabilidade das Organizações Militares Prestadoras de Serviços (SGM-304), de modo que se obtém o preço a partir do delineamento realizado. Alguns serviços padronizados e de pouca variação nos custos envolvidos têm o preço tabelado pelo Centro.

Além de o orçamento ser composto pelo custo para a aquisição de material e prestação de serviços, o CTecCFN cobra algumas taxas dos seus clientes, como a Taxa Operacional de Mão de Obra (TOMO)¹⁰, a Taxa Operacional de Material e Serviços (TOMS)¹¹, e a Taxa de Contribuição Operacional (TCO)¹². É a cobrança dessas taxas que possibilita ao Centro a aquisição de equipamentos e melhorias para a tripulação.

¹⁰ Para cobrir as despesas administrativas com o pessoal da OMPS.

¹¹ Para cobrir as despesas administrativas com materiais e serviços.

¹² Para cobrir as perdas de material e de mão de obra, bem como obter uma margem de retorno, que permita a realização de investimentos.

A sustentabilidade do negócio é garantida pela indicação de crédito por parte das OM clientes, de acordo com o orçamento aprovado. Os recursos financeiros para atender às necessidades operacionais são assegurados pelo próprio sistema OMPS. O PROGEM (Programa Geral de Manutenção), estabelecido pela Força de Fuzileiros da Esquadra (FFE) com créditos específicos a ele destinados, mantém o fluxo financeiro equilibrado. (BRASIL.CTecCFN, 2012b)

3.2.5 A avaliação do desempenho

A avaliação do desempenho operacional e estratégico do CRESUMAR é efetuada por meio de relatórios gerenciais e de produtividade, medindo-se o desempenho com o auxílio de indicadores definidos no Planejamento Estratégico da OM. São avaliados, dentre outros objetivos, a Manutenção da Proficiência do CFN, a Gestão de Produtos e Serviços, a Gestão de Suprimentos, a Gestão de Processos relativos aos Fornecedores e a Gestão Orçamentária e Financeira.

Até 2010, o CTecCFN desenvolvia as suas práticas de gestão, buscando melhorar o desempenho em relação aos seus próprios resultados. A partir de então, passou a fazê-lo por meio de informações comparativas, as quais são obtidas, na sua maioria, junto a outras OMPS que realizam serviços semelhantes e possuem as mesmas características de gestão.

Não se pretende fazer uma análise de cada um dos 27 indicadores apurados regularmente pelo CTecCFN. Optou-se, então, por selecionar aqueles identificados como de maior relevância para a consecução do presente trabalho, analisando-se, então, alguns resultados relativos aos clientes e ao mercado; e aos processos principais do negócio e processos de apoio. Os indicadores escolhidos espelham um comparativo com dados da Base Naval do Rio

de Janeiro (BNRJ) e da Base Aérea Naval de São Pedro da Aldeia (BAeNSPA), os quais, quando disponíveis, foram denominados de resultados comparativos (RC). São eles:

- Satisfação quanto à qualidade e eficiência do serviço;
- Satisfação quanto ao tempo de execução;
- Produtividade;
- Modernização do parque industrial;
- Satisfação quanto ao fornecimento de suprimentos; e
- Atendimento da demanda de serviços (proficiência).

De acordo com o seu RG de 2012, com exceção do indicador referente à modernização do parque industrial, o CTecCFN apresentou melhores índices que os das OM utilizadas no comparativo, estando acima da meta estabelecida no seu planejamento estratégico. Percentualmente, os índices alcançados apresentam valores extremamente positivos, conforme demonstram os gráficos abaixo:

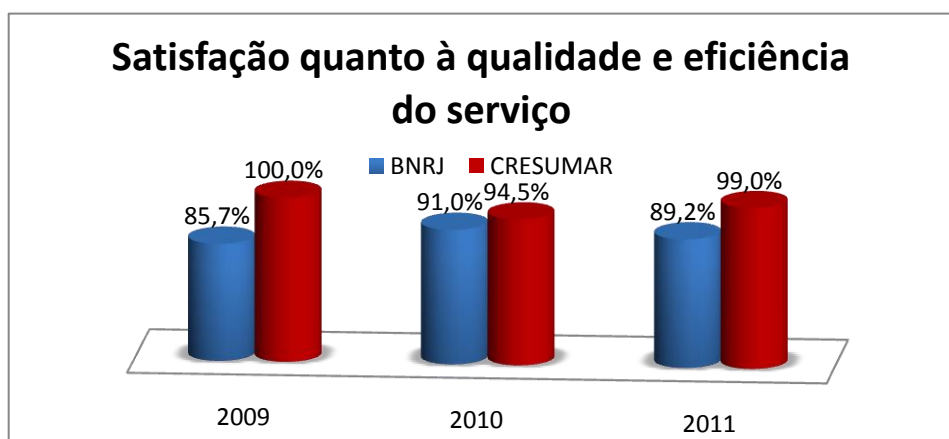


GRÁFICO 1 - Satisfação quanto à qualidade e eficiência do serviço¹³

Fonte: BRASIL.CTecCFN, 2012b, p. 63.

¹³Índice percentual obtido dividindo-se o número total de avaliações MUITO BOM e ÓTIMO pelo número total de avaliações de qualidade e eficiência.

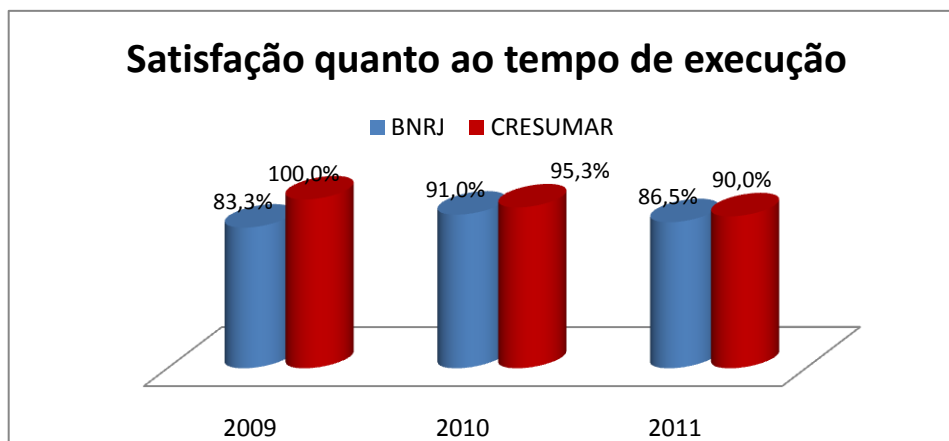


GRÁFICO 2 - Satisfação quanto ao tempo de execução¹⁴
 Fonte: BRASIL.CTecCFN, 2012b, p. 63.

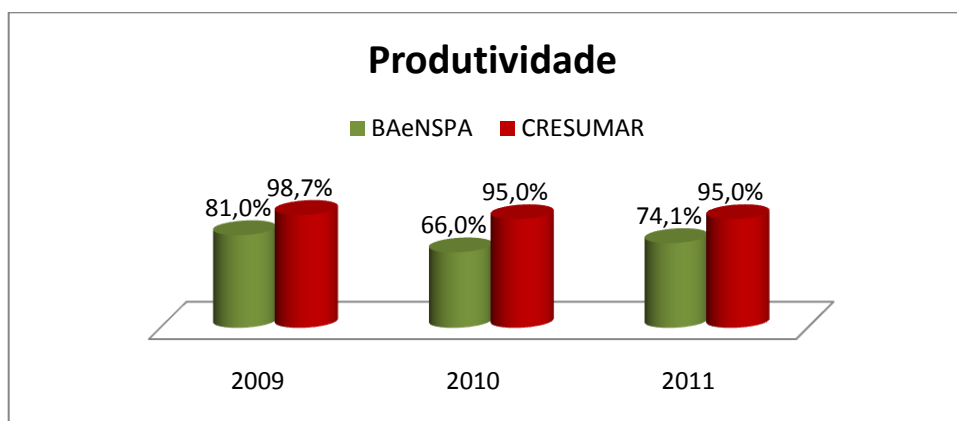


GRÁFICO 3 - Produtividade¹⁵
 Fonte: BRASIL.CTecCFN, 2012b, p. 67.

Como já mencionado, o único indicador selecionado, cujo índice foi inferior ao RC foi exatamente a “Modernização do Parque Industrial”. O percentual obtido, oscilando entre 6% e 7%, fica próximo a 50% do índice médio da BAENSPA nos três anos analisados, um resultado bastante díspar dos demais e que sinaliza para a necessidade daquele Centro efetivamente promover a revitalização de suas instalações.

¹⁴Índice percentual obtido dividindo-se o número total de avaliações BOM, MUITO BOM e ÓTIMO pelo número total de avaliações de tempo de execução dos serviços.

¹⁵Índice percentual obtido dividindo-se o número total de pedidos de serviços executados pelo número total de pedidos de serviços programados.

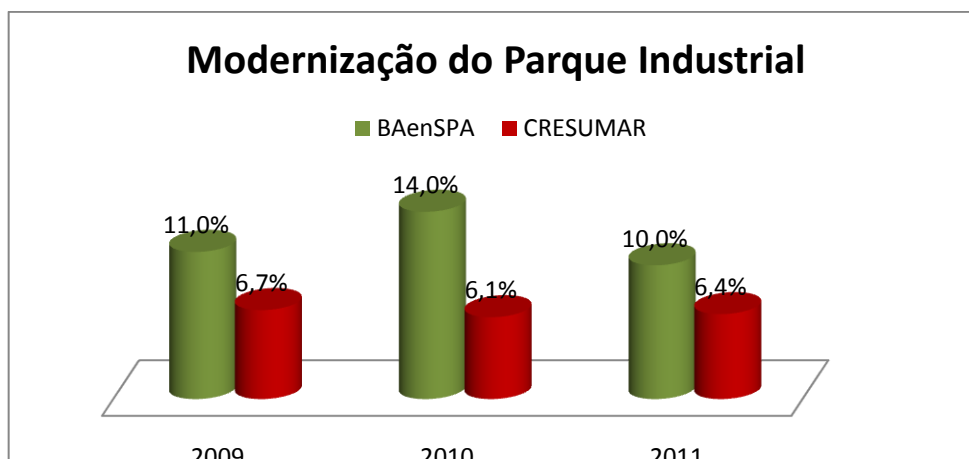


GRÁFICO 4 - Modernização do Parque Industrial¹⁶

Fonte: BRASIL.CTecCFN, 2012b, p. 67.

Ainda de acordo com o Relatório da Gestão, com relação ao indicador “Satisfação quanto ao fornecimento de suprimentos”, o Centro apresenta índice de 100% no período de 2009 a 2011. Por ser uma prática exclusiva daquele Centro, não se apresenta dados comparativos.

Com relação ao indicador “Atendimento da demanda de serviços (proficiência)” abaixo disposto, o CTecCFN apresenta percentuais elevadíssimos e ainda crescentes, muito superiores a 100%, fato este que creditamos à forma de apuração do mesmo, a qual, na opinião deste autor, poderia vir a ser reavaliada.

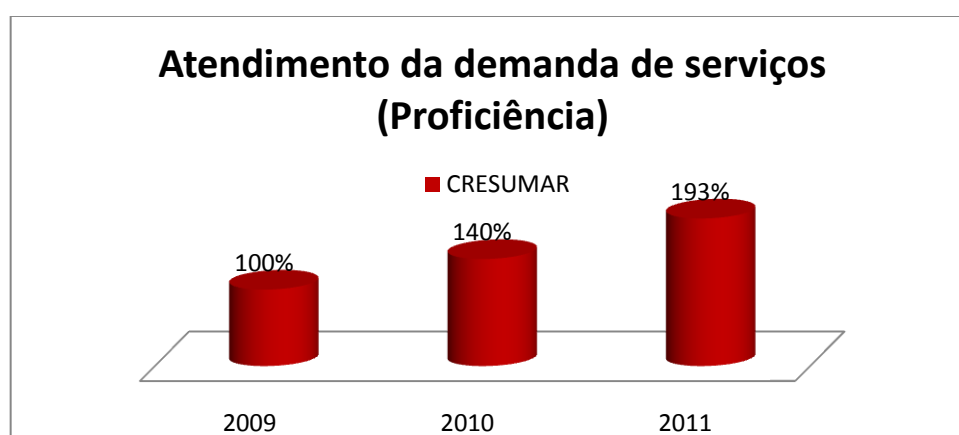


GRÁFICO 5 - Atendimento da demanda de serviços (Proficiência)¹⁷

Fonte: BRASIL.CTecCFN, 2012b

¹⁶ Índice percentual obtido a partir da razão entre o somatório do valor dos equipamentos adquiridos e o valor total das necessidades levantadas no programa de modernização do parque industrial.

¹⁷ Índice percentual obtido dividindo-se o número total de serviços executados, e a meta prevista no Contrato de Autonomia de Gestão.

O Relatório da Gestão do CTecCFN relaciona os fatores críticos de sucesso daquela OM. A efetividade nos processos operacionais; o atendimento das expectativas dos clientes; e a excelência na gestão são três fatores considerados decisivos para a organização. (BRASIL.CTecCFN, 2012b, p.27)

Quanto aos riscos, a OM realiza mensalmente uma reunião de análise crítica, ocasião em que são verificados os resultados referentes aos diversos setores da OM no mês anterior, e que permite avaliar os riscos e verificar o cumprimento de metas. Nessas reuniões, além do Comandante, do Imediato e dos Chefes de Departamento, participam representantes dos Comitês Financeiro, Ambiental, de Pessoal, de Parcerias, da Qualidade, e de Modernização, além de representantes das divisões e oficinas. São igualmente analisados os resultados da produção e discutidos, dentre outros assuntos, os aspectos financeiros, os prazos de execução e a qualidade dos serviços prestados, bem como a otimização na utilização do maquinário e da força de trabalho. (BRASIL.CTecCFN, 2012b)

Segundo o contido no Relatório de Gestão, os principais riscos identificados pela OM são:

- a) Financeiro - o qual abrange a possível indisponibilidade de recursos por parte dos clientes do CTecCFN;
- b) Operacional - concernente aos eventuais desvios da mão de obra para a realização de atividades não relacionadas com a produção, sejam elas afetas à manutenção e segurança da OM, ou decorrentes da própria atividade militar (formaturas, treinamento físico-militar, escalas de serviço etc.); e
- c) Administrativo – que trata da rotatividade de pessoal, característica da vida militar.

3.2.6 Os desafios

Diante da constante evolução tecnológica ocorrida nos equipamentos militares, o CTecCFN vem buscando ampliar suas capacidades de manutenção e de suprimentos, tanto pela concepção de projetos voltados para a ampliação física das oficinas e depósitos, como pela capacitação da sua força de trabalho. A OM tem buscado constantemente a implementação de novas tecnologias nos seus processos de manutenção e suprimentos.

“As aquisições de novos meios (viaturas, equipamentos e armamento) pelo CFN **apontam para uma necessidade de ampliação do parque industrial e do depósito do CRESUMAR.**” (BRASIL.CTecCFN, 2012b, p.10) (grifo nosso).

“O reaparelhamento realizado pelo CFN tem imposto ao Comando do CRESUMAR o desafio de manter o seu parque industrial moderno e bem equipado e a tripulação capacitada a efetuar os reparos necessários nos equipamentos recém adquiridos.” (BRASIL.CTecCFN, 2012b, p. 6) Para demonstrar a dimensão e a complexidade desse desafio, enumeram-se abaixo as unidades operativas incorporadas ao acervo do CFN no período de 1998 a 2012: (VELLOSO, 2013b)

- quatorze VtrBldAnf SL (CLAnf)¹⁸;
- mais de uma centena de VtrTNE¹⁹ 5 Ton. UNIMOG - MERCEDEZ BENZ;
- dezessete CCL SK105A2S²⁰;
- mais de uma centena de VtrOpLeves^{1/2}Ton. 4x4²¹-“LAND ROVER DEFENDER”;

¹⁸ Viatura Blindada Anfíbia Sobre Lagarta (Carro-Lagarta Anfíbio) – fabricação americana - 1997

¹⁹ Viatura de Transporte não especializado – fabricação alemã – a partir de 1998

²⁰ Carro de Combate Leve Sobre Lagartas - fabricação austríaca – a partir de 2001

²¹ Viatura Operativa Leve – fabricação inglesa – a partir de 2005

- dezoito VtrBldEsp SR 8x8²² PIRANHA IIIC; e
- quarenta e três VtrTNE ½ Ton. 4x4²³ Marruá AM1 – AGRALE

Cabe mencionar que o Programa Geral de Manutenção prevê a realização de um período de manutenção para cada uma dessas unidades a cada quatro anos, o que exige plena capacitação do Centro não apenas para atender à demanda de serviços do PROGEM, mas também para corresponder às necessidades de realização de serviços de manutenção corretiva de até 3º Escalão.

A diversidade de procedências e de meios a serem mantidos impõe outro desafio ao CTecCFN: a necessidade de desenvolver uma adequada infraestrutura de material e logística, mais especificamente, de suprimentos e ferramental. (VELLOSO, 2013b)

Por serem predominantemente importados, tornam-se de extrema importância a obtenção de ferramentas especiais e a nacionalização de alguns itens de suprimento, no sentido de reduzir o dispêndio de recursos com a importação de itens, e, principalmente, diminuir o tempo de imobilização/operação com restrição do meio.

A incorporação dessas unidades ao acervo do CFN já exigiu do CRESUMAR, anteriormente, a adequação de suas instalações, uma vez que as diferentes características demandaram a ativação de oficinas específicas, com ferramental e equipamentos próprios. A perspectiva de implementação do Programa de Modernização da Brigada Anfíbia de Fuzileiros Navais do Rio de Janeiro (PROBANF)²⁴, considerado essencial e estratégico para o CFN à luz do previsto na END, certamente trará novos desafios ao CRESUMAR, exigindo-lhe contínua e permanente adequação de suas instalações e capacitação de seus recursos humanos.

Outro desafio do CTecCFN consiste na ampliação de sua participação no mercado, mais especificamente nas atividades de manutenção de viaturas e de serviços de apoio

²² Viatura Blindada Especial Sobre Rodas – fabricação suíça – a partir de 2007

²³ Viatura de Transporte não especializado – fabricação nacional – a partir de 2008.

²⁴ Programa destinado à consolidar diversos projetos considerados fundamentais para a modernização da Brigada Anfíbia do Rio de Janeiro.

industrial (corte, solda, funilaria, serralheria, pintura etc.). Nesse sentido, o Centro Tecnológico firmou contrato em 2004 junto à Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON), com o objetivo da realização de serviços para entes extra-MB contratados por aquela empresa.

Reduzir o tempo de realização dos serviços, aprimorar a pontualidade de sua entrega, aumentar a rapidez na determinação de prazos e custos, e reduzir os custos das oficinas de manutenção constituem outros desafios da OM. Para tal, foi aprovado um projeto de desenvolvimento de um protótipo de sistema informatizado para apoio à programação de atividades de manutenção de equipamentos²⁵, marcando o início das atividades do CTecCFN como instituição de desenvolvimento de ciência e tecnologia.

Para avaliação dos serviços prestados, o CRESUMAR se utiliza também de relatórios preenchidos pelas Organizações Militares Clientes (OMC), os quais abrangem, além da avaliação da qualidade e tempo de execução dos serviços, o suporte prestado ao cliente e a prestação de informações quanto ao andamento dos Pedidos de Serviço (PS), dentre outros aspectos. Assim, depreende-se a existência de dois outros desafios para o CRESUMAR: a manutenção/aprimoramento do nível de atendimento das necessidades e expectativas dos clientes, e a melhoria da imagem da Organização.

3.2.7 O Contrato de Gestão do CTecCFN

Em 30 de março de 1999, por meio do Decreto nº 3.011, treze Organizações Militares da Marinha²⁶ foram qualificadas como OMPS com autonomia de gestão. Tal qualifica-

²⁵ Projeto a ser desenvolvido em parceria junto à Pontifícia Universidade Católica – Rio e ao Instituto Nacional de Tecnologia (unidade do Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação)

²⁶ Uma delas era o então Centro de Reparos e Suprimentos Especiais do Corpo de Fuzileiros Navais (CRepSupEspCFN), atual CTecCFN.

ção estava condicionada à celebração do respectivo contrato, conforme o previsto no art. 3º da Lei no 9.724, de 1º de dezembro de 1998.

A partir da assinatura do contrato, em contrapartida à maior autonomia, as OMPS se comprometem com as práticas mais modernas de gestão, incluindo a elaboração de planejamento estratégico, a implantação de sistemas de informações gerenciais e a melhoria contínua dos processos.

De acordo com o Decreto supracitado, o Contrato de Gestão deve contemplar os objetivos, as metas e os indicadores de desempenho das OMPS, constituindo-se em instrumento de acompanhamento e avaliação do desempenho da organização.

Não se pretende, neste estudo, analisar o Contrato de Gestão assinado em 08 de junho de 1999 pelo então Centro de Reparos e Suprimentos Especiais do Corpo de Fuzileiros Navais (CRepSupEspCFN) e pela Marinha (representada pela Secretaria-Geral da Marinha), tampouco a íntegra dos dispositivos presentes na Lei nº 9.724/98.

Logo após a assinatura do contrato, diversas mudanças foram observadas na gestão da OM, com destaque para: a melhoria nos prazos de prontificação dos serviços; a redução dos custos; a maior satisfação dos clientes; a maior agilidade e melhoria da qualidade do gasto no processo de obtenção; e a melhoria das condições de trabalho. (OLIVEIRA FILHO; FADUL, 2006)

Não obstante tais mudanças, passados mais de 14 anos da assinatura do contrato, uma das grandes oportunidades oferecidas às OMPS pelo disposto nos artigos 6º e 7º da Lei nº 9724/98 ainda não pôde ser usufruída pelo CTecCFN: a contratação de mão de obra. A falta de regulamentação da lei que respalda essa contratação pelas OMPS é identificada como a principal causa. Dessa forma, o contrato não trouxe o retorno esperado até o presente momento quanto à disponibilização de recursos humanos, o que pode ser considerada como uma das grandes dificuldades atualmente enfrentadas pelo Centro.

Assim, de forma resumida, trata-se de uma Organização Militar de quase meio século, e embora alguma modernização das instalações já tenha ocorrido durante esse tempo, diversos setores ainda dispõem de maquinários antigos e desgastados, ou obsoletos. O avanço tecnológico e o contínuo reaparelhamento realizado pelo CFN, somados à necessidade de desenvolver novas atividades de ciência e tecnologia, impõem ao Comando do CRESUMAR o desafio de manter o seu parque industrial moderno e bem equipado, e a tripulação plenamente capacitada.

Apesar da avaliação positiva dos indicadores de desempenho, a OM necessita de investimentos bastante superiores aos atualmente realizados, de forma a viabilizar a ampliação das instalações destinadas à manutenção e ao suprimento, bem como a recuperação da capacidade das oficinas, em razão da sua importância para a operacionalidade e a produtividade do Centro.

4 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

4.1 HISTÓRICO

Nas duas últimas décadas do século XX, ocorreram diversas transformações sociais, com os Estados assumindo novas funções destinadas a satisfazer as necessidades públicas. Tais funções acarretaram sensível aumento da despesa pública, aumentando o peso do Estado e elevando significativamente o nível do endividamento público. (PORTUGAL, 2003)

A insuficiência de recursos do setor público para a realização de investimentos fez com que diversos governantes voltassem seus olhos ao setor privado, como uma alternativa para atender a necessidade e a demanda da sociedade por obras e serviços.

A similaridade entre diversas atividades realizadas por entidades privadas, e determinados serviços públicos, permitiu concluir que seria possível ao setor público beneficiar-se da melhor capacidade de gestão do setor privado, viabilizando a melhoria da qualidade do serviço prestado e gerando poupanças consideráveis. Assim, Estados e outros entes públicos desenvolveram modelos alternativos e experiências inovadoras de relacionamento com entidades privadas. (PORTUGAL, 2003)

Ocorreram diversas transferências de empresas estatais à iniciativa privada, por venda ou concessão, incluindo serviços de infraestrutura, geralmente relacionados a projetos de grande porte e de longo período de maturação. Até mesmo países que mantiveram parte de seus sistemas produtivos na esfera estatal como alternativa estratégica, acabaram por introduzir importantes mudanças nos respectivos sistemas de gestão. (BRITO; SILVEIRA, 2005)

4.2 A LEI n.º 11.079/2004

Não se intenciona, neste estudo, efetuar uma análise pormenorizada de cada um dos artigos da Lei n.º 11.079 de 30 de dezembro de 2004, a qual instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

Pretende-se, todavia, apresentar as principais inovações trazidas por esse diploma para as contratações públicas, identificando e destacando aspectos que contemplem uma oportunidade para o atendimento de uma necessidade, à luz dos desafios enfrentados pelo CTecCFN para o cumprimento de sua missão.

Registre-se, de início, que se trata de uma lei de ampla abrangência. Seus dispositivos se aplicam no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; bem como aos órgãos da Administração Pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Lei n.º 11.079/2004, no seu artigo 2º, define parceria público-privada como sendo “o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”. Por meio dos parágrafos 1º a 3º do mesmo artigo, cujas informações estão resumidas e consolidadas no QUADRO 1 a seguir, são diferenciadas as modalidades existentes.

QUADRO 1
Demonstrativo de tipos de concessões

Concessões	Concessão Comum		Remuneração por meio de tarifas pagas pelo usuário
	Parceria Público-Privada	Concessão Patrocinada	Remuneração por meio de tarifas pagas pelos usuários e recursos públicos
		Concessão Administrativa	Remuneração por meio de recursos públicos

Fonte: Bittencourt, 2011, p. 56.

Diante do escopo deste trabalho (a viabilidade do estabelecimento de uma PPP para a revitalização das instalações de uma organização militar), não há que se falar em tarifa cobrada ao usuário (uma característica definitiva das concessões patrocinadas definidas no § 1º), tampouco de uma modalidade em que inexista a contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado (tal situação remeteria às concessões comuns do § 3º, e não a uma PPP), assim, subsiste a concessão administrativa (§ 2º), a qual, por ser aplicável, entende-se ser a modalidade a ser estudada.

Independentemente da modalidade (patrocinada ou administrativa), a Lei Federal veda a celebração de contratos de PPP cujo valor contratual seja inferior a R\$ 20 milhões, e cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos ou superior a 35 anos (já incluídas todas as prorrogações).

Especificamente quanto à duração dos contratos de PPP, comentam Brito e Silveira (2005, p.13):

A duração do contrato deve ser estabelecida com base no tipo de ativo e na natureza do serviço, de modo que o investimento inicial feito pelo particular seja recuperado em um prazo adequado. O contrato deve ser suficientemente longo para que o setor privado tenha o incentivo de investir em material, equipamentos e tecnologia, além de adotar uma gestão de serviços que otimize os custos ao longo da vida útil do projeto. Por outro lado, contratos muito longos podem ser bastante inflexíveis, caso não sejam previstos mecanismos de revisão periódica. (BRITO; SILVEIRA, 2005, p.13)

A lei veda também os contratos que tenham como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública. Tais arranjos, individualmente, não podem caracterizar uma PPP.

De acordo com a Circular n.º 01/2012 da Diretoria de Coordenação do Orçamento da Marinha (COrM), a qual divulga o instrumento da PPP e dissemina os procedimentos necessários à sua implementação pelos setores da Marinha do Brasil, “O objeto deve envolver investimentos e operação e/ou manutenção de instalações”. (BRASIL.COOrM, 2012, p. 2) Ou seja, um contrato de PPP a ser eventualmente assinado pelo CTecCFN com um parceiro pri-

vado, não pode simplesmente contemplar a construção de um galpão ou oficina, ou ainda apenas a instalação de novas máquinas industriais, necessárias à consecução das tarefas constantes da missão da OM. Da mesma forma, não se aplica exclusivamente à contratação de pessoal para a prestação de determinados serviços. Repisa-se: o parceiro privado precisa investir (normalmente em infraestrutura), realizando, posteriormente, sua operação e/ou manutenção.

Nesse ponto reside uma das vantagens dos contratos de PPP. Segundo o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, em publicação datada de abril de 2005,

as PPP são contratos em que o parceiro privado é responsável pela construção, financiamento, manutenção e operação de ativos que, posteriormente, podem ser transferidos ao poder público. Tais características, aliadas à natureza contratual de longo prazo (de 5 a 35 anos), introduzem nas PPP um mecanismo intrínseco de incentivo à eficiência: a otimização da relação custo/qualidade ao longo do ciclo de vida do projeto. **Uma vez que o mesmo agente será responsável pela construção e manutenção do empreendimento ao longo do período contratual, ele será incentivado a empregar materiais e técnicas construtivas que otimizem os custos de manutenção e que atendam aos padrões de qualidade pré-estabelecidos.** (SILVA, 2005, p.24) (grifo nosso)

A Lei n.º 11.079/2004, no seu artigo 4º, estabelece diretrizes que devem ser observadas na contratação de uma PPP. Como um contrato de PPP pode durar até 35 anos, é de se esperar que, durante esse grande lapso temporal, diversas condições presentes por ocasião do arranjo contratual inicial sofram alterações.

Por meio de diretrizes, preocupou-se o legislador em orientar o contrato da parceria para a observância de aspectos que pudessem torná-lo viável durante toda a sua vigência. Dessa forma, pretendeu dar maior sustentação ao instrumento contratual, mantendo o firme propósito da busca de eficiência: na utilização dos recursos públicos com vistas ao atendimento dos anseios da sociedade; na garantia da transparência na relação entre as partes; na repartição objetiva de riscos; na responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; e no resguardo dos interesses, tanto do poder concedente, como também do parceiro privado.

Segundo Barbara Brito e Antonio Silveira,

nos contratos de PPP, a eficiência advém da possibilidade de integrar elaboração de projeto, construção e operação de infra-estruturas (*sic*) em um único agente, o que gera incentivos não só para a otimização de custos em uma lógica de ciclo de vida do projeto, mas, sobretudo, para uma melhor qualidade na prestação do serviço (BRITO; SILVEIRA, 2005, p.10)

O artigo 5º da Lei das PPP estabelece cláusulas que um contrato de PPP deve prever. Segundo Sidney Bittencourt, um contrato de PPP deve ser composto, “no que couber”, pelas cláusulas obrigatórias previstas nos contratos de concessão²⁷, as quais fixam o seu objeto e prescrevem as condições imprescindíveis para sua plena execução; e por cláusulas acessórias, as quais possuem a função de esclarecer as vontades das partes. (BITTENCOURT, 2011)

Em decorrência de sua estreita relação com o propósito deste trabalho, alguns incisos do artigo 5º justificam uma análise mais aprofundada.

O inciso II do artigo 5º prevê a aplicação de penalidades tanto à Administração Pública quanto ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual. Essa possibilidade, por si só, já representa uma mudança em relação aos contratos administrativos “comuns”.

Nesse diapasão, Di Pietro²⁸ (2005, *apud* BITTENCOURT, 2011, p. 90) argumenta que não é possível prever contratualmente a aplicação de penalidades à Administração Pública, uma vez que “a sanção resultaria aplicada ao próprio Estado, que detém com exclusividade do poder sancionatório”. No mesmo sentido, Sidney Bittencourt não vislumbra ser possível tal sanção na prática, até mesmo pelo fato de que a norma não informa quais seriam as penalidades cabíveis. (BITTENCOURT, 2011)

Sem entrar na análise de aspectos jurídicos, este autor entende ser o inciso em lide uma forma de demonstrar, perante o parceiro privado, o comprometimento do poder conce-

²⁷ Os quais são regidos pela Lei nº 8.987/95, conhecida como Lei das Concessões.

²⁸ Di Pietro, Maria S. Z., “*Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*”. 5ª ed., São Paulo, Atlas, 2005, p.184)

dente com a avença, *vis-à-vis* a diretriz que versa sobre o resguardo dos interesses de ambas as partes signatárias do acordo.

O inciso III do mesmo artigo, por sua vez, prevê a repartição de riscos entre os parceiros. Corroborando a decisão explicitada no início deste capítulo quanto à intenção de não analisar pormenorizadamente a Lei nº 11.079/2004, e sim as principais inovações trazidas por esse diploma, não se pretende o aprofundamento dos estudos sobre os diferentes tipos de riscos²⁹ e incertezas envolvidos em um contrato de parceria público-privada.

As cláusulas que tratam de riscos são de complexa definição por ocasião do estabelecimento de contratos de PPP, uma vez que exigem dos envolvidos um exercício de antecipação de eventos futuros. Kleber Zanchim, em seu livro “Contratos de Parceria Público-Privada (PPP): Risco e Incerteza”, aduz que “os contratos têm caminhado do risco à incerteza”, complementando seu entendimento de que risco é aquilo que podemos prever, em contraponto à imprevisibilidade da incerteza. Assim, segundo Kleber Zanchin (2012, p.22), “O previsível pode ser incluído no contrato, com distribuição de suas consequências entre os contratantes. O imprevisível, entretanto, passa ao largo de qualquer contexto contratual, mantendo-se no campo da surpresa.” Acrescenta ainda Zanchin (2012):

Em um mundo com tantas variáveis como o do século XXI, há mais incerteza do que risco. Os contratos convivem com essa circunstância. Por mais extensos e detalhados que sejam, nunca conseguem antecipar o futuro de forma a torná-lo previsível. (ZANCHIN, 2012, p.22)

O compartilhamento de riscos é natural em contratos de parceria, entretanto, o fato da Lei das PPP permitir a repartição de riscos referentes a casos fortuitos e/ou de força maior representa significativa alteração no regime tradicional constante da Lei 8.666/93³⁰, a qual atribuía integralmente ao ente público esse ônus.

²⁹ Kleber Zanchim aborda com muita propriedade este tema, em *Contratos de Parceria Público-Privada (PPP): Risco e Incerteza*. São Paulo, SP: Quartier Latin, 2012

³⁰ Lei que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

A alocação dos riscos deve ser centrada na ideia de que os mesmos devem ser alocados ao agente mais apto a gerenciá-los. Assim, segundo Fernandez *et al* (2012, p.6), “o setor privado deveria assumir os riscos de construção e operacionais, enquanto o governo deveria se concentrar nos riscos de políticas, de fiscalização e de regulação do projeto.”

Segundo Zanchim (2012, p.60), “Essa lógica de “repartição de riscos” pretende tornar o contrato estável, mesmo diante de alterações de circunstâncias”. Acrescenta que a Lei “espera que os envolvidos em projetos de PPP detenham alta especialização e, por meio de modelos apurados, possam obter e tratar informações que lhes garantam profundo conhecimento sobre as áleas do negócio”. (ZANCHIN, 2012, p.60)

Ainda tratando do artigo 5º, merece destaque o previsto no seu inciso V, acerca do estabelecimento de mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços. A introdução de cláusulas contratuais que disponham sobre tais mecanismos ratifica a preocupação com o perene atendimento dos anseios da sociedade. Haja vista a normalmente longa duração de um contrato de PPP, a previsão contratual da contínua manutenção da oferta de serviços tecnologicamente atualizados revela-se positiva para o ente público, e significativa para o propósito do presente estudo.

Por fim, entende-se que o estabelecimento de critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado, previstos no inciso VII do artigo 5º da Lei 11.079/2004, demonstra a preocupação inserida nos contratos de PPP com a eficiência na gestão da coisa pública. Segundo Bittencourt (2011, p.95), “A estipulação objetiva de quesitos de desempenho tende a estimular a *performance* bem mais que o receio de aplicação de penalizações constantes nas concessões comuns.”

Como já visto em capítulo anterior deste trabalho, o CRESUMAR está familiarizado com planejamento estratégico, avaliação de desempenho e estabelecimento de indicadores. Assim, este autor é de parecer que a exigência de critérios objetivos destinados à avalia-

ção do parceiro privado traduz-se em uma oportunidade para aquele Centro, uma vez que, como poderá ser verificado logo a seguir, e sob a ótica da sociedade, possibilita uma forma aparentemente mais “justa” de remuneração do parceiro pelo serviço prestado.

A avaliação de desempenho, típica dos contratos de gestão, busca o que se passou a chamar de “administração por resultados”, com a ocorrência de processos de avaliação e controle quanto ao atendimento das linhas traçadas pelo Poder Público e aceitas pelo parceiro privado (BITTENCOURT, 2011, p.95)

O artigo 6º da Lei das PPP versa sobre as formas de contraprestação da Administração Pública e, no seu parágrafo único, reitera a preocupação do legislador com o ganho de eficiência. Estabelece a norma legal: “o contrato poderá prever o pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato”. (BRASIL.Lei, 2004, art. 6º)

Sidney Bittencourt alerta que, para que esta inovação possa ser alcançada, é necessário que “o instrumento convocatório da licitação preveja, com bastante acuidade, os critérios de medição, uma vez que, quanto maior for o padrão de qualidade dos serviços, maior será a remuneração.” (BITTENCOURT, 2011, p.108)

Segundo Silva (2005, p.23), os contratos de PPP se opõem à mera aquisição de ativos. “Isso implica em uma mudança no escopo da contratação e no controle dos contratos. A lógica passa a ser de resultados e o controle dos contratos passa a ser feito por meio de padrões e metas de desempenho, em oposição ao controle físico-financeiro de obras.”

Ao dispor sobre a exigência prévia da disponibilização do serviço em relação ao recebimento de pagamento, o artigo 7º da Lei contribui igualmente para a diferenciação dos contratos de PPP dos demais (FIG. 2). Além de viabilizar ao poder público a postergação do comprometimento dos normalmente escassos recursos para investimentos, contribui para o aumento do compromisso do parceiro privado quanto ao cumprimento dos prazos avençados, e lhe transfere toda a responsabilidade pelos atrasos e eventuais aumentos de custos.

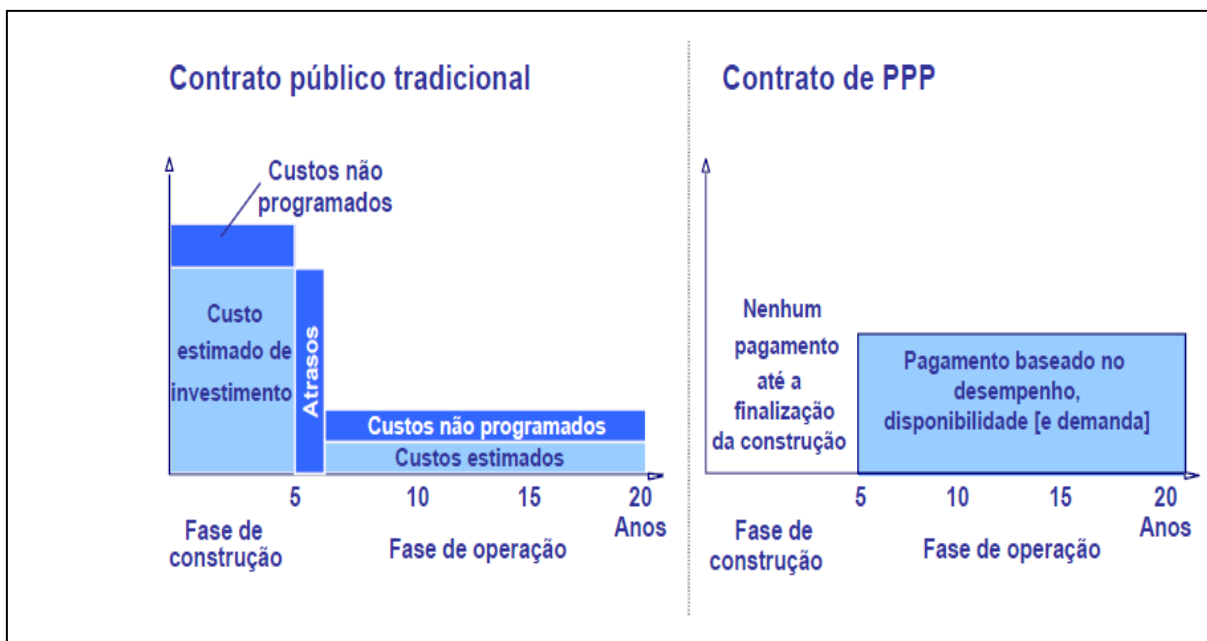


FIGURA 2 – Linha de tempo comparativa de desembolsos
 Fonte: BRASIL.Ministério do Planejamento, 2005.

O artigo 8º trata das garantias das obrigações pecuniárias assumidas pela União no contrato de PPP. Diante do contido no artigo anterior, que prevê que a contraprestação da Administração Pública somente ocorra após a disponibilização do serviço, este dispositivo busca assegurar ao parceiro privado o recebimento da correspondente remuneração pactuada, reduzindo o risco do investimento realizado, e servindo como fator motivador ao estabelecimento da parceria.

Merece destaque o contido no seu inciso II, que prevê a instituição de fundo especial garantidor das PPP (dos quais a União, suas autarquias e fundações públicas são autorizadas a participar), e que tem por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais.

Por fim, destaca-se, do artigo 10 da Lei n.º 11.079/2004, a exigência da realização de licitação na modalidade de concorrência para a contratação de parceria público-privada, estando a abertura do processo sujeita a diversas condicionantes, dentre elas “a demonstração da conveniência, da oportunidade e das razões que justifiquem a opção pela forma de PPP”; e

“a elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro durante a vigência do contrato”, as quais, entende-se, são da maior relevância.(BRASIL.Lei, 2004, art. 10)

Em linhas gerais, pode-se afirmar que não há sentido em iniciar uma parceria, com especificidades significativamente complexas, se não houver certeza de que é possível atender aos anseios da sociedade, e, que, fundamentalmente, é a melhor forma de fazê-lo, obtendo-se a melhor contrapartida para o recurso despendido. Da mesma forma, é um instrumento que exige capacitação e rigoroso preparo do ente público, pois representa o comprometimento de significativa parte dos habitualmente reduzidos recursos públicos durante toda a duração do compromisso assumido, o que demanda, acima de tudo, responsabilidade fiscal, exigindo estudos acurados das implicações da despesa compulsória gerada pela avença na Administração Pública.

O QUADRO 2 abaixo apresenta uma breve comparação entre as PPP e as concessões tradicionais:

QUADRO 2
Comparativo entre PPP e concessões tradicionais

Parâmetros	PPP	Concessão tradicional
Prazos	Igual ou superior a 5 anos, até 35 anos (incluídos acréscimos)	Não há previsão legal
Valor	Não inferior a R\$ 20 milhões	Não há previsão legal
Desempenho e qualidade	Parâmetros objetivos de avaliação de desempenho	Não há previsão legal
Garantias	Oferecidas por parte de ambos os parceiros	Oferecida apenas pelo parceiro privado
Penalidades	Aplicação por parte de ambos os parceiros	Aplicação somente pelo poder concedente
Retenção de Pagamentos	Permite a retenção de pagamentos no valor do reparo das irregularidades verificadas	Não há previsão legal

Fonte: Bittencourt, 2011, p. 39-59.

4.3 AS EXPERIÊNCIAS ANTERIORES EM PPP

Em 2006, a Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação (SEFID), unidade componente da estrutura do Tribunal de Contas da União (TCU), elaborou um relatório, analisando as Parcerias Público-Privadas no contexto internacional e nacional, a partir de uma perspectiva comparativa.

Nesse relatório, foram identificados aspectos relevantes para o desenvolvimento do presente trabalho, como os fatores que impulsionaram o surgimento desse tipo de parcerias no contexto internacional e nacional, e a forma de funcionamento das PPP. Optou-se, neste estudo, por analisar as experiências internacionais em dois países: Inglaterra (entendida como de maior *expertise* no desenvolvimento de parcerias) e Portugal; e as experiências do Estado de Minas Gerais.

Cabe mencionar que a presente pesquisa não pretende se aprofundar em aspectos legais que norteiam o estabelecimento das parcerias nesses países/estado, tampouco se pretende traçar paralelos entre as normas. Busca-se, sim, identificar boas práticas e aspectos relevantes que podem contribuir para a análise da viabilidade da proposição de uma PPP para o CTecCFN.

4.3.1 A experiência internacional

4.3.1.1 A experiência inglesa

O termo “parcerias público-privadas” no contexto anglo-saxão tem sentido mais abrangente do que no Brasil, uma vez que se refere a qualquer colaboração estabelecida entre

organizações públicas e empresas privadas. Uma longa trajetória de cooperação com o setor privado institucionalizou a relação entre os setores.

Definem-se as PPP, de uma forma simplificada, como uma relação consensualmente acordada entre o setor público e o privado, com o objetivo de atingir um resultado desejado de política pública. As PPP integram o conjunto de reformas estruturais que buscam: a redução do papel do Estado (privatização e liberalização econômica), a transformação do seu papel na vida econômica (regulação), e a flexibilização da sua gestão, surgindo como uma opção atrativa para governos constrangidos por problemas de natureza financeira e fiscal. (BRASIL.TCU, 2006)

A expectativa de melhoria nos serviços públicos e de transferência de *know how* do setor privado para o setor público; a crença de que as empresas privadas podem ser mais eficientes e mais bem geridas do que as empresas públicas; a possibilidade de transferência e compartilhamento de riscos com o setor privado; e, como principal elemento, a expectativa de melhoria do “*value for money*” (eficiência) no uso dos recursos públicos em benefício da sociedade, são algumas das principais assertivas que justificaram a adoção das PPP na Inglaterra (IFSL, 2003³¹; HM Treasury, 2003³², 2006³³ *apud* BRASIL.TCU, 2006)

O *Private Finance Initiative* (PFI) é o modelo que mais se aproxima do projeto brasileiro de PPP³⁴. Foi lançado em 1992, com o objetivo principal de viabilizar projetos por meio do financiamento privado, diante da reduzida capacidade do Estado em implementar projetos da forma tradicional. (BRITO; SILVEIRA, 2005)

³¹ INTERNATIONAL FINANCIAL SERVICES (IFSL). *Public private partnerships: UK expertise for international markets*. Londres, 2003.

³² HM TREASURY. *PFI: Meeting the investment challenge*. Londres, 2003.

³³ *Idem*. *PFI: Strengthening long-term partnerships*. Londres, 2006.

³⁴ “*Public-Private Partnerships*”, no conceito britânico, pode englobar a PFI, as concessões, as terceirizações e as privatizações. (Couto, Agostinho S., **A Revitalização do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro por meio de Parceria Público-Privada**. Trabalho apresentado como requisito de aprovação no Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM), Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2007)

O Programa tinha por objetivo mudar a forma de contratação de obras e serviços públicos, saindo da maneira tradicional de aquisição de ativos para uma lógica de compra de serviços. A busca por alternativas de financiamento permanecia no centro da questão, mas o objetivo maior passou a ser a eficiência na contratação de serviços públicos. (BRITO; SILVEIRA, 2005, p.8)

Em uma PFI, o setor privado projeta, constrói, financia e opera obras, baseado em especificações de desempenho/resultado decididas por gerentes públicos. Uma vez que os acordos de PFI visam alcançar o melhor *value for money*³⁵ (VFM) para a Administração, o processo de tomada de decisão, quanto ao estabelecimento de uma parceria, envolve a pesquisa e avaliação prévia, por intermédio da utilização de um instrumento denominado de *Public Sector Comparator* (PSC), o qual permite mensurar, comparativamente, as potenciais formas de implementação de um dado projeto, por parte do setor público ou privado. (BRASIL.TCU, 2006)

O PFI é uma forma de assegurar grandes investimentos de capital, sem a imediata participação dos cofres públicos. Sociedades de propósito específicas privadas, usualmente envolvendo grandes firmas de construção, são contratadas para projetar, construir e, em alguns casos, operar novos projetos. Geralmente, os contratos têm uma duração de 30 anos, no decorrer da qual a construção é “alugada” por uma autoridade pública. (BRASIL.TCU, 2006, p.20)

A gestão por resultados é um princípio básico dos projetos de PPP, sendo priorizada a especificação de resultados de desempenho, em níveis, por parte do setor público, e a subsequente apresentação de propostas pelo setor privado para satisfazer tais níveis especificados.

O processo de licitação se baseia numa análise cuidadosa das propostas, com base em critérios qualitativos e quantitativos. O setor privado participa sob a forma de uma sociedade de propósito específico (SPE), cuja criação é fundamentada na distribuição apropriada

³⁵ “Value for Money”: Refere-se às vantagens socioeconômicas para a sociedade (benefícios tangíveis e intangíveis) obtidas por meio do fornecimento de determinado serviço por parceiro privado, em determinada qualidade, à vista dos custos para tornar tal serviço disponível por meio do método tradicional de contratação, ou através da prestação direta pelo Estado. (QUELOTTI, Carolina. In *Glossário PPP*. Minas Gerais. 2011. Atualização em 21 mar. 2011. Disponível em <<http://www.ppp.mg.gov.br/oqueppp/ploneglossary.2007-11-19.6874970178/ploneglossarydefinition.2007-12-07.0002697000>>. Acesso em 11 jun. 2013.

de riscos, de forma que seus diferentes tipos, inerentes ao projeto, sejam alocados à parte que melhor saiba lidar com eles.

Ainda de acordo com o relatório da SEFID, nas parcerias inglesas, os riscos geralmente são atribuídos conforme as situações resumidas no QUADRO abaixo:

QUADRO 3
Atribuições de riscos nas PPP

Poder concedente	Parceiro Privado
definição de prazos para disponibilização, e dimensionamento dos serviços públicos demandados	satisfação dos padrões demandados de provisão do serviço, cabendo ao setor privado pagar o custo, caso os padrões não tenham sido alcançados
estabelecimento de padrões de provisão do serviço que satisfaçam às necessidades públicas	prazo de entrega da obra (com eventual suspensão de pagamentos até a entrega)
mudança nas demandas no futuro, cabendo ao Governo honrar os pagamentos ao setor privado	custos não previstos durante o processo de construção
taxas de inflação e sua influência nos pagamentos	custos inteligíveis para o operador do serviço e custos futuros associados com a obra, nos casos de defeitos latentes na construção, que podem demandar reparos, e condicionar os pagamentos à sua consecução

Fonte: BRASIL.TCU, 2006.

Um dos pontos controversos no programa das PFI no Reino Unido reside na dificuldade de identificar se as PFI vêm apenas substituindo as despesas a cargo do setor público, ou estariam complementando os investimentos realizados. Esta controvérsia é rebatida pelo argumento governamental de que mais de 85% dos investimentos públicos ocorrem ainda de forma tradicional. (BRASIL.TCU, 2006)

Com base em relatório de estudos conduzidos no âmbito do *National Audit Office* (NAO)³⁶ em 1999³⁷, a SEFID avalia a experiência inglesa como positiva. Relatórios daquele Órgão indicam que o PFI apresenta melhores resultados do que outras formas tradicionais de empreendimentos, principalmente quanto ao cumprimento dos prazos³⁸ de prontificação de projetos de construção, e dos limites³⁹ orçamentários. A avaliação do desempenho dos contratos de *Private Finance Initiative* também é considerada altamente positiva. Merece destaque também a satisfação dos gestores e dos usuários dos serviços entregues por meio de projetos de PFI.

Por fim, relacionam-se abaixo algumas características identificadas no relatório da Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação como comuns e presentes nos projetos de PFI bem sucedidos:

- Existência de estrutura apropriada no setor público, que possibilite a definição de suas necessidades em termos de resultados de serviço que possam ser adequadamente contratados, com vistas a assegurar a provisão efetiva do serviço público em longo prazo;
- Um setor privado detentor da *expertise* para a provisão do serviço;
- A alocação de riscos entre o setor privado e o público, e a especificação das obrigações, feitas de forma clara, com gestão efetiva dos riscos associados à construção e entrega do serviço; e
- Horizontes de planejamento de longo prazo, com a identificação e alocação de bens a serem utilizados no decorrer de extensos períodos.

³⁶ Órgão do governo britânico, responsável por examinar os gastos públicos em nome do Parlamento, similar ao Tribunal de Contas da União no Brasil.

³⁷ National Audit Office. *Examining the value for money of deals under the Private Finance Initiative*, Londres, 1999.

³⁸ O estudo destacou que 70% dos projetos de construção foram concluídos no prazo, contra apenas 30% dos projetos não baseados em iniciativas para financiamento. (NAO, 1999 *apud* BRASIL.TCU, 2006)

³⁹ Quanto à obediência aos limites orçamentários, destaca o estudo que apenas 27% dos projetos não baseados em iniciativas para financiamento obedeceram aos limites orçamentários, contrastando com os 70% das PFI. (NAO, 1999 *apud* BRASIL.TCU, 2006).

A experiência inglesa demonstra ainda a importância da existência de profissionais com *expertise* nessa forma de parceria, e de uma unidade de PPP nos diversos Ministérios. Entretanto, são as equipes de gestão de contratos de PFI localizadas no nível operacional (criadas especificamente pela administração pública para monitorar e gerir o desempenho destes contratos), as estruturas consideradas mais importantes para a gestão de projetos de PFI.

4.3.1.2 A experiência portuguesa

Portugal também recorreu a modelos de parceria público-privada para o desenvolvimento de projetos de investimento de interesse público, atraindo capitais privados para o financiamento de despesas e se beneficiando das capacidades técnicas de entidades privadas na construção e na gestão de serviços destinados a satisfazer necessidades coletivas. (PORTUGAL, 2008)

O diploma legal que definiu as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas é o Decreto-Lei n° 86/2003, de 26 de Abril de 2003. De acordo com o Artigo 4° desse Decreto-Lei,

constituem finalidades essenciais das parcerias público-privadas o acréscimo de eficiência na afectação de recursos públicos e a melhoria qualitativa e quantitativa do serviço, induzida por formas de controlo eficazes que permitam a sua avaliação permanente por parte dos potenciais utentes e do parceiro público. (PORTUGAL, 2003, art. 4°)

Posteriormente, o Decreto-Lei supracitado foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2006 de 27 de julho de 2006, em decorrência de ter sido identificada a necessidade de: aprofundar a articulação técnica e política entre os Ministérios envolvidos ao longo das diver-

sas fases do projeto; aumentar a flexibilidade, eficiência, controle e transparência na concepção, preparação, desenvolvimento e alteração das PPP; tornar mais claro o modelo de partilha de risco (no sentido de salvaguardar direitos e interesses legítimos dos parceiros privados, em face de alterações unilaterais pelo parceiro público); e estabelecer procedimentos para os casos eventualmente geradores de novos encargos para o parceiro público. (PORTUGAL, 2008)

O quadro jurídico enquadrador das PPP em Portugal é recente, contemplando os contratos por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado. (PORTUGAL, 2008, p. 3)

A insuficiência de recursos públicos; a existência de *deficit* de infraestruturas e serviços; e a necessidade de mais eficiência na realização da despesa pública, de forma a propiciar a implementação de projetos mais eficientes e em menos tempo impulsionaram desenvolvimento das PPP em Portugal. (BRASIL.TCU, 2006)

A criação de uma Sociedade Gestora de Participações Sociais de capitais exclusivamente públicos, denominada Parpública S.A., destinada, dentre outras tarefas, a promover parcerias para a provisão de serviços públicos e efetuar o permanente acompanhamento económico-financeiro das parcerias, caracterizou-se como um aspecto positivo da experiência das PPP em Portugal. Essa Sociedade atua como uma espécie de elemento de ligação entre o Ministério da Fazenda⁴⁰ e os demais Ministérios, desenvolvendo também, a partir das experiências adquiridas em processos anteriores, um modelo padronizado de procedimentos que devem ser adotados por ocasião do lançamento de uma nova PPP, o que contribui para uma maior uniformização de todo o processo.

Os projetos de PPP são examinados no seu modelo financeiro, tendo por base o CPC⁴¹, que corresponde a uma estimativa atualizada do custo do projeto de parceria,

⁴⁰ O Ministério da Fazenda é responsável pela Unidade de Trabalho de PPP, por definir as regras orçamentárias dos projetos de PPP, e por especificar as regras para sua avaliação.

⁴¹ Custo Público Comparável

caso ele fosse desenvolvido pelo setor público, com financiamento e contratação convencionais. A diferença entre o valor do CPC e a melhor proposta privada define o VFM – adotando, assim, o critério utilizado no contexto inglês. (BRASIL.TCU, 2006, p.77)

O compartilhamento de riscos e a gestão por resultados de desempenho também compõem o arcabouço do modelo de PPP em Portugal. A transferência para o parceiro privado do risco de concepção do projeto possibilita ao parceiro público o direcionamento de esforços para a definição dos resultados a serem alcançados, e do nível de qualidade pretendido. (BRASIL.TCU, 2006)

Segundo o relatório da SEFID, cada projeto demanda sua própria matriz de riscos, alocando-os, no decorrer do processo licitatório, ao parceiro com melhores condições de gerenciá-los. Assim, os riscos inerentes ao certame licitatório e à preparação do projeto são do Poder Público, cabendo ao parceiro privado os riscos relativos à construção da infraestrutura, exploração ou operação do projeto. Riscos externos, como licenciamento, força maior, e alterações legislativas, são alocados ao parceiro privado ou ao público, de acordo com a sua capacidade de gestão. Releva mencionar que tal alocação poderá se renegociada ao longo dos contratos.

A principal área de aplicação das PPP em Portugal tem sido no setor de transportes (rodoviários em sua grande maioria), respondendo por 86% dos investimentos globais realizados (do total de € 15,22 bilhões a preços de 2012), seguido dos setores de saúde e segurança, respectivamente, ambos de forma bastante modesta. No exercício de 2011, os encargos líquidos globais suportados diretamente pelo Estado totalizaram cerca de €1,82 bilhões de euros. (PORTUGAL, 2012)

Não obstante tais valores, pode-se afirmar que, em comparação à experiência inglesa, a dimensão da experiência portuguesa é bem reduzida. Aduz-se, todavia, que Portugal é um dos poucos países cujos investimentos em PPP têm uma participação significativa em termos macroeconômicos, correspondendo a um percentual aproximado de 21% do total de

investimentos governamentais no período de 2000 a 2009. Em termos de valores envolvidos nas parcerias, apenas o Reino Unido ficou à frente de Portugal nos anos de 2008 e 2009. (KAPPELER; NEMOZ, 2010)

Levantamentos estatísticos alertam para o encargo futuro elevado que as PPP representam para as contas públicas. Entre 2008 e 2011, o montante dos encargos líquidos com as PPP, em porcentagem do PIB, passou de 0,3% para 1,1%. Até 2040, existe um valor significativo de encargos brutos já contratualizados, havendo estimativa de, em um horizonte temporal de 3 a 5 anos, ultrapassar os € 2 bilhões/ano. (PORTUGAL, 2012)

Segundo Amoreli, Prado e Emura⁴² (2006, *apud* BRASIL.TCU, 2006), as principais lições da experiência portuguesa em PPP são:

- Necessidade da plena capacitação do Estado para o desenho e a gestão das PPP, de forma a ser tão bem assessorado quanto o parceiro privado, mantendo permanentemente o foco no resultado;
- Necessidade de investimento significativo nas fases prévias à contratação, principalmente na elaboração dos estudos preliminares e na formação de gestores públicos especializados, para a interface operacional com o parceiro privado; e
- Reduzir a tendência à segmentação da gestão destas parcerias, mantendo-se o pessoal envolvido desde a concepção até a sua gestão.

O Tribunal de Contas português alerta sobre alguns aspectos que precisam ser observados para o efetivo controle das PPP, destacando-se, dentre eles, a criteriosa comparação entre as propostas para a escolha da que melhor atenda ao interesse público; a demonstração de que a PPP é a alternativa mais eficiente; e, obviamente, a existência de processos competi-

⁴² AMORELLI, L. C.; PRADO, L. N.; EMURA, W. S.; *Modelagem institucional das PPP: a experiência portuguesa*; In Seminário Parcerias Público-Privadas: lições portuguesas para o Brasil, realizado pelo MPOG, Brasília, 12 de abril de 2006.

tivos e transparentes (principalmente quando ocorrem alterações decorrentes de recomposições do equilíbrio econômico-financeiro do contrato).

O caso português ilustra alguns problemas, não afetos à utilização do instrumento das PPP, mas a erros de modelagem, planejamento e alocação de riscos, passíveis de acontecer em contratos de obras públicas tradicionais ou de concessões comuns. (BRASIL.TCU, 2006).

4.3.2 A experiência brasileira

O modelo brasileiro emprega a terminologia PPP em seu sentido estrito: é uma forma de provisão de infraestruturas e serviços públicos em que o parceiro privado é responsável pela elaboração do projeto, financiamento, construção e operação de ativos, que posteriormente são transferidos ao Estado. O setor público torna-se parceiro na medida em que ele é comprador, no todo ou em parte, do serviço disponibilizado. O controle do contrato passa a ser por meio de indicadores relacionados ao desempenho na prestação do serviço, e não mais ao controle físico-financeiro de obra. (BRITO; SILVEIRA, 2005)

Nesse contexto, as parcerias não devem ser confundidas com as privatizações. Embora resultantes de um mesmo processo de reforma e modernização do Estado, as privatizações implicam a alienação de ativos públicos ao setor privado, enquanto nas PPP ocorre o inverso: ao término do contrato, a infraestrutura implementada é transferida ao setor público. (BRITO; SILVEIRA, 2005)

No Brasil, a utilização das PPP ainda é incipiente. Existe uma única experiência na esfera federal já em vigor, a do Complexo Datacenter⁴³, cujo objeto é a prestação de servi-

⁴³ Complexo a ser compartilhado entre a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, destinado a abrigar a infraestrutura de tecnologia da informação das duas Instituições.

ços de gerenciamento, manutenção e operação da infraestrutura predial do complexo, no sentido de lograr maior segurança aos arquivos dos clientes e das duas Instituições.

O total do contrato é de cerca de R\$ 881 milhões (em valores de junho/2009), a ser pago durante os 15 anos de sua vigência. O investimento inicial da Concessionária é de R\$ 262 milhões em edificações e instalação dos equipamentos de infraestrutura. A contraprestação do Consórcio é dividida em dois “conjuntos de parcelas”: um referente ao ressarcimento do investimento inicial (80% a serem pagos nos 12 primeiros meses após a aceitação do Complexo, 10% nos 48 meses subsequentes e 10% nos 120 meses restantes); e outro referente às contraprestações mensais dos serviços, variando em função da ocupação das áreas produtivas do Complexo. (BRASIL.TCU, 2010)

Cálculos originados na fiscalização conduzida pelo TCU indicam uma redução de despesas de cerca de R\$ 310 milhões em decorrência da atuação daquele Tribunal, o que já sinaliza a importância do cuidado no acompanhamento dos contratos de parceria pelos órgãos de controle, e a necessidade de capacitação do pessoal envolvido no estabelecimento de cláusulas contratuais, metodologias de cálculo e estimativas de custos.

Destaca-se a importância atribuída pelos técnicos daquela Corte às informações dos principais elementos de projeto, como plantas, memórias de cálculo dos itens financeiramente mais relevantes do empreendimento, especificações estratégicas para a prestação dos serviços, e informações essenciais para a elaboração das propostas pelos concorrentes, para a demonstração da eficiência e economicidade da proposta. (BRASIL.TCU, 2010)

Em contraponto à incipiência das parcerias federais, as experiências na esfera estadual são em bem maior número. Contribuiu para isto o fato de que normas legais que instituem e dispõem sobre o Programa de parcerias público-privadas em Estados como Minas Gerais, Santa Catarina, São Paulo e Bahia entraram em vigor em data anterior à Lei Federal. Tais

leis, entretanto, a partir da sanção da Lei Federal nº 11.079/04, lograram um caráter de legislação específica e complementar à norma federal estabelecida.

Optou-se, neste estudo, por relacionar e analisar as experiências do Estado de Minas Gerais, o primeiro Estado a instituir seu programa de parcerias.

Considerando a obrigatoriedade de observância no contido nos dispositivos da Lei Federal nº 11.079/2004 para uma eventual proposição do estabelecimento de uma PPP para o CTecCFN, a presente pesquisa não analisará as normas que disciplinam a implementação do programa mineiro de parcerias. Objetiva-se, sim, identificar fatores de sucesso de parcerias já estabelecidas em conformidade com a lei supracitada, julgadas de grande relevância por já estarem inseridas na realidade brasileira.

4.3.2.1 A experiência do Estado de Minas Gerais

O instituto das PPP no Estado de Minas Gerais ganhou destaque com a promulgação da Lei Estadual nº 14.868, de 16 de dezembro de 2003, a qual definiu as parcerias público-privadas como:

contratos de colaboração entre o Estado e o particular por meio dos quais, nos termos estabelecidos em cada caso, o ente privado participa da implantação e do desenvolvimento de obra, serviço ou empreendimento público, bem como da exploração e da gestão das atividades deles decorrentes, cabendo-lhe contribuir com recursos financeiros, materiais e humanos e sendo remunerado segundo o seu desempenho na execução das atividades contratadas. (MINAS GERAIS, 2003, art. 1º, § único)

O Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais (Programa PPP) foi instituído no mesmo mês da promulgação da Lei Estadual, com o propósito de disciplinar e promover arranjos de parcerias no âmbito da Administração Pública.

Segundo Martins (2011), o Programa PPP mineiro instituiu órgãos e designou agentes da Administração Pública para realizarem as funções de planejamento, fiscalização e assessoramento técnico, consolidando um arcabouço institucional no qual se destacam o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas – CGP⁴⁴ –, vinculado à Governadoria do Estado e presidido pelo Governador do Estado; e a Unidade Operacional de Coordenação de Parcerias Público-Privadas – Unidade PPP.

Ao CGP compete: a elaboração e avaliação do Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas; a aprovação de editais e contratos (incluindo seus aditamentos e prorrogações); e a apreciação dos projetos encaminhados por órgãos ou entidades da administração estadual, interessados em celebrar parcerias. A Unidade PPP, por sua vez, atua como um centro de referência de conhecimento sobre conceitos, metodologia e licitação de projetos de PPP no Estado, prestando assessoramento técnico aos entes estatais envolvidos e disseminando informações acerca desse novo mecanismo. (MARTINS, 2011)

De acordo com o Coordenador Geral da Unidade de PPP do Estado de Minas Gerais, Sr. Marcos Siqueira Moraes, em entrevista ao *site* PPP Brasil (MORAES, 2012), a atribuição de forte prioridade política ao Programa de PPP no Estado, desde 2003, foi aspecto relevante, uma vez que possibilitou que os atores estratégicos estivessem disponíveis para o enfrentamento dos principais problemas advindos do desenvolvimento dos projetos, e para a tempestiva tomada de decisões, com ações direcionadas para o curto e longo prazos.

Segundo Moraes (2012), no curto prazo os esforços foram direcionados para a estruturação de projetos, com foco na coordenação e elaboração de estudos econômico-financeiros, jurídicos e operacionais. No longo prazo, o acúmulo de conhecimentos, a padro-

⁴⁴ O Conselho é composto pelo Advogado Geral do Estado e os Secretários de Estado de Desenvolvimento Econômico, de Planejamento e Gestão, de Fazenda, de Transporte e Obras Públicas, de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável como membros efetivos; e o titular da Secretaria diretamente relacionada com o serviço ou a atividade objeto do contrato de parceria público-privada, como membro eventual. (MARTINS, 2011)

nização de procedimentos por meio de manuais, o aprimoramento de instituições e a capacitação de servidores contribuem para o sucesso do programa.

Moraes (2012) argumenta que o principal aprendizado da experiência mineira é que é preciso implantar, desenvolver e reter conhecimento sobre negócios de PPP dentro dos governos. O papel de coordenação e supervisão precisa ser exercido pelos órgãos governamentais, e não por consultores, iniciativa privada ou organismos multilaterais, seja na fase de concepção e desenvolvimento dos projetos, ou na de gestão dos contratos e regulação das concessões.

Não há saída mágica para o problema: ou governos se preparam, estruturando equipe e conhecimento, ou os contratos irão falhar, seja porque os interesses privados sobressairão ao interesse público, seja porque os objetivos pretendidos pelas partes não serão alcançados. (MORAES, 2012)

Acrescenta ainda o Coordenador Geral da Unidade de PPP mineira que, no Brasil, se gasta pouco tempo e recursos na preparação dos projetos, e, com isso, o resultado inevitável é que nem sempre os projetos são tão bons quanto gostaríamos, fato este que representa um dos grandes problemas para o desenvolvimento das PPP. (MORAES, 2012)

Resumidamente, de acordo com o entrevistado, para que as PPP sejam utilizadas com mais frequência e qualidade no Brasil, deveriam ser buscados “aprimoramentos prioritários”. Considera ser a capacitação o primeiro aprimoramento, ressaltando que profissionais dos dois lados da mesa precisam aprender a lidar melhor com o tema.

Outro aprimoramento fundamental refere-se ao desenvolvimento, pelos órgãos de controle, de metodologias apropriadas à supervisão de contratos de PPP. Tais contratos são essencialmente distintos de contratos administrativos tradicionais, de forma que a implementação dos mesmos controles inviabiliza a absorção dos prometidos ganhos de eficiência que o mecanismo de PPP pode oferecer.

Por fim, acrescenta que o terceiro grande aprimoramento encontra-se no campo institucional/legal, consistindo no aumento da clareza nas regras sobre impactos fiscais das PPP (a geração de endividamento público torna necessário o desenvolvimento de mecanismos que garantam o cumprimento das obrigações assumidas, e o efetivo controle dos passivos gerados pelos contratos), e na necessidade de maior transparência sobre as regras dos negócios firmados. (MORAES, 2012)

Em julho de 2011, Minas Gerais era o Estado com maior número de PPP assinadas e maior montante de recursos destinados a essas contratações. Atualmente, possui quatro contratos de parceria assinados e em execução, conforme QUADRO 4 abaixo.

QUADRO 4
Contratos de PPP assinados e em execução no Estado de Minas Gerais

PPP	Projeto	Modalidade	Mês/Ano de assinatura do contrato	duração	Investimento privado
Rodovia MG-050	recuperação, ampliação e manutenção da rodovia (extensão de 372 km)	concessão patrocinada	Jun 2007	25 anos	R\$ 274 milhões
Complexo Penal	desenho, construção e implantação de um Complexo Penal, abrangendo serviços assistenciais e de vigilância interna, manutenção e operação da infraestrutura	concessão administrativa	Jun 2009	25 anos	R\$ 180 milhões
Unidades de Atendimento Integrado	Implantação, gestão, operação e manutenção de Unidades de Atendimento Integrado em seis municípios mineiros	concessão administrativa	Out 2010	20 anos	R\$ 10 milhões
Estádio Governador Magalhães Pinto	execução de obras de modernização, operação e exploração do Complexo do Mineirão e áreas conexas.	concessão administrativa	Dez 2010	27 anos	R\$ 850 milhões

Fonte: Quelotti, 2012.

O Governo do Estado de Minas Gerais possui ainda diversos outros projetos em elaboração, a maior parte deles voltada para a implantação de infraestrutura, saneamento e

transportes, como a continuação da implantação, gestão, operação e manutenção das Unidades de Atendimento Integrado (UAI); exploração da rede viária; ampliação do sistema de tratamento de água; implantação e operação dos serviços relativos ao Projeto de Transporte de Passageiros sobre Trilhos; e, até mesmo, um projeto para a contratação de consultores para elaboração de guia de melhores práticas para contratação de verificadores independentes para as PPP.

O projeto para a contratação de consultores supracitado reflete a forma de como o Governo de Minas Gerais “enxerga” as parcerias, uma vez que tem como objetivo a contratação de pessoal qualificado para subsidiar a execução dos próprios contratos de PPP.

No sentido de conferir maior transparência, o Portal de Gestão de Conteúdo do Programa de Parceria Público-Privada do Estado de Minas Gerais, disponível em <<http://www.ppp.mg.gov.br>>, disponibiliza todos os contratos, editais e seus anexos, relatórios de execução, contratos de verificadores independentes e demais informações relacionadas sobre os projetos de parcerias público-privadas assinados pelo Governo de Minas Gerais.

A premiação de “Melhor Programa de Parcerias Público-Privadas do Mundo em 2012”⁴⁵ concedida pela revista britânica *World Finance*, publicação especializada em finanças, permite depreender que as experiências do Estado de Minas Gerais com as PPP podem servir de orientação àqueles que desejam implementar tal modelo, por ensejarem preocupações relevantes, como: transparência, capacitação, cooperação e coordenação entre os diversos atores envolvidos.

Em suma, diversas transformações sociais ocorridas no fim do século passado concorreram para o endividamento dos Estados. A necessidade de satisfazer as crescentes necessidades públicas fez com que o estabelecimento de parcerias junto ao setor privado fosse visto como uma alternativa, diante de uma conjuntura desfavorável aos investimentos públi-

⁴⁵ Informação disponível em: <<http://www.worldfinance.com/awards/2012-infrastructure-investment-awards.>> Acesso em 11 jun. 2013.

cos. Atualmente, diversos países europeus, como Inglaterra e Portugal, possuem significativa quantidade de projetos de parceria em desenvolvimento, tendo como principal fator impulsor a expectativa de melhoria da eficiência na aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade.

No Brasil, as PPP federais praticamente inexistem. Credita-se à anterior entrada em vigor de normas estaduais sobre o tema (em relação à Lei Federal n.º 11.079/2004), a existência de maior número de parcerias nos entes da Federação, dentre os quais se destaca o Estado de Minas Gerais.

As inovações trazidas às contratações públicas pela Lei supracitada não são poucas. Além da existência de um valor mínimo para o contrato e da oportunidade de viabilizar ao poder público a postergação do comprometimento de recursos, destacam-se o estabelecimento de critérios objetivos de avaliação da atuação do parceiro privado, com remuneração variável vinculada ao seu desempenho; a repartição de riscos entre as partes contratantes e a perspectiva de auferir ganhos de eficiência, advindos da possibilidade de integrar elaboração de projeto, construção e operação de infraestruturas em um único agente.

5 A ANÁLISE DAS OPORTUNIDADES ADVINDAS DA PARCERIA

A necessidade estabelecida na END de a Marinha possuir meios de fuzileiros navais em condições de pronto emprego; e as capacidades desejadas de permanente prontidão operacional, de manutenção de unidades aptas a compor Forças de pronto emprego, e de projeção de poder, exigem do CTecCFN plena capacidade para a execução das suas tarefas e o cumprimento da sua missão.

Não obstante as orientações já emanadas do Comandante da Marinha, com vistas à busca de soluções que contribuam para a recuperação e manutenção do Poder Naval (dentre elas o estabelecimento de PPP), foram identificadas, no presente estudo, diversas possibilidades de aprimoramentos nos serviços prestados pelo CRESUMAR, as quais corroboram a possibilidade de adoção dessa alternativa para o fim proposto.

Algumas das principais características impulsionadoras das parcerias nas experiências estudadas permeiam a conjuntura na qual o CRESUMAR encontra-se inserido: existência de *deficit* de infraestruturas, insuficiência de recursos para investimentos, busca de mais eficiência e melhoria dos serviços, e expectativa de obtenção de *know how* do setor privado. Nesse contexto, optou-se por compatibilizar as dificuldades e desafios enfrentados às oportunidades oferecidas pelas parcerias.

Como visto anteriormente, um dos principais desafios do CTecCFN é a ampliação de suas capacidades de manutenção e de suprimento. A contínua incorporação de novos meios, a crescente evolução tecnológica e a necessidade de cumprimento do PROGEM corroboram a importância da concepção e realização de projetos voltados para a ampliação e a modernização de boa parte das instalações do CTecCFN, as quais, na visão do próprio Centro, precisam “se adequar à nova realidade”. (BRASIL.CTecCFN, 2012b, p.24)

Diante desse cenário, torna-se imprescindível a realização de investimentos, os quais abrangeriam, principalmente, a implementação de novos depósitos e oficinas e a ampliação/melhoria das instalações já existentes, dotando-as com equipamentos/maquinários mais modernos e próprios para a execução dos serviços, contribuindo fortemente para o desenvolvimento da infraestrutura logística do Centro.

Os indicadores apurados, apesar de positivos, sinalizam oportunidades de melhorias. Sem aprofundar a análise dos índices obtidos, uma vez que refletem a composição de inúmeros fatores (os quais demandariam diversificadas ações de melhoria), pode-se concluir que, além do indicador referente à “Modernização do Parque Industrial”, a “Satisfação quanto ao fornecimento de Suprimentos” e a “Satisfação quanto ao tempo de execução do serviço”, também tenderiam a apresentar melhores índices, caso o Centro dispusesse de instalações mais modernas.

Especificamente quanto ao fornecimento de suprimentos, o próprio Relatório da Gestão do CTecCFN aponta o tempo despendido para a importação de diversos componentes como um entrave que posterga o atendimento das solicitações recebidas. (BRASIL.CTecCFN, 2012b) Obviamente, a manutenção de um grande número de itens estocados demandaria maior espaço de armazenagem, e, indubitavelmente, contribuiria sobremaneira para conferir mais agilidade ao atendimento. Entretanto, estoques mais robustos certamente implicariam em custos mais elevados, os quais, possivelmente, não poderiam ser suportados pelo CRESUMAR.

Dessa reflexão, sobrevém uma questão àquele Centro, para decisão em uma ocasião futura: manter um estoque maior e arcar com os custos da sua manutenção e do capital imobilizado, de forma a reduzir o tempo de atendimento dos pedidos, ou manter estoques mais enxutos e, eventualmente, ampliar o tempo para o seu fornecimento aos clientes, correndo o risco de não fazê-lo tempestivamente?

Entende-se, também, que podem ser auferidos benefícios diretos relacionados ao tempo de execução dos serviços. Oficinas mais amplas, bem estruturadas e dispostas de forma a otimizar os serviços, dotadas com maquinário e equipamentos em quantidade e qualidade adequadas, certamente contribuirão para reduzir o tempo de imobilização de um meio operativo submetido a um período de manutenção ou modernização, concorrendo para a necessária e desejada prontidão.

Além disso, um contrato que vincule ao parceiro privado encarregado da implantação da infraestrutura a responsabilidade de promover a respectiva manutenção durante todo o período contratual trará, certamente, vantagens diretas ao CTecCFN, uma vez que, como já citado, haverá um incentivo ao emprego de bons materiais e técnicas construtivas, de forma a reduzir os próprios custos de manutenção. Logicamente, períodos mais curtos de manutenção das instalações, e mais espaçados no tempo, traduzem-se em maiores disponibilidades e períodos de plena operação.

Outros indicadores, apesar de apresentarem índices dentro das metas, podem igualmente ser beneficiados com a realização de investimentos direcionados à obtenção de equipamentos tecnologicamente atualizados, são eles: a “Satisfação quanto à qualidade e eficiência do serviço”; o “Atendimento da demanda de serviços (proficiência)”; e a “Produtividade”. O eventual aumento da produtividade logrado pela parceria pode vir a contribuir para a redução de custos para os clientes, melhoria na qualidade dos serviços e redução de prazos de prontificação, contribuindo para a maior fidelização daqueles.

Outra vantagem da PPP reside no fato de que tais modernizações poderiam ser graduais, planejadas de acordo com as necessidades da Força e de um cronograma pré-estabelecido. Como os prazos constantes de uma PPP apresentam percentual superior de cumprimento por parte do parceiro privado em relação aos demais contratos, vislumbra-se que seria possível ao CTecCFN contar com novas instalações e programar a manutenção ou mo-

dernização de unidades operativas com maior acurácia, evitando a redução de sua proficiência.

A possibilidade de ampliação da carteira de clientes, principalmente para os serviços de manutenção de viaturas e de apoio industrial, representa uma oportunidade de consolidação no mercado para o CTecCFN. A existência de novas instalações, devidamente equipadas, pode igualmente servir como um diferencial competitivo, seja em termos de qualidade dos serviços, redução de prazos de prontificação e pontualidade. Tais mudanças contribuirão para a melhoria da imagem da organização e também para a redução dos preços dos demais serviços, em decorrência do rateio dos custos fixos e das despesas administrativas.

No que concerne à força de trabalho, foi apresentado neste trabalho que 53% da força de trabalho do CRESUMAR encontra-se alocada à atividade-fim da Organização Militar. Dependendo do arranjo contratual realizado, o contrato de PPP pode, precipuamente, viabilizar o acréscimo de mão de obra qualificada para a manutenção das instalações, e/ou para a operação das mesmas.

A possibilidade de aproveitar a *expertise* do parceiro privado também é benéfica ao Centro, pois se contrapõe a dois desafios enfrentados: o de manter/aprimorar a capacitação de sua tripulação e o de continuamente incorporar e implementar novas tecnologias aos seus processos de manutenção e suprimentos.

A oportunidade de manter a sua própria força de trabalho em constante qualificação, a partir da observação e do contato rotineiro com processos e profissionais da iniciativa privada; e a possibilidade de dispor de mão de obra especializada diretamente na atividade-fim da organização, contribuem para mitigar os problemas atualmente enfrentados de perda de força de trabalho qualificada.

A experiência do parceiro privado também pode se traduzir em redução de tempo na execução dos serviços, redução de custos e pontualidade, além dos ganhos de qualidade,

eficiência e produtividade, contribuindo sobremaneira para preservar a atualidade da prestação dos serviços, um aspecto crucial, haja vista a eventual longa duração de um contrato de PPP.

A possibilidade da remuneração do parceiro privado ser variável conforme o seu desempenho também é um fator de força para o estabelecimento da parceria. Uma vez que o CTecCFN encontra-se familiarizado com a definição de indicadores, com a fixação de metas, e com a apuração de índices de desempenho, entende-se que a complexidade afeta à acurada definição das cláusulas do contrato, e o seu perfeito e permanente acompanhamento *a posteriori*, podem perfeitamente serem conduzidos por aquele Centro.

Não pode ser ignorado que a almejada contratação de mão de obra, a ser viabilizada por meio do Contrato de Gestão assinado pela OM, não foi possível realizar até o momento. Nesse ponto, advém outra vantagem da parceria: a certeza de dispor de mão de obra privada, devidamente qualificada para a operação/manutenção das instalações (caso cumpridas as cláusulas contratuais pactuadas).

Some-se, ainda, às vantagens mencionadas, outro fator de extrema relevância: não há o comprometimento imediato dos já escassos recursos públicos, o que, em uma conjuntura restritiva aos investimentos, representa uma das grandes vantagens advindas do modelo de PPP que deve ser considerada. Como já citado, levantamentos realizados pelo CTecCFN, consolidados em plano de investimentos daquela OM, apontam para uma necessidade de cerca de R\$ 31 milhões.

Esse valor, que naturalmente teria que ser ratificado por meio de estudos técnicos especializados e projetos de engenharia, se encontra perfeitamente acima do piso de valor para o estabelecimento de uma PPP, com a ressalva de que ainda não estariam sendo consideradas as despesas futuras de manutenção das instalações, ou de sua operação. Aduz-se, todavia, que tanto o valor necessário, quanto o valor do piso para as PPP (R\$ 31 milhões, ou R\$

20 milhões) constituem cifras bastante elevadas, muito acima do montante anualmente disponível para investimentos por parte daquele Centro.

Assim, fazendo uso de alguns parâmetros já apresentados neste trabalho, optou-se por realizar uma breve simulação de valores para uma eventual parceria. Os cálculos abaixo foram obtidos utilizando-se a “calculadora do cidadão” (disponível no site oficial do Banco Central do Brasil na rede mundial de computadores⁴⁶), sendo realizados com base em prestações fixas. A taxa de juros mensal foi arbitrada e fixada em 0,8% ao mês.

Nas simulações 1 e 2 foi utilizado um valor fixo do “investimento privado” equivalente a R\$ 20 milhões, por ser o montante mínimo estabelecido em lei para uma PPP. No primeiro caso, utilizou-se o prazo legal máximo (35 anos), obtendo-se uma contrapartida mensal de R\$ 165.837,97. No segundo, arbitrou-se o valor da prestação mensal em R\$ 250.000,00, valor que projetado para um exercício totalizaria R\$ 3 milhões, montante este 10 vezes superior ao valor atualmente investido pelo CTecCFN, como consta no subitem 3.2.3 deste trabalho. Utilizando-se tais parâmetros na simulação 2, o prazo mínimo para a parceria seria de 129 meses, cerca de 11 anos.

TABELA 1
Simulação de valores para uma proposta de parceria

Parâmetros	Simulação 1	Simulação 2	Simulação 3
Valor	R\$ 20 milhões	R\$ 20 milhões	R\$ 31 milhões
Prazo	420 meses	129 meses	420 meses
Contrapartida mensal	R\$ 165.837,97	R\$ 250.000,00	R\$ 257.048,86

Em sequência, na simulação 3, foram utilizados o valor integral da necessidade do CTecCFN (R\$ 31 milhões) e o prazo máximo legal, chegando-se a uma contrapartida mensal de R\$ 257.048,86, coincidentemente um montante bem próximo ao valor da prestação arbi-

⁴⁶ Recurso disponível em <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/calcularFinanciamentoPrestacoesFixas.do>> Acesso em 29 jul. 2013.

trada na simulação 2, mas ainda assim, uma cifra muito superior ao investimento anual ora realizado.

Obviamente, os valores das contrapartidas acima calculados são meramente ilustrativos, pois, se referem, exclusivamente, à remuneração do recurso investido pelo parceiro privado, não abrangendo a comparação com outras eventuais alternativas de aplicação ou a atratividade do negócio para o investidor, tampouco impostos ou lucro.

Aduz-se, ainda, que o dispêndio de recursos por parte do parceiro muito provavelmente ocorrerá de forma não regular no transcorrer do contrato e que, como disposto na Lei, a contrapartida do parceiro público pode ocorrer somente após a prontificação do investimento contratado, em observância às cláusulas pactuadas na avença. Tais arranjos contratuais, obviamente, influenciam sobremaneira os cálculos realizados.

Desta forma, em qualquer uma das três simulações, pode-se concluir que há necessidade de que o atual patamar de investimentos por parte do CTecCFN seja significativamente aumentado, de forma a viabilizar a implementação de uma PPP para a revitalização das suas instalações. Diante das necessidades e limitações daquele Centro identificadas neste trabalho, e das vantagens do modelo demonstradas, este autor é de parecer que a suplementação de recursos representa um custo aceitável para a Força.

Por fim, não pode ser esquecido que o valor contratual da parceria deve abranger, também, a operação e/ou manutenção das instalações. Por essa razão, entende-se que a aplicação dos recursos precisa ser criteriosamente selecionada e priorizada (no sentido de reduzir o investimento inicial do parceiro privado, de forma a manter a parceria em valores próximos ao mínimo previsto em Lei), fixando-se, também, um prazo contratual inicial não muito longo, cerca de 120 meses por exemplo, para possibilitar o aprimoramento e a sedimentação do modelo no âmbito da Marinha e, concomitantemente, despertar o interesse do parceiro privado.

6 CONCLUSÃO

Os Objetivos Nacionais de Defesa foram definidos em decorrência da necessidade de estruturar a Defesa Nacional e de orientar as ações do Estado brasileiro relativas à Defesa Nacional.

Para que a soberania, o patrimônio e a integridade nacionais sejam garantidos; para que o Brasil possa contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais; para que possuamos Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas; e para que as Forças Armadas sejam estruturadas em torno de capacidades, sendo dotadas de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais torna-se necessária, de forma resumida, a formulação de uma estratégia, no caso, a Estratégia Nacional de Defesa.

Não obstante a importância da reorganização da indústria nacional de material de defesa, no sentido de assegurar o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas, o presente trabalho teve foco no primeiro eixo estruturante da END, ou seja, como as Forças Armadas devem se organizar e orientar para melhor desempenharem sua destinação constitucional e suas atribuições na paz e na guerra.

Apesar da priorização da negação do uso do mar às forças inimigas prevista na END, deve o Brasil manter sua capacidade de projeção de poder. Para assegurar tal capacidade; para viabilizar a defesa das instalações navais e portuárias, dos arquipélagos e ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras; para atuar em operações internacionais de paz e em operações humanitárias, em qualquer lugar do mundo, a Marinha necessita dispor de meios de Fuzileiros Navais, em permanente condição de pronto emprego.

Dispor de unidades aptas a atuar em diferentes ambientes operacionais, compondo Forças de Pronto Emprego; ter condições de projetar poder em áreas de interesse estratégico;

possuir permanente prontidão operacional; e a permanência na ação, sustentada por um adequado apoio logístico, são quatro das capacidades desejadas para as Forças Armadas.

Por competir ao Comandante da Marinha o preparo dos órgãos operativos e de apoio da Força, foram definidas as ORCOM, cujas orientações gerais estão voltadas exatamente para a manutenção da capacidade operacional e dissuasória da Força, compatível com suas atribuições constitucionais e legais.

Dentre as diversas ações prioritárias definidas pelo CM, a serem desenvolvidas no exercício de 2013, mereceram destaque, neste trabalho, aquelas referentes à continuidade do processo de modernização de viaturas operativas do Corpo de Fuzileiros Navais; a necessidade de serem priorizadas as ações de manutenção e obtenção de equipamentos, componentes e sobressalentes para os sistemas vitais dos meios operativos, visando à correção das pendências que comprometam as suas prontificações; e a necessidade de identificação de fontes alternativas de recursos, governamentais ou privados (com menção específica à busca de parcerias, e à adoção do instrumento da parceria público-privada).

A missão do CRESUMAR está intimamente relacionada às prioridades supracitadas. Desta forma, dotá-lo de capacidades para executar tais tarefas significa contribuir para o cumprimento da sua missão, e, conseqüentemente, para o cumprimento da missão da Marinha.

Atualmente, diante do significativo quantitativo de meios que vêm sendo incorporados continuamente ao Corpo de Fuzileiros Navais, e da necessidade imperiosa de mantê-los em plena prontidão operativa não há dúvida que a OM precisa ampliar sua capacidade, adequando-se à nova realidade. Assim, a manutenção de um parque industrial moderno e de uma tripulação capacitada tornaram-se verdadeiros desafios à OM, à luz dos limitados recursos disponíveis para investimentos.

As experiências internacionais anteriores, com destaque para o Reino Unido, demonstram ser a PPP uma eficaz forma de viabilizar, ao ente público, a realização de investimentos em cenários de restrições orçamentárias. As experiências do Estado de Minas Gerais vêm demonstrando que o modelo é válido também no Brasil, fato corroborado pela premiação internacional recebida, e que, em princípio, sinaliza para a possibilidade de sucesso de sua aplicação nas diversas esferas da Administração Pública brasileira.

Desta forma, à luz do proposto, este estudo conclui pela efetiva viabilidade do estabelecimento de uma parceria público-privada para a revitalização e modernização das instalações do Centro Tecnológico do Corpo de Fuzileiros Navais, fazendo, todavia, algumas recomendações, emanadas principalmente da avaliação de experiências anteriores.

Inicialmente, em decorrência do normalmente longo prazo de duração, e elevados valores envolvidos, não há como não tratar de forma diferenciada o relevante compromisso que a administração assume junto ao parceiro privado. As experiências indicam que o horizonte de planejamento de longo prazo é exatamente um dos fatores que atraem a iniciativa privada. Diante do investimento realizado, o parceiro precisa, obviamente, avaliar o retorno e vislumbrar a possibilidade de lucro na avença, caso contrário, de forma lógica, não se interessará pelo projeto.

As simulações realizadas demonstram que as cifras envolvidas no estabelecimento de uma PPP superam em muito os investimentos anualmente realizados pelo CTecCFN, o que exigirá, se decida a implementação da parceria, um aporte duradouro, constante e significativo de recursos àquele Centro. Caberão ao Comando da unidade, um detalhado levantamento das necessidades e uma acurada priorização das metas a serem alcançadas, no sentido de se obter um direcionamento de investimentos eficaz, à luz das fragilidades e demandas existentes.

Não há dúvida que, para a manutenção de uma relação duradoura e estável, há que haver transparência total entre as partes. Essa transparência está intimamente relacionada à

clareza das diversas cláusulas contratuais definidas por ocasião do estabelecimento da parceria, principalmente quanto aos critérios de avaliação do desempenho e aos riscos e imprevisibilidades envolvidos na consecução do projeto. Os interesses, tanto do ente público quanto do parceiro privado, precisam ser resguardados.

Para que o instrumento contratual seja eficiente, é de extrema relevância que o pessoal envolvido com sua consecução seja altamente familiarizado com essa forma de avença, para que as necessidades identificadas sejam bem “traduzidas” em termos de serviços a serem instalados. O conhecimento desenvolvido a partir das diversas tratativas realizadas precisa ser retido dentro das esferas públicas. No caso da MB, poderia ser dentro da própria COrM, sendo desejável a menor rotatividade desse pessoal, para a sedimentação da *expertise*.

Um bom projeto demanda tempo e esmero na sua fase de preparo. É de suma importância que não apenas a concepção, mas a sua gestão, coordenação e supervisão fiquem a cargo do ente público, de forma alguma sendo delegadas a terceiros. Para tal, é *mister* a existência de pessoal qualificado, procedimentos padronizados e metodologias próprias de supervisão. É igualmente desejável que o ente público signatário de um instrumento de parceria disponha de qualificadas equipes de gestão dos contratos no nível operacional, no sentido de desenvolver e consolidar metodologias de supervisão.

Por fim, releva mencionar que, previamente ao estabelecimento da parceria, em decorrência do Contrato de Gestão do CTecCFN já existente, e das normas de contabilidade aplicadas às Organizações Militares Prestadoras de Serviços, torna-se necessária a realização de tratativas junto aos demais Órgãos da Marinha envolvidos, no sentido de promover os necessários ajustes decorrentes da nova avença. Da mesma forma, por envolver diversos setores da Administração Pública, torna-se importante a atribuição de prioridade política ao projeto, no sentido de viabilizar o enfrentamento dos principais problemas durante o seu desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITTENCOURT, Sidney. **Parceria público-privada – Passo a Passo**: (Comentários à Lei n.º 11.079/2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de PPP na Administração Pública). 2 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum. 2011. 293p.

BRASIL. Centro Tecnológico do Corpo de Fuzileiros Navais. **Missão**. 2013. Disponível em: <<http://www.cresumar.mb/index2.html>> Acesso em: 03 abr. 2013.

_____. Centro Tecnológico do Corpo de Fuzileiros Navais. **Planejamento Estratégico 2013-2020**. Rio de Janeiro, 2012a.

_____. Centro Tecnológico do Corpo de Fuzileiros Navais. **Relatório da Gestão 2012**. Rio de Janeiro 2012b.

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

BRASIL. Decreto n.º 3.011 de 30 de março de 1999. Qualifica como Organizações Militares Prestadoras de Serviços - OMPS, com autonomia de gestão, as Organizações Militares da Marinha que especifica e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. 31 mar. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3011.htm> Acesso em: 10 jun. 2013.

BRASIL. Diretoria de Coordenação do Orçamento da Marinha. **Circular n.º 1/2012**, de 19 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www.corm.mb/docsnormativos/circulares.html>>. Acesso em: 03 abr. 2013.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Manual Básico vol. II**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <www.esg.br/uploads/2008/12/Manual_Basico_VolumeII_2013.pdf>. Acesso em: 29 maio 2013.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. **EMA-305: Doutrina Básica da Marinha**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.ema.mb/docs/publicacoes/public.html>> Acesso em: 03 abr. 2013.

BRASIL. Gabinete do Comandante da Marinha. **Orientações do Comandante da Marinha para 2013**. 2013. Disponível em: <http://www.gcm.mb/uso_geral/orcom.php>. Acesso em: 03 abr. 2013.

BRASIL. Lei Complementar n.º 97 de 9 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**. Brasília, DF. 10 jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp97.htm> Acesso em: 03 abr. 2013.

BRASIL. Lei n.º 9.724 de 1º de dezembro de 1998. Dispõe sobre a autonomia de gestão das Organizações Militares Prestadoras de Serviços da Marinha e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. 02 dez. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9724.htm > Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Lei n.º 11.079 de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. 31 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 03 abr. 2013.

_____. Lei n.º 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**. Brasília, DF. 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em: 03 abr. 2013.

_____. Lei n.º 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. 14 fev. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm> Acesso em: 03 abr. 2013.

BRASIL. **Livro Branco da Defesa Nacional**. 2012. Disponível em <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2013.

BRASIL. Marinha do Brasil. **Missão e visão de futuro da Marinha**. 2013. Disponível em: <http://www.mar.mil.br/menu_v/instituicao/missao_visao_mb.htm>. Acesso em: 03 abr. 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf> Acesso em: 03 abr. 2013.

_____. Ministério da Defesa. **Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED)**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/sisped_2012.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Seminário Sobre Melhores Práticas de PPP – Análise de value for money**. Brasília, DF. 2005. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/eventos/cursos/arq_down/cdp_2_AnaliseVFM_Paulo_Dal_Fabbro.pdf> Acesso em 10 de junho de 2013.

BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. **SGM-101: normas para a gestão do Sistema do Plano Diretor**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.sgm.mb/PUB/normas/SGM-101-REV-3%20MOD-3.pdf>> Acesso em: 03 abr. 2013.

_____. Secretaria-Geral da Marinha. **SGM-304: normas sobre contabilidade das Organizações Militares Prestadoras de Serviços (OMPS)**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.sgm.mb/PUB/normas/SGM-304-VOL%20I%20E%20II.pdf>> Acesso em: 03 abr. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Parceria público-privada do Complexo Datacenter**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/regulacao/areas_atuacao/parceria_publico_privada/Publica%C3%A7%C3%B5es/Parceria_Publico_Privada_Folheto%20Complexo%20Datacenter_ver.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2013

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre Análise da experiência internacional e nacional em matéria de PPP – Produto 3**. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055918.PDF>>. Acesso em: 10 maio 2013.

BRITO, Barbara M. B.; SILVEIRA, Antonio H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**. Brasília, DF, v. 56, n. 1, p. 7-21, jan./mar. 2005. Disponível em <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2555>. Acesso em 23 jun. 2013.

DI PIETRO, Maria. S. Z. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 5 ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2005.

FERNANDEZ, Rodrigo N.; CARRARO, André; BALBINOTTO NETO, Giácomo; SILVA, Rodrigo V. **Uma abordagem de Law & Economics para as Parcerias Público-Privadas no Brasil**. 2012. Disponível em: <<http://pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-uma-abordagem-de-law-economics-para-parcerias-p%C3%BAblico-privadas-no-brasil>>. Acesso em 10 maio 2013.

FRANÇA, Júnia L.; VASCONCELLOS, Ana C.; MAGALHÃES, Maria H. A.; Borges, Stella Maris. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 8. ed. rev. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. 255p.

KAPPELER, A.; NEMOZ, M. Public-Private Partnerships in Europe – Before and during the recent financial crisis. **European Investment Bank – Economic and Financial Report 2010/04**. 2010. Disponível em: <http://www.eib.org/epec/resources/efr_epec_ppp_report.pdf>. Acesso em: 14 maio 2013.

MARTINS, Paloma; **Estrutura institucional do Governo de Minas Gerais para governança do Programa PPP-MG**. Minas Gerais, 2011. Atualização em 25 mar. 2011. Disponível em <<http://www.ppp.mg.gov.br/oqueppp/o-programa-ppp/governanca-em-minas>>. Acesso em 29 maio 2013

MINAS GERAIS. Lei Estadual n.º 14.868 de 16 dezembro de 2003. Dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas. **Diário Oficial [do] Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG 17 dez. 2003. Disponível em <http://www.ipism.mg.gov.br/arquivos/legislacoes/legislacao/leis/lei_14868.pdf> Acesso em: 03 abr. 2013.

MORAES, Marcos S. [Entrevista publicada em 4 de maio de 2012 na Internet]. 2012. Disponível em: <<http://pppbrasil.com.br/portal/content/entrevista-%E2%80%93marcos-siqueira-moraes>>. Acesso em 29 maio 2013.

OLIVEIRA FILHO, José A., FADUL, Elvia. Flexibilização da gestão pública com um modelo híbrido de administração gerencial: o contrato de autonomia de gestão na Marinha do Brasil. **Revista Gestão e Planejamento**. Salvador, BA, n.º 14, p. 31-42, jul./dez. 2006. Disponível em: <www.revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/download/223/227>. Acesso em 10 jun.2013.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 86 de 26 de abril de 2003. **Diário da República Portuguesa – I Série - A**. 26 de abril de 2003. Disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2003/_04/097A00/26822686.pdf> Acesso em: 03 abr. 2013.

PORTUGAL. Ministério das Finanças e da Administração Pública. **Relatório Sobre Parcerias Público-Privadas e Concessões – 2008**. 2008. Disponível em: <http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorio_PPP_2008.pdf> Acesso em: 01 maio 2013.

_____. Ministério das Finanças e da Administração Pública. **Parcerias Público-Privadas e Concessões – Relatório 2012**. 2012. Disponível em: <http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/2012/Relatorio_Anuar_PPP_2012.pdf> Acesso em: 01 maio 2013.

QUELOTTI, Carolina. **Projetos de PPP concluídos**. Minas Gerais, 2012. Atualização em 20 abr. 2012. Disponível em <<http://www.ppp.mg.gov.br/projetos-ppp/projetos-celebrados>>. Acesso em 29 maio 2013.

SILVA, Paulo B.; Parceria Público-Privada: desafios e oportunidades. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, DF, ano 36, n. 104, p 23-26, abr./jun. 2005. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/biblioteca_digital/Revista0104.pdf>. Acesso em 10 maio 2013.

SUNDFELD, Carlos A.; O arcabouço normativo das Parcerias Público-Privadas no Brasil. **Revista do Tribunal de Contas da União**, ano 36, n. 104, p. 53-61, jan./mar. 2005. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/biblioteca_digital/Revista0104.pdf>. Acesso em 10 maio 2013

VELLOSO, Ludovico A.C.; **Entrevista sobre o CTecCFN**. Rio de Janeiro, 10 de jun. de 2013a. Entrevista semiestruturada, concedida ao autor. Apêndice.

VELLOSO, Ludovico A.C.; **Ficha Descritiva de Prática de Gestão**. Rio de Janeiro, 2013b.

ZANCHIM, Kleber L.; **Contratos de Parceria Público-Privada (PPP): Risco e Incerteza**. São Paulo, SP: Quartier Latin, 2012. 272 p.

APÊNDICE

Entrevista sobre o CTecCFN

1. Propósito

Obter informações para a elaboração de monografia sobre o tema: “Parceria público-privada e as Organizações Militares Prestadores de Serviços Industriais (OMPS-I)”, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas, da Escola de Guerra Naval.

2. Justificativa para Solicitação da Entrevista

O CMG (FN) VELLOSO é o atual Comandante do Centro Tecnológico do Corpo de Fuzileiros Navais, Organização Militar selecionada para estudo da viabilidade da proposição de uma PPP para a revitalização e modernização de suas instalações.

Considera-se importante a realização da presente entrevista para a coleta de dados complementares, julgados necessários para a avaliação da capacidade operacional daquele Centro, em decorrência do estudo ora em desenvolvimento.

A entrevista foi realizada no dia 10 de junho de 2013, nas dependências do CTecCFN, no bairro de Parada de Lucas, na Cidade do Rio de Janeiro.

3. Perguntas ao CMG (FN) LUDOVICO ALEXANDRE CUNHA VELLOSO

3.1 - Diante da contínua incorporação de novos meios de Fuzileiros Navais, V. Sa. vislumbra que, em um futuro próximo, a quantidade de serviços e tarefas exigidos do CRE-SUMAR ultrapasse a sua infraestrutura disponível? Como V. Sa. vê esse desafio?

Resposta: O CRESUMAR já está acostumado a lidar com desafios, como é o caso recente da transformação da OM em uma Instituição Científica e Tecnológica (ICT). A preocupação do Comando é constante não apenas com a infraestrutura da OM para a realização das atividades-fim, e sim da OM com um todo.

A incorporação de centenas de viaturas operativas nos últimos 15 anos, aliada à continuidade do reaparelhamento do Corpo de Fuzileiros Navais prevista para os próximos anos, ratifica o pensamento de que a OM precisa realmente investir bastante na ampliação e recuperação da capacidade das suas instalações, principalmente as destinadas aos Departamentos Industrial e de Suprimentos.

3.2 - V. Sa. mencionou o fato da recente transformação do CRESUMAR em uma ICT. O Centro está preparado para essa nova missão?

Resposta: Na verdade não se trata exatamente de uma nova missão, tivemos o acréscimo de novas tarefas, de forma a possibilitar o atingimento de um propósito mais amplo, agora contemplando também o desenvolvimento tecnológico da Marinha, por meio de atividades de ciência, tecnologia e inovação.

O Centro estará pronto, como sempre esteve, para cumprir sua missão, todavia, são necessários investimentos para viabilizar a implantação da capacidade apropriada à realização de pesquisas, e ao desenvolvimento de material e equipamentos específicos do CFN. Precisamos construir um prédio para abrigar o Departamento de Ciência e Tecnologia, e também construir um laboratório de análises e pesquisas em equipagens operativas e um laboratório balístico, além de um túnel de tiro. Estimo que essas novas instalações demandem recursos da ordem de R\$ 6 milhões.

3.3 - Como V. Sa. avalia as atuais instalações do CRESUMAR?

Resposta: O CRESUMAR precisa se adequar à nova realidade. Temos uma preocupação constante com a funcionalidade das nossas instalações, e realizamos constantemente a manutenção dos equipamentos existentes, em razão do impacto que a sua eventual inoperância pode causar no bom desempenho de nossas tarefas. A produtividade do Centro não pode ser comprometida. Entretanto, não basta apenas manter. Como já respondido anteriormente, precisamos também ampliar e recuperar nossas instalações.

3.4 - O CRESUMAR não é uma OM nova, já ativada há dezenas de anos. V. Sa. dispõe de instalações e equipamentos em tamanho e qualidade suficientes ao cumprimento da sua missão, à luz dos crescentes avanços tecnológicos da indústria de defesa, cada vez mais presentes nos meios operativos da Marinha? No caso de resposta negativa, em quanto V. Sa. estima a necessidade de investimentos a serem realizados apenas com a infraestrutura?

Resposta: É necessária a apuração mais acurada das nossas necessidades, e a posterior obtenção de orçamentos atualizados. Todavia, sendo objetivo, além das instalações para o Departamento de Ciência e Tecnologia já comentadas anteriormente, estima-se que a construção de novos prédios, destinados às oficinas e ao depósito de material, e também a necessária ampliação do Centro de Produção de Equipagens Operativas totalizem cerca de R\$ 10 milhões.

Devo ainda dizer que precisamos obter novas máquinas e ferramental próprio. Atualmente, diversos equipamentos se encontram desgastados ou obsoletos. Há necessidade de se promover a sua substituição, modernização e/ou complementação. Estimo que para isso seja necessário um investimento de cerca de R\$ 5 milhões.

Além disso, até mesmo por ser uma OM de quase 50 anos, precisamos recuperar outras instalações, as quais já se encontram bastante desgastadas pelo tempo e pelo próprio uso. Redes de esgoto, incêndio e elétrica, além do prédio destinado aos suprimentos e diversos outros compartimentos administrativos precisam ser recuperados. Estimo o custo desses serviços em cerca de R\$ 10 milhões.

3.5 - V. Sa consegue realizar alguma modernização na sua infraestrutura atualmente? Qual a origem dos recursos?

Resposta: Além de alguns créditos recebidos com destinação específica, o CTecCFN tem um faturamento anual estimado da ordem de R\$ 4,5 milhões. Com esses recursos, custeamos nossas despesas obrigatórias e os gastos com a produção e a manutenção da OM. Sobram poucos recursos para investir, algo em torno de R\$ 300 mil por ano.

Destaco que, de acordo com o Contrato de Autonomia de Gestão assinado, o CRESUMAR é obrigado a investir 5% do seu faturamento na substituição do maquinário que se encontre obsoleto, o que já exige um significativo esforço da administração.

Complemento dizendo que de nada adiantaria contarmos com estrutura, instalações e equipamentos de “primeiro mundo”, se não tivermos uma mão de obra capacitada e motivada para o trabalho diário. A manutenção dessa força de trabalho plenamente capacitada é mais um de nossos desafios.