

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC (IM) FABIO LUIZ SOUZA DO CARMO

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS:

Uma contribuição para implementar os Programas Estratégicos da Marinha?

Rio de Janeiro

2023

CC (IM) FABIO LUIZ SOUZA DO CARMO

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS:

Uma contribuição para implementar os Programas Estratégicos da Marinha?

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CMG (IM) Leonardo Freitas do Amaral.

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2023

DECLARAÇÃO DA NÃO EXISTÊNCIA DE APROPRIAÇÃO INTELECTUAL IRREGULAR

Declaro que este trabalho acadêmico: a) corresponde ao resultado de investigação por mim desenvolvida, enquanto discente da Escola de Guerra Naval (EGN); b) é um trabalho original, ou seja, que não foi por mim anteriormente utilizado para fins acadêmicos ou quaisquer outros; c) é inédito, isto é, não foi ainda objeto de publicação; e d) é de minha integral e exclusiva autoria.

Declaro também que tenho ciência de que a utilização de ideias ou palavras de autoria de outrem, sem a devida identificação da fonte, e o uso de recursos de inteligência artificial no processo de escrita constituem grave falta ética, moral, legal e disciplinar. Ademais, assumo o compromisso de que este trabalho possa, a qualquer tempo, ser analisado para verificação de sua originalidade e ineditismo, por meio de ferramentas de detecção de similaridades ou por profissionais qualificados.

Os direitos morais e patrimoniais deste trabalho acadêmico, nos termos da Lei 9.610/1998, pertencem ao seu Autor, sendo vedado o uso comercial sem prévia autorização. É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos e ideias expressas neste trabalho acadêmico são de responsabilidade do Autor e não retratam qualquer orientação institucional da EGN ou da Marinha do Brasil.

AGRADECIMENTOS

Neste momento em que me aproximo da conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores 2023 (C-EMOS 2023), apesar dos desafios em virtude dos problemas de saúde do meu pai e da minha mãe, é dever de justiça expressar minha gratidão a todos que colaboraram para que eu chegasse até aqui, com o sentimento do dever cumprido.

Agradeço a Deus, por ter me dado forças para conciliar o apoio aos meus pais e o cumprimento das atividades do Curso.

Aos meus pais Nelson e Nilcea, pelo apoio na minha decisão de servir a Marinha do Brasil. Mesmo longe, não podiam ser sinceros em dizer que sentiam saudades, eles não podiam mostrar fraqueza, afinal, eles são os meus pilares e, se ruíssem, eu desabaria.

Ao meu irmão Marcos, agradeço pela amizade e pelo companheirismo.

Aos amigos da turma do C-EMOS 2023, principalmente da Turma Almirante Luiz Leal Ferreira, agradeço pelo apoio e pela amizade que construímos.

Ao CMG (IM) Amaral, agradeço pelas orientações, corrigindo o rumo sempre que necessário, facilitando a conclusão desta Dissertação.

RESUMO

O objetivo da pesquisa é verificar se as Parcerias Público-Privadas podem contribuir para a implementação dos Programas Estratégicos da Marinha. Usando a descrição das características essenciais das parcerias público-privadas (PPP) e como esta modalidade de contrato pode constituir ferramenta de incremento de eficiência na implementação dos Programas Estratégicos da Marinha, analisou-se o arcabouço legal e administrativo relacionado, elaborando questões a partir do estudo das PPP e da Gestão Estratégica da Marinha para uma avaliação das inter-relações existentes. Concluiu-se que as PPP são contratos administrativos que envolvem a prestação de serviços e podem transferir serviços públicos para a iniciativa privada, além de que possibilitam a distribuição eficiente dos riscos e estimulam a busca por maior eficiência na execução dos serviços. Verificou-se, também, que os contratos de PPP podem ser utilizados na aquisição, desenvolvimento, manutenção e gestão de produtos de defesa (PRODE) e sistemas de defesa (SD) que podem contribuir para a implementação dos Programas Estratégicos da Marinha. A pesquisa sugere ainda que o desenvolvimento das PPP para a implantação dos Programas Estratégicos da Marinha pode contribuir para o atingimento do papel dual do Poder Marítimo.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas. Gestão Estratégica da Marinha. PEM 2040. Poder Marítimo. Programas Estratégicos da Marinha.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	– Elementos do Poder Marítimo	42
Figura 2	– Mapa Estratégico da MB	43

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEN	–	Ações Estratégicas Navais
BID	–	Base Industrial de Defesa
BSC	–	<i>Balanced Scorecard</i>
EN	–	Estratégias Navais
END	–	Estratégia Nacional de Defesa
MANSUP	–	Projeto Míssil Antinavio Nacional de Superfície
MB	–	Marinha do Brasil
OBNAV	–	Objetivos Navais
OCOP	–	Programa de Obtenção da Capacidade Operacional Plena
ODG	–	Órgão de Direção Geral
ODS	–	Órgãos de Direção Setorial
PEM 2040	–	Planejamento Estratégico da MB
PND	–	Marinha do Brasil
PNM	–	Programa Nuclear da Marinha
PPP	–	Parceria Público-Privada
PROANTAR	–	Programa Antártico Brasileiro
PRODE	–	Produto de Defesa
PROHIDRO	–	Programa de Meios Hidroceanográficos
PROLIM	–	Programa Olímpico da Marinha
PROSUB	–	Programa de Submarinos
PROSUPER	–	Programa de Obtenção de Meios de Superfície
SD	–	Sistema de Defesa
SIsGAAz	–	Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	11
2.1	DEFINIÇÃO E HISTÓRICO	11
2.2	DIPLOMA LEGAL.....	14
2.3	ATRATIVOS DAS PARCERIAS PÚBLICOS-PRIVADAS.....	16
3	GESTÃO ESTRATÉGICA NA MB	20
3.1	DOCUMENTOS CONDICIONANTES	21
3.2	ANÁLISE DO AMBIENTE OPERACIONAL MARÍTIMO	22
3.3	MAPA ESTRATÉGICO DA MARINHA	24
3.4	PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DA MARINHA.....	25
4	A CONVERGÊNCIA ENTRE AS PPP E A GESTÃO ESTRATÉGICA DA MB	29
4.1	PPP NO SETOR DE DEFESA	29
4.2	PPP PARA VIABILIZAR OS PROGRAMAS E PROJETOS ESTRATÉGICOS DA MARINHA....	31
4.3	UTILIZAÇÃO DAS PPP NAS ATIVIDADES-FIM OU NAS ATIVIDADES-MEIO	33
4.4	BENEFÍCIOS E OPORTUNIDADES.....	35
5	CONCLUSÃO	38
	REFERÊNCIAS	41
	ANEXO A - FIGURAS	42

1 INTRODUÇÃO

O termo “parcerias públicos-privadas” possui significados distintos no Brasil. No sentido amplo, significa todo ajuste entre o poder público e o setor privado para alcançar objetivos em comum. Em sentido estrito, refere-se aos contratos advindos da Lei nº 11.079/2004, os quais são objeto deste trabalho.

O modelo brasileiro de Parcerias Público-Privadas (PPP) foi inspirado em experiências estrangeiras, que buscavam contornar restrições orçamentárias. No Brasil, as PPP são uma alternativa para diminuir carências sociais e econômicas, possibilitando investimentos em infraestrutura.

A celebração de contrato entre o ente público e o privado cumpre critérios específicos, como o valor mínimo, o prazo mínimo e máximo para a celebração dos contratos, além da repartição objetiva de riscos.

No rol de atrativos das PPP para o setor público, está incluída a possibilidade de obter financiamento para infraestrutura sem gerar endividamento imediato, além da distribuição eficiente dos riscos entre as partes, melhoria nos serviços e sustentabilidade do empreendimento.

A Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END), documentos de alto nível que estabelecem o preparo e o emprego das Forças Armadas, afirmam que a colaboração entre o setor privado e o setor público é importante para alcançar com êxito os seus objetivos, além de garantir uma utilização mais eficiente das capacidades e recursos do país. Neste sentido, é essencial priorizar e integrar academia, indústria e governo, de modo a garantir que a demanda de produtos de defesa seja atendida por tecnologias nacionais.

No âmbito da Marinha do Brasil (MB), em decorrência da PND e da END, a gestão estratégica é formulada a partir da Política Naval e do Planejamento Estratégico da Marinha (PEM 2040), que juntos estabelecem os objetivos e as ações estratégicas para o cumprimento da missão da instituição e o atingimento da visão de futuro.

A análise do ambiente estratégico, atividade necessária à formulação estratégica do PEM 2040, permitiu à MB identificar oportunidades e ameaças que afetam o Poder Naval, apresentando possíveis soluções para o enfrentamento dos desafios, neles incluída a

formulação de diretrizes adequadas à configuração da Força Naval. Nesse sentido, o Mapa Estratégico provê a orientação de alto nível de planejamento e desdobra os objetivos em ações concretas. Além disso, a Marinha mantém em seu Portfólio sete Programas Estratégicos, cada um com seus Subprogramas e/ou Projetos Estratégicos.

Entretanto, as restrições orçamentário-financeiras do Brasil nos últimos anos tiveram como consequência a dificuldade para implantação dos Programas Estratégicos da Marinha, uma vez que tais Programas estão diretamente relacionados a diversos aspectos, com destaque para o orçamentário.

Assim, as PPP surgem como uma alternativa para a implementação dos Programas Estratégicos da Marinha, pois são uma alternativa ao endividamento público, principalmente quando a capacidade de investir do Estado é limitada por restrições fiscais ou orçamentárias.

Apesar do atual conceito de PPP ter sido cunhado há quase duas décadas, por ocasião do sancionamento da Lei nº 11.079/2004, a falta de conhecimento sobre essa abordagem gera dúvidas sobre sua aplicabilidade na MB e, em um contexto de indisponibilidade orçamentária, impede a tomada de decisões adequadas. Assim, torna-se vital se aprofundar nas questões que podem contribuir para o alcance aos objetivos navais. Portanto, a relevância deste trabalho justifica-se na carência de estudos que correlacionam as PPP com a Gestão Estratégica da MB.

Esta pesquisa buscará na descrição das características essenciais das parcerias público-privadas a forma pela qual esta modalidade de contrato pode contribuir para a implementação dos Projetos Estratégicos da Marinha.

Dessa forma, o objetivo principal desta pesquisa é analisar se as Parcerias Público-Privadas podem contribuir para a implementação dos Programas Estratégicos da Marinha. Para tanto, o trabalho terá, também, os seguintes objetivos secundários: identificar aspectos legais e doutrinários relevantes referentes às PPP; compreender a gestão da MB, a nível estratégico; e discutir, sobre tais aspectos, à luz do arcabouço teórico apresentado, dos benefícios e das oportunidades que podem advir da adoção das PPP.

Ao atingir os objetivos do estudo, responderemos a seguinte pergunta: As parcerias público-privadas (PPP) podem contribuir para a implementação dos Programas Estratégicos da Marinha?

No que tange à metodologia, este estudo faz uso de uma pesquisa exploratória no intuito de analisar o arcabouço legal e administrativo relacionado, elaborando questões a

partir do estudo das PPP e da Gestão Estratégica da Marinha para uma avaliação das inter-relações existentes, para tal, foi realizada pesquisa documental e bibliográfica, tendo como base material publicado como livros, artigos e leis.

Apesar da expressão parceria público-privada caber vários significados, o estudo está delimitado apenas às parcerias que atendem aos requisitos da Lei nº 11.079/2004, conhecida como a Lei das PPP. Outra delimitação está relacionada ao termo gestão estratégica, que neste trabalho está relacionado à gestão organizacional, excluindo-se, portanto, eventuais relações com o nível estratégico em que as operações militares estão inseridas.

A pesquisa será apresentada nesta dissertação em cinco capítulos.

O Capítulo 1 promove a contextualização do tema, exposta nesta introdução.

O Capítulo 2 fundamenta-se da definição de PPP, da inspiração do modelo brasileiro de PPP a partir das experiências estrangeiras, dos critérios específicos para a celebração desses contratos e dos atrativos das PPP para o setor público.

O Capítulo 3 apresenta os aspectos da Gestão Estratégica da Marinha, os seus documentos condicionantes, a análise do ambiente operacional, o Mapa Estratégico da Marinha e os Projetos Estratégicos da Marinha.

O Capítulo 4 contém a análise acerca dos dois temas principais expostos nos dois capítulos anteriores, ressaltando se as PPP podem contribuir para a implementação dos Programas Estratégicos da Marinha.

E, por fim, o Capítulo 5 apresenta as conclusões da pesquisa e indica linhas de investigação futura.

Passaremos, no capítulo seguinte, à contextualização das Parcerias Público-Privadas.

2 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

As Parcerias Público-Privadas (PPP) podem ser consideradas uma estratégia para a consecução de objetivos comuns entre o Poder Público e a iniciativa privada, porém o termo PPP possui significados distintos no Brasil, sendo importante nos debruçarmos nas diversas abordagens e como se desenvolveu a conceituação de PPP no Brasil.

O objetivo deste capítulo é identificar aspectos legais e doutrinários relevantes referentes às PPP, para tal, este capítulo será composto da definição de PPP a ser empregada na pesquisa, de como as experiências estrangeiras inspiraram o modelo brasileiro de PPP, dos critérios específicos para a celebração desses contratos, dos atrativos das PPP para o setor público e das conclusões parciais.

Esses conceitos serão utilizados para verificar se as PPP podem contribuir para a implementação dos Projetos Estratégicos da Marinha.

2.1 DEFINIÇÃO E HISTÓRICO

A expressão “parcerias públicos privadas” pode ter duas conotações, uma de sentido amplo e outra de sentido estrito, de acordo com Flávio Amaral Garcia¹. No sentido amplo, significa todo ajuste entre o Poder Público e a iniciativa privada para a consecução de certo objetivo comum. Já no sentido estrito, refere-se, exclusivamente, aos contratos advindos pela Lei nº 11.079/2004, de 30 de dezembro de 2004 (GARCIA, 2019).

Nesse contexto, Fernando Vernalha Guimarães² afirma que as PPP:

Configuram contratos administrativos de prestação de serviços, com ou sem delegação de serviço público, podendo envolver outras atividades integradas, cuja remuneração do parceiro privado esteja composta parcial ou integralmente por contraprestação pública (pecuniária ou não), a ser provida a partir da

¹ Flávio Amaral Garcia é Procurador do Estado do Rio de Janeiro e Professor de Direito Administrativo da Fundação Getúlio Vargas. Mestre em Direito Empresarial pela Universidade Cândido Mendes e Doutor em Direito Público pela Universidade de Coimbra. Advogado (Garcia, 2019).

² Fernando Vernalha Guimarães é Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Professor de Direito Administrativo em diversas instituições. Advogado e Consultor em Direito Público.

disponibilização do serviço em condição de fruição. (GUIMARÃES, 2013, p. 19-20).

Esta definição explica as duas espécies de concessão introduzidas pela Lei: a concessão patrocinada e a concessão administrativa. A concessão patrocinada é quando ocorre a concessão de serviços públicos ou obras em que a remuneração do concessionário é constituída por uma contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, juntamente com subsídios, que complementam as tarifas pagas pelos usuários. Isso ocorre devido ao reconhecimento de que essas tarifas não são suficientes para cobrir os investimentos do parceiro privado. Por outro lado, a concessão administrativa é um contrato administrativo de prestação de serviços, ainda que envolva fornecimento de bens e/ou execução de obras, em que a remuneração do parceiro privado é composta exclusivamente por recursos públicos, em virtude da natureza do serviço a ser prestado pelo parceiro privado não permitir ou ser propícia à cobrança de tarifas dos usuários (GARCIA, 2019).

A utilidade das parcerias público-privadas pode não se restringir a meras questões administrativas. Para Garcia (2019), essas parcerias estão relacionadas ao desenvolvimento, que é função do Estado, mesmo que para isso necessite da parceria com o setor privado, devido à limitação de recursos orçamentários disponíveis para investimentos e criação de infraestrutura. Por fim, Garcia (2019) conclui que esse novo formato contratual de parcerias é um “instrumento posto à disposição do Estado para exercer seu papel de indutor do desenvolvimento” (GARCIA, 2019).

O modelo brasileiro das parcerias público-privadas é inspirado em experiências estrangeiras com as chamadas *Public-Private-Partnerships*³. O ponto comum é a incapacidade de fornecer financiamento suficiente para expandir e restaurar a infraestrutura pública (GUIMARÃES, 2013).

As PPP se espalharam pela Europa a partir do programa britânico das *Private Finance Initiative*⁴ como forma de evitar restrições orçamentárias impostas pelo Tratado de Maastricht e pelo Pacto de Crescimento e Estabilidade. Esses acordos impuseram restrições ao déficit público dos países membros da União Europeia. Dessa maneira, as PPP surgiram

³ Modelo de contrato administrativo de longo prazo em que se permite ao capital privado o financiamento e a execução de obras e empreendimentos públicos e da prestação de serviços de interesse coletivo (Guimarães, 2013).

⁴ Significaram um instrumento contratual adequado a possibilitar investimentos em infraestrutura sem o correspondente comprometimento fiscal do Poder Público (Guimarães, 2013).

como um método para retirar do balanço da Administração Pública (*off balance sheet*) os investimentos necessários à construção de grandes obras de infraestrutura, pois transferiam os investimentos para o capital privado, ou seja, esses ativos não eram inscritos no balanço público, não afetando o endividamento desses países (GUIMARÃES, 2013).

No Brasil não foi diferente, na justificativa que constava da mensagem que acompanhava o projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional em 2003, sustentou-se que o procedimento das parcerias:

alcançou grande sucesso em diversos países, como a Inglaterra, Irlanda, Portugal, Espanha e África do Sul, como sistema de contratação pelo Poder Público ante a falta de disponibilidade de recursos financeiros e aproveitamento da eficiência de gestão do setor privado (BRASIL, 2003, p. 1).

E para o caso brasileiro, a mesma mensagem assevera que:

representa uma alternativa indispensável para o crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país, a serem supridas mediante a colaboração positiva do setor público e privado (BRASIL, 2003, p. 1).

Assim, “as Parcerias Público-Privadas permitem um amplo leque de investimentos, suprimindo demandas desde as áreas de segurança pública, saneamento básico até as de infraestrutura viária ou elétrica” (BRASIL, 2003, p. 1).

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁵, um dos principais objetivos do governo, amplamente divulgado e abordado pela mídia, é a necessidade de realizar obras de infraestrutura, para as quais o governo não possui recursos suficientes. No entanto, mesmo quando o setor privado assume a condução dos projetos por conta própria, a legislação exige que o poder público forneça garantias substanciais e compartilhe os riscos do projeto com o contratante. Esse compartilhamento de riscos cria um paradoxo, pois se o governo não possui recursos para fazer as obras, é improvável ter recursos suficientes para garantir adequadamente o parceiro privado (DI PIETRO, 2019).

Di Pietro (2019) defende, ainda, que outro objetivo das PPP, é privatização da Administração Pública. Busca-se transferir para o setor privado grande parte das funções administrativas do Estado, independentemente de serem ou não passíveis de cobrança de tarifas dos usuários. Esse objetivo está ligado a um propósito mais amplo presente na Reforma

⁵ Maria Sylvia Zanella Di Pietro foi Procuradora do Estado de São Paulo. Professora de Direito Administrativo do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco (DI PIETRO, 2019).

do Aparelhamento Administrativo do Estado, que é a fuga do direito administrativo. Ao delegar atividades para empresas privadas, muitos dos princípios próprios desse campo jurídico não precisam ser aplicados, como os procedimentos de licitação, concursos públicos para seleção de pessoal e as regras constitucionais relacionadas a servidores e finanças públicas. Essa abordagem é justificada pela tentativa de maior eficiência, alegando-se que o setor privado é mais eficiente que o setor público (DI PIETRO, 2019).

Dessa maneira, pode-se afirmar que a PPP visa preencher a lacuna existente entre os contratos administrativos tradicionais, financiados com recursos públicos e regulados pela Lei nº 8.666/1993, e as concessões comuns de serviços públicos, remuneradas por tarifas pagas pelos usuários e regulamentadas pela Lei nº 8.987/1995. Portanto, combinou os tradicionais contratos de obras e de prestação de serviços então regidos pela Lei nº 8.666/1993 com a lógica econômica dos contratos de longa duração, que exigem recursos significativos para implantação de novas infraestruturas, como as concessões de serviços públicos regidas pela Lei nº 8.987/1995, a fim de poder oferecer serviços não autossustentáveis aos cidadãos e ao Poder Público (GARCIA, 2019).

2.2 DIPLOMA LEGAL

A Lei nº 11.079/2004, como visto, introduziu no Direito brasileiro as PPP em sentido estrito, trouxe importantes inovações, como o valor mínimo, o prazo mínimo e máximo para a celebração dos contratos, além da repartição objetiva de riscos, conforme veremos a seguir.

A celebração de contratos de parcerias público-privadas (PPP) requer uma duração mínima de 5 anos e uma máxima de 35 anos. Esses períodos foram estabelecidos para possibilitar a amortização gradual dos investimentos privados ao longo de um prazo estendido, além de assegurar a diluição dos pagamentos que serão efetuados pelo Poder Público. Além disso, é estipulado um valor mínimo de R\$ 10 milhões para tais contratos, o que limita a aplicação desse formato contratual a projetos de grande porte (GARCIA, 2019).

A Lei de PPP estabelece que a repartição de riscos entre as partes deve ser objetiva, o que gera maior segurança jurídica tanto para o parceiro público quanto para o parceiro privado. Uma alocação de riscos bem realizada evita litígios decorrentes de dúvidas sobre a

responsabilidade por cada dano ocorrido. Este compartilhamento de riscos diminui o preço a ser cobrado pelo parceiro privado na licitação prévia à contratação da PPP, porque a dúvida quanto a responsabilidade leva o parceiro privado a considerar contingências de possível materialização dos riscos alocados (GARCIA, 2019).

Outra forma de mitigar os riscos de projetos que dependem de pagamento do Estado, parcial ou exclusivamente, é o sistema de garantias previsto pela Lei da PPP. Da mesma forma que a repartição de riscos, tal diminuição da inadimplência estatal, reduz o valor dos contratos dessa natureza (GARCIA, 2019). No âmbito Federal, foi instituído o Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas, com a função de possibilitar que os parceiros privados executem o Poder Público, no caso de inadimplemento de suas obrigações contratuais. Outra possibilidade é o *Step in Right*⁶, que permite a instituição financeira credora assumir o controle e contornar os problemas financeiros, a fim de assegurar a continuidade dos serviços prestados (GARCIA, 2019).

Uma das principais inovações da PPP é a possibilidade de vincular a remuneração do parceiro privado ao seu desempenho na execução do contrato. Isso envolve a definição prévia de metas e padrões de qualidade e disponibilidade no próprio acordo contratual. Além disso, também é novidade a exigência de que a parte privada contratada assumira integralmente os investimentos iniciais na instalação ou administração de uma dada infraestrutura. Consequentemente, é responsabilidade do ente público contratante remunerá-lo somente após a entrega dos serviços aos beneficiários. Outra inovação é a criação do aporte de recursos públicos em favor do parceiro privado para a construção ou aquisição de bens que serão posteriormente revertidos ao setor público (GARCIA, 2019).

A licitação para contratação de uma PPP deverá, necessariamente, se realizar na modalidade concorrência. Não havendo possibilidade de contratação por dispensa ou inexigibilidade. A concorrência é a modalidade que possui os maiores prazos e permite ampla participação de todos os interessados, atendendo o princípio da universalidade (GARCIA, 2019).

A Lei da PPP facultou a inversão da fase de habilitação, pois a sua existência antes do julgamento em muitas vezes atrasa a licitação, em virtude de controvérsias na documentação

⁶ Prática internacional de contratos dessa natureza que permite à contratada oferecer como garantia de seu empréstimo sua condição de contratada em uma PPP (GARCIA, 2019).

de licitantes, cuja proposta não seria aceita pela Administração Pública. Essa inovação atende ao princípio da eficiência (GARCIA, 2019).

Outra novidade advinda de Lei da PPP é a possibilidade de corrigir erros, suprir deficiências ou resolver questões de natureza formal durante o processo, desde que o participante cumpra os requisitos dentro do prazo estipulado no edital. Esta possibilidade visa selecionar a melhor proposta, o objetivo da licitação, atendendo aos princípios da competitividade e eficiência (GARCIA, 2019).

Por fim, em virtude do receio dos contratos de PPP provocarem o endividamento do Estado Brasileiro, devido ao comprometimento de receitas futuras, estruturou um arcabouço normativo que contabiliza esses projetos de longo prazo com os conceitos de responsabilidade fiscal, entre elas a demonstração que as despesas criadas ou aumentadas não afetariam os resultados fiscais. (GARCIA, 2019).

2.3 ATRATIVOS DAS PARCERIAS PÚBLICOS-PRIVADAS

Augusto Neves Dal Pozzo⁷ e Pedro Jatene⁸ buscam traçar os principais atrativos das PPP para o setor público. Segundo eles, as PPP representam uma alternativa ao endividamento público para o financiamento de infraestrutura, sendo uma alternativa eficaz para aumentar o investimento quando a capacidade de investir do Estado é limitada por restrições fiscais ou orçamentárias. Além disso, a utilização das PPP pode aumentar consideravelmente os resultados por eles obtidos, pois favorecem as vantagens econômicas para o contratante e a melhoria contínua dos serviços. Ainda, as PPP podem ser usadas como uma ferramenta conjunta para facilitar transformações fundamentais no cotidiano do setor público (DAL POZZO e JATENE, 2015).

O primeiro atrativo é ser uma alternativa de financiamento, pois possibilita que o custo da implantação de uma infraestrutura seja pago ao longo do ciclo de vida do empreendimento, em vez de exigir a disponibilização imediata do montante financeiro e orçamentário. Para isso,

⁷ Augusto Neves Dal Pozzo é professor de Direito Administrativo em diversas instituições. Doutor e Mestre em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica-SP. Advogado (DAL POZZO e JATENE, 2015).

⁸ Pedro Jatene é Pós-Graduado em Direito de Infraestrutura pela Fundação Getúlio Vargas-SP. Advogado.

o financiamento para a infraestrutura é a combinação de capital próprio do parceiro privado com o capital de terceiros. O capital próprio, normalmente, é mais caro, portanto, quanto maior for a capacidade de contrair financiamento de terceiros, menor será o custo do projeto, entretanto é importante ter uma parcela de capital próprio, a fim de passar credibilidade ao projeto. A Lei da PPP permite que instituições financeiras públicas participem do financiamento, diferentemente das concessões comuns, ou seja, nas parcerias público-privadas, os riscos do financiamento são compartilhados entre o poder público e a iniciativa privada. Em primeiro lugar, porque o Estado garante a previsibilidade das receitas e, em segundo lugar, com o advento da Lei nº 12.766/2012⁹, o poder público pode compartilhar os custos de implantação de responsabilidade do parceiro privado por meio do aporte de recursos, diminuindo o custo de seu financiamento, pois os custos de implantação costumam ser maiores que os gastos de manutenção e operação (DAL POZZO e JATENE, 2015).

O segundo atrativo de uma PPP é a possibilidade de *Value for Money*¹⁰, que se refere aos ganhos de eficiência na comparação entre uma contratação tradicional e uma contratação de PPP, em virtude da distribuição eficiente dos riscos, ou seja, conforme a capacidade das partes de administrá-los caso venham a ocorrer. Outro motivo para a vantajosidade está na modelagem econômico-financeira realizada pelos parceiros privados, pois eles são responsáveis tanto pelos investimentos iniciais, quanto pelos investimentos de manutenção e operação, ou seja, consideram o custo total do ciclo de vida do projeto, diferente das contratações públicas tradicionais que visam a menores valores em cada etapa segmentada. Portanto, o setor público pode se beneficiar de algumas competências do parceiro privado como, por exemplo: rigidez para selecionar projetos que possuem investimentos elevados, experiência de gestão contratual, estímulo para inovação e na exploração de receitas previstas em contrato (DAL POZZO e JATENE, 2015).

Outro atrativo de uma PPP é a sustentabilidade e a melhoria do serviço. O setor público utiliza dos contratos definidos pela Lei da PPP por terem como característica a alternativa de financiamento e a aplicação mais eficiente de recursos, em virtude das restrições orçamentárias e de endividamento. Por isso, implantar uma PPP é opção para ampliar ou

⁹ Altera diversas Leis, entre elas, a Lei nº 11.079/2014, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado (GARCIA, 2019).

¹⁰ Valor criado para o capital investido decorrente da gestão privada do empreendimento supera a diferença entre o custo de capital investido pelo setor privado e o custo de capital que poderia ser investido diretamente pelo setor público (GARCIA, 2019).

melhorar um serviço, seja para a população, seja para a própria Administração. O investimento público não diminui à medida que aumenta o investimento privado, na verdade, eles se combinam, pois o que a Administração contrata via PPP, não poderia ser contratado de outro modo. Devido às limitações econômicas, financeiras e normativas que incidem sobre o poder público, o administrador público não tem a opção de decidir entre a contratação tradicional ou via PPP, pois a única forma de viabilizar uma infraestrutura seria por PPP. Sendo a PPP a única possibilidade para desenvolver um serviço, a questão principal passa a ser a implantação eficiente, relegando ao segundo plano a avaliação se seria vantajosa a contratação separada dos serviços, das obras e dos equipamentos. A melhoria do serviço, portanto, acompanha a ampliação de sua oferta, beneficiando-lhe a sustentabilidade, pois o lucro move a iniciativa privada e incentiva à máxima eficiência em seus gastos. Para garantir que isso ocorra, a Lei da PPP exige que os contratos possuam cláusulas que definam parâmetros objetivos para avaliação do desempenho da parceria privada e faculta que a remuneração seja referenciada a tal desempenho (DAL POZZO e JATENE, 2015).

Por fim, o último atrativo é a transformação do setor público, pois uma PPP serve como ferramenta de aperfeiçoamento do exercício da função administrativa ao atingir o interesse público com mais eficiência. A Administração Pública, ao planejar as PPP, observa os benefícios para a sociedade e deve justificar a opção pela sua contratação. A partir disso, outra contribuição que as PPP podem oferecer é servirem como bases comparativas para que futuras decisões sobre implantação e operação de infraestrutura sejam tomadas pela Administração e servirem como modelo para os próximos projetos. Por fim, as melhores práticas observadas nas PPP podem influenciar outras modalidades de contratação (DAL POZZO e JATENE, 2015).

O que nos propusemos fazer neste capítulo foi apresentar a definição e o histórico das PPP, seu enquadramento legal e os atrativos das PPP para o setor público. E por fim, apresentar as conclusões parciais.

Em relação à definição, vimos que as PPP, conforme a Lei nº 11.079/2004, constituem contratos administrativos para a prestação de serviços, os quais podem envolver a transferência de serviços públicos à iniciativa privada. Havendo duas espécies de concessão: a patrocinada, quando o parceiro privado é remunerado parcialmente pelo parceiro público em complemento às tarifas cobradas dos usuários e a administrativa, quando a remuneração do parceiro privado é integralmente proveniente do parceiro público.

O capítulo também abordou que o modelo das PPP no Brasil foi inspirado em experiências estrangeiras, como as *Public-Private Partnerships* na Europa, que surgiram como uma solução para contornar as restrições orçamentárias impostas a países-membros da União Europeia. No Brasil, as PPP foram consideradas um instrumento essencial para o desenvolvimento econômico, dada a insuficiência de recursos para investimentos e infraestrutura pelo setor público.

A seção dedicada ao diploma legal ressaltou os critérios específicos para a celebração de contratos de PPP. Eles devem ter prazo mínimo de 5 anos e máximo de 35 anos e valor superior a R\$ 10 milhões, visando a implementação de projetos de grande porte e relevância. A legislação prevê a repartição objetiva de riscos e a instituição de garantias para mitigar possíveis inadimplências estatais. Além disso, a Lei das PPP permite a vinculação da remuneração do parceiro privado ao desempenho na execução contratual e inovações na licitação, como a inversão de fases de habilitação.

Finalmente, o capítulo abordou os atrativos das PPP para o setor público, destacando que elas oferecem uma alternativa ao endividamento público, possibilitando o pagamento do custo da implantação de projetos de infraestrutura sejam pagos ao longo do tempo e compartilhando os riscos entre o poder público e a iniciativa privada. Além disso, possibilitam o *Value for Money*, ou seja, sendo mais eficientes do que uma contratação tradicional. Outro benefício das PPP é a sustentabilidade e melhoria dos serviços públicos, pois a PPP é uma forma de viabilizar uma infraestrutura e a busca pelo lucro da iniciativa privada, as incentiva a maximizar a eficiência. Para garantir a sustentabilidade e a melhoria do serviço, a Lei da PPP exige parâmetros objetivos para avaliar o desempenho da parceria. Além disso, as PPP podem ser vistas como uma ferramenta para transformar o setor público, pois promovem o aperfeiçoamento do exercício da função administrativa, servem como base comparativa para futuros projetos de infraestrutura e podem influenciar outras modalidades de licitação.

Observa-se que as Parcerias Público-Privadas, por suas características, talvez possam contribuir para a implementação dos Programas Estratégicos da Marinha, permitindo à Marinha do Brasil viabilizar investimentos em infraestrutura mesmo diante de limitações orçamentárias. Porém, é necessário analisar a aderência da PPP contribuir para os Programas e Projetos Estratégicos da MB.

Passaremos, no capítulo seguinte, a estudar a gestão estratégica na Marinha do Brasil e apresentar os Programas Estratégicos da Marinha.

3 GESTÃO ESTRATÉGICA NA MB

O objetivo deste capítulo é compreender a gestão da MB, a nível estratégico, para tal, este capítulo será composto da apresentação da gestão estratégica da MB, seus documentos condicionantes, da análise do ambiente operacional, do Mapa Estratégico da Marinha, dos Programas Estratégicos da Marinha e das conclusões parciais.

Esses conceitos serão utilizados no intuito de que se possa compreender a estratégia em vigor na MB e verificar se as PPP podem contribuir para a implementação dos Programas Estratégicos da Marinha.

Porém, antes de adentrar nas especificidades da gestão estratégica na MB, este trabalho buscará alicerçar os conceitos e definições que orbitam em torno da estratégia organizacional que a Força Naval busca implementar.

Apesar de o conceito de estratégia utilizado neste trabalho estar delimitado e vinculado à administração (gestão) de uma organização, pode-se definir estratégia a partir do paradigma proposto pelo General Maxwell Taylor que caracterizou estratégia como:

consistindo em objetivos, caminhos e meios. Podemos expressar esse conceito como uma equação: estratégia é igual a fins (objetivos pelos quais se busca) mais caminhos (cursos de ação) mais meios (instrumentos pelos quais algum fim pode ser alcançado) (Taylor, 1981 apud Lykke, 1989, p. 3, Tradução Nossa).¹¹

O paradigma estratégico “ends, ways and means” define que os objetivos (fins) são atingidos a partir do caminho pelo qual os meios são utilizados. Ou seja, a estratégia representa o caminho a ser escolhido para que os objetivos sejam atingidos. Isto é, como atingir os objetivos.

Dentro dessa lógica, nos últimos anos, a Alta Administração Naval cuidou de elaborar documentos, também de alto nível, que orientam a gestão estratégica da Força.

¹¹ Do original: “as consisting of objectives, ways and means. We can express this concept as an equation: strategy equals ends (objectives toward which one strives) plus ways (courses of action) plus means (instruments by which some end can be achieved)”.

3.1 DOCUMENTOS CONDICIONANTES

A Gestão Estratégica decorre e está alinhada com a Constituição Federal, bem como com a PND, com a END, com o Livro Branco de Defesa Nacional e com a Política Marítima Nacional. Tais documentos serviram de base para que, em 2019 e em 2020, fossem aprovados dois documentos basilares para a Estratégia na MB: Política Naval e Plano Estratégico da Marinha (RODRIGUES, 2021).

Na estrutura do Planejamento Estratégico Militar, a Política Naval é o documento de mais alto nível da MB, fornecendo elementos para a formulação do Mapa Estratégico da Marinha, que contém os objetivos navais a serem alcançados pela força e orientando seu planejamento estratégico (RODRIGUES, 2021).

A Política Naval orienta a formulação do Planejamento Estratégico da MB (PEM 2040), cuja execução requer a disponibilidade de uma força naval capaz de atuar conforme a relevância político-estratégica e econômica do Brasil no âmbito global (BRASIL, 2019).

Com base nisso, o PEM 2040 traz as ações estratégicas a serem adotadas, visando aos objetivos apresentados, a médio e longo prazo. O PEM 2040 dá direção aos planejamentos decorrentes, a fim de cumprir a missão da MB (BRASIL, 2020).

O Almirante de Esquadra Ilques Barbosa Junior, Comandante da Marinha por ocasião da publicação do PEM 2040, o definiu como:

Um documento de alto nível, com o propósito de orientar o planejamento de médio e longo prazo, por meio de Objetivos Navais (OBNAV) organizados em uma cadeia de valores, orientados pela Visão de Futuro da Marinha do Brasil (MB). A partir da análise desses objetivos, são elaboradas as Ações Estratégicas Navais (AEN), que contribuirão para o alcance da Missão da Força (grifo nosso) (BRASIL, 2020, p. 7).

Partindo-se da ideia de que os objetivos devem ser analisados para a elaboração de uma estratégia, o trabalho prosseguirá com uma breve análise do Ambiente Estratégico, a fim de termos uma exata compreensão daquilo que a MB entende como sendo os Objetivos Navais (OBNAV), seus *ends* (fins), e das Ações Estratégicas Navais, os *ways* (caminhos) que deverão ser seguidos pela MB, para serem atingidos os OBNAV.

3.2 ANÁLISE DO AMBIENTE OPERACIONAL MARÍTIMO

Na Aula Inaugural dos Cursos de Altos Estudos Militares de 2023, evento que marca o início do ano letivo da Escola de Guerra Naval, o Almirante de Esquadra José Augusto Vieira da Cunha de Menezes, Chefe do Estado-Maior da Armada na época, conceituou a Estratégia de Defesa Marítima como “um conjunto de ações estratégicas para configurar adequadamente o Poder Naval brasileiro para enfrentar desafios que se interpõem aos interesses do País no que concerne à utilização do mar e das nossas vias navegáveis interiores”. O Almirante Cunha salientou que é necessário identificar e analisar, no ambiente, as oportunidades e ameaças que possam impactar o Poder Naval (MENEZES, 2023).

Neste sentido, o Almirante Silva Rodrigues, no artigo publicado na Revista da Escola de Guerra Naval, quando era Chefe do Estado-Maior da Armada, identifica que o mar e as hidrovias, sendo vitais para a prosperidade do Brasil, são portas de entrada para oportunidades, pelo aproveitamento econômico e pelo comércio exterior, mas, também, para diversas ameaças existentes no mundo globalizado, como defesa da soberania, pirataria, ameaças cibernéticas, crime organizado e conflitos urbanos, disputa por recursos naturais, acesso ilegais a conhecimentos (fauna, flora e biopirataria), terrorismo marítimo, pesca ilegal, não declarada e não regulamentada e questões ambientais, desastres e pandemias (RODRIGUES, 2021).

O Almirante CUNHA ressalta que o Brasil não está livre de perigo ou alheio ao que ocorre no mundo, mesmo sendo um país pacífico, respeitador do ordenamento jurídico internacional, e que tem por princípio fundamental de sua política externa, a autodeterminação dos povos e a não intervenção em questões internas de outros Estados (MENEZES, 2023). Na mesma linha do Almirante Cunha, o Almirante Silva Rodrigues alerta que esse discurso de que o Brasil não possui ameaças “procura desviar e esvaziar a atenção que a sociedade brasileira, a área política e o governo devem ter sobre a questão Defesa” (RODRIGUES, 2021, p. 17).

Assim, a Estratégia de Defesa Marítima considera, na análise das capacidades e tarefas executadas pela Marinha, as perspectivas geopolíticas global, regional e nacional, que podem exigir o emprego do Poder Naval no domínio marítimo, principalmente nas nossas águas jurisdicionais (MENEZES, 2023).

No contexto global, o comércio exterior brasileiro realizado por via marítima é um dos elementos centrais considerados, pois as Linhas de Comunicação Marítimas são fundamentais para sustentar fatores de sobrevivência e prosperidade ao povo brasileiro. No ambiente regional, é considerado o Entorno Estratégico Brasileiro (Atlântico Sul, América do Sul, países da costa ocidental africana e Antártica), pois o Atlântico Sul possui riquezas e é essencial ao transporte marítimo, sendo vital para o desenvolvimento dos seus Estados costeiros, entre eles o Brasil. Nacionalmente, consideram-se as áreas marítimas e fluviais sob jurisdição brasileira, principalmente, Bacia Amazônica, Bacia Platina e Atlântico Sul, pois esses espaços são vitais para o Brasil, em virtude do comércio exterior, da segurança ambiental, da presença de recursos naturais, do combate a crimes, além da proteção das infraestruturas críticas do Poder Marítimo (MENEZES, 2023).

O Almirante Silva Rodrigues enfatiza o papel dual do Poder Marítimo, resultante da integração dos recursos nacionais disponíveis para aproveitamento do mar e hidrovias como instrumento de ação político-militar e como fator de desenvolvimento socioeconômico. A mentalidade marítima é fundamental, ao traduzir o grau de conscientização da sociedade e decisores governamentais sobre a relevância do Poder Marítimo para o Brasil. O Poder Marítimo é definido assim no PEM 2040:

O Poder Marítimo é a projeção do Poder Nacional, resultante da integração dos recursos de que dispõe a Nação para a utilização do mar e das águas interiores, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando conquistar e manter os objetivos nacionais (BRASIL, 2020).

Os Elementos do Poder Marítimo (Fig. 1 – ANEXO A) necessitam da interação sinérgica e harmonizada dos atores e organizações para que essa expressão dual de poder se efetive. O Poder Naval, a Marinha Mercante, a infraestrutura marítima e hidroviária, a Base Industrial de Defesa (BID), a indústria naval, a indústria da pesca, a pesquisa e tecnologia e os recursos do mar são essenciais para a economia como indutores do desenvolvimento nacional (BRASIL, 2020).

As seguintes variáveis são fatores condicionantes do Poder Marítimo: mentalidade marítima, capacidade de financiamento, necessidade de desenvolvimento sustentável, capacidade de mobilização e capacidade tecnológica e industrial. A mentalidade marítima refere-se ao nível de conscientização da sociedade e dos governantes sobre a importância do Poder Marítimo. A capacidade de financiamento está relacionada à dependência entre a

disponibilidade de capital e intensidade dos empreendimentos marítimos, ressaltando que Estados sem mentalidade marítima dependem de apoio estatal até que as atividades marítimas estimulem a iniciativa privada. A necessidade de desenvolvimento sustentável é harmonizar as medidas restritivas à utilização do espaço costeiro com ações sustentáveis que podem ser feitas no mar. A capacidade de mobilização refere-se à prontidão necessária para a transição de uma situação de paz para a de conflito. A capacidade tecnológica e industrial é imprescindível para o desenvolvimento marítimo, sendo necessária a intervenção dos governos no seu desenvolvimento, para compor a “tríplice hélice”, em conjunto com a Academia e as empresas (BRASIL, 2020).

A Força Naval deve estar dimensionada adequadamente para se contrapor a eventuais ameaças, em virtude da importância do País no cenário internacional, grandeza econômica e influência regional. Por isso, a importância em desenvolver a mentalidade marítima (RODRIGUES, 2021).

Neste sentido, na formulação da Estratégia, a análise do ambiente apresenta possíveis soluções para enfrentar os desafios, entre elas, a formulação de diretrizes adequadas à configuração da Força Naval. O PEM 2040, a fim de apresentar de forma visual as orientações de alto nível, apresenta o Mapa Estratégico da Marinha, conforme veremos na próxima seção.

3.3 MAPA ESTRATÉGICO DA MARINHA

O Mapa Estratégico da Marinha tem como finalidade apresentar de forma visual as orientações de alto nível. Estas orientações visam a que a Marinha atinja sua Visão de Futuro, por ocasião do cumprimento de sua Missão (BRASIL, 2020).

O Mapa Estratégico da Marinha (Fig. 2 – ANEXO A) é composto pelos 12 Objetivos Navais (OBNAV) previstos na Política Naval, distribuídos em perspectivas interligadas, em que as inferiores contribuem, de modo geral, com o atendimento das superiores (RODRIGUES, 2021). Os objetivos básicos são os Institucionais, que apoiam os objetivos dos Processos e Resultados para a Sociedade. Esta lógica, em que os objetivos básicos são os institucionais, voltados para o aperfeiçoamento da gestão de pessoas, financeira e administrativa, foram

baseados na metodologia do *Balance Scorecard* (BSC)¹².

Os OBNAV significam “o que” deve fazer para atingir a Visão de Futuro da Marinha do Brasil. As Estratégias Navais (EN) estabelecem “como” devem ser executados os OBNAV, em curto prazo, ou seja, em um espaço temporal de quatro anos (BRASIL, 2020).

Dos OBNAV, decorrem as Ações Estratégicas Navais (AEN), que são as ações concretas e consistem no detalhamento das EN. As AEN estão diretamente relacionadas a diversos aspectos, com destaque para o orçamentário, tecnológico, de disponibilidade de matéria-prima e capacitação. As AEN representam os caminhos que deverão ser seguidos pela MB, para serem atingidos os OBNAV. As AEN, assim como suas ações decorrentes, devem estar orientadas para o cumprimento da Missão da MB e pautadas na Visão de Futuro da MB.

Os Programas Estratégicos da Marinha são compostos por Subprogramas e Projetos Estratégicos que, em conjunto, buscam atingir benefícios que contribuirão para cumprimento dos OBNAV e como vimos, a partir dos OBNAV são definidas as AEN, que consistem em ações concretas (BRASIL, 2023).

Como mencionamos, os OBNAV e as AEN estão diretamente relacionados a diversos aspectos, portanto para uma melhor compreensão se as PPP podem contribuir para a implementação dos Programas Estratégicos da Marinha, passaremos então a analisá-los.

3.4 PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DA MARINHA

Para enfrentar os desafios identificados durante a elaboração do PEM 2040 e atingir a sua Visão de Futuro, a MB organizou as suas necessidades em sete Programas Estratégicos, assim concebidos: (BRASIL, 2020):

- Pessoal - Nosso Maior Patrimônio

O programa busca aprimorar a gestão de pessoal na Marinha, tendo como objetivo ter a pessoa certa, no lugar e na hora certa. Ele abrange diversos subprogramas e projetos focados em modernização da gestão de pessoal, capacitação, saúde integrada, Programa Olímpico da

¹² metodologia apresentada pelos professores Robert Kaplan e David Norton, na qual o agrupamento em perspectivas não representa apenas uma opção gráfica para apresentações, uma ideia de que os processos ou objetivos interagem entre si (KAPLAN e NORTON, 1997).

Marinha (PROLIM) e apoio à família naval (RODRIGUES, 2021).

- Programa Nuclear da Marinha (PNM)

O PNM é estrategicamente relevante para o Poder Naval e possui duas finalidades principais: dominar o ciclo do combustível nuclear e desenvolver e construir uma planta nuclear de geração de energia elétrica, fundamentais para a construção de submarinos convencionais com propulsão nuclear, o que expandirá a capacidade de defesa nacional. Além disso, o programa permite aplicações de conhecimento dual, sendo uma alternativa energética para atender ao consumo interno ou para comercialização no exterior, e representa um esforço tecnológico que promove a produção nacional de materiais e equipamentos (RODRIGUES, 2021).

- Programa de Modernização do Poder Naval

O programa é formado por subprogramas e projetos relacionados ao desenvolvimento de mísseis, como o Projeto Míssil Antinavio Nacional de Superfície (MANSUP), e à obtenção de meios, como o Programa de Obtenção de Submarinos (PROSUB), Programa de Obtenção de Meios de Superfície (PROSUPER) e Programa de Construção de Navios-Patrolha de 500 e 1.800 toneladas (RODRIGUES, 2021).

- Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz)

O SisGAAz tem a finalidade de produzir uma ferramenta para comando, controle, inteligência e busca e salvamento, para uso dual, permitindo uma resposta ágil a ameaças, emergências e ilegalidades que estão acontecendo na área controlada (RODRIGUES, 2021).

- Mentalidade Marítima

O programa busca conscientizar a sociedade brasileira sobre a importância do mar e suas riquezas para o desenvolvimento do País, pois o fortalecimento desta mentalidade é a garantia de riqueza e prosperidade para as futuras gerações. Uma das ações previstas neste Programa é o Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR) (RODRIGUES, 2021)

- Programa de Obtenção da Capacidade Operacional Plena (OCOP)

O OCOP tem como objetivo a manutenção ou modernização de instalações e meios existentes, incluindo armas, munições e tecnologias com conteúdo nacional de uso dual. Alinhado com o Objetivo Nacional de Defesa constante da PND, busca promover a autonomia produtiva e tecnológica na área de defesa, contribuindo para a geração de empregos diretos e indiretos (BRASIL, 2020).

– Ampliação da Capacidade de Apoio Logístico para os Meios Operativos

O programa visa estabelecer um complexo naval de uso múltiplo próximo à foz do rio Amazonas, ampliando a capacidade de negação do uso do mar, controle de áreas marítimas e projeção de poder, com foco nas operações navais no Atlântico Sul. Além de fortalecer a defesa e segurança da Amazônia Azul, o programa contribuirá para a geração de empregos e o desenvolvimento da indústria nacional (BRASIL, 2020).

Os Programas Estratégicos da Marinha são compostos por Subprogramas e Projetos Estratégicos que, em conjunto, buscam atingir benefícios que contribuirão para o cumprimento dos OBNAV e como vimos, a partir dos OBNAV são definidas as AEN, que consistem em ações concretas (BRASIL, 2023).

Em 2023, a MB publicou o Portfólio Estratégico da Marinha, que visa divulgar os Programas e Projetos Estratégicos relacionados aos diversos Programas desenvolvidos pela Força. Estes Projetos foram divididos em Projetos para Acompanhamento Setorial, acompanhados pelos Órgãos de Direção Setorial (ODS), e Portfólio Estratégico da Marinha, acompanhados pelo Órgão de Direção Geral (ODG).

O Almirante Silva Rodrigues destacou que esses Programas trazem benefícios para o País como, por exemplo: geração de empregos diretos e indiretos, estímulo aos setores relacionados à Ciência, Tecnologia e Inovação, incentivo à pesquisa, desenvolvimento da indústria naval brasileira e promoção ao desenvolvimento nacional (RODRIGUES, 2021).

O que nos propusemos a fazer neste capítulo foi apresentar informações relevantes sobre a Gestão Estratégica na MB e seus Programas Estratégicos estabelecidos a partir da análise do ambiente operacional. E por fim, apresentar as conclusões parciais.

A Gestão Estratégica na MB deriva dos documentos condicionantes, como a PND e a END. O PEM 2040, orientado pela Política Naval, apresenta o planejamento de médio e longo prazo, definindo OBNAV e AEN para alcançá-los.

A análise do ambiente operacional identifica oportunidades e ameaças que possam impactar o Poder Naval brasileiro. Para isso, foram consideradas as perspectivas geopolíticas global, regional e nacional, incluindo o comércio exterior, o entorno estratégico, e as áreas marítimas e fluviais sob jurisdição brasileira.

Para apresentar visualmente a orientação de alto nível desse planejamento, a Marinha utiliza o Mapa Estratégico, fundamentado no conceito de *Balanced Scorecard*, que detalha as estratégias em ações concretas. Nessa lógica, os objetivos básicos são os Institucionais, que

apoiam os objetivos dos Processos e Resultados para a Sociedade.

Nesse contexto, a Marinha desenvolve sete Programas Estratégicos da Marinha, compostos por Subprogramas e Projetos Estratégicos que, em conjunto, buscam atingir benefícios que contribuirão para cumprimento dos OBNAV, sendo as Ações Estratégicas Nacionais (AEN) definidas a partir desses programas, consistindo em ações concretas.

Esses programas estão relacionados, desde o aprimoramento da gestão de pessoal até a obtenção de meios, incluindo, também, projetos para dominar o ciclo do combustível nuclear e desenvolver e construir uma planta nuclear de geração de energia elétrica, para manter ou modernizar as instalações e meios existentes, para ampliar a capacidade de apoio logístico para os meios operativos e para conscientizar a sociedade sobre a importância do mar para o Brasil.

O desenvolvimento dos Programas Estratégicos da Marinha pode trazer benefícios para o Brasil, que vão desde a geração de empregos diretos e indiretos até a promoção do desenvolvimento nacional, passando pelo estímulo aos setores relacionados à Ciência, Tecnologia e Inovação e incentivo à pesquisa e desenvolvimento da indústria naval brasileira.

Após entendermos o conceito de Parceria Público-Privadas no Capítulo 2, estudarmos a Gestão Estratégica na MB e os Programas Estratégicos da Marinha, no Capítulo 3, passaremos, no capítulo seguinte, verificar se as PPP podem contribuir para a implementação dos Programas Estratégicos da Marinha, permitindo que a Marinha alcance seus objetivos.

4 A CONVERGÊNCIA ENTRE AS PPP E A GESTÃO ESTRATÉGICA DA MB

Antes de verificarmos se as PPP podem contribuir para a implementação dos Programas Estratégicos da Marinha, analisaremos se as PPP podem ser aplicadas nos projetos do setor de defesa.

Como esses programas abrangem diversas áreas, desde as relacionadas às atividades-fim, como as relacionadas às atividades-meio, verificaremos em quais destes projetos seriam mais aceitas a celebração de contratos por meio de Parcerias Públicos-Privadas.

Para este trabalho, será entendido como atividades-fim aquelas relacionadas a atividades em que o meio pode ser utilizado na contraposição de ameaças como, por exemplo em conflitos. Já atividades-meio são aquelas relacionadas a atividades que prestam apoio necessário para que a Marinha possa se contrapor a ameaças como, por exemplo, gestão de pessoal.

Portanto, este capítulo será composto pelo estudo de PPP no setor de defesa, a fim de verificar a aderência da PPP contribuir para os Programas e Projetos Estratégicos da MB, tanto para utilização nas atividades-fim como nas atividades-meio, além de apresentar possíveis benefícios e oportunidades. Por fim, será apresentada as conclusões parciais.

4.1 PPP NO SETOR DE DEFESA

Sérgio Ferraz¹³ entende que a Lei nº 12.598/2012 foi editada para corrigir a Lei nº 11.079/2004, que proibiu a utilização das PPP para “atividades exclusivas do Estado”. A Lei nº 12.598/2012 estabeleceu uma inovação para contratos administrativos na área de defesa, permitindo a realização de contratos de PPP para aquisição, desenvolvimento, manutenção e

¹³ Sérgio Ferraz foi Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros, consultor Jurídico do Ministério da Justiça e professor titular de Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica-RJ. Consultor Jurídico e Advogado.

gestão de produtos (PRODE)¹⁴ e sistemas de defesa (SD)¹⁵, ou seja, não apenas a compra do material de defesa, mas a prestação de serviços, pelo parceiro privado, de atividades consideradas como tarefas de defesa do Estado e da ordem democrática. A concessão administrativa é a modalidade de PPP a ser utilizada para contratações no setor de defesa. O objetivo foi harmonizar o dever do Brasil de defender-se não só de agressões, mas também de ameaças, e de participar de missões de paz com a sua realidade econômico-financeira (FERRAZ, 2014).

Neste mesmo sentido, Cesar A. Guimarães Pereira¹⁶ aponta que o dispositivo permite a concessão administrativa para contratos de defesa, onde uma empresa privada será contratada por um órgão governamental, considerando os termos da Lei nº 11.079, em um contrato de longo prazo (entre 5 e 35 anos), para investir, prestar serviços e fornecer bens relacionados à área de defesa (PEREIRA, 2014).

O autor também destaca que a Portaria Normativa nº 1.851/2014 autoriza a aplicabilidade da Lei nº 12.598 aos procedimentos de compras, contratações e desenvolvimento de PRODE e SD no Ministério da Defesa, reforçando que o fornecimento de bens está incluído no escopo das PPP na área de defesa (PEREIRA, 2014).

Os gastos com defesa estão sendo diminuídos em muitos países ocidentais e, por causa disso, surgiram iniciativas de celebração de PPP na área de defesa, inclusive com cláusulas que obrigam os parceiros privados a fornecerem recursos adicionais em tempo de guerra (FERRAZ, 2014):

- no Reino Unido, projeto do avião-tanque, com a operação transitória e treinamento de pessoal militar; a operação (e treinamento de pessoal militar) de helicópteros; o fornecimento e a operação transitória de veículos em que a carga é movimentada pelos próprios meios do veículo; e o transporte de equipamentos pesados, inclusive em tempos de guerra;

- nos Estados Unidos, contratação de forças militares privadas, particularmente no Iraque e no Afeganistão;

- na Austrália, fornecimento e carregamento das munições nas armas militares.

¹⁴ “Todo bem, serviço, obra ou informação, inclusive armamentos, munições, meios de transporte e de comunicações, fardamentos e materiais de uso individual e coletivo utilizados nas atividades finalísticas de defesa, com exceção daqueles de uso administrativo” (BRASIL, 2012).

¹⁵ “Conjunto inter-relacionado ou interativo de Prode que atenda a uma finalidade específica” (BRASIL, 2012).

¹⁶ Cesar A. Guimarães Pereira é Doutor e Mestre Direito pela Pontifícia Universidade Católica-SP. Advogado.

Devido às características e tecnologias abrangidas pelas PPP no setor de defesa, foram estabelecidos na Lei mecanismos especiais com o intuito de alcançar seus objetivos, incluindo (FERRAZ, 2014):

- O prazo de vigência dos contratos de 5 (cinco) a 35 (trinta e cinco) anos, a fim de conceder ao parceiro privado a amortização integral dos seus custos e investimentos;
- Os riscos técnicos e operacionais, inclusive decorrentes de eventuais conflitos e guerras, serão absorvidos pelo parceiro privado, enquanto os riscos regulatórios e relacionados a políticas macroeconômicas contrárias às metas contratadas ficarão a cargo do parceiro público;
- A transferência da tecnologia ao parceiro público será sempre buscada;
- Os objetivos, políticas e estratégias de defesa serão estabelecidos pelo parceiro público.

A Lei nº 12.598/2012 autorizou a utilização das PPP no setor de defesa, mas se as PPP podem viabilizar os Programas e Projetos Estratégicos da Marinha precisa de uma análise, a qual será realizada na próxima seção.

4.2 PPP PARA VIABILIZAR OS PROGRAMAS E PROJETOS ESTRATÉGICOS DA MARINHA

Como visto no capítulo 3, para o desenvolvimento do Poder Marítimo, que deve abranger tanto o aspecto produtivo/econômico quanto o dissuasório/militar, a mentalidade marítima, a capacidade de financiamento, a necessidade de desenvolvimento sustentável, a capacidade de mobilização e a capacidade tecnológica são fatores condicionantes.

Entre esses fatores condicionantes, os principais que interferem no papel dual do Poder Marítimo são a capacidade de financiamento e a capacidade tecnológica e industrial. Pois a capacidade tecnológica e industrial depende da capacidade de investimento do Poder Público, em conjunto com a Academia e as empresas. Para alcançar o aspecto dissuasório/militar, é necessário ter domínio de tecnologias a serem aplicadas em PRODE e SD que atenderão o reaparelhamento e a modernização dos meios da Marinha do Brasil, a fim de contribuir para a defesa da soberania, do patrimônio e dos interesses nacionais.

Porém, a implementação dos Programas e Projetos da Marinha possuem custos altos

e há limitação de créditos orçamentários, ou seja, não há disponibilidade orçamentária e sobram ameaças existentes no mundo globalizado.

Nesse sentido, na seção anterior, vimos que a Lei nº 12.598/2012 aponta que as contratações na área de defesa podem ser realizadas por meio de concessão administrativa, trazendo a possibilidade de firmar parcerias público-privadas para as contratações em questão. Também vimos exemplos de utilização de PPP na área de defesa, inclusive em tempo de guerra, no Reino Unido, nos EUA e na Austrália.

Portanto, é possível a utilização das PPP para viabilizar os Programas e Projetos Estratégicos constantes no Portfólio de Projetos da Marinha, em virtude da inovação trazida pela Lei nº 12.598/2012, especialmente no que se refere ao prazo de vigência dos contratos de 05 (cinco) a 35 (trinta e cinco) anos, a fim de possibilitar ao parceiro privado a amortização integral dos seus custos e investimentos e à busca constante da transferência da tecnologia ao parceiro público.

Como mencionamos, estes Programas e Projetos estão diretamente relacionados a diversos aspectos, com destaque para o orçamentário, tecnológico, de disponibilidade de matéria-prima e capacitação. A celebração de PPP é alternativa para resolver esses diversos aspectos, principalmente o orçamentário. Uma vez que, os parceiros privados são possuidores de tecnologia, fornecem o produto ou serviço necessários, oferecem treinamento adequado e são obrigados a transferir tecnologia.

A Marinha do Brasil pode fazer as contratações sem a necessidade de disponibilizar imediatamente o montante financeiro e orçamentário, exceto se houver aportes iniciais para implantação da infraestrutura necessária, ou seja, a Marinha tem a possibilidade de implantar os seus Projetos e Programas Estratégicos mesmo que não tenha recursos disponíveis. Além disso, há o sistema de garantias, que diminui a inadimplência da Marinha, e o *Step in Right*, que assegura a continuidade dos serviços prestados.

As PPP podem contribuir para a implementação dos Programas Estratégicos da Marinha, em virtude de possibilitar contornar os aspectos orçamentários, tecnológicos, de disponibilidade de matéria-prima e capacitação. Na próxima seção analisaremos em quais tipos de atividades seriam mais aceitas para esta implementação.

4.3 UTILIZAÇÃO DAS PPP NAS ATIVIDADES-FIM OU NAS ATIVIDADES-MEIO

Ao analisarmos os Programas Estratégicos da Marinha, podemos perceber que eles abrangem diversas áreas, tanto relacionadas com as atividades-fim quanto com as atividades-meio. De maneira geral, os projetos relacionados à atividade-fim são aqueles relacionados ao Poder Naval, Modernização do Poder Naval, Programa Nuclear da Marinha (PNM) e Obtenção da Capacidade Operacional Plena (OCOP), enquanto os projetos relacionados à atividade-meio são aqueles do Pessoal – Nosso maior Patrimônio, do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), do Ampliação da Capacidade de Apoio Logístico para os Meios Operativos e do Mentalidade Marítima.

Como vimos, a mentalidade marítima, um dos fatores condicionantes do Poder Marítimo, é o grau de conscientização da sociedade e dos governantes sobre a importância deste Poder. Já a PPP é um modelo de cooperação entre o setor público e o setor privado com o objetivo de alcançar interesses comuns. Dessa forma, podemos inferir que a mentalidade marítima é essencial para despertar o interesse das empresas nos Programas Estratégicos da Marinha.

A Lei da PPP autoriza o compartilhamento dos riscos entre o parceiro público e o parceiro privado, resultando em maior segurança jurídica, evitando litígios decorrentes de dúvidas sobre a responsabilidade por danos ocorridos, e reduz o valor a ser cobrado, uma vez que o parceiro privado não precisa considerar contingências decorrentes da possível materialização dos riscos alocados.

Essa eficiente distribuição dos riscos possibilita o *Value for Money*, que se refere aos ganhos de eficiência, na comparação de uma contratação tradicional e uma contratação por meio de PPP.

Como vimos, a Lei nº 12.598/2012 não autoriza apenas a compra do material de defesa, mas abrange aquisição, desenvolvimento, manutenção e gestão de PRODE e SD pelo parceiro privado. A Lei também prevê que os riscos técnicos e operacionais serão assumidos pelo parceiro privado, enquanto os riscos regulatórios e de políticas macroeconômicas contrários às metas contratadas serão de responsabilidade do parceiro público.

O sucesso das PPP depende da correta alocação de riscos. No entanto, na atividade-fim, onde o ambiente sujeito a ameaças, conforme vimos na análise do ambiente operacional,

torna-se difícil a previsão correta dos riscos e distribuí-los de maneira eficiente. Isso significa que, apesar do Reino Unido, dos EUA e da Austrália terem celebrado contratos de PPP no setor de defesa, a obrigação do parceiro privado absorver os riscos técnicos e operacionais, aliada à dificuldade de previsão e distribuição dos riscos, pode aumentar os valores do contrato, comprometendo o *"Value for Money"*, um dos benefícios das PPP.

Neste sentido, para não ocorrer o comprometimento do *"Value for Money"*, as empresas deveriam se dispor a compartilhar os riscos associados aos Projetos Estratégicos da Marinha relacionados à atividade-fim. Para isso, é necessário que a mentalidade marítima esteja bem desenvolvida, ou seja, que as empresas saibam da importância dos Elementos do Poder Marítimo, principalmente, o Poder Naval, o que atualmente não ocorre no Brasil. Isso torna mais difícil a estruturação de contratos de PPP para viabilizar os Projetos Estratégicos da Marinha vinculados à atividade-fim, pois as empresas não estão dispostas a compartilhar os riscos inerentes à atividade-fim.

No entanto, como o objeto da PPP consiste na prestação de serviço precedido de construção de infraestrutura ou fornecimento de equipamentos, a utilização das PPP pode viabilizar os Programas Estratégicos da Marinha relacionados à atividade-meio. Isso ocorre porque é mais fácil realizar uma previsão precisa dos riscos envolvidos e distribuí-los de forma eficiente nesse tipo de atividade, além dos projetos relacionados a atividades-meio tenderem a ter maior similaridade com os projetos civis de outras esferas, tanto públicas como privadas. Portanto, podendo aumentar o interesse das empresas para projetos relacionados à construção e operação de hospitais, de escolas, de instalações esportivas, de complexo naval de uso múltiplo, ao monitoramento das áreas marítimas de interesse e das águas interiores, à segurança da navegação e ao ensino profissional marítimo.

Sendo assim, as PPP podem ser especialmente apropriadas para a implantação dos Projetos Estratégicos relacionados aos seguintes Programas: Pessoal – Nosso maior Patrimônio, Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), Ampliação da Capacidade de Apoio Logístico para os Meios Operativos e Mentalidade Marítima, pois é mais fácil compartilhar os riscos nessas atividades, além de terem maior similaridade com os projetos civis.

4.4 BENEFÍCIOS E OPORTUNIDADES

Após a análise da viabilidade da utilização de PPP, na modalidade de concessão administrativa, na consecução dos projetos estratégicos da Marinha, podemos prever alguns benefícios e oportunidades advindos desta adoção, além da possibilidade de contribuir para o atingimento do conceito de Poder Marítimo.

O primeiro benefício é contornar o problema orçamentário da Marinha. Isso é importante considerando que os projetos estratégicos da Marinha exigem investimentos significativos. A celebração de PPP possibilita que o custo da implantação de projetos de infraestrutura seja amortizado ao longo do ciclo de vida do empreendimento, ou seja, a Marinha pode realizar investimentos sem comprometer completamente o orçamento anual. Além disso, o compartilhamento de riscos pode reduzir o valor dos contratos. Outro ponto importante é que o setor privado pode dividir os custos de implementação da infraestrutura, caso tenha utilização civil, além da militar, aliviando a pressão sobre o orçamento público.

O segundo benefício é o ganho de eficiência em relação aos custos em relação a uma contratação normal na execução dos Projetos Estratégicos. Pois a distribuição dos riscos e a responsabilidade dos parceiros privado pela aquisição, desenvolvimento, manutenção e gestão do projeto diminuirão o seu custo total. A Marinha também pode se beneficiar da experiência destes parceiros na rigidez para selecionar projetos que possuem investimentos elevados, na gestão contratual, no estímulo para inovação e na exploração de receitas previstas nos contratos como, por exemplo, a utilização de uma base, hospital, instalações esportivas.

Outro benefício, é a sustentabilidade e a melhoria dos serviços. A MB possui dificuldades orçamentárias para a manutenção e implementação de seus projetos, sendo a utilização da PPP uma solução para a implementação dos Projetos Estratégicos. Este benefício é resultado da busca pelo lucro e pela máxima eficiência do parceiro privado, pois a remuneração ao parceiro privado pode estar condicionada ao seu desempenho.

Por fim, a implementação das PPP pode aperfeiçoar administrativamente a MB ao atingir os objetivos com mais eficiência. Pois durante o planejamento da implantação de um Projeto Estratégico, deve observar os benefícios para justificar a contratação por PPP, evitando o gasto em atividades que não trariam tantos benefícios. Além disso, estas PPP

podem servir de modelo para implantação de outros Projetos.

Além dos benefícios para a MB, há alguns benefícios para o País, advindos dos benefícios da implantação dos Projetos Estratégicos, principalmente, aqueles relacionados a cooperação entre a Marinha e o parceiro privado. Podemos destacar, o estímulo às indústrias nacionais, a transferência de tecnologia, crucial para o desenvolvimento autônomo de capacidades de defesa, reduzindo a dependência de importações e fortalecendo a BID. Além de fomentar a pesquisa, possibilitando a integração do governo, indústria e academia.

Como oportunidade, podemos prever a potencial contribuição para a redução do efetivo da força, caso haja necessidade. Isso se deve ao fato da Lei nº 12.598/2012 permitir a celebração de contratos de PPP para aquisição, desenvolvimento, manutenção e gestão de PRODE e SD. Ou seja, toda a operacionalização do empreendimento é conduzida pelo parceiro privado, o que possibilita a liberação da força de trabalho empregada em atividades de apoio para se concentrar na atividade-fim.

O que nos propusemos a fazer neste capítulo foi estudar a utilização de PPP no setor de defesa, a fim de analisar se as Parcerias Público-Privadas podem contribuir para a implementação dos Programas Estratégicos da Marinha, tanto para utilização nas atividades-fim como nas atividades-meio. E por fim, apresentar as conclusões parciais.

A Lei nº 12.598/2012 trouxe inovações ao permitir a utilização das PPP no setor de defesa, especialmente para a aquisição, desenvolvimento, manutenção e gestão de produtos e sistemas de defesa. Essa mudança possibilita ao Brasil harmonizar sua obrigação de defender-se de ameaças e participar de missões de paz com sua realidade econômico-financeira.

Na implantação de PPP para viabilizar projetos relacionados à atividade-fim, onde as ameaças são mais imprevisíveis, a previsão e distribuição correta dos riscos podem ser mais complexas, o que pode afetar o "*Value for Money*" das PPP nos projetos dessas atividades. Por outro lado, nas atividades-meio, onde é mais fácil prever e distribuir os riscos, as PPP podem ser especialmente apropriadas para viabilizar os Projetos Estratégicos da Marinha, além de terem maior chance de atender ao requisito de dualidade.

A viabilização dos Programas e Projetos Estratégicos da Marinha por meio de PPP trazem benefícios e oportunidades. As PPP contornam problemas orçamentários, possibilitando investimentos sem comprometer completamente o orçamento anual. As PPP trazem aumento de eficiência e melhoria dos serviços, em razão da busca pelo lucro e

experiência do parceiro privado, promovendo a inovação, a eficiência e a excelência na execução destes Projetos. Além de possibilitar o aperfeiçoamento administrativo da MB, em virtude do planejamento para a implementação das PPP.

Por fim, há a possibilidade da liberação da força de trabalho empregada em atividades de apoio para se concentrar na atividade-fim e há os benefícios ao Brasil, possibilitando o desenvolvimento nacional.

5 CONCLUSÃO

Atento às restrições orçamentário-financeiras dos últimos anos, este trabalho buscou nas PPP uma alternativa de investimento que não aumente o endividamento público e não exija do Estado um aporte financeiro imediato. O objetivo do trabalho foi analisar se as PPP contribuir para a implementação dos Programas Estratégicos da Marinha. O modo pelo qual as PPP seriam implementadas nestes Projetos constitui um interessante tema de pesquisa.

Inicialmente, ao definirmos o conceito de PPP, demonstramos como as experiências estrangeiras, como as *Public-Private Partnerships*, inspiraram o modelo brasileiro. Apresentamos, também, os critérios específicos para a celebração desses contratos administrativos, que podem envolver a transferência de serviços públicos à iniciativa privada em dois tipos de concessão: patrocinada e administrativa. Além disso, vimos a repartição objetiva de riscos, a instituição de garantias para mitigar possíveis inadimplências estatais e a vinculação da remuneração do parceiro privado ao desempenho na execução contratual.

Por fim, vimos os atrativos das PPP para o setor público, em especial como uma alternativa ao endividamento público, pois permite que o custo da implantação de projetos de infraestrutura seja pago ao longo do contrato. Além disso, mostramos que as PPP oferecem alternativa de financiamento, melhoria contínua e sustentabilidade dos serviços, *Value for Money* e a possibilidade de servir como ferramenta de aperfeiçoamento do exercício da função administrativa.

Em seguida, apresentamos a gestão estratégica da MB e seus documentos condicionantes. Para melhor compreendê-la, vimos a análise do ambiente operacional, o Mapa Estratégico e os Programas Estratégicos da Marinha. Apresentamos que a Gestão Estratégica na MB é baseada na Política Naval e no PEM 2040 que definem a política, os OBNAV a serem alcançados por meio das AEN, orientados pela missão e visão da Instituição.

A partir da análise da Gestão Estratégica, entendemos os Programas Estratégicos da Marinha. Esses Programas estão relacionados a gestão de pessoal, obtenção de meios, domínio do ciclo do combustível nuclear e desenvolvimento e construção de uma planta nuclear de geração de energia elétrica, manutenção ou modernização de instalações e meios existentes, ampliação da capacidade de apoio logístico para os meios operativos e conscientização da sociedade sobre a importância do mar para o Brasil. Vimos também que o

desenvolvimento destes Programas traz benefícios para o Brasil como, por exemplo o desenvolvimento nacional.

Estudamos a PPP no setor de defesa e vimos a aderência da PPP para contribuir para os Programas e Projetos Estratégicos da MB. Depois disso, analisamos o uso das PPP tanto para utilização nas atividades-fim como nas atividades-meio, além de apresentarmos possíveis benefícios e oportunidades. Estudamos que a Lei nº 12.598/2012 permite que os contratos de PPP sejam aplicados não apenas na compra de materiais de defesa, mas também na aquisição, desenvolvimento, manutenção e gestão de produtos e sistemas de defesa. Vimos que há aderência da adoção de Parcerias Público-Privadas (PPP) na implementação dos Programas e Projetos Estratégicos da Marinha do Brasil.

No entanto, analisamos que é preciso considerar que a estruturação de contratos de PPP para projetos relacionados à atividade-fim pode ser mais complexa devido à dificuldade de prever e distribuir de forma eficiente os riscos associados ao setor de defesa, o que pode afastar o interesse das empresas. Portanto, a utilização de PPP pode ser especialmente adequada para atender às demandas relacionadas às atividades-meio, pois é mais fácil prever e distribuir os riscos nesse tipo de atividade, aumentando o interesse das empresas em participar.

Apresentamos que os benefícios da adoção de PPP incluem a possibilidade de atrair recursos adicionais do setor privado, estimular a indústria nacional e promover a transferência de tecnologia, fortalecendo a capacidade autônoma de defesa do país. Além disso, a experiência e eficiência do setor privado em gestão de projetos podem acelerar a implementação dos programas estratégicos da Marinha e garantir resultados efetivos. Além da possibilidade da liberação da força de trabalho empregada em atividades de apoio para se concentrar na atividade-fim.

Vimos que as PPP são contratos administrativos que envolvem a prestação de serviços e podem transferir serviços públicos para a iniciativa privada que visam contornar limitações orçamentárias e promover o desenvolvimento por meio de investimentos privados em infraestrutura. Também foi possível observar que possibilitam a distribuição eficiente dos riscos e estimulam a busca por maior eficiência na execução dos serviços, proporcionando benefícios para ambas as partes envolvidas e contribuindo para o desenvolvimento econômico do país.

Vimos possibilidade da aplicação de contratos de PPP na aquisição, desenvolvimento,

manutenção e gestão de PRODE e SD. Examinamos que há aderência da adoção de PPP na implementação dos Programas e Projetos Estratégicos da Marinha do Brasil. Assim, as PPP surgem como uma possível forma de contribuição para a implementação desses programas, permitindo que a Marinha alcance seus objetivos de forma mais eficiente e efetiva. No entanto, vimos que a utilização de PPP pode ser mais adequada para atender às demandas relacionadas às atividades-meio, onde é mais fácil prever e distribuir os riscos, tornando o modelo mais atrativo para as empresas, além de ter maior chance para atender ao requisito de dualidade.

Ressalta-se as dificuldades e limitações observadas na pesquisa, em função da limitação do tempo, não foi possível realizar uma análise aprofundada dos projetos constantes no Portifólio Estratégico da Marinha, portanto, é importante aprofundar o estudo sobre quais Projetos da MB seriam mais apropriados para serem implementados por meio de PPP, considerando o requisito de valor superior a R\$ 10 milhões para os contratos, os riscos e os benefícios envolvidos em cada atividade que contribua para a gestão estratégica da MB.

A questão que colocamos foi: As parcerias público-privadas (PPP) podem contribuir para a implementação dos Programas Estratégicos da Marinha? A pesquisa nos permitiu concluir que sim, ou seja, a utilização das PPP para a implementação dos Programas Estratégicos da Marinha apresenta benefícios e oportunidades para a própria Marinha e para o Brasil.

Mas talvez tão importante quanto o que a pesquisa conclui, ou até mais, é o que ela sugere. A pesquisa sugere que a utilização de PPP para a implementação dos Programas Estratégicos da Marinha pode contribuir para o atingimento do papel dual do Poder Marítimo, fundamental para impulsionar o crescimento socioeconômico do país.

A convergência entre as PPP e a gestão estratégica da MB representa uma oportunidade significativa para viabilizar os Programas Estratégicos da Marinha, permitindo o alcance dos OBNAV, ao mesmo tempo, em que traz benefícios para o Brasil como, por exemplo, o desenvolvimento nacional. No cenário de restrições orçamentárias e ameaças existentes no mundo globalizado, as PPP surgem como uma alternativa técnica e econômica para fortalecer a capacidade de defesa do país e contribuir para atuação na defesa da soberania, do patrimônio e dos interesses nacionais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Casa Civil. *Exposição de Motivos nº 355/2003/MP/MF* da Lei Federal nº 11.079 de 20 de dezembro de 2004. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2003/EMI355-MPMF-2003.htm. Acesso em: 21 de maio de 2023.

BRASIL. Marinha do Brasil. *Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040)*. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. Brasília-DF, 2020.

BRASIL, Marinha do Brasil. *Portfólio Estratégico da Marinha*. Estado-Maior da Armada, Brasília-DF, 2023.

DAL POZZO, Augusto Neves; JATENE, Pedro. *Os principais atrativos das PPP para o desenvolvimento da infraestrutura pública e a necessidade de planejamento adequado para sua implantação*. Parcerias Público-Privadas: reflexões sobre os 10 anos da lei 11-079/2004. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público privada*, 12 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FERRAZ, Sergio. *PPP no Setor de Defesa*. Parcerias Público-Privadas: reflexões sobre os 10 anos da lei 11-079/2004. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

GARCIA, Flavio Amaral. *Concessões, Parcerias e Regulação*, 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Parceria Público-Privada*, 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. *A Estratégia em Ação: Balanced Scorecard*. Tradução: Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. Ed. 21. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

LYKKE, Arthur F. *Defining Military Strategy*. *Military Review*, v. 69, n. 5, p. 2-8, 1989.

MENEZES, José Augusto Cunha. *Estratégia de Defesa Marítima*. In: Aula Inaugural dos Cursos de Altos Estudos Militares. Rio de Janeiro: EGN, 2023

PEREIRA, Sérgio A. Guimarães. *Parcerias para Inovação no Setor de Defesa: A lei 12.598 e as Parcerias Público-Privadas para Pesquisa e Desenvolvimento (RD)*. Parcerias Público-Privadas: reflexões sobre os 10 anos da lei 11-079/2004. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

RODRIGUES, Marcos Silva. *Plano Estratégico da Marinha*. *Rev. Esc. Guerra Nav*, v. 27, n. 1, p. 13-30, 2021.

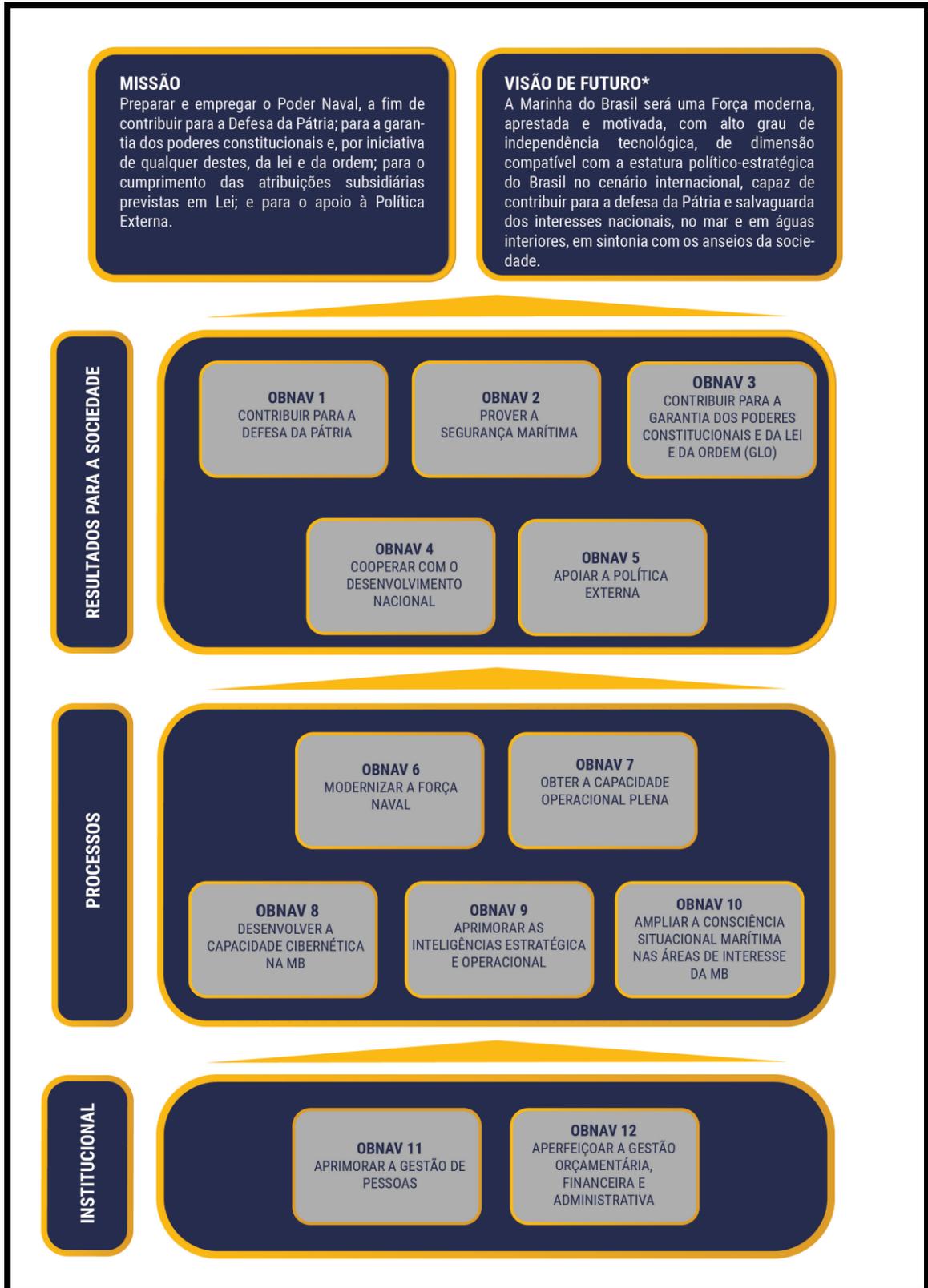
ANEXO A - FIGURAS

FIGURA 1 – Elementos do Poder Marítimo



Fonte: BRASIL, 2020, p. 14.

FIGURA 2 - Mapa Estratégico da MB



Fonte: BRASIL, 2020, p. 55.