

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG (IM) LUIZ CARLOS FROTA DA SILVA

O DESENVOLVIMENTO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA PARA A MODERNIZAÇÃO DAS OMPS-I DA MARINHA DO BRASIL

Rio de Janeiro

2011

CMG (IM) LUIZ CARLOS FROTA DA SILVA

O DESENVOLVIMENTO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA PARA A MODERNIZAÇÃO DAS OMPS-I DA MARINHA DO BRASIL

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

Orientador: CMG (IM-RM1) César Reis Abrantes Filho.

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2011

AGRADECIMENTOS

Introduzir novos conceitos não é tarefa fácil porque as mudanças não são sempre bem-vindas. Muitas pessoas alegam que as mudanças somente dão trabalho para serem implantadas sem as consequentes vantagens comparativas com os modelos atuais e há os que alegam que a situação não precisa ser modificada, pois são avessos a modificações, ainda que se apresente como melhor caminho para superar as limitações.

Neste período de pesquisa, foi extremamente gratificante encontrar pessoas buscando soluções para os diversos problemas atuais da Marinha do Brasil, pessoas essas que desejo agradecer.

Aos que me corrigiram em toda esta jornada, em particular ao comandante Reis Abrantes, meu orientador, pelas recomendações na tentativa de tornar o tema, novo e complexo, em texto de leitura fácil e pelas indicações de leituras de autores que se dedicaram ao tema.

À minha esposa, Eliete Gabriel Frota, por demonstrar-me incessantemente o seu amor e por proporcionar-me tempo para que pudesse integralmente dedicar-me a este relevante trabalho, renovo-lhe, neste momento, o meu amor e eterna gratidão por tudo o que representa na minha vida.

RESUMO

As condições necessárias que propiciem o desenvolvimento de parcerias público-privado sob o enfoque de angariar recursos na iniciativa privada e promover o processo de modernização no âmbito das OMPS-I, as alternativas para o instrumento da PPP, no caso do AMRJ, e o trâmite destes projetos são os objetivos deste trabalho. Estas informações foram levantadas por meio da análise dos relatórios de Grupos de trabalho constituídos para aprimoramento de OMPS-I, de livros especializados, a partir de entrevistas com oficiais que estão diretamente ligados à gestão das OMPS-I, por meio de pesquisa na DFM e, também, pela troca de mensagens eletrônicas com oficiais que estão participando deste tema nos Órgãos de Direção Setorial. O mecanismo da parceria público-privada surge no Brasil com o advento da Lei 11.079/2004 e, na Marinha do Brasil (MB), é difundida por meio da Circular 14/2009 que publicou os procedimentos necessários para a implantação deste instrumento que poderá ser um fator de sucesso em diversos setores da MB. A partir de então o assunto vem sendo estudado, uma vez que é inviável implantar um mecanismo novo e complexo sem um estudo pormenorizado das implicações e perspectivas destas parcerias em projetos de investimento coadunados com a Estratégia Nacional de Defesa. Neste estudo, serão levantadas as condições necessárias a serem identificadas nas OMPS-I que despertem o interesse da iniciativa privada e tenham como consequência propiciar a modernização das OMPS-I de modo a contribuir para uma Marinha moderna, equilibrada e balanceada, e dispor de meios compatíveis com a inserção político-estratégica do nosso País no cenário internacional.

Palavras-chave: parceria público-privada, OMPS-I, projetos de investimento e Marinha do Brasil.

ABSTRACT

The conditions that favor the development of public-private partnerships under the focus of raising funds in the private sector and promote the process of modernization within OMPS-I, the alternatives for the instrument in the case of the PPP AMRJ and channel these projects are the objectives of this work. This information was compiled through analysis of reports of working groups constituted for improvement OMPS-I, specialized books, from interviews with officials who are directly involved in the management of OMPS-I, through research on the DFM and Also, by exchanging electronic messages with officers who are participating in this theme Direction Sector Bodies. The mechanism of public-private partnership appears in Brazil with the enactment of Law 11.079/2004 and Navy of Brazil (MB), is spread through Circular 14/2009 which published the procedures for the implementation of this instrument may be a factor success in various sectors of the MB. Since then the subject has been studied, since it is impractical to deploy a new and complex mechanism without a detailed study of the implications and perspectives of these partnerships in investment projects in line with the National Defense Strategy. This study will raised the necessary conditions to be identified in OMPS-I capture the interest of the private sector and have consequently facilitate the modernization of OMPS-I in order to contribute to a modern navy, balanced, balanced, and having means compatible with the political and strategic integration of our country on the international scene.

Keywords: public-private partnership, OMPS-I, investment projects and Brazilian Navy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Fluxo de proposição e aprovação dos projetos de PPP da Secretaria do governo do Estado de São Paulo.....	23
Figura 2 - Duplicações BA-093 em regime de PPP – Salvador – Bahia.....	24
Figura 3 - Projeto de PPP no setor de transporte no Estado de São Paulo.....	25
Figura 4 - Estimativa da Demanda – PRM. Apresentação do GT do EMA.....	39
Figura 5 - Continuação da figura 4 – Estimativa da Demanda – PRM.....	39
Figura 6 - Organograma básico do AMRJ.....	41
Figura 7 - Aquecimento setor naval. Apresentação do GT do EMA.....	46
Figura 8 - Construção/manutenção naval. Apresentação do GT do EMA.....	48
Figura 9 - Projeto revitalização AMRJ. Apresentação do GT do EMA.....	50

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMRJ	Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEFAN	Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes
CM	Comandante da Marinha
CND	Conselho Nacional de Desestatização
CTP	Comissão Técnica das PPP
DFM	Diretoria de Finanças da Marinha
EMA	Estado-Maior da Armada
EMGEPRON	Empresa Gerencial de Projetos Navais
END	Estratégia Nacional de Defesa
ETAM	Escola Técnica do Arsenal de Marinha
FRE	Fonte de Recurso Escritural
FUMIN	Fundo Multilateral de Investimentos
GT	Grupo de Trabalho
GPE	Gasto de Posse Estratégica
IN	Instrução Normativa
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LTS	Licença de Tratamento de Saúde
MB	Marinha do Brasil
MD	Ministério da Defesa
MF	Ministério da Fazenda
MO	Mão de Obra
MOD	Mão de Obra Direta
MOI	Mão de Obra Indireta
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
ODS	Órgão de Direção Setorial
OM	Organização Militar
OMPS	Organização Militar Prestadora de Serviço
OMPS-I	Organização Militar Prestadora de Serviços Industriais

ORCOM	Orientações do Comandante da Marinha
ORGAL	Organização de Apoio Logístico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PE	Planejamento Estratégico
PND	Programa Nacional de Desestatização
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privado
PRM	Programa de Reparcelamento da Marinha
SEORI	Secretaria de Organização Institucional
SGM	Secretaria-Geral da Marinha
SIAFI	Sistema Integrado de Administração do Governo Federal
SPE	Sociedade de Propósito Específico
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
PFI	Private Finance Initiative
RJU	Regime Jurídico Único
TCO	Taxa de Contribuição Operacional
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO

A ideia de colaboração entre o setor público e a iniciativa privada não é uma novidade no Mundo. No decorrer do tempo, foram feitas associações entre o Estado e o particular objetivando atividades de interesse público, devido principalmente à dificuldade do Estado em prover o investimento necessário em infra-estrutura para o seu desenvolvimento.

As parcerias entre os entes públicos e privados, que foram criadas no Reino Unido, estão hoje presentes em quase todos os continentes. A concepção inicial do modelo apareceu no início dos anos noventa, durante o governo de Margareth Thatcher, e foi conhecida como *Private Finance Initiative (PFI)*¹. Nesta concepção, o setor público é responsável pela provisão de parte dos serviços enquanto o parceiro privado constroi e mantém a infra-estrutura da obra, fazendo com que se retomassem os investimentos em setores estratégicos em um cenário de escassez de recursos do Estado.

Dentro deste final de século XX, em que a tônica era a otimização de recursos, a Marinha do Brasil não poderia estar alheia a esta situação e procurava buscar um novo Sistema que pudesse mensurar os custos de suas Organizações Militares industriais e prestadoras de serviço, tendo em vista serem estas OM as que mais demandavam recursos para a sua manutenção. Esta informação sobre os custos de produção seria então altamente relevante na medida de poder fazer uma correlação com outros setores que desenvolvessem atividades similares de modo a efetuar uma comparação qualitativa.

A criação do Sistema OMPS (Organização Militar Prestadora de Serviço), em 1994, representou uma mudança de cultura na MB, buscando o aperfeiçoamento dos controles internos e a apuração dos custos de algumas OM.

Importante destacar que:

¹ Em 1992, o PFI foi implementado pela primeira vez no Reino Unido pelo governo de John Major.

Como confirmação desse potencial de sucesso, o sistema OMPS foi, em 1999, um dos projetos vencedores na quarta edição do Concurso de Inovações na Gestão Pública (Prêmio Hélio Beltrão), promovido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e pelo Instituto Hélio Beltrão. (BRASIL, 2008 p.1-2).

Percebe-se então, todo um envolvimento no sentido de reduzir o custo da máquina estatal e propiciar uma melhor qualidade dos serviços.

Perseguindo este objetivo e por entender que investimentos em infra-estrutura geram crescimento econômico, e também ciente de que a escassez de recursos funciona como um freio ao desenvolvimento na medida em que impede a realização de obras necessárias a este crescimento, começou o governo brasileiro a estudar meios de promover o tão almejado desenvolvimento econômico. Este entendimento levou o Estado a procurar na iniciativa privada uma forma de aumentar a quantidade e qualidade dos serviços públicos ofertados sem ter que arcar com os altos gastos em investimento. Esta nova visão foi consolidada com o advento da Lei Federal nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que trata de concessões e permissões de serviços públicos, determinando regras para que esses serviços fossem transferidos para o setor privado, com o propósito de mantê-los, ampliá-los e adequá-los a padrões de excelência, sem embargo da titularidade e do dever de fiscalização, regulamentando assim o artigo 175 da Constituição Federal,

Artigo 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. (BRASIL, 1998).

Em um mundo globalizado, em que as mudanças são rápidas e essenciais para o crescimento, os modelos existentes já não conseguiam acompanhar a crescente necessidade por melhorias nos serviços de infra-estrutura brasileiros. De forma a apresentar uma nova sistemática de participação do Governo, foi então editada a Lei Federal nº. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que instituía as normas gerais para a licitação e contratação de parceria público-privada, regulamentando o instrumento da PPP de forma a fixar o conceito legal do

contrato, definir as diferentes modalidades e elaborar as características singulares de cada modalidade no âmbito da Administração Pública.

Conforme consta no artigo 2º da Lei Federal 11.079/2004, a definição legal da parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa e nas palavras de Marçal Justen,

Parceria público-privada é um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infra-estrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo poder público, utilizável para a obtenção de recursos no mercado financeiro. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 549).

Este diploma legal das parcerias público-privadas não somente veio reforçar os princípios da eficiência, da responsabilidade fiscal e da transparência dos gastos públicos, bem como inovou ao determinar a repartição dos riscos de acordo com a capacidade dos parceiros em gerenciar o projeto.

Caminhando neste cenário de transformações, temos a edição da Estratégia Nacional de Defesa (END) que foi aprovada pelo Decreto nº. 6.703, de 18 de dezembro de 2008, e é focada em “ações estratégicas de médio e longo prazo e objetiva modernizar a estrutura nacional de Defesa, atuando em três eixos estruturantes: reorganização das Forças Armadas, reestruturação da Indústria Brasileira de material de Defesa e política de composição dos efetivos das Forças Armadas” (END, 2008). Neste Decreto, é importante ressaltar a preocupação com a Indústria Brasileira de Defesa, com menção a alguns benefícios a serem definidos em legislação própria, constituindo assim uma excelente oportunidade para o desenvolvimento da indústria nacional por intermédio de parcerias com o Estado, conforme podemos observar:

A indústria nacional de material de defesa será incentivada a competir em mercados externos para aumentar a sua escala de produção. (BRASIL, 2008)

Sendo as parcerias público-privadas um novo instrumento de captação de recursos e por simbolizar uma mudança de atitude quebrando alguns paradigmas internos, a MB, por meio da Secretaria Geral da Marinha (SGM), edita a Circular nº 14/2009 que apresenta o instrumento e divulga normas para a sua implantação.

É importante citar que o Comandante da Marinha (CM) por meio da ORCOM (Orientações do Comandante da Marinha) estabelece como uma de suas prioridades,

A-7 OBTENÇÃO DE RECURSOS

Identificar fontes alternativas de recursos, governamentais ou privadas, estas 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 instrumento da Parceria Público-Privada (PPP). Considerar as oportunidades de negócios, com instituições públicas e privadas, inclusive ações no PAC, em áreas afetas à Marinha, e sob coordenação do 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 orçamentários da MB destinados à consecução de metas físicas de maior relevância para os setores e, em especial, as Prioridades do CM. (BRASIL, 2011)

Conforme já dito anteriormente, a MB, que vem ao longo dos últimos anos buscando mecanismos para enfrentar um cenário de incertezas quanto à alocação de recursos para viabilizar a sua manutenção e o desenvolvimento de novos projetos de investimento, percebe, na lei da parceria entre o setor público e a iniciativa privada, uma excelente alternativa para executar investimentos considerados essenciais.

A questão que se apresenta no momento é identificar os projetos de importância ao crescimento do país que estejam enquadrados como estratégicos para a MB e interessem a um ente privado para construção, operação e manutenção ou prestação de serviço público, desde que tais atividades não sejam exclusivas do Estado. O Aviso nº 74 do MD, de 24 de fevereiro de 2011, apresentou ao MPOG as propostas de projeto do Comando da Marinha. Dentre as propostas encaminhadas iremos discutir somente a proposta de estudos preliminares

para viabilizar a infra-estrutura e a operação dos Órgãos da MB destinados ao reparo e à manutenção dos meios navais. Neste escopo, é fundamental levantar as características necessárias ao desenvolvimento de parcerias público-privadas de modo a executar a modernização das OMPS em consonância com as atuais restrições financeiras do orçamento da MB. Sendo assim, o presente estudo tem como propósito identificar quais seriam as condições necessárias para o desenvolvimento de projetos de PPP, estabelecer quais seriam as alternativas para este instrumento no caso do AMRJ e descrever o trâmite destes projetos.

A relevância do estudo encontra respaldo na Estratégia Nacional de Defesa na qual se depreende a grande preocupação em equipar as Forças Armadas de meios compatíveis com a inserção político-estratégica do nosso País no cenário internacional, promovendo assim o fomento da indústria de defesa brasileira. Em consequência direta desta diretiva, a MB precisa estar apta a elaborar projetos de investimento de modo a estar devidamente preparada para a manutenção dos atuais e futuros meios navais.

Subsequente a esta Introdução, no capítulo 2, é retratado o aparecimento das parcerias público-privadas no Mundo e no Brasil, com uma descrição dos antecedentes históricos culminando com o surgimento da Lei 11.079/2004. Além disso, são analisadas as modalidades de parceria público-privada, suas características e o trâmite destes projetos.

No capítulo 3, é apresentada a visão geral do Sistema OMPS, relatando as razões de criação do Sistema e analisando a estruturação do Sistema e seus tipos. A seguir, é feita uma análise das alterações do Sistema ocorridas ao longo do tempo e como se processou o planejamento de modernização das OMPS. Neste capítulo, também é feita uma pequena análise do caso específico do AMRJ, enfocando os principais problemas na gestão de suas atividades, como a escassez de recursos e o fator da mão de obra.

O capítulo 4 traz à discussão o problema da compatibilidade entre as OMPS e o modelo das PPP, comparando os interesses privados e as necessidades das OMPS-I e

analisando as diretrizes destas parcerias. Em seguida são descritas as lições aprendidas com as experiências internacionais e as alternativas ao modelo das PPP, no caso do AMRJ. Finalmente, é feita uma conclusão, com todo o arcabouço histórico e teórico, da aplicação do conceito de PPP nas OMPS-I.

2 O APARECIMENTO DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS

Na década de 90, o processo de desestatização ocorrido nos países desenvolvidos, aliado a uma fase de crises cambiais impulsionou uma onda de reformas em muitos países do Globo, alterando as relações entre o setor público e o privado.

O Reino Unido, decorrente das imposições estabelecidas pelo Tratado de Maastricht², que tinha por objetivo disciplinar a política fiscal da Zona do Euro para adoção da moeda única, estabeleceu um profundo programa de reformas. Neste contexto, o Reino Unido, em 1992, estabeleceu o *Private Finance Initiative* (PFI), cuja meta seria desenvolver projetos prioritários para o país, por meio de financiamento privado, permitindo alavancar investimentos sem o correspondente aporte de dinheiro público. Posteriormente, este programa foi revisto e rebatizado de *Public-Private Partnerships*, com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços públicos e como consequência ampliar a participação privada em setores antes restritos ao governo.

Após as experiências no Reino Unido e decorrente deste processo de reformas, diversos países implantaram programas de Parceria Público-Privada (PPP) para investimentos em infra-estrutura e serviços públicos, tal como Portugal³, Espanha, Finlândia, Itália, Holanda, Canadá, Austrália, África do Sul entre outros.

Nos países subdesenvolvidos, estas reformas do final do século também atingiram a capacidade de investimentos na área de infra-estrutura, tendo como consequência um recuo na capacidade competitiva destes países no cenário mundial.

² Também conhecido como Tratado da União Européia foi um marco no processo de unificação da Europa estabelecendo além da união econômica, uma união política.

³ Portugal é o país europeu com o maior número de PPP.

2.1 A Introdução do Modelo de PPP no Brasil

No Brasil, a partir do início dos anos 90, é dado início ao processo de abertura comercial e redefinição do papel do Estado, por meio das privatizações, pelo entendimento de que o país não tinha capacidade suficiente de promover os investimentos necessários para modernizar os diversos setores da economia. Dessa maneira, várias empresas em diversos setores da economia tais como mineração, telefonia, energia elétrica, entre outras, foram transferidas para a iniciativa privada por meio da outorga de concessões ou por meio da venda em leilões.

Este processo de desestatização brasileiro tem início com a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que criou o Programa Nacional de Desestatização (PND) ⁴, permitindo a transferência de empresas controladas pelo governo, à iniciativa privada. Dentro de um cenário extremamente rico em mudanças, temos a edição da Lei nº 8.987, 13 de fevereiro de 1995⁵, a Lei Geral de Concessões, que determinou todo o cabedal legal por meio do qual se promoveu esta desestatização sob a modalidade de concessão.

Na procura de alternativas para desenvolvimento do país, com severas restrições orçamentárias, era necessária a busca de uma nova etapa no processo de aperfeiçoamento da máquina estatal. Esta busca era necessária porque a Lei de Concessões focou somente nos segmentos da economia que possuíam projetos financeiramente viáveis. Contudo, alguns projetos vitais para o desenvolvimento, principalmente na área de infra-estrutura, não se concretizaram pelo risco de não serem auto-sustentáveis.

2.2 O Surgimento da Lei 11.079/2004

⁴ Um dos objetivos do PND foi contribuir para a modernização da infra-estrutura e do parque industrial do país, ampliando sua competitividade.

⁵ A lei dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

Em 30 de dezembro de 2004, foi sancionada a Lei 11.079 – Lei das Parcerias Público-Privadas. Conforme já dito, tratava-se de uma nova fase do programa de desestatização, pois vinha ocupar o espaço deixado pela Lei de Concessões, na medida em que procurava conciliar a necessidade de realizar investimentos, frente ao desinteresse da iniciativa privada em alguns setores.

A Lei nº 11.079/2004,

Instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. (BRASIL, 2004)

A instituição do termo parceria público-privada trouxe inicialmente alguma confusão conceitual, pois englobou dois conceitos até então distintos o de parceria e o da concessão. Procurando entender melhor esta questão temos a contribuição de Maria Di Pietro,

{...} já se utilizava o vocábulo parceria, em sentido amplo, para designar todos os ajustes entre o poder público e o particular para consecução de fins de interesse público (item 1.3) agora surge a expressão parceria público-privada para designar apenas dois tipos de parceria: a concessão patrocinada e a concessão administrativa. (DI PIETRO, 2011, p. 63)

Assim iremos entender a parceria público-privada como sendo uma modalidade de concessão em que a remuneração da iniciativa privada advém, totalmente ou em parte, do setor público. O objetivo desta iniciativa estaria voltado para projetos de infra-estrutura, no caso de concessão de serviços públicos, em que o projeto não seria auto-sustentável e, também, em contratos que seriam necessários altos investimentos iniciais, de modo que não seria viável o retorno do investimento no prazo máximo de 5 anos estabelecido nas concessões comuns regulamentadas pela Lei 8.666/93.

Assim sendo, a PPP é um contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa. Conforme disposto no parágrafo 1º do artigo 2º,

Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. (BRASIL, 2004)

A outra modalidade está explícita no parágrafo 2º do mesmo artigo,

Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. (BRASIL, 2004)

Conforme descrito acima, a concessão patrocinada seria uma solução para desonerar o Estado do ônus da implantação de infra-estrutura, enquanto o concessionário se encarrega de arrecadar os recursos e implementar a manutenção e reparos nos projetos. Nesta modalidade, podemos identificar projetos de infra-estrutura, como estradas, ferrovias, portos e aeroportos, que, além do pagamento de uso do serviço pelos usuários, existe a contraprestação do Estado para complementar a receita do operador privado.

Em relação à segunda modalidade da Lei das parcerias público-privada, que é a modalidade da concessão administrativa, temos a Administração Pública sendo a usuária direta ou indireta e única responsável pela contraprestação dos serviços. Esta modalidade vem complementar e resolver algumas limitações da Lei de Licitações, pois os contratos de provisão de infra-estrutura invariavelmente necessitam de altos investimentos iniciais, exigindo um período maior do que 5 anos, prazo máximo que a Lei de Licitações permite, para que haja retorno deste investimento. Um exemplo desta modalidade é a construção e manutenção de hospitais, presídios, escolas e rodovias sem pedágio na qual os serviços são colocados à disposição dos usuários sem custos para estes, porém cabendo ao poder público realizar contrapartidas ao parceiro privado.

É importante ressaltar que este contrato administrativo de concessão possui algumas características que merecem destaque:

a) estipula que os contratos não sejam de valor inferior a R\$ 20.000.000,00;

b) os contratos a serem celebrados não podem ter período inferior a 5 anos, nem superior a 35 anos, incluindo eventual prorrogação, resolvendo assim a questão de retorno do capital investido pelo parceiro privado;

c) veda a celebração de contrato que tenha como objeto único o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra, tendo em vista que estes projetos devem ser estratégicos para o país;

d) introduz o conceito de compartilhamento de riscos⁶;

e) prevê a necessidade de cláusula contratual de compartilhamento com a Administração Pública dos ganhos econômicos efetivos do parceiro privado, decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos; e

f) prevê a obrigatoriedade de constituição de Sociedade de propósitos específicos (SPE), com a finalidade de implantar e gerir o objeto da parceria, sendo vedado à Administração Pública ser titular da maioria do capital votante das SPE. Nas concessões tradicionais, a SPE aparece como facultativa e, nos contratos de PPP, como obrigatória.

A Lei das Parcerias Público-Privadas ainda estabelece algumas condicionantes no processo licitatório para contratação de parceria público-privada:

a) ser precedida de licitação na modalidade de concorrência, devido ao seu alto valor;

b) fundamentação da autoridade competente⁷, em estudo técnico, que demonstre a conveniência e a oportunidade da contratação, justificando a opção pela parceria público-privada e obrigando que o objeto seja estratégico para o país; e

⁶ Este item pode gerar controvérsia na medida em que não se pode imputar ao contratado o ônus dos prejuízos causados pelo contratante, como o caso de fato do príncipe, que encontra respaldo na Constituição.

⁷ Vários aspectos devem ser analisados como relação custo-benefício, utilidade para o interesse público e economicidade.

c) declaração de que as obrigações da Administração Pública, no decorrer do contrato, são compatíveis com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e estão previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA)⁸.

2.3 Análises Iniciais das Parcerias Público-Privadas

Alem das características já examinadas, destacamos a especificação de resultados e a repartição do risco entre as partes como grandes inovações deste instrumento.

A especificação dos resultados com a definição dos indicadores de desempenho é uma inovação do processo que permite ao investidor privado fazer uma criteriosa escolha dos meios para a provisão dos serviços de modo a otimizar a relação custo/qualidade ao longo do ciclo de vida do empreendimento.

Outra grande inovação em destaque da Lei da PPP trata da repartição de riscos, alterando o regime tradicional de alocação de riscos estabelecidos pela Lei nº 8.666/1993, na qual o poder público assume os riscos referentes aos casos fortuitos e de força maior. A Lei de PPP inova na medida em que a alocação dos riscos é feita de forma objetiva previsto no contrato de concessão.

Cabe neste momento descrever o trâmite de um projeto de PPP, ressaltando que a seleção dos projetos passíveis de serem executados por meio de PPP parte da consolidação dos projetos existentes na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Esta carteira de projetos é constituída por projetos enviados por todos os Ministérios quando provocado pelo MP. Em uma segunda fase são analisados e escolhidos aqueles que melhor se encaixam nos objetivos estratégicos do

⁸ Esta exigência, no entendimento de alguns juristas, é difícil de ser cumprida no sentido de que a Lei de diretrizes orçamentárias e Lei orçamentária anual têm vigência para o exercício fiscal enquanto os contratos de PPP têm duração de até 35 anos.

Governo⁹.

Cabe também esclarecer que o Banco Mundial é o principal interessado em divulgar e financiar as PPP e que o MPOG já possui essa linha de crédito para viabilizar os projetos que forem selecionados nos seus aspectos técnicos, econômico-financeiros e jurídicos conforme podemos averiguar na manifestação de interesse 5547/2009 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) ¹⁰. Esta manifestação relata que o Brasil recebeu uma doação do Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN) por meio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com o objetivo de implementar o Programa Nacional de Desenvolvimento Institucional de Parcerias Público-privadas. Cabe ressaltar que os recursos do BID devem ser aplicados sob determinadas condições que deixam de fora alguns projetos da área de Defesa.

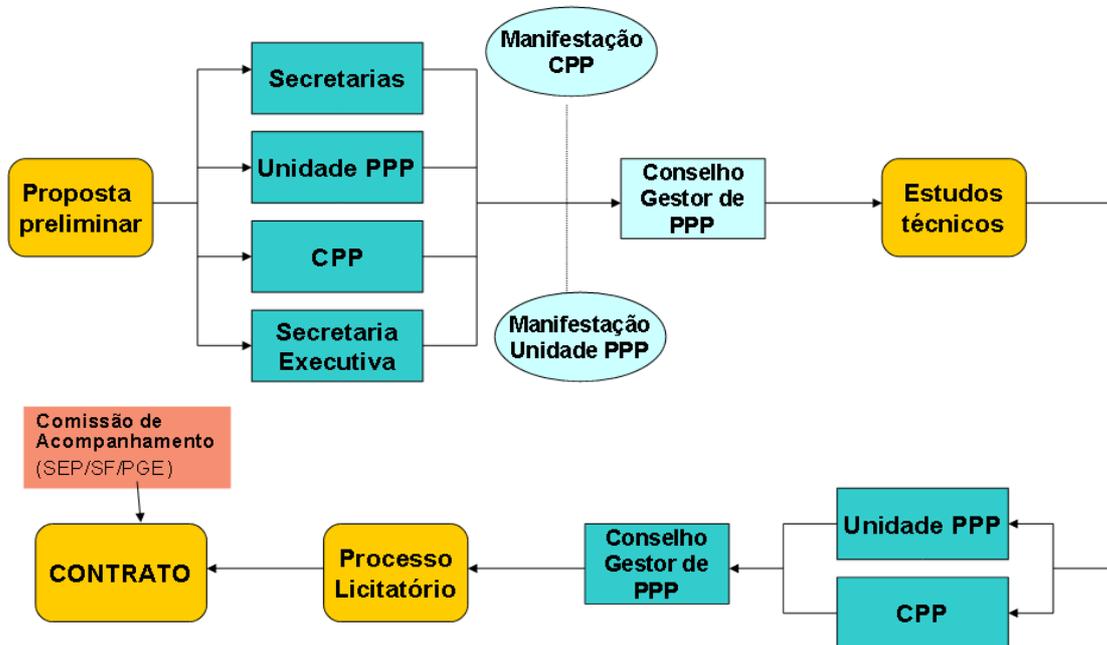
É interessante registrar, neste momento, que vários Estados já usaram a sua capacidade de complementar a legislação federal para implantar os seus próprios programas de PPP.

A Secretaria de Fazenda do Governo do Estado de São Paulo elaborou um fluxograma de proposição e aprovação de projetos de PPP de forma bem didática como aparece na figura abaixo. Este fluxograma foi apresentado no evento PPP Américas 2010 em 12/05/2010, Salvador – BA.

⁹ O Ministério da Defesa expediu ofício 15.724/SEORI/MD de 24/12/2010 solicitando receber indicações de projetos que possam ser objeto de aplicação da PPP.

¹⁰ Em www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteúdo/editais/arquivos_down/manifestação_MI5547_2009.pdf

Fluxo de proposição e aprovação dos projetos



1

Figura 1 – Fluxo de proposição e aprovação dos projetos de PPP da Secretaria do governo do Estado de São Paulo.

Com base nos projetos atualmente em vigor, podemos estimar que o prazo para a realização de uma PPP gira em torno de 24 meses, o que se assemelha em muito ao de uma grande obra, se forem considerados todos os processos para sua aprovação. Este prazo estimado é entendido quando verificamos que preliminarmente são necessários estudos de viabilidade que devem ser aprovados pelo Conselho Nacional de Desestatização (CND), analisados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), submetidos a consulta pública, além de análise do mérito do projeto, feita pelo MP, e na análise dos riscos fiscais envolvidos, pelo Ministério da Fazenda.

Aproveitando os benefícios do instrumento da PPP e o conhecimento dos setores envolvidos, os governos estaduais já iniciaram projetos de PPP, dentre os quais podemos

destacar no Estado da Bahia – Concessão do sistema rodoviário BA-093, Hospital do subúrbio¹¹ e Estádio da Fonte Nova.

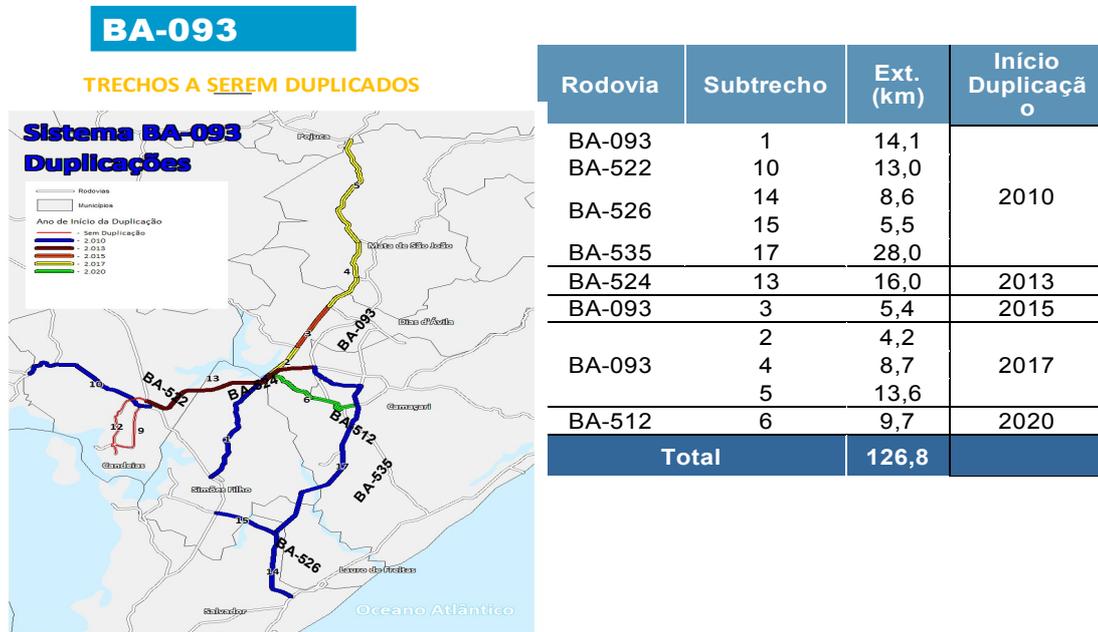


Figura 2 – Duplicações BA-093 em regime de PPP – Salvador – Bahia.

No Estado de Minas Gerais, podemos citar a reforma e operação da MG-050; implementação e operação de complexo penitenciário; modernização e operação do Estádio Mineirão e extensão de transporte sobre trilhos até o aeroporto internacional.

No Estado de São Paulo podemos citar os seguintes projetos de PPP na área de transporte linha 4–amarela (figura 3), linha 8 - diamante e sistema integrado metropolitano da baixada santista.

¹¹ Primeiro projeto de parceria público privada na área de saúde no Brasil.

Linha 4 – Amarela



- ✓ 11 estações (Vila Sônia – Luz)
- ✓ Demanda inicial prevista de 705 mil passageiros/dia

- Integração a outras 3 linhas do Metrô: Linha 1-Azul (Estação Luz), Linha 2-Verde (Estação Paulista) e Linha 3-Vermelha (Estação República).
- Integração aos trens da CPTM, nas estações Luz e Pinheiros.
- Adoção de tecnologias modernas (portas de plataforma, sistema “driverless” e esteiras rolantes) e novos sistemas de sinalização e controle de tráfego.

Figura 3 – Projeto de PPP no setor de transporte no Estado de São Paulo.

Em razão dos poucos conhecimentos acumulados e da complexidade dos contratos, os Estados optantes por elaborar projetos de PPP estabeleceram estruturas de trabalho específicas para cada projeto. É igualmente importante ressaltar que, a participação de representantes dos diversos setores ligados ao projeto foi fundamental na busca de contato com outras esferas de governo e instituições que pudessem prestar apoio técnico na elaboração das especificações contratuais.

Para melhor conhecimento do instrumento da PPP, a busca de assessoria no MPOG para elaborar editais de licitações e contratos de parcerias público-privadas é fundamental, além da assessoria do Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGP)¹² do BNDES e a realização de cursos sobre PPP de modo a acelerar o aprendizado institucional.

É importante destacar que sendo projetos de longo prazo, envolverá muitas incertezas, sendo necessária uma análise minuciosa dos riscos envolvidos, tendo em vista que o Plano Plurianual (PPA), previsto na Constituição Federal, art. 165, inciso I, contempla apenas um horizonte de 4 anos. Logo é necessário aprofundar os estudos técnicos e operacionais e estabelecer uma avaliação financeira preliminar para uma modelagem de projeto que seja atraente para o setor privado de forma a torná-lo financeiramente viável.

¹² Este órgão foi criado pelo Decreto nº 5.385 de 04 de março de 2005.

Das considerações analisadas, o estabelecimento de um Projeto de parceria entre a MB e um ente privado tendo como objeto a operação dos Órgãos da MB destinados ao reparo e à manutenção de navios poderia trazer como legado a pretendida revitalização e modernização do parque industrial do AMRJ. Levando em consideração a característica do vulto financeiro necessário para uma PPP, parece que a construção de navios também seria viável, porém deve ser bem estudado, uma vez que a demanda por estes meios poderia atrair o parceiro privado e atender ao esperado pela MB que seria a revitalização/modernização do parque industrial do AMRJ.

Para ser feita uma ligação entre o modelo da parceria público-privada e a modernização das OMPS-I é necessário agora conhecer o Sistema OMPS.

3 O SISTEMA OMPS

A busca de eficiência do Estado aliado ao tema da escassez de recursos vem assumindo, cada vez mais, um papel de relevância dentro da nossa sociedade. Este novo modo de pensar na administração pública ganhou um maior destaque a partir da crise do petróleo ocorrida em 1973, que trouxe o problema da questão do ajuste estrutural e do ajuste fiscal. Neste período foram adotados modelos gerenciais importados da iniciativa privada, sendo estas formas de gestão os verdadeiros propulsores das grandes mudanças introduzidas na administração pública. Nesse sentido, a Marinha do Brasil buscou a elaboração de um modelo de gestão que, usando a Contabilidade de Custos como um de seus pilares, pudesse fornecer informações gerenciais importantes para colocar em prática o conceito de gestão estratégica na condução de suas atividades administrativas e operacionais. Ao buscar um novo modelo de gestão, um dos maiores obstáculos encontrados foi a quebra de paradigmas, com a inclusão de novos dados no processo decisório, ou seja, a cultura de custos e de gestão. Com isso, buscava-se a melhoria do planejamento e controle, de modo a facilitar a tomada de decisão.

3.1 As Razões da Criação do Sistema

A criação do Sistema OMPS está diretamente relacionada à consciência da importância de uma sistemática melhor elaborada que apurasse os custos totais dos serviços, inicialmente, em algumas OM que prestavam reparos em meios navais e de fuzileiros navais. Assim, podemos entender facilmente que a escassez de recursos é uma das razões da criação do Sistema, porém não se pode esquecer que o momento é de mudanças e todas as Organizações buscavam aperfeiçoar o emprego dos recursos humanos, materiais e tecnológicos. Este aspecto evidencia a necessidade de um processo de gestão estruturado, que

incorpore as diversas fases desde o planejamento estratégico, passando pelo planejamento operacional, até chegar à fase de execução e controle de suas atividades.

Nesse escopo, a Contabilidade de Custos possui funções relevantes como o auxílio ao controle e a ajuda às tomadas de decisões. A partir desta ideia, buscou-se por meio da Contabilidade de Custos a elaboração de uma gestão moderna na MB, cuja utilidade foi bem sintetizada nas palavras do Almirante de Esquadra Mauro César, Secretário-Geral da Marinha em 1994, de que:

Os custos bem quantificados permitirão que a Administração Naval possa: a) tomar decisões administrativas adequadas (promover investimentos, suprimir atividades, etc.); b) reduzir gastos de forma que, com a economia de recursos, os investimentos prioritários na atividade fim da MB não sejam postergados; e c) realizar análise de valor a fim de adequar recursos às necessidades (PEREIRA, 1994).

Logo, a preocupação inicial não era somente a mensuração monetária de estoques e sim a busca de informações de custos para auxiliar os diversos gerentes na administração das atividades da organização. Neste sentido a Contabilidade Gerencial é mais ampla e suas bases se situam nesse aspecto mais abrangente da Contabilidade de Custos, mensurando e relatando informações que ajudam os gerentes a atingir as metas da administração. Esta também é a opinião de Ferreira e Cabrelli sobre a Contabilidade Gerencial,

A contabilidade gerencial é caracterizada como um enfoque no fornecimento de informações para os administradores, no caso, uma ferramenta para a administração. É uma ferramenta necessária dentro dos procedimentos contábeis na contabilidade financeira, contabilidade de custos, na análise financeira, etc. de modo a auxiliar os gerentes na tomada de decisões. (FERREIRA e CABRELLI, 2007)

É necessário acrescentar que além do apresentado acima, a MB vinha sendo cobrada, pelo Tribunal de Contas da União, a acabar com a chamada dupla execução da despesa quando da contratação das ORGAL, uma vez que na execução de um mesmo serviço eram emitidos dois empenhos: um pela OM cliente ao pagar a ORGAL; e o outro pela

ORGAL para pagamento ao fornecedor externo. Concluindo, podemos dizer que a necessidade de uma gestão moderna com aperfeiçoamento dos mecanismos de controle interno e a determinação do TCU foram fatores que impulsionaram a criação do Sistema OMPS.

A mudança de cultura acrescentando a preocupação com os custos foi fundamental para se buscar um novo sistema, pois a Administração Naval vislumbrava que necessitava conhecer os valores que estavam sendo gastos para manter uma determinada atividade e, em função disso, refletir sobre a necessidade de mudanças nesta atividade ou decidir até pela sua extinção. É claro que essa decisão não se baseava apenas na questão dos custos, pois muitas vezes era necessário manter em funcionamento determinadas OM, mesmo com custos altos o que podemos chamar de custo de posse estratégica, pois são importantes para o cumprimento da missão da MB. Com o correto emprego das informações geradas pelo Sistema OMPS, foi possível identificar a existência de OM executando serviços ou atividades idênticas ou semelhantes e, conseqüentemente, concorrendo entre si, levando a decisão da eliminação de estruturas duplicadas, bem como identificar as OM que executam serviços que poderiam ser terceirizados, por não serem estratégicos e implicarem em manutenção de estruturas desnecessárias. Nesse contexto é importante ressaltar que está sendo introduzido o conceito de qualidade do gasto¹³ público, no qual a eficiência da administração pública torna-se essencial, dada a necessidade de redução de custos e do aumento da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

O Sistema OMPS, portanto, foi criado para ser um Sistema Gerencial, que englobasse todos os setores da OM, e não apenas um Sistema de Custos relacionado tão-somente a aspectos contábeis e financeiros.

¹³ O conceito de qualidade do gasto público está associado à atuação eficiente e eficaz do Governo.

3.2 A Estruturação do Sistema

O Sistema criado teve como ferramentas básicas: a Contabilidade de Custos, a fim de serem conhecidos e reduzidos os custos das atividades desenvolvidas pelas OMPS, buscando incrementar a eficiência e melhorar a produtividade; e o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), onde foram realizadas adaptações em sua estrutura para atender à Contabilidade Pública e à Contabilidade de Custos das OMPS. Assim, a operação do Sistema OMPS alterou diversos procedimentos da execução orçamentária e financeira, dentre os quais cabem destaques a criação do conceito das fontes de recursos escriturais¹⁴ (FRE), extinguindo o problema da dupla execução da despesa e a criação do Banco Naval, onde a situação de cada OMPS passou a ser individualizada.

As ações iniciais mais relevantes para estruturação do Sistema foram: realização de experiências-piloto em algumas OM e a criação de um setor específico para orientar, coordenar e avaliar a implementação da Contabilidade de Custos das OMPS.

No que tange à Contabilidade de Custos, de forma a atender as características das OMPS e permitir o estabelecimento de preços a serem cobrados às demais OM da MB, optou-se pelo método de Custeio por Absorção¹⁵. Este método, utilizado até hoje, era na época o mais utilizado pela iniciativa privada, e trazia em seu bojo a inclusão de todos os custos do processo produtivo de bens e serviços. Esta decisão se mostrou adequada, a despeito da arbitrariedade dos critérios de rateio utilizados para apropriação dos custos indiretos. Acrescente-se a isso que, para desenvolver uma cultura de apuração de custos até então incipiente, este método possui estrutura e critérios de implementação mais simples.

Em relação ao aspecto financeiro, em um primeiro momento, as OMPS não possuíam um capital de giro para iniciar suas atividades, e assim sendo essas Organizações

¹⁴ As fontes de recursos escriturais são operadas internamente pela MB para que se possam fazer os lançamentos de créditos.

¹⁵ Também chamado de custeio integral.

deveriam demonstrar que eram viáveis ou que sua manutenção era estratégica para a MB. Do outro lado, as OM clientes também não possuíam recursos para contratação de serviços. Como consequência deste cenário, os resultados foram preços elevados dos produtos e serviços, uma vez que as OMPS deveriam elaborar seus orçamentos de modo a recuperar todos os seus custos e despesas, inclusive da sua folha de pagamento, sem possuírem histórico desses valores.

Inicialmente, com o objetivo de se conhecer os custos efetivos das operações dessas OMPS, o Sistema vetou o recebimento de recursos orçamentários para sua manutenção e funcionamento, devendo tais OM obter os recursos necessários ao seu custeio em contrapartida à prestação de serviços. Foi preservada apenas a possibilidade de recebimento de recursos para investimento, de modo a manter a capacitação dessas OM. Logo, conhecer seus custos para elaboração de seus orçamentos, e consequente faturamento se tornou o grande objetivo das OMPS, sob pena de não recuperarem os recursos suficientes para o seu custeio e cobertura de seus custos de produção. Esses valores deveriam ser obtidos por meio da prestação de serviços. Para este fim, era cobrada nas faturas uma Taxa de Administração, com o objetivo de cobrir as despesas operacionais e proporcionar uma margem de retorno às OMPS. Em função do caráter arbitrário e aleatório do percentual fixado, este procedimento se mostrou inadequado. Atualmente, temos a taxa de contribuição operacional (TCO), prevista na SGM-304,

A TCO é um percentual adicional cobrado por OMPS-I (exceto CTMSP) e OMPS-C que se destina a cobrir eventuais perdas e dotar aquelas OM de uma margem de retorno destinada à realização de melhorias não cobertas pelos créditos que lhe são originariamente destinados. (BRASIL, 2008)

Mais uma vez a tendência de redução do orçamento da MB gerou certo desconforto no relacionamento das OM clientes com as OMPS. Havia o questionamento por parte dos clientes em relação aos valores cobrados pelas OMPS a título das taxas,

considerados muito elevados. Como a cada ano os recursos orçamentários escasseavam, a consequência era a redução dos pedidos de serviços às OMPS.

Em relação aos recursos humanos ficou evidenciada uma quantidade relevante de Mão de Obra (MO) não produtiva, onerando suas FP. Algumas ações então eram necessárias, tais como: movimentação de pessoal entre as várias OM em função de suas especialidades e implantação de controles da Mão de Obra Direta (MOD). Em decorrência destas ações foram identificados setores ociosos, superposição de setores desenvolvendo as mesmas atividades e setores não associados à atividade da OMPS, onerando substancialmente seus gastos com pessoal.

Cabe aqui levantar que a questão da liberdade de aplicação dos recursos gerados pela prestação de serviços tornava-se cada vez mais importante para o perfeito funcionamento do Sistema com o objetivo de contribuir para desonerar os recursos que precisariam ser investidos nos processos de revitalização e modernização, facilitando assim a sua implementação.

Outra questão que merece destaque é o volume de terceirizações de serviços nas OMPS, que eram utilizadas sem nenhum planejamento e, na maioria das vezes, contratadas em caráter de urgência, elevando ainda mais seus custos. Elas foram identificadas como um grande fator de elevação nos preços das OMPS, principalmente após a aplicação das taxas, levando muitas OM a buscarem a terceirização por conta própria, reduzindo os serviços realizados pelas OMPS.

Nas análises econômico-financeiras elaboradas pela DFM, a ausência de indicadores de desempenho tornava os relatórios de desempenho essencialmente descritivos. Havia a necessidade de se estabelecer metas a serem atingidas pelas OMPS que possibilitassem mensurar o resultado obtido. Por outro lado as OMPS estavam engessadas com relação ao gerenciamento de recursos humanos e obtenção de materiais e serviços.

Em última análise, o início do Sistema OMPS foi marcado por um período de muita dúvida e incerteza no qual os dirigentes foram forçados a alterar seus procedimentos internos, sem conhecer perfeitamente sua capacidade produtiva instalada, o nível de terceirização de seus serviços, e os recursos humanos disponíveis.

3.3 As Principais Conceituações e os Tipos

Inicialmente apenas as OM anteriormente classificadas como ORGAL foram inseridas nesse novo Sistema, tendo sido classificadas como Industriais – OMPS-I. Esta classificação englobava as OM que prestavam serviços nas áreas: de reparo e construção naval, produção de medicamentos e serviços gráficos. Estavam inseridas inicialmente neste contexto 15 (quinze) OM.

Embora estejam agrupadas com uma nomenclatura comum, cada OMPS possui as suas características individuais que as diferenciam entre si. Atualmente as OMPS foram divididas em cinco tipos, de acordo com a natureza dos serviços prestados, para facilitar a implantação de controles e a comparação. De acordo com estes critérios, a SGM-304, caracterizou,

No entanto, a fim de facilitar a sua comparabilidade, as OMPS encontram-se divididas em cinco tipos, conforme a natureza dos serviços prestados aos seus clientes: Industrial (OMPS-I), de Ciência e Tecnologia (OMPS-C), de Abastecimento (OMPS-A), Hospitalar (OMPS-H) e Especial (OMPS-E). (BRASIL, 2008)

Ao longo do tempo, em função dos ajustes promovidos para a operacionalização e consolidação do Sistema OMPS e dos estudos e sugestões advindas dos GT formados para aperfeiçoamento do referido sistema, pode-se verificar que a evolução do arcabouço teórico vem sendo traduzida em sucessivas revisões das Normas da SGM.

Assim posto, verificamos que o conceito de OMPS não variou muito ao longo do

tempo, apenas acrescentaram-se as novas áreas nas quais elas foram implantadas. Assim OMPS:

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, 2008, p.1-3).

3.4 As Alterações Ocorridas no Tempo

Como consequência das mudanças observadas no cenário, é necessária uma constante revisão no processo de modo a adequá-lo ao modo presente. Assim, destaca-se como uma importante alteração ocorrida no Sistema, o acompanhamento e a avaliação por indicadores financeiros e não financeiros de maneira concomitante e complementar. O correto emprego dos recursos públicos passa a ser analisado não só em relação aos parâmetros relacionados à economia e parcimônia em seu uso, mas também levando em consideração fatores relacionados com a qualidade e produtividade, embasando decisões de curto, médio e longo prazos. Este procedimento vem ao encontro do preconizado por Silva e Drumond quando ressaltam que:

Os trabalhos que melhor representam a preocupação com custos no setor público chamam a atenção para o fato de que o bom desempenho das organizações públicas depende primeiro, do uso racional dos recursos disponíveis na busca das metas prioritizadas nos instrumentos de planejamento e, segundo, de ações que realinhem os objetivos da organização com as aspirações da sociedade. (SILVA E DRUMOND, 2004, p.10)

Assim, no decorrer do tempo, os processos utilizados pelas OMPS foram sendo reavaliados e podemos constatar que, invariavelmente, são abordadas três questões principais: pessoal, material e gerenciamento. Em relação ao setor de recursos humanos, o principal aspecto a ser estudado é a ineficiência da mão de obra que produz severas consequências para

o processo como um todo. Com relação ao material, foi observada redução na capacidade do maquinário, incorrendo assim em altos custos com manutenção, bem como indisponibilidades frequentes dos equipamentos, acarretando acréscimos nas perdas de MO ou sua reclassificação para custos indiretos de fabricação. Em relação ao aspecto do gerenciamento verificou-se a ausência, na maioria das OMPS, de um Planejamento Estratégico (PE) que balizasse o caminho dessas OM para o cumprimento com eficiência e eficácia da sua missão. Atestou-se, ainda, a inexistência de um sistema de informações que permitisse o registro e o fluxo padronizado, adequado e confiável das informações, impossibilitando comparar o valor faturado, com o gasto que foi efetivamente realizado. Verificou-se que este fato impedia o aperfeiçoamento do processo, uma vez que não permitia a correção das impropriedades ocorridas no delineamento dos serviços.

Em função do forte contingenciamento orçamentário que atingiu o setor público, o foco do problema voltava-se para a gestão das OMPS. O ponto de partida seria a elaboração do planejamento estratégico¹⁶ pelas OMPS, condicionado às diretrizes emanadas da Alta Administração Naval, visando a atender à melhoria de gestão (informações, processos, recursos humanos), redução de custos, e aumento da qualidade e eficiência. Em relação aos instrumentos de gestão, é consenso afirmar que a despeito do arcabouço normativo estar perfeitamente atualizado, o instrumento do Contrato de Gestão¹⁷ é o mais indicado para as OMPS. Este seria o instrumento que encaminharia para uma autonomia de gestão, ou seja, as organizações teriam autonomia gerencial, financeira e orçamentária, concretizadas pela flexibilização nas contratações e demissões de pessoal, em regras mais flexíveis nas aquisições e contratações de serviços e pela preservação dos recursos financeiros provenientes de receita extra-MB.

Analisadas as vantagens de utilização deste instrumento de gerência, a MB

¹⁶ O planejamento estratégico é entendido como a aplicação com eficácia dos recursos que se dispõe definindo o rumo da Organização por meio do plano estratégico.

¹⁷ O contrato de gestão foi idealizado no direito francês.

realizou gestões junto aos Órgãos do Governo e foi emitida a Lei nº 9.724, de 1º de dezembro de 1998, que

Dispõe sobre a autonomia de gestão das Organizações Militares Prestadoras de Serviços da Marinha e dá outras providências. (BRASIL, 1998)

Posteriormente, foi emitido o Decreto nº 3.011, de 30 de março de 1999, que

Qualifica como Organizações Militares Prestadoras de Serviços - OMPS, com autonomia de gestão, as Organizações Militares da Marinha que especifica e dá outras providências. (BRASIL, 1999)

Logo após a edição da lei e do decreto, havia a expectativa de que as medidas de flexibilização seriam autorizadas e a MB passou a se preparar para a implementação dos respectivos contratos. Passado o tempo, constata-se hoje que, em que pese o arcabouço legal ter sido conquistado e ainda estar em vigor, não se aplica as medidas de flexibilização propostas, o que prejudicou a utilização plena dos contratos de gestão.

3.5 O Planejamento e a Modernização das OMPS-I

De acordo com as premissas do novo Sistema, os recursos necessários para a manutenção e funcionamento das OMPS deveriam ser obtidos em contrapartida à prestação de serviços, sendo necessário, contudo, um aporte de recursos para a modernização das OMPS de modo a manter a capacitação dessas OM. Com a regulamentação decorrente do contrato de gestão, os recursos gerados pela prestação de serviços poderão ser utilizados com maior flexibilidade o que contribuirá para desonerar os recursos que precisam ser investidos nos processos de revitalização e modernização das OMPS-I.

Deste modo, o planejamento estratégico deverá ser útil na compatibilização do processo de revitalização e modernização com a estratégia definida pela OMPS-I, de forma a confirmar que os processos estão de acordo com as metas a serem alcançadas. Logo, podemos concluir que a Organização somente poderá crescer e progredir se conseguir ajustar-se à

conjuntura, sendo que o Planejamento Estratégico é uma técnica comprovada para que os ajustes sejam feitos com inteligência. Assim sendo, a primeira vantagem que podemos verificar com a adoção do planejamento estratégico será a capacidade da OMPS-I de se adaptar às mudanças que ocorrem no ambiente externo.

Enquanto se aguarda a regulamentação dos contratos de Gestão verificamos que, com que se espera da Estratégia nacional de Defesa¹⁸, o Planejamento estratégico facilitará a execução, o acompanhamento e as mudanças que fatalmente serão necessárias no decorrer das ações do processo de revitalização e modernização das OMPS-I, estando o destino dessas organizações diretamente relacionado à qualidade de seus planejamentos. As ações decorrentes da END exigirão das OMPS maior capacidade de manutenção dos seus meios e para isto as OMPS precisarão ser capazes de planejarem o seu crescimento, de forma que o seu parque industrial esteja em condições de atender aos meios atuais e aos futuros¹⁹, tanto nos aspectos materiais e de pessoal.

3.5.1 O Caso do AMRJ

Iremos agora particularizar o caso do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ) por ser esta OMPS, o estaleiro militar que viabiliza a existência da Esquadra, atuando tanto na construção quanto na manutenção dos meios navais, constituindo-se na facilidade logística fundamental para o aprestamento e prontidão do Poder Naval Brasileiro.

Logicamente, o AMRJ foi afetado pelas limitações orçamentárias que atingiram a Marinha nas últimas décadas, o que postergou a modernização e revitalização de suas instalações. No que se refere ao quesito mão de obra, o processo pouco flexível imposto pelo

¹⁸ Por não ter tido a participação de outros Ministérios, a END não veio acompanhada de ações do Governo para garantir os recursos para a sua implantação, além de não ter levado em consideração o princípio da escassez de recursos.

¹⁹ A END é considerada por alguns como extremamente grandiosa, não sendo acompanhada de estudos de viabilidade econômica.

Regime Jurídico Único (RJU), levou à perda do conhecimento especializado adquirido com o consequente envelhecimento da mão de obra. Em termos de gestão, o AMRJ foi estruturado buscando compatibilizar o modelo das OMPS, com foco nos indicadores de desempenho e no conhecimento dos gastos (custos, despesas e perdas) incorridos no processo de produção. Alguns óbices neste gerenciamento foram a utilização de modelos de gestão inadequados, a não adoção de planejamento estratégico, e a gestão inadequada da informação.

Conforme o que se busca na END e para dar suporte ao Programa de Reparelhamento da Marinha (PRM)²⁰, que prevê a obtenção de um significativo número de meios navais, torna-se necessária a modernização do parque industrial do AMRJ de modo a estar devidamente preparado para a manutenção dos atuais e futuros meios navais.



Estimativa da Demanda (PRM)

Tipos de Meios	Previsão Construção PRM (até 2025) (a)	Construção no curto e médio prazos (meios prioritários) (b)	Meios Prioritários que serão construídos no AMRJ (c)	Meios prioritários a serem construídos em estaleiros privados (d)	Meios prioritários com locais de construção incertos (e = b-c-d)	Construção no longo prazo (f = a-b)
Sub conv	3	1 (2015)	1	XXX	XXX	2 (2015)
NPa 500 t	12	12 (até 2016)	XXX	6	6	XXX
NPaOc 1400 t	5	5 (2013?)	XXX	XXX	5	XXX
Navios Escolta	3	1 (2015)	1	XXX	XXX	2 (2015)
NPaFlu	11	4 (2012)	1	XXX	3	7 (2013)
NTrA	1	XXX	XXX	XXX	XXX	1 (2014)
NT	2	1 (2011)	XXX	XXX	1	1 (2017)
NE	1	XXX	XXX	XXX	XXX	1 (2017)
RbAM	6	2 (2015)	XXX	XXX	2	4 (2016)
NTrFlu	2	1 (2014)	XXX	XXX	1	1 (2019)
NAsH	2	XXX	XXX	XXX	XXX	2 (2022)
Avin	3	XXX	XXX	XXX	XXX	3 (2018)
NHoFlu	1	1 (2010)	XXX	1	XXX	XXX
AvHoFlu	4	4 (2014)	XXX	4	XXX	XXX
Chata de Óleo	1	1 (2008)	1	XXX	XXX	XXX
EDCG	3	3 (2010)	3	XXX	XXX	XXX
EDVM	8	5 (2009)	5	XXX	XXX	3 (2016)

Figura 4 - Estimativa da Demanda – PRM. GT de auditoria Operacional no AMRJ.

²⁰ A estimativa de demanda do PRM pode ser visualizada nas figuras 4 e 5.

Tipos de Meios	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Sub conv			1	1	1	1	1	12	12	2	2	2	23	23	3	3	3	3
NPa 500t	1 2 3	1 2 3	2 3 4	4 5 6	4 5 6	5 7 8	7 8 9	9 10 11 12	10 11 12									
NPaOc 1400 t		1	12	12 3	2 3 4	3 4 5	4 5	5										
Navios Escolta				1	1	1	1	12	2	2	2	2 3	3	3	3	3		
NPaFlu		1	12	2 3	3 4	5	5 6	6 7	7		8	9	10	11				
NtrA							1	1	1	1								
NT	1	1	1	1							2	2	2	2				
NE											1	1	1	1				
RbAM			1	1	1	2	2	2	3 4	3 4	3 4	5 6	5 6	5 6				
NtrFlu				1	1	1	1					2	2	2	2			
NasH															1	12	2	
AvIn											1	2	3					
NhoFlu		1	1															
AvHoFlu		1	12	2	3	3 4	4											
Chata de Óleo	1																	
EDCG	1	1 2 3	2 3															
EDVM	12	1 2 3 4 5							6	7	8							

Figura 5 – Continuação da figura 4.

3.5.1.1 A Estrutura do AMRJ

A atual configuração do AMRJ, basicamente, remonta à época de sua implantação, passando por atualizações à medida que a Marinha incorporou novos meios e tecnologias. Podemos afirmar que a última modernização incorporada a sua estrutura aconteceu com a capacitação para construção dos submarinos da classe Tupi.

Ao analisar a estrutura do AMRJ e comparar com as estruturas correspondentes nos diversos setores da iniciativa privada constata-se que é consenso afirmar uma necessidade de separação entre os setores de construção e manutenção de meios navais, devido à necessidade de uma estrutura diferenciada de gestão específica para cada atividade, além da qualificação de MO. Finalmente, cabe destacar que a atividade de construção naval requer

alguns anos de investimento, com retorno incerto, já que depende de recursos governamentais e varia em função da estabilidade econômica. Outro dado que merece consideração é o fato de existirem poucos estaleiros no mundo que atuam na construção naval e manutenção de meios empregando a mesma infra-estrutura física.

No caso do AMRJ, em função da missão²¹ que lhe foi atribuída pela Marinha, o AMRJ é forçado a atuar nessas duas atividades distintas e complexas, construção e manutenção de meios navais, ocasionando dificuldades no planejamento e no controle, e tendo como consequência uma gestão nem sempre eficiente e eficaz. Podemos acrescentar também que devido à necessidade de apoiar os meios atracados é naturalmente atribuída ao AMRJ a atividade de apoio de base, classificada no Sistema OMPS como atividade secundária.

Na atual estrutura organizacional do AMRJ, conforme abaixo, o AMRJ possui uma estrutura orientada a projeto, sob o modelo de gestão matricial. Apesar de se mostrar uma estrutura adequada ao Arsenal, alguns aspectos ainda necessitam de aperfeiçoamento dada a grande monta das atividades que são tão distintas e complexas.

²¹ Missão Propósito: Realizar as atividades técnicas, industriais e tecnológicas relacionadas à construção de unidades de superfície e submarinos e à manutenção dos Sistemas de Propulsão Naval, Geração de Energia, Estrutura Naval e Controle de Avarias dos meios navais. Disponível em <https://www.mar.mil.br/amrj>.

ARSENAL DE MARINHA DO RIO DE JANEIRO Organograma Básico - Direção e Vice-Diretorias

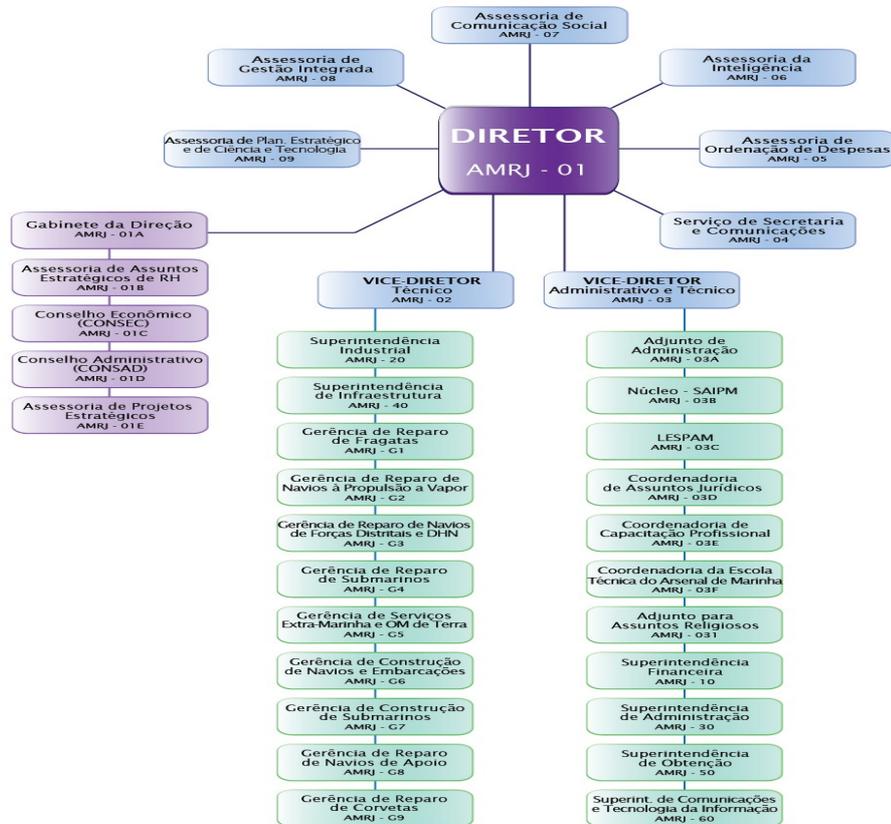


Figura 6 – Organograma básico do AMRJ.

Convém destacar que em uma estrutura tão complexa, a principal exigência nos dias atuais é de uma integração dos processos produtivos e administrativos por meio de um sistema de informações gerenciais e de suporte à decisão, de modo a facilitar a utilização do conhecimento gerado.

3.5.1.2 A Situação Financeira

É senso comum entender que uma OM como o AMRJ que desempenha atividades de grande monta é necessário haver um elevado volume de recursos a ser gerenciado, o que

obriga a existência de um apurado sistema de controle dos gastos. Os constantes déficits apurados na gestão da OMPS fizeram com que a DFM adotasse indicadores econômicos e financeiros de modo a acompanhar a vida financeira do AMRJ. Ao analisar o comportamento destes índices, foram levantados problemas na situação econômica e financeira de natureza operacional e produtiva²².

O estudo desses índices nos leva a necessidade de um planejamento estratégico criteriosamente elaborado, uma análise apurada nos custos indiretos e nas taxas operacionais e melhorias no controle de sua mão de obra. Como consequência desse cenário, é necessário um acompanhamento constante para manter a sustentabilidade da OMPS.

Com o propósito de corrigir as pendências e melhorar o resultado operacional foram postas em prática algumas práticas como:

- a) revisão do processo de planejamento estratégico, sendo necessário que neste planejamento sejam determinadas metas de desempenho que evidenciem o alcance da auto-suficiência financeira de forma a evitar a necessidade de recursos por parte da MB;
- b) revisão dos sistemas de Contabilidade e apropriação de custos, de forma a identificar se os faturamentos dos serviços estão coerentes com a cobertura dos respectivos gastos do processo produtivo;
- c) otimização do emprego da mão de obra, com o intuito de avaliar os processos de terceirização dos serviços na atividade produtiva, bem como revisão dos gastos de manutenção da área produtiva; e
- d) prioridade na alocação de recursos para a capacitação de pessoal.

3.5.1.3 O Fator Mão de Obra

²² Sendo a missão do AMRJ complexa e com uma gama vasta de atividades a intervirência financeira entre as atividades principais e secundárias é marcante causando um descompasso entre o faturamento e os custos reais.

É importante destacar que a mão de obra é um dos fatores que mais causa impacto nos custos de uma OMPS e o estudo pormenorizado deste fator de produção pode simbolizar um fator de sucesso. O principal problema das OMPS, na área de pessoal, é a falta de pessoal qualificado que nos remete para o envelhecimento da mão de obra e uma política ineficaz de capacitação de pessoal. O envelhecimento da mão de obra ocorre devido a não realização de concurso público, tendo como consequências a indisponibilidade de pessoal por LTS e um decréscimo de pessoal pelo aumento do número de aposentadorias.

Várias são as origens da falta de pessoal, porem pode-se afirmar que ocorreu principalmente, a partir de 1990 com a estabilidade do servidor público por meio do advento do Regime Jurídico Único. Este marco importante da classe trabalhadora trouxe como consequência a falta de flexibilidade quanto à admissão e dispensa do servidor, causando, em muitos casos, a acomodação do pessoal. Agravando ainda este cenário de desmotivação, temos a decisão do Governo de suspender a abertura de concurso público²³ conforme visto acima, levando o AMRJ a uma situação de falta de recursos humanos tanto em termos de quantidade como em termos de qualidade.

No aspecto qualitativo, as OMPS-I poderiam estabelecer, em seu planejamento estratégico, ações de estímulos ao pessoal por meio de investimentos na qualidade do ambiente de trabalho e em cursos que possam melhorar o desempenho profissional do servidor de forma a promover a sua atualização profissional. Logicamente outras ações poderiam ser empreendidas na área motivacional, tais como; pagamento de gratificações, prêmios por inovação etc., que poderiam reter nas OMPS profissionais qualificados.

Quanto ao aspecto quantitativo, no que se refere aos militares, observa-se um grande esforço do setor de pessoal em recrutar engenheiros para a MB, o que tem sido dificultado pelo fato do mercado estar bastante aquecido nesta área. Outro problema, característico da área militar é a rotatividade de pessoal em decorrência de movimentações

²³ O Governo tem reafirmado pela imprensa que não haverá concurso público para o ano de 2011.

por necessidade de carreira ou administrativa²⁴. Uma alternativa que vem sendo adotada é a utilização do militar RM2 com qualificação técnica, buscando os formandos da ETAM e do mercado de trabalho.

Visando buscar alternativas para o problema de pessoal, a contratação de serviços pela EMGEPRON seria uma solução rápida para as necessidades de MO nas atividades produtivas. É importante que a alocação deste pessoal seja avaliada sob a ótica quantitativa e qualitativa de forma a preencher as vagas existentes com pessoas capacitadas e motivadas.

Ainda vislumbrando possibilidades, podemos analisar a composição dos efetivos das Forças Armadas prevista na Estratégia Nacional de Defesa como uma oportunidade para a obtenção de pessoal. Neste aspecto destacamos na END,

Rever, a partir de uma política de otimização do emprego de recursos humanos, a composição dos efetivos das três Forças, de modo a dimensioná-las para atender adequadamente ao disposto na Estratégia Nacional de Defesa. (BRASIL, 2008, p. 16)

²⁴ Uma solução poderia ser uma política de fixação dos militares de carreira das especialidades industriais das OMPS-I.

4 A COMPATIBILIDADE ENTRE AS PPP E AS OMPS-I

Conforme já visto nos capítulos anteriores, o processo de atualização e modernização das OMPS-I não foi possível de ser concluído, tendo em vista os constantes cortes no orçamento da MB e a impossibilidade do Sistema encontrar meios de se tornar auto-sustentável. Assim sendo, considerando o longo período de manutenção inadequada do parque industrial das OMPS é natural que este projeto de modernização envolva uma quantidade considerável de recursos²⁵.

Ocorrendo em paralelo a este cenário de recursos escassos e obsolescência do parque industrial das OMPS, é editada a Estratégia Nacional de Defesa prevendo um considerável aumento nos meios navais acarretando uma pressão maior no processo de manutenção dos meios navais.

Uma forma de melhorar os resultados atuais e atender a uma realidade futura seria compatibilizar o modelo das PPP com as ações necessárias ao processo de modernização das OMPS de forma a estar em condições de realizar as manutenções dos meios atuais e futuros da MB.

A proposta de promover uma parceria com a iniciativa privada de modo a acelerar o processo de modernização das OMPS-I e ao mesmo tempo se mostrar como uma alternativa atrativa neste nicho de mercado de construção e manutenção de navios é o atual desafio da alta Administração Naval. Em função disto, iremos analisar os diferentes interesses destes parceiros e as diretrizes do projeto, bem como analisar alternativas para o processo de modernização do AMRJ.

4.1 Os Interesses Privados

²⁵ O montante de recursos pode ser avaliado pelo Programa de Modernização do AMRJ.

É natural que em um país de dimensões como o Brasil, o modal marítimo de transporte seja uma primeira opção em termos de custos. Porém, em função da falta de infraestrutura neste setor, o modal terrestre assumiu um papel de destaque no Brasil o que vem em parte explicar a decadência do setor de construção naval. No início da década de 1990, em virtude de medidas internas de ajuste e de vários fatores externos assistimos a uma recuperação do mercado de construção naval. Podemos aqui destacar o aumento das pressões relacionadas com a poluição ambiental como um fator externo que colaborou para o crescimento dos investimentos em construção naval nos últimos anos.

Como consequência do crescimento de encomendas no setor naval, todos os outros setores relacionados ao transporte marítimo estão iniciando um período bastante próspero e este cenário altamente favorável oferece uma grande oportunidade para o setor privado nacional entrar em um mercado com grande pressão por novas demandas.



O ambiente de “negócio” da construção e manutenção naval

A indústria mundial da construção naval está aquecida. Os estaleiros civis têm suas carteiras comprometidas até 2012.

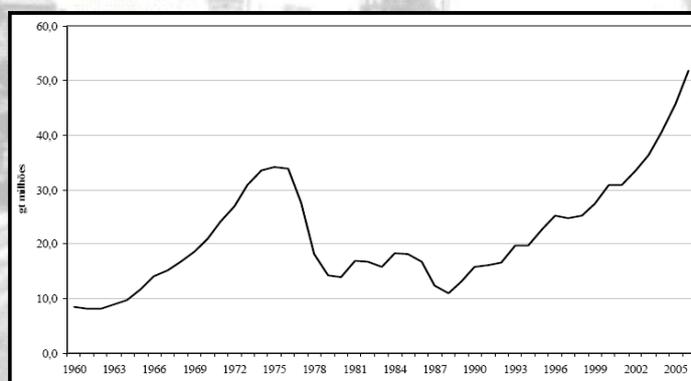


Figura 7 – Aquecimento setor naval. GT de auditoria Operacional no AMRJ.

Dentro de uma lógica de mercado é necessário desenvolver processos eficientes

que nos remetem a um natural processo de racionalização e modernização das atividades, de modo a resultar em aumento de produtividade e redução de custos de forma a tornar o parceiro público competitivo no mercado.

Neste ponto podemos identificar que, a princípio, existem interesses comuns que podem viabilizar projetos do tipo PPP. É oportuno ressaltar que em virtude de vários projetos de construção de meios em execução, as empresas ao receberem os seus navios, terão naturalmente a necessidade de atividades de manutenção. Esta gama de atividades representa outra boa oportunidade para o setor privado, na medida em que é possível estabelecer um ciclo planejado de manutenções, acarretando serviços contínuos e de longo prazo além da possibilidade de terceirização de atividades.

As considerações apresentadas apontam que o momento é propício para investimento em projetos no setor naval, sendo, contudo, necessários estudos para que sejam definidas as características e viabilidade financeira de um projeto envolvendo investimentos na infra-estrutura de órgãos destinados à manutenção de meios navais.

4.2 As Necessidades das OMPS-I

Para conhecermos as atuais necessidades das OMPS-I foi necessário conhecer todo o processo de criação do Sistema OMPS no capítulo 2. Logo, podemos afirmar que além da necessidade de dispor de modernas ferramentas de gestão, as OMPS têm a necessidade de modernizar o seu parque industrial para efetuar com eficácia a manutenção dos meios navais e estar apta a competir no mercado nacional. Em particular, o AMRJ por desenvolver três grandes conjuntos de atividades distintas: construção naval, manutenção naval e apoio de base, têm necessidades bem distintas que não podem ser encaradas apenas como uma dificuldade e sim como uma oportunidade. A razão desta afirmação reside no fato da missão

do AMRJ englobar uma vasta gama de atividades, sendo assim necessário possuir uma estrutura igualmente complexa que pode ser bem explorada pelo parceiro privado.

É notório que para serem utilizadas plenamente essas múltiplas atividades, é necessário investimento na sua infra-estrutura, não somente com a aquisição de equipamentos e técnicas modernas de produção, sendo necessária também a integração dos processos e a organização da produção para a melhoria do nível de capacitação das OMPS.

As demandas do AMRJ para a execução do PROGEM apontam para a necessidade de substituição de máquinas, do restabelecimento da plena operacionalidade dos diques, da recuperação das facilidades de atracação e da recuperação e aumento da capacidade de transporte e movimentação de cargas. É necessário igualmente revitalização na sua infra-estrutura de apoio, compreendendo-se instalações elétricas, redes de aguada, incêndio, ar comprimido e gases industriais, sistema de coleta e tratamento de resíduos e esgoto.

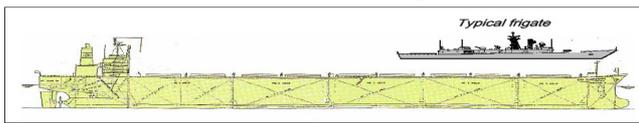


O ambiente de “negócio” da construção e manutenção naval

- ▶ A distinção entre navios militares e mercantes impõe a existência de instalações e facilidades específicas. Geralmente, o estaleiro que constrói navios de guerra complexos não se dedica à construção de mercantes.
- ▶ A construção naval é orientada ao produto e a manutenção ao processo, o que exige diferentes organizações dos estaleiros quanto à exploração das duas atividades. Geralmente, os estaleiros se especializam em construção ou manutenção.
- ▶ Apesar de possuírem menores dimensões e deslocamento do que os navios mercantes, os navios de guerra despendem muito maior quantitativo de HH, especialização da mão-de-obra e profissionais de nível superior. O exemplo abaixo, envolvendo uma fragata e um graneleiro de grande porte, ilustra a diferenciação.

Comparison of Vessel Work Content by the Compensated Gross Tonnage (CGT) Method

CGT = Vessel Gross Tonnage X CGT Factor



Gross Tonnage = 113.600



Typical frigate

Gross Tonnage ~ 5.000

Figura 8 – Construção/manutenção naval. Apresentação do GT do EMA.

Nesta fase de análise, cabe aqui ressaltar que, após os estudos de viabilidade econômica e operacional, pode ocorrer a necessidade de fazer apenas uma concessão parcial

das atividades das OMPS, deixando assim de passar para o parceiro privado a totalidade das facilidades existentes. Esta posição pode ser bem entendida se entendermos o conceito de gasto de posse estratégica (GPE).

Em uma primeira avaliação podemos entender o GPE como sendo o montante das despesas administrativas e dos custos de manutenção e funcionamento (excluindo-se a mão de obra) de uma OMPS em um cenário de inexistência de serviços a serem prestados. Seria assim o volume de recursos orçamentários necessários para manter uma OMPS na hipótese de não haver a necessidade de nenhum serviço.

Cabe levar em consideração que este conceito não possui referência teórica, e foi assim considerado,

Gastos de Posse Estratégica (GPE) de uma OMPS correspondem aos valores totais dos gastos com materiais e serviços de terceiros a serem incorridos, pela MB, para a manutenção e o funcionamento das OMPS consideradas indispensáveis, em uma situação hipotética de inexistência de serviços a serem prestados, ou seja, com um nível de atividade igual a zero. (SILVA, DAVIS e VIVEIROS, 2008, p. 434)

Este conceito de GPE traz à tona a questão que parece ser fundamental para a definição das ações a serem planejadas. Qual o nível máximo de comprometimento de recursos orçamentários a MB define como aceitável para a manutenção das estruturas das OMPS evitando assim a entrada de parceiros privados com interesses diversos da MB?

O Projeto de Revitalização do AMRJ, atualmente em andamento, é um parâmetro que serve como base para esta decisão, tendo sempre em mente que o problema atual das OMPS é não possuir condições legais para gerar os recursos necessários para os investimentos na modernização de sua infra-estrutura.

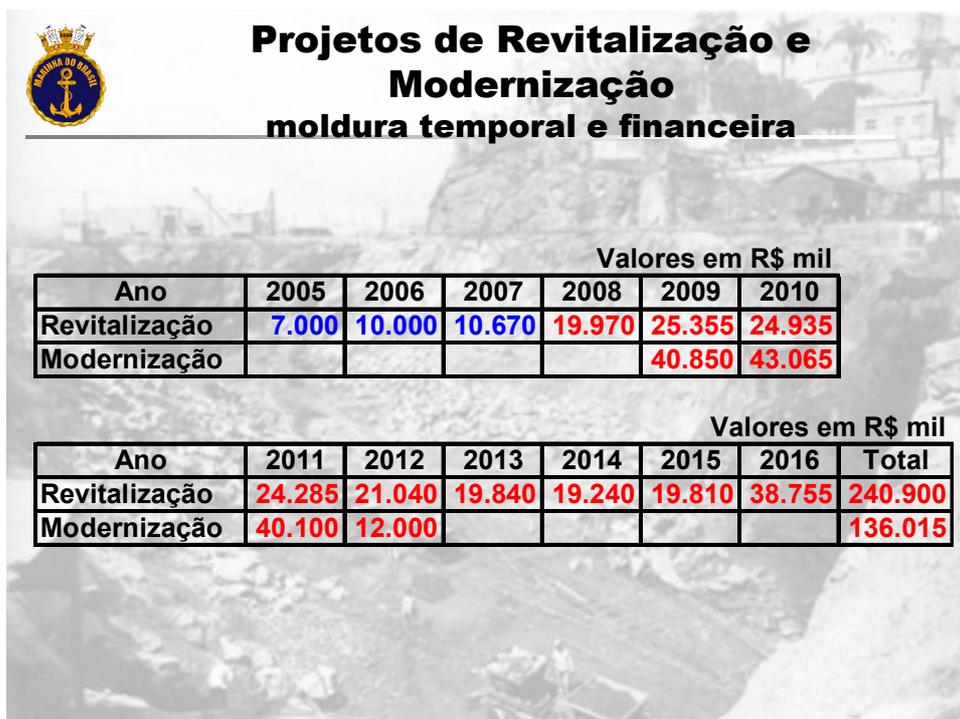


Figura 9 – Projeto revitalização AMRJ. Apresentação do GT do EMA.

4.3 As Diretrizes do Projeto

Tendo conhecimento do modelo das PPP, da sistemática OMPS e dos principais interesses dos parceiros temos agora que avaliar as diretrizes de um projeto de PPP. Em virtude dos estudos aqui levantados, relacionamos quatro diretrizes gerais indispensáveis na contratação de parceria público-privada: eficiência no emprego dos recursos da sociedade; transparência dos procedimentos; respeito aos interesses e direitos dos entes privados incumbidos da sua execução e responsabilidade fiscal na execução das parcerias.

Embora o AMRJ esteja em um processo de envelhecimento e obsolescência de seu parque industrial é inegável que existe uma grande potencialidade de execução de múltiplas tarefas na área de construção naval e manutenção de meios garantindo assim, com um planejado processo de modernização, um eficiente emprego de recursos tanto públicos quanto privados.

O delineamento minucioso dos aspectos técnicos, operacionais e de parâmetros financeiros aceitáveis, é com certeza a base para elaboração do projeto de parceria e fundamental para capacitar o setor público na tarefa de fiscalização da PPP depois de celebrado o contrato e na aferição de desempenho do parceiro privado. Esta capacidade fiscalizadora do Ente público é fundamental para a transparência de todos os atos envolvendo a PPP.

O interesse do setor privado pelo projeto estará diretamente relacionado a uma justa distribuição de riscos; a um conhecimento mútuo dos objetivos e direitos de ambas as partes; e a não existência de dúvidas quanto ao interesse do setor público em realizar o projeto, gerando assim condições sólidas para a concretização da parceria.

A responsabilidade fiscal na execução das parcerias está intimamente relacionada à existência de recursos orçamentários para a execução do projeto que se traduz na responsabilidade pelo não contingenciamento dos recursos destinados ao pagamento da contraprestação dos serviços, atendendo assim a controversa cláusula²⁶ da compatibilidade da duração dos contratos com a lei orçamentária anual.

Existindo a compatibilidade dos interesses do setor público e do setor privado e atendidas as diretrizes necessárias para um projeto de PPP, após os estudos preliminares sob os aspectos legais e operacionais, é necessário traçar uma estratégia de atuação de forma a garantir a observância dos princípios fundamentais da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório.

²⁶ Referência ao artigo 10, inciso II da Lei 11.079/2004 que condiciona a abertura da licitação a uma declaração de que as obrigações contratuais são compatíveis com a LDO e estão previstas na LOA.

4.4 As Lições das Experiências Internacionais

Percebe-se na experiência internacional que o ponto de partida para o sucesso de um projeto de parceria público-privada está na sensibilização do pessoal envolvido e no preparo do agente público antes do início da aplicação deste tipo de contrato. Aqui, não se trata de experiência própria em projetos de PPP, que será adquirida com o tempo, mas sim de uma sólida fundamentação nos aspectos técnicos, financeiros e legais existentes neste tipo de parceria. Um projeto deve ser muito bem estudado com escopos bem definidos e mecanismos eficazes de solução de controvérsia que previnam acontecimentos inesperados e inviabilizem a continuidade do projeto. Deste modo, estes projetos requerem um planejamento com adequada avaliação do risco de demanda²⁷, capacidade de financiamento²⁸ e viabilidade técnica e operacional.

É igualmente consenso afirmar que nos contratos de PPP devem ser estabelecidos parâmetros para acompanhamento e monitoramento do projeto com a existência de agências reguladoras realmente técnicas, autônomas, independentes e voltadas para controle de resultados e metas.

É destaque que nos diversos contratos executados ou em execução, a alocação de riscos foi fundamental para obrigar ao parceiro privado cumprir prazos e padrões de qualidade a custos previamente definidos e aumentar a eficiência do projeto com menores custos e maiores receitas. Outra questão que merece ser destacada é o denominado risco político onde as incertezas do cenário político são intangíveis, principalmente no Brasil, onde este tipo de contrato ainda não possui tradição. Sendo um projeto longo, que pode ser de até 35 anos, a volatilidade política neste período, que abrange quase nove mudanças de governo, pode fazer com que se crie um novo risco na avaliação do projeto.

²⁷ É a responsabilidade do setor privado em garantir o volume necessário de serviços para a viabilidade do negócio.

²⁸ Outra grande facilidade para o setor privado é a facilidade de financiamento neste tipo de parceria.

4.5 Alternativas ao Modelo das PPP

Criar alternativas ao modelo das PPP acarreta, a princípio, a necessidade de dispor de recursos orçamentários suficientes para, ao menos, a manutenção das OM. É preciso então averiguar a viabilidade de outras soluções propícias para os interesses da MB.

Neste escopo iremos apresentar alternativas para a implantação do modelo de PPP no caso do AMRJ. O direcionamento para o AMRJ é decorrente de ser esta OM a principal OMPS-I e ser motivo de constantes estudos para a melhoria da sua performance tendo em vista a sua alta importância estratégica.

4.5.1 Mudança da Personalidade Jurídica

A possibilidade de mudança de personalidade jurídica está prevista na Constituição Federal de 1988, no seu art. 37, inciso XIX, que prevê a instituição de entidade da Administração Indireta mediante aprovação de lei específica. Vide o dispositivo:

Inciso XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação. (BRASIL, 1988)

No Brasil, como exemplo de mudança de personalidade jurídica podemos citar o Departamento de Correios e Telégrafos, subordinado ao Ministério das Comunicações que se transformou na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

Contudo, para ocorrer esta hipótese, seria necessário que esta mudança estivesse relacionada com uma estruturação da burocracia administrativa, com vistas à melhoria no desempenho das funções públicas prevista no Decreto-Lei da Reforma Administrativa.

Esta iniciativa traria como benefício uma flexibilização na gestão pública, mormente na administração de pessoal e na contratação de bens e serviços. Nesta alternativa, verifica-se que o sucesso da iniciativa de mudar a personalidade jurídica do AMRJ depende primordialmente, de estudo detalhado de legalidade e viabilidade econômico-financeira a ser executado no âmbito do Ministério da Defesa. Como fator de convencimento de eventual projeto nesse sentido poderia ser levantado o argumento de que esta transformação levará á uma desoneração do Estado, uma vez que o Tesouro deixará de arcar com considerável parcela de despesas de custeio.

Apesar de a possibilidade legal do Arsenal mudar sua personalidade jurídica, mesmo considerando o esforço político e administrativo para convencimento quanto às vantagens para o cumprimento da missão da Marinha, a incerteza do sucesso dessa alternativa e a possibilidade de demora no seu desfecho mostram que este caminho não se mostra como uma solução de curto e médio prazos.

Como fator de fraqueza para esta iniciativa temos o fato da Marinha do Brasil já ter como entidade vinculada, a Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON), cujas atividades são bem similares às atividades do AMRJ.

4.5.2 O Emprego da EMGEPRON

Conforme visto no item anterior mudar a personalidade jurídica do AMRJ tornando-a uma empresa pública poderia ocasionar uma duplicidade de empresas com objetivos similares e vinculadas ao mesmo órgão, o Ministério da Defesa.

Então podemos partir para a alternativa de passar a gestão da infra-estrutura industrial do AMRJ para a EMGEPRON, possibilitando um enxugamento da estrutura organizacional do AMRJ e aproveitando as vantagens competitivas da EMGEPRON, tais

como a possibilidade de contratação de mão de obra especializada, o uso de ferramentas modernas na área de gestão, marketing institucional e possibilidade de captação de recursos no mercado.

Esse modelo atuaria em um dos principais problemas na gestão do AMRJ que é o gerenciamento de recursos humanos, resolvendo a questão de captação e reposição de mão de obra especializada e poderia mediante um estudo técnico-jurídico propor outros tipos de parceria com a iniciativa privada de modo a captar recursos para a revitalização e modernização do AMRJ. Esta alternativa é viável e não pode ser descartada, uma vez que a EMGEPRON não está impedida de participar como gestora de um contrato de PPP, nem como parceira pública.

Cabe destacar que a EMGEPRON já possui um arcabouço legal para contratação que é o Art. 24, Inciso VIII da Lei nº 8.666/93 e possui na sua lei de criação, Lei 7.000/1982, a previsão legal de atuação na gestão do AMRJ, conforme disposto no Artigo 2º, “A EMGEPRON terá por finalidade: II - gerenciar projetos integrantes de programas aprovados pelo Ministério da Marinha; e III - promover ou executar atividades vinculadas à obtenção e manutenção de material militar naval”.²⁹

4.5.3 A Autonomia de Gestão

²⁹ Disponível em <<https://www.emgepron.mar.mil.br/index/index.php>>.

A Lei nº 9724, de 1º de dezembro de 1998, estabeleceu o conceito de autonomia gerencial, orçamentária e financeira das Organizações Militares Prestadoras de Serviço. Dentro da autonomia gerencial estabelecida pela Lei podemos destacar o Artigo 7º,

É autorizada, no âmbito da Marinha, a contratação de até dez mil empregados, de nível superior e médio, conforme programação a ser aprovada em ato conjunto dos Ministros de Estado da Marinha e da Administração Federal e Reforma do Estado. (BRASIL, 1998).

A autonomia financeira permitiria a geração de receitas pela cobrança dos serviços prestados tanto a órgãos da Marinha como a demais órgãos e entidades governamentais ou não, nacionais ou estrangeiras com o consequente custeio de suas próprias despesas. Estas receitas seriam utilizadas na própria OM, conforme consta no Artigo 4º,

Os créditos correspondentes às receitas auferidas pela prestação de serviços, conforme previsto no inciso III do art. 1º, serão integralmente disponibilizados para movimentação e empenho. (BRASIL, 1998)

É inegável que a regularização e a implementação efetiva desta autonomia de gestão em muito contribuiria para a solução dos atuais problemas das OMPS. Apesar de não haver indícios de preocupação com a sua regulamentação, este modelo deve ser perseguido, pois sua legislação permanece em vigor e sua aplicação traria enormes benefícios para a MB, a despeito dos estudos necessários para a efetiva implantação de PPP na MB.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho procurou, inicialmente, registrar a trajetória de implantação do instrumento das parcerias público-privadas em continuação a um processo de busca de eficiência do Estado por meio de vários novos Sistemas como o caso das OMPS. Começamos na década de 90, recordando que o processo de desestatização ocorrido nos países desenvolvidos aliado a uma fase de crises cambiais impulsionou uma onda de reformas em praticamente todos os países do globo, alterando as relações entre o setor público e privado. Neste contexto, o Reino Unido, em 1992, estabeleceu o *Private Finance Initiative*, cuja meta seria desenvolver projetos prioritários para o país, por meio de financiamento privado, permitindo alavancar investimentos sem o correspondente aporte de dinheiro público, sendo considerado assim o berço do instrumento da PPP.

Neste cenário, a Marinha do Brasil buscava um novo Sistema que pudesse mensurar os custos de suas Organizações Militares industriais e prestadoras de serviço, tendo em vista serem estas OM as que mais demandavam recursos para a sua manutenção. Esta informação sobre os custos de produção seria então altamente relevante na medida de poder fazer uma correlação com outros setores que desenvolvessem atividades similares de modo a efetuar uma comparação qualitativa. A criação do Sistema OMPS, em 1994, representou uma mudança de cultura na MB, com a inclusão de novos dados no processo decisório, ou seja, a cultura de custos e de gestão.

Perseguindo o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e por entender que investimentos em infra-estrutura geram crescimento e a escassez de recursos é um grande obstáculo, na medida em que impedem a realização de obras necessárias a este crescimento, começa o governo brasileiro a procurar na iniciativa privada uma forma de fomentar projetos prioritários sem os altos gastos necessários. Esta nova visão é consolidada com o advento da

Lei Federal nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que trata de concessões e permissões de serviços públicos, determinando regras para que esses serviços fossem transferidos para o setor privado, com o propósito de mantê-los, ampliá-los e adequá-los a padrões de excelência.

Com a crescente necessidade por melhorias nos serviços de infra-estruturas brasileiros e de forma a apresentar uma nova sistemática de participação do Governo, foi então editada a Lei Federal nº. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que instituiu as normas gerais para a licitação e contratação de parceria público-privada, regulamentando o instrumento da PPP de forma a fixar o conceito legal do contrato, definir as diferentes modalidades e elaborar as características singulares de cada modalidade no âmbito da Administração Pública.

Após descrever o cenário com um histórico comentado, partimos então para narrar dois fatos conflitantes nesta trajetória que é a falta de investimento no parque industrial das OMPS-I acarretando a sua obsolescência e a Edição da Estratégia Nacional de Defesa que prevê um substancial aumento dos meios navais pressionando ainda mais o processo de manutenção.

Foi assim explicado que os recursos necessários para a manutenção e funcionamento das OMPS deveriam ser obtidos em contrapartida à prestação de serviços, sendo necessário, contudo, aporte de recursos para a sua modernização, o que foi prejudicado devido aos constantes cortes no orçamento. Outro ponto identificado para a obsolescência do parque industrial das OMPS foi o fator mão de obra que é um dos fatores que mais causa impacto nos custos de uma OMPS. O estudo pormenorizado deste fator de produção converge para a falta de pessoal qualificado devido ao envelhecimento da mão de obra e uma política ineficaz de capacitação de pessoal. Atualmente, somente com a regulamentação decorrente do contrato de gestão, os recursos humanos e financeiros poderão ser utilizados com maior

flexibilidade o que contribuirá para desonerar os recursos que precisam ser investidos nos processos de revitalização e modernização das OMPS-I.

Enquanto se aguarda a regulamentação dos contratos de Gestão demonstramos que, com que se espera da Estratégia nacional de Defesa, o Planejamento estratégico facilitará a execução, o acompanhamento e as mudanças que fatalmente serão necessárias no decorrer das ações do processo de revitalização e modernização das OMPS-I, estando o destino dessas organizações diretamente relacionado à qualidade de seus planejamentos. As ações decorrentes da END exigirão das OMPS maior capacidade de manutenção dos seus meios e para isto, as OMPS precisarão ser capazes de planejar o seu crescimento de forma que o seu parque industrial esteja em condições de atender aos meios atuais e futuros, tanto nos aspectos materiais e de pessoal. Destacamos também que em uma estrutura tão complexa, a integração dos processos produtivos e administrativos por meio de um sistema de informações gerenciais e de suporte à decisão é fundamental para facilitar a utilização do conhecimento adquirido.

O estudo então se volta para exemplificar as modalidades de concessão nos contratos de PPP e relacionar suas principais características para, em seguida, delinear as condições ao desenvolvimento de parcerias público-privadas, sob o enfoque de angariar recursos na iniciativa privada e promover o processo de modernização das OMPS, apresentando também, alternativas a este instrumento para o caso do AMRJ.

Foi assim interpretado que, após conhecermos o modelo das PPP e a sistemática OMPS para que sejam desenvolvidos projetos de PPP é necessário que sejam compatibilizados os interesses dos parceiros privados e os interesses das OMPS-I. Apreciamos que, como consequência do crescimento de encomendas no setor naval, todos os setores relacionados ao transporte marítimo estão iniciando um período bastante próspero e este cenário altamente favorável oferece um grande atrativo para o setor privado nacional de

entrar em um mercado bastante aquecido. Por outro lado, as OMPS têm a necessidade de modernizar o seu parque industrial para efetuar com eficácia a manutenção dos atuais e futuros meios navais. Nesta fase da análise cabe aqui explicar que, após os estudos de viabilidade econômica e operacional, pode ocorrer a necessidade de fazer apenas uma concessão parcial das atividades das OMPS, deixando assim de passar para o parceiro privado a totalidade das facilidades existentes. Esta posição pode ser bem entendida quando demonstramos o conceito de gasto de posse estratégica que traz a questão que parece ser fundamental para a definição das ações a serem planejadas. Qual o nível máximo de comprometimento de recursos orçamentários a MB define como aceitável para a manutenção das estruturas das OMPS, evitando assim a entrada de parceiros privados com interesses diversos da MB?

Neste trabalho, também relacionamos alternativas para a implantação do modelo de PPP no caso do AMRJ, tendo em vista ser esta OM a principal OMPS-I e ser motivo de constantes estudos para a melhoria da sua performance tendo em vista a sua alta importância estratégica. As seguintes alternativas foram levantadas: mudança da personalidade jurídica, emprego da EMGEPRON e implementação da autonomia de gestão. A possibilidade de mudança da personalidade jurídica do AMRJ encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, a despeito de ser necessário um grande esforço político e administrativo para convencimento quanto às vantagens para o cumprimento da missão da Marinha. Outra alternativa seria passar a gestão da infra-estrutura industrial do AMRJ para a EMGEPRON, possibilitando um enxugamento da estrutura organizacional do AMRJ e aproveitando as vantagens competitivas da EMGEPRON, tais como a possibilidade de contratação de mão-de-obra especializada, o uso de ferramentas modernas na área de gestão, marketing institucional e possibilidade de captação de recursos no mercado. A autonomia de gestão permitiria que a geração de receitas pela cobrança dos serviços fosse utilizada na própria OM. É inegável que

a regularização e a implementação efetiva desta autonomia de gestão em muito contribuiria para a solução dos atuais problemas das OMPS.

O fluxo que um projeto passível de ser executado por meio de PPP deve percorrer parte inicialmente da seleção dos projetos existentes na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Esta carteira de projetos é constituída por projetos enviados por todos os Ministérios quando provocado pelo MP. Em uma segunda fase são analisados e escolhidos aqueles que melhor se encaixam nos objetivos estratégicos do Governo. Cabe também explicar que o Banco Mundial é o principal interessado em divulgar e financiar as PPP e que o MP já possui essa linha de crédito para viabilizar os projetos que forem selecionados nos seus aspectos técnicos, econômico-financeiros e jurídicos. Então, caso se decida por essa linha de ação, a MB não terá ônus na realização dos estudos.

Em razão dos poucos conhecimentos acumulados e da complexidade dos contratos, avaliamos ser recomendável estabelecer um Grupo de Trabalho (GT), específico para cada projeto de PPP, com a participação de representantes dos diversos setores da MB, de modo a buscar contato com outras esferas de governo e instituições extra-MB que possam prestar apoio técnico na elaboração das especificações contratuais.

Por se tratar de um tema envolvendo várias áreas de conhecimento, avaliamos também ser necessária a criação de uma assessoria especializada de PPP na MB que atuaria como um elo com os vários setores da iniciativa privada e prestaria apoio técnico aos demais Setores da MB que desejassem apresentar propostas de projeto ao MP.

Das considerações apreciadas concluímos que o estabelecimento de um projeto de operação dos órgãos da MB destinados ao reparo e à manutenção dos meios navais, atende as diretrizes necessárias para uma parceria entre a MB e um ente privado e poderia trazer como legado a pretendida revitalização/modernização do parque industrial do AMRJ.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Gabinete do Comandante da Marinha. **Circular nº 01, de 4 de janeiro de 2011**. Brasília, DF, 2011. Orientações do Comandante da Marinha.

BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. **Circular nº 08, de 30 de dezembro de 2010**. Brasília, DF, 2010. Parceria Público-Privada.

_____. **Circular nº 17, de 4 de julho de 2003**. Brasília, DF, 2003. Administração dos Recursos Oriundos do Contrato entre a Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON) e as Organizações Militares Prestadoras de Serviços Industriais (OMPS-I).

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 19 ago. 2011.

_____. **Decreto Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 19 ago. 2011.

_____. **Decreto nº 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. Brasília, DF. Disponível em: <<http://jusbrasil.com.br/legisla%C3%A7%C3%A3o/111409/decreto-3011-99>>. Acesso em: 19 ago. 2011.

_____. **Decreto nº 5.977, de 01 de dezembro de 2006**. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 11.079/2004, que dispõe sobre a aplicação às PPP das Leis 8.987/1995 e 9.074/1995, para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem utilizados em modelagem de PPP, no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5977.htm>. Acesso em: 19 ago. 2011.

_____. **Estratégia Nacional de Defesa**, Brasília, DF, 2008. Disponível em <http://www.fab.mil.br/portal/defesa/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em 19 ago. 2011.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças

públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp101.htm>. Acesso em: 19 ago. 2011.

_____. **Lei nº 7.000 de 09 de junho de 1982.** Autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Gerencial de Projetos Navais- EMGEPRON e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7000.htm>. Acesso em: 24 ago. 2011.

_____. **Lei nº 8.031 de 12 de abril de 1990.** Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.leidireito.com.br/lei-8031.html>>. Acesso em: 24 ago. 2011.

_____. **Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 19 ago. 2011.

_____. **Lei nº 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. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em: 24 ago. 2011.

_____. **Lei nº 9.724 de 1 de dezembro de 1998.** Dispõe sobre a Autonomia de Gestão das Organizações Militares Prestadoras de Serviço da Marinha e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.leidireito.com.br/lei_9724.html>. Acesso em: 19 ago. 2011.

_____. **Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 24 ago. 2011.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria nº 614, de 21 de agosto de 2006.** Estabelece normas gerais à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de PPP. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/ppp/downloads/Portaria_614_210806.pdf. Acesso em: 19 ago. 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Resolução nº 2, de 19 de setembro de 2005.** Autoriza o Coordenador da Comissão Técnica das PPP (CTP) a criar forças-tarefas para implementação de projetos de PPP. As forças-tarefas serão compostas por representantes do MP, do MF, da Casa Civil e do respectivo Ministério setorial. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/hosites/ppp/conteudo/legisla%C3%A7%C3%A3o/arquivos_down/050919_re_s_02.pdf>. Acesso em: 19. Ago. 2011.

BRASIL. Secretaria Geral da Marinha. **SGM-304: Normas Sobre Contabilidade das Organizações Militares Prestadoras de Serviços (OMPS)**. Brasília, DF, 2008. 2 v.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 52, de 04 de julho de 2007**. Dispõe sobre o controle e a fiscalização de procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de PPP, a serem exercidos pelo TCU. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/hosites/ppp/conteudo/legisla%C3%A7%C3%A3o/arquivos_down/070704_in_tcu_52.pdf>. Acesso em: 19. Ago. 2011.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública**. 8. Ed. São Paulo, Atlas, 2011.

FERREIRA, Ademilson; CABRELLI, Fantine Lígia. Contabilidade gerencial como ferramenta no processo de tomada de decisão. **Revista científica eletrônica de ciências contábeis**, São Paulo, n. 9, 2007. Disponível em: <<http://WWW.revista.inf.br/contabeis09/pages/artigos/cc-edic09-anoV-art02.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. São Paulo, Saraiva, 2005.

PEREIRA, Mauro César Rodrigues. **A Sistemática OMPS**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 1994. Palestra proferida aos alunos do CPEM/2004.

SILVA, A. S.; DAVIS, M. D.; e VIVEIROS, A. R. **Contabilidade de Custos na Administração Pública: o Estabelecimento dos Gastos de Posse Estratégica na Marinha do Brasil**. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 4, p. 421-440, out./dez. 2008.

SILVA, I. L.; DRUMOND, R. B. A Necessidade da Utilização de Sistema de Custos e de Indicadores de Desempenho na Administração Pública. In: **Congresso USP de Controladoria e Contabilidade**, São Paulo, 4. , 2004. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos42004/128.pdf>>. Acesso em 15 ago. 2011.

ZENTGRAF, Maria Christina. **Introdução ao estudo da metodologia científica**. Rio de Janeiro: COPPEAD/UFRJ, 2006.

