

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG (IM) AGOSTINHO SANTOS DO COUTO

A REVITALIZAÇÃO DO ARSENAL DE MARINHA DO RIO DE JANEIRO POR MEIO
DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA.

Rio de Janeiro

2007

CMG (IM) AGOSTINHO SANTOS DO COUTO

A REVITALIZAÇÃO DO ARSENAL DE MARINHA DO RIO DE JANEIRO POR MEIO
DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA.

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

Orientador: CMG (IM-RM1) CARLOS
EDUARDO BRANDÃO DE ALBUQUERQUE
ALVES

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2007

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à memória de meus pais,
à minha esposa e aos meus filhos.

AGRADECIMENTOS

Após intensa pesquisa e dedicação, é concluída mais uma etapa na busca do conhecimento. Ao ultimar este relatório de pesquisa, faz-se mister oferecer um preito de gratidão àqueles que contribuíram para que eu aqui chegasse. Sou profundamente grato à minha esposa Denise que, voluntariamente, “abandonou-me” na frente do computador, durante os longos períodos em que estive confeccionando este relatório, muitas vezes pela madrugada, entendendo que não podia lhe dar a atenção sempre devida. Aos meus filhos Beatriz e Daniel, pela compreensão dos momentos em que estive ausente para dedicar-me à pesquisa. A meus pais, *in memoriam*, que estão presentes, desde sempre, em todas as fases da minha vida. Ao Capitão-de-Mar-e-Guerra (IM-RM1) Carlos Eduardo Brandão de Albuquerque Alves, meu orientador, por ter contribuído sobremaneira para a confecção deste trabalho, graças aos incentivos e às sugestões corretas e profissionais. Ao Capitão-de-Mar-e-Guerra (EN) Sidney dos Santos Neves, Diretor do Centro de Projetos de Navios (CPN); e ao Sr. Sergio Bacci, consultor do Grupo Libra, que me concederam um espaço nas movimentadas agendas para serem entrevistados sobre suas atividades e experiências no setor de construção e reparo naval, enriquecendo em muito este relatório. Aos meus antigos companheiros da Subchefia de Planejamento e Avaliação do EMA, por sua importante colaboração. Ao meu amigo e padrinho Capitão-de-Mar-e-Guerra (EN) Mário Ferreira Botelho, por compartilhar seu conhecimento e dados sobre o assunto. E aos meus companheiros do Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM) de 2007, por seu incentivo, apoio e debates esclarecedores.

Cabe um agradecimento especial à Marinha do Brasil que, por sua parceria com o COPPEAD, além da oportunidade que me foi concedida para realizar um curso de alto nível, inspirou-me quanto à possibilidade de uma parceria público-privada bem sucedida no meio militar.

Expresso minha mais profunda gratidão a Deus, por minha vida, minha saúde, minha família e pelo discernimento que me concedeu na elaboração deste relatório.

EPÍGRAFE

A esperança tem duas filhas lindas, a indignação e a coragem: a indignação nos ensina a não aceitar as coisas como estão; a coragem, a mudá-la.

Santo Agostinho, doutor da igreja e filósofo.

RESUMO

A Marinha do Brasil possui um projeto, em andamento, que visa à modernização da infraestrutura do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, sendo que os recursos orçamentários alocados, anualmente, no Orçamento da União, são insuficientes para custear o projeto. Uma Parceria Público-Privada tem o potencial de viabilizar financeiramente o projeto e trazer benefícios diretos tanto para a Marinha do Brasil, em termos de disponibilidade de navios e embarcações e capacitação tecnológica para reparos e construção naval militar, quanto para a sociedade em geral, pela geração de empregos e renda e pelo incremento da indústria naval brasileira. Com o objetivo de identificar a fundamentação normativa para o estabelecimento de uma Parceria Público-Privada entre um órgão privado e a Marinha do Brasil, são analisadas a legislação, as políticas governamentais e as diretrizes vigentes no Brasil sobre o tema. A pesquisa prossegue com o estudo das experiências internacionais, mormente no que tange à defesa nacional, e do modelo brasileiro de Parceria Público-Privada. Finalmente, efetua-se o exame da situação atual da indústria naval brasileira, com foco nos nichos de mercado de construção de navios militares e reparo naval, e das características do Arsenal de Marinha e de seu projeto de revitalização, com o propósito de identificar um possível interesse de órgãos privados em participar deste projeto, por meio de uma PPP. São apontadas as possíveis vantagens e desvantagens de se empregar as parcerias para modernizar o Arsenal de Marinha e sugerem-se as seguintes recomendações para viabilizar uma eventual contratação dessa modalidade de concessão para a revitalização do Arsenal de Marinha: redimensionar o projeto de revitalização, com o auxílio, se possível, de assessores ligados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; efetuar contatos com o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal, a fim de que o projeto seja incluído no Plano de Parcerias Público-Privadas por aquele comitê; e modelar econômica e financeiramente o projeto, com foco nos fatores de força do Arsenal de Marinha e nas contraprestações que poderão ser alocadas ao parceiro privado, para torná-lo atrativo no certame licitatório. Adicionalmente, é sugerido um estudo sobre a transformação do Arsenal de Marinha em uma empresa pública de direito privado, com base nos casos dos estaleiros ASMAR, chileno, e SIMA, peruano.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada. Modernização de estaleiro. Restrições orçamentárias. Administração Pública. Investimento. Financiamento. Construção Naval. Reparo Naval. Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro.

ABSTRACT

Brazilian Navy has a project in progress, aiming for the modernization of the infrastructure of Navy Dockyards in Rio de Janeiro, being that the budgetary allocated resources, annually, in the Federal Budget are insufficient to finance the project. A Public Private Partnership has a potential to fund the project besides bringing straight benefits to the Navy, in terms of availability of ships and vessels, and technological capability to ship repair and shipbuilding, as well as to the general public, because of the creation of jobs and corresponding income, and the growth of the Brazilian naval industry. With the purpose to identify the regulatory fundamentals for the establishment of a Public Private Partnership between private sector and the Navy, the legislation, the government policies and the directives in force in Brazil are analyzed on the subject matter. The inquiry continues with the study of the international experiences, chiefly related to national defense, and about the Brazilian model of Public Private Partnership. Finally, the examination of the current situation of the Brazilian naval industry takes place, with focus in construction of military ships and naval repair as market niches, and over the characteristics of the Navy Dockyards and its project of revitalization, with the rationale of identifying a possible interest of private companies to participate of a Public Private Partnership. As results, the possible advantages and disadvantages on employing a Public Private Partnership to modernize the Navy Dockyards are pointed and there are suggestions to adopt the following recommendations for allowing an eventual use of this kind of concession for the revitalization of the Navy Dockyards: to re-calculate the size of the project of revitalization, looking, as possible, for advisers' help, connected with the Ministry of Planning, Budget and Management; to make contacts with Federal Public Private Partnership Management Committee, asking the project be included in the Public Private Partnership Plan by that committee; and to model economically and financially the project, with focus in the power factors of the Navy Dockyards and in the installments that may be allocated to a private partner, to make it attractive in the bid. Additionally, a study is suggested on the conversion of the Navy Dockyards in a public enterprise abiding on private law, based on the cases of both Chilean shipyard ASMAR, and the Peruvian SIMA.

Keywords: Public-Private Partnership. Shipyard modernization. Budget constraints. Public administration. Investment. Financing. Shipbuilding. Ship repair. Navy Dockyards in Rio de Janeiro.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Principais estaleiros do Brasil e do Rio de Janeiro (Fonte: www.portalnaval.com.br).....	35
Figura 2 - Vista aérea dos Estaleiros SERMETAL e ENAVI-RENAVE.....	37
Figura 3 - Diques Almirante Jardim e Santa Cruz (Fonte: AMRJ).....	44
Figura 4 - Vista aérea do AMRJ (Imagem Google Earth®).....	45
Figura 5 - Posição relativa dos principais estaleiros em reparo naval da Baía da Guanabara.....	47
Gráfico 1 - Preço de navios por tonelagem bruta (Fonte: CEGN).....	40

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFRMM	- Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante
AMRJ	- Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro
ANTT	- Agência Nacional de Transportes Terrestres
ASMAR	- Astilleros y Maestranzas de la Armada
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDFMM	- Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante
CE	- Comissão Européia
CEGN	- Centro de Estudos em Gestão Naval
CF/88	- Constituição Federal de 1988
CGP	- Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal
CM	- Comandante da Marinha
CMN	- Conselho Monetário Nacional
CPN	- Centro de Projetos de Navios
CT-Aquaviário	- Fundo Setorial para o Setor de Transporte Aquaviário e Construção Naval
DGMM	- Diretoria-Geral de Material da Marinha
DirBaM	- Diretrizes Básicas da Marinha
EM	- Exposição de Motivos
EMA	- Estado-Maior da Armada
EMGEPRON	- Empresa Gerencial de Projetos Navais
EUA	- Estados Unidos da América
FGP	- Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas
FINEP	- Financiadora de Estudos e Projetos
FMM	- Fundo da Marinha Mercante
IFC	- International Finance Corporation
MB	- Marinha do Brasil
MD	- Ministério da Defesa
MDIC	- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MF	- Ministério da Fazenda
MoD	- Ministry of Defence (Reino Unido)
MP	- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MT	- Ministério dos Transportes
ODS	- Órgão de Direção Setorial
OMPS	- Organização Militar Prestadora de Serviços
ORCOM	- Orientações do Comandante da Marinha
PDN	- Política de Defesa Nacional
PEM	- Plano Estratégico da Marinha
PFI	- Project Finance Initiative
PIB	- Produto Interno Bruto

PL	- Projeto de Lei
PLD	- Política de Logística de Defesa
PLP	- Plano de Parcerias Público-Privadas
PMN	- Política Marítima Nacional
PNID	- Política Nacional da Indústria de Defesa
PPA	- Plano Plurianual do Governo Federal
PPP	- Parceria Público-Privada
PRM	- Programa de Reparelhamento da Marinha
PROGEM	- Programa Geral de Manutenção
Promef	- Programa de Modernização da Frota da Transpetro
SIMA	- Servicios Industriales de la Marina S.A.
SINAVAL	- Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e <i>Offshore</i>
SPE	- Sociedade de Propósito Específico
STN	- Secretaria do Tesouro Nacional
SYNDARMA	- Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima
TI	- Tecnologia da Informação
Transpetro	- Petrobras Transporte S. A.
EU	- União Européia
USN	- United States Navy
USP	- Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS.....	14
2 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP).....	23
O SETOR PRIVADO E A REVITALIZAÇÃO DO AMRJ.....	34
3 CONCLUSÃO.....	49
REFERÊNCIAS.....	53
APÊNDICES – Entrevistas.....	60

INTRODUÇÃO

A partir de 1998, os recursos orçamentários alocados à Marinha do Brasil (MB), destinados a investimentos, sofreram uma drástica redução, em função dos acordos do governo federal com o Fundo Monetário Internacional (FMI), que restringiram o acesso a operações de crédito externas. Esta fonte de financiamento era o principal suporte do Programa de Reaparelhamento da Marinha (PRM), cujo propósito é obter e modernizar navios, aeronaves e carros de combate. Desde aquela época, o PRM é conduzido em uma velocidade muito inferior à necessidade da Força.

Neste cenário adverso, julga-se relevante “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.” (BRASIL, 2007b, p. 7). Esses recursos alternativos têm potencial para desonerar o orçamento da MB e, conseqüentemente, ampliar a quantidade de demandas a serem atendidas, aí incluídos o PRM e o Programa Geral de Manutenção (PROGEM), este voltado para o reparo e a manutenção, preditiva e preventiva, das plataformas operativas da Marinha.

Os recursos destinados à MB, anualmente, no Orçamento da União, são insuficientes para custear o projeto de revitalização do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ) dentro do prazo desejado, o que pode degradar sobremaneira a infra-estrutura hoje existente e acarretar, dentre outros problemas: o acréscimo nos gastos com manutenção corretiva; aumento da possibilidade de acidentes nas oficinas e demais locais de trabalho; e comprometimento dos projetos de construção e reparo naval.

A execução desse empreendimento deverá trazer benefícios diretos tanto para a MB, em termos de disponibilidade de navios e embarcações – novos ou reparados – e capacitação tecnológica para reparos e construção naval, quanto para a sociedade em geral, na geração de empregos e renda; em incentivos à indústria naval brasileira; e para a ampliação da capacidade de garantir nossa soberania no mar.

Há algum tempo, em vários países, tais como Portugal, Reino Unido, Canadá e Irlanda, os governos, com restrições na sua capacidade tributária¹, encontraram na Parceria Público-Privada (PPP) um eficiente provedor de serviços públicos. Na área militar, os Estados Unidos da América já possuem vários contratos de PPP, sendo que a Marinha daquele país, conforme pesquisa realizada na Internet, no sítio *Navy Competitive Sourcing* (USN, 2002),

¹ Capacidade tributária, no caso citado, representa o direito do Governo de cobrar tributos.

apresenta um vasto conjunto normativo e infra-estrutura específica para o atendimento desse tipo de parceria.

No Brasil, as normas gerais para licitação e contratação de PPP foram instituídas pela Lei Federal nº 11.079, sancionada em 30 de dezembro de 2004 e, posteriormente, regulamentada por alguns Decretos e Portarias.

A Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP), por intermédio do Centro de Estudos em Gestão Naval (CEGN), conduz um projeto denominado “Implantação e Consolidação de Laboratório de Gestão de Operações e da Cadeia de Suprimentos da Indústria de Construção Naval”, que avalia nichos de mercado para construção e reparo naval, inclusive na área militar. Este projeto é realizado por encomenda da Petrobras Transporte S.A. (Transpetro) à Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

Diante da situação apresentada, cabe a indagação sobre a possibilidade de ser estabelecida uma PPP para executar a revitalização do AMRJ, de modo a viabilizar financeiramente o projeto. Para procurar responder a esta indagação, o presente trabalho, elaborado com base no tema “Parceria Público-Privada: perspectivas de aplicação na área militar”, foi subdividido em capítulos, para uma melhor análise, tendo sido ainda formuladas duas premissas, para facilitar o processo analítico. A primeira considera que a situação orçamentária da MB, no horizonte próximo, manter-se-á em níveis semelhantes aos do corrente exercício, decorrente da política macroeconômica do governo federal e das metas de superávit primário por este estabelecidas. Logo, permanecerão as dificuldades financeiras para que a execução do projeto de revitalização do AMRJ ocorra conforme planejado.

A segunda premissa avalia que a política de pessoal do governo federal continuará a inibir a contratação de servidores de nível médio e auxiliar, que representam a maior parcela dos trabalhadores do AMRJ. Como consequência, mesmo que o AMRJ seja modernizado de acordo com o atual planejamento, não haverá pessoal disponível para expandir as atividades de construção e reparo naval.

O capítulo dois analisa a legislação, as políticas e as diretrizes vigentes no país sobre o assunto, de modo a identificar a fundamentação normativa e doutrinária para o estabelecimento de uma PPP entre um órgão privado e a MB.

Já no terceiro capítulo, o propósito é apresentar a experiência internacional em PPP, com ênfase na defesa nacional, e o modelo brasileiro, a fim de identificar os principais fatores de motivação para que o setor privado se interesse em participar de uma PPP para a modernização da infra-estrutura do AMRJ.

O capítulo quatro analisa a situação atual da indústria naval no Brasil, os nichos de mercado relevantes para a MB e as características do AMRJ e de seu projeto de revitalização, com o propósito de apontar as vantagens e desvantagens de se adotar a PPP na modernização do AMRJ.

Na conclusão desta monografia, pretende-se subsidiar a tomada de decisão da Alta Administração Naval a respeito da celebração de PPP para alavancar recursos externos, destinados a atender às necessidades relacionadas ao projeto de revitalização do AMRJ.

1 LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS

1.1 A Constituição Federal e a legislação referente às PPP

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece, no art. 22, inciso XXVII, que “compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União [...], obedecido o disposto no art. 37, XXI [...]”. Este último artigo, vinculado à legislação infraconstitucional, preceitua:

[...] as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, **nos termos da lei**, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Adicionalmente, de acordo com nossa carta magna, “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”, cabendo à legislação complementar o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; os direitos dos usuários; a política tarifária; e a obrigação de manter serviço adequado (BRASIL, 1988, art. 175).

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, costumeiramente chamada de “Lei das Licitações”, regulamentou o art. 37 da CF/88, instituindo as normas para as licitações e para os contratos da Administração Pública, referentes a obras, serviços, compras, alienações e locações, no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1993).

O artigo 175 da CF/88 foi regulamentado somente com a publicação das Leis nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, e 9.074, de 7 de julho de 1995, que estabelece as normas para a outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos (BRASIL, 1995a; BRASIL, 1995b). Estes dois diplomas legais, em conjunto com a Lei nº 8.666/93, regulavam todos os contratos administrativos celebrados por órgãos públicos, antes da efetivação do ingresso das PPP no conjunto normativo pátrio.

Em 30 de dezembro de 2004, foi sancionada a Lei nº 11.079, que instituiu as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. A tramitação dessa lei no Congresso demorou cerca de um ano, uma vez que o respectivo projeto de lei foi apresentado à Câmara dos Deputados em 10 de novembro de 2003, por meio da Mensagem nº 623 do Presidente da República.

1.1.1 A Lei nº 11.079/2004 e suas características

A assim denominada “Lei das PPP” é constituída por sete capítulos, dos quais serão apresentadas, nesta seção, as principais características.

No primeiro capítulo, é fixado o objeto e definido o âmbito de aplicação da lei, sendo definida a PPP como “o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa” (BRASIL, 2004). A concessão patrocinada é aquela na qual o ressarcimento do parceiro privado será feito pelo setor público, sob forma de contraprestação pecuniária, e pelo usuário do serviço ou obra pública disponibilizada, por meio de tarifa. Já a concessão administrativa, por seu turno, é a modalidade de contratação da prestação de serviços, da qual a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou o fornecimento e instalação de bens, e pela qual indeniza, sob a forma de contraprestação, a totalidade do serviço prestado ou disponibilizado pelo setor privado.

Este capítulo da lei traz, ainda, a vedação à celebração de contratos de PPP cujo valor seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais); cujo período de execução seja inferior a cinco anos; ou que tenham, como objeto único, o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública. São ainda estabelecidas várias diretrizes a serem observadas na contratação das PPP:

- eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
- indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;
- transparência dos procedimentos e das decisões;
- repartição objetiva de riscos entre as partes; e
- sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

Dessas diretrizes, destaca-se a que trata da eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade, por deixar claro que o interesse público deve prevalecer na administração governamental, além de ressaltar o princípio da eficiência, pelo qual, segundo Poltronieri (2005), a atuação administrativa deve gerar os efeitos desejados, com o propósito de atender às demandas da sociedade.

No capítulo segundo, é definida a relação contratual das parcerias, prevendo-se, em especial, a repartição dos riscos e as condições de sustentabilidade financeira do contrato. Também é limitado o prazo de vigência contratual, que não deverá ser inferior a cinco, nem superior a 35 anos, já incluídas eventuais prorrogações.

Julga-se importante ressaltar que o pagamento ao parceiro privado só poderá ocorrer após a efetiva disponibilização do objeto da PPP, seja total ou parcial, conforme previsto em contrato. Além disso, o pagamento poderá estar vinculado ao desempenho do parceiro privado, conforme metas contratuais estabelecidas. Ressalta-se que a contraprestação da Administração Pública Federal ao parceiro privado poderá ser feita por:

- ordem bancária;
- cessão de créditos não tributários;
- outorga de direitos perante a Administração Pública¹;
- outorga de direitos sobre bens públicos de domínio da União; ou
- outros meios admitidos em lei.

O terceiro capítulo trata das garantias referentes às obrigações pecuniárias da administração pública. Essas garantias pretendem fortalecer a confiança do agente privado em assumir a responsabilidade integral pelo investimento no projeto que for objeto da parceria.

Vale a pena destacar, no que se refere ao escopo desta pesquisa, que as obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública poderão ser garantidas, entre outras, pela vinculação de receitas. Neste caso específico, registre-se que a MB tem direito a receber uma parcela considerável de “royalties” sobre a exploração de petróleo na plataforma continental, que se destina a permitir que sejam fiscalizadas e protegidas as atividades econômicas das áreas de produção de petróleo e gás natural localizadas naquela região das águas jurisdicionais brasileiras (BRASIL, 1989; BRASIL, 1997).

Entende-se ainda que, entre os recursos que poderiam ser utilizados para sustentar financeiramente as contrapartidas à revitalização do AMRJ, por intermédio de uma PPP, além dos “royalties” do petróleo, estão os do Fundo Setorial para o Setor de Transporte Aquaviário e Construção Naval (CT – Aquaviário), do Ministério de Ciência e Tecnologia, constituído

¹ Esses direitos podem incluir tributos e exploração de atividades públicas, entre outros.

por parcela do produto da arrecadação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) que cabe ao Fundo da Marinha Mercante (FMM)² e que tem como foco:

- o financiamento de projetos de pesquisa e desenvolvimento voltados a inovações tecnológicas nas áreas do transporte aquaviário, de materiais, de técnicas e processos de construção, de reparação e de manutenção;
- a capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento de tecnologias e inovações voltadas para o setor aquaviário e de construção naval; e
- o desenvolvimento de tecnologia industrial básica e implantação de infraestrutura para atividades de pesquisa (BRASIL, 2004a).

No capítulo quarto, é estipulado que, antes da celebração do contrato, deverá ser constituída uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria, controlada pelo parceiro privado. Neste caso, a empresa ou empresas vencedoras do certame licitatório deverão constituir uma nova empresa, em sociedade com o órgão ou entidade que promove a parceria, vedada à Administração Pública ser titular da maioria do capital votante da SPE. Este último ponto é importante porque impede que o contratante, no caso o setor público, seja, na prática, parceiro de si mesmo, inviabilizando o propósito da parceria e transformando-a em uma concessão comum.

O capítulo quinto fixa a Concorrência como a modalidade de licitação a ser empregada para escolher o parceiro privado, nos moldes disciplinados pela Lei nº 8.666/93, admitindo-se, todavia, a inversão das fases de habilitação e julgamento da melhor proposta e o oferecimento de lances em viva voz, tal qual ocorre na licitação pela modalidade Pregão. Não há previsão de contratação de parceria por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

Entre os critérios para julgamento das propostas dos licitantes, poderá ser incluído o de menor valor da contraprestação a ser paga pelo setor público. A lei também demanda que haja a previsão do objeto da PPP no Plano Plurianual do Governo Federal (PPA) e que as minutas do instrumento convocatório e do contrato sejam submetidas à audiência pública, antes da abertura do certame. É exigida, ainda, a demonstração do interesse público para a contratação, justificando-se a opção pela PPP, deixando claro e inequivocamente demonstrado à sociedade que a parceria é, efetivamente, a melhor opção para o caso concreto.

A administração pública deve estabelecer metas de desempenho como condição para liberação da remuneração do parceiro privado. De acordo com o objeto, o edital da licitação poderá exigir uma garantia da proposta dos licitantes, limitada a 1% do valor estimado para o objeto. Adicionalmente, é prevista, de forma heterodoxa para a administração

² Conforme a Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, art. 17, § 1º.

pública, por se tratar de um mecanismo privado de resolução de disputas, a arbitragem para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato³.

O capítulo sexto prevê a criação de um órgão público para administrar e gerir as parcerias que envolverem os órgãos e entidades da esfera federal, denominado Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal (CGP), a quem cabe, entre outras competências, definir os projetos prioritários para contratação por PPP e autorizar a abertura do processo licitatório, aprovando seu edital⁴. Nas reuniões do CGP convocadas para examinar os projetos de PPP, deverá estar presente um representante do órgão da Administração Pública direta sob cuja jurisdição ou competência esteja o objeto da parceria em análise, ou seja, no caso de serem analisados projetos de interesse da MB, um representante do MD deverá comparecer à respectiva reunião.

Este mesmo capítulo autoriza a criação de um Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP), de natureza privada e patrimônio próprio, com o propósito de prestar garantia do adimplemento das obrigações pecuniárias contraídas pelos parceiros públicos federais. A integralização do capital do FGP foi regulamentada pelo Decreto nº 5.411, de 6 de abril de 2005, sendo o aporte inicial de ativos realizado em 14 de dezembro de 2005, no valor aproximado de R\$ 3,4 milhões, em ações do Banco do Brasil, Companhia Vale do Rio Doce e Eletrobrás.

Finalmente, o sétimo capítulo estabelece que as diretrizes para a concessão de crédito destinado ao financiamento e a consolidação das contas públicas, aplicáveis aos contratos de PPP, serão controladas, respectivamente, pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)⁵.

É importante observar, quanto às penalidades aplicáveis nos casos de violações legais aos contratos de PPP, conforme registrado por Poltronieri (2005), que devem ser observados, no que couber, os dispositivos da lei que trata da improbidade administrativa⁶; da lei que versa sobre os crimes de responsabilidade⁷; do Código Penal⁸; e da legislação que abrange os crimes fiscais⁹.

³ A arbitragem é regulamentada pela Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.

⁴ O CGP foi criado e regulamentado pelo Decreto nº 5.385, de 4 de março de 2005.

⁵ As disposições desse capítulo da lei foram regulamentadas pela Resolução nº 3.331, de 28 de novembro de 2005, do CMN, e pela Portaria nº 614, de 21 de agosto de 2006, da STN, respectivamente.

⁶ Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

⁷ Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

⁸ Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de setembro de 1940

⁹ Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000.

1.2 A política governamental

O projeto de lei (PL) que deu origem à Lei nº 11.079/04 foi encaminhado pela Exposição de Motivos (EM) nº 355/2003/MP/MF, contendo as justificativas para que o PL fosse submetido à deliberação do Presidente da República e à posterior apreciação do Congresso Nacional.

Para a área econômica, conforme a EM citada, a PPP “representa uma alternativa indispensável para o crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país, a serem supridas mediante a colaboração positiva do setor público e privado” (BRASIL, 2003). Esta modalidade de concessão, com base no que consta do PL, abrange uma ampla variedade de investimentos, incluindo, entre outras, as áreas de segurança pública, habitação, saneamento básico e infra-estrutura viária e elétrica. Com o propósito de distinguir a PPP das demais modalidades de concessão já existentes, foi inserido no arcabouço legal vigente o compartilhamento dos riscos entre o setor público e a iniciativa privada, bem como o financiamento privado.

O Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em sua mensagem ao Congresso Nacional, referente ao ano de 2007, destacou a utilização das PPP em investimentos:

na ótica do Investimento, alguns projetos se destacam como indutores do crescimento, como as Parcerias Público-Privadas (PPP) [...]. As PPP permitem ao Governo o fomento às iniciativas que visam à implementação de projetos de infra-estrutura, tão necessários ao incremento da produção nacional e às exportações. (BRASIL, 2007e, p. 203)

A CF/88, em seu art. 142, que estabelece a destinação das Forças Armadas, preceitua que uma lei complementar deve regulamentar as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas. Assim, a Lei Complementar nº 97/99, que se refere a esse dispositivo constitucional, dispõe que o preparo das Forças Armadas é orientado, entre outros parâmetros básicos, pela procura da autonomia nacional crescente, mediante a contínua nacionalização de seus meios, aí incluídas a pesquisa e o desenvolvimento e o fortalecimento da indústria nacional (BRASIL, 1999b, art. 14).

Entre os objetivos da Política Marítima Nacional - PMN (BRASIL, 1994), é possível destacar: a produção, no Brasil, de navios, embarcações, equipamentos e material específico, relacionados com o desenvolvimento das atividades marítimas e com a defesa dos interesses marítimos do País; o aprimoramento da infra-estrutura portuária, aquaviária e de reparos navais do País; e a garantia da existência de um Poder Naval eficaz e em dimensões compatíveis com os demais componentes do Poder Marítimo, que é, de acordo com o texto

introdutório à PMN, “o componente do poder nacional de que a nação dispõe para atingir seus propósitos ligados ao mar ou dele dependentes. [...] O Poder Naval é o componente militar do Poder Marítimo”.

Ainda na PMN, são previstas várias ações a realizar para a consecução dos objetivos desta política, entre elas as seguintes, relevantes para este trabalho: sugerir medidas com vistas ao aperfeiçoamento do sistema de incentivos à construção naval, sob coordenação do Ministério dos Transportes (MT); estimular a participação da indústria privada nacional na construção naval militar, coordenada pelo Comando da Marinha; e estimular o desenvolvimento da indústria de reparos navais, esta também sob a coordenação do MT.

Entre as diretrizes estratégicas da Política de Defesa Nacional - PDN (BRASIL, 2005e), que devem ser observadas para que se alcancem os objetivos da defesa nacional, se incluem o estímulo à capacidade de produção de materiais e serviços de interesse para a defesa e a intensificação do intercâmbio das Forças Armadas com as indústrias, nas áreas de interesse de defesa.

A Política de Logística de Defesa - PLD (BRASIL, 2006c) apresenta, entre suas premissas, a capacitação das Forças Armadas para a absorção de meios a serem disponibilizados, inclusive pela mobilização, e o aumento da eficiência dos sistemas logísticos existentes e da sua interoperabilidade. Com base nessas premissas, foram definidos alguns objetivos, destacando-se:

- a independência progressiva na obtenção de produtos de defesa, a ser alcançada por meio, entre outras, da ação estratégica voltada para aperfeiçoar o gerenciamento e a capacitação técnica das instalações industriais das Forças Armadas;
- o desenvolvimento da capacidade logística de defesa, com uma ação estratégica referente à ampliação da capacidade das Forças Armadas de incorporar as inovações tecnológicas e os meios disponíveis, incluindo os mobilizáveis; e
- a compatibilização e a adequação da infra-estrutura nacional aos interesses da defesa, pela ação estratégica destinada a incentivar a ampliação e a compatibilizar a infra-estrutura logística terrestre, portuária, aquaviária, aeroespacial e aeroportuária com os interesses da defesa.

Ao Comando da Marinha, em sua Estrutura Regimental (BRASIL, 2005c), é atribuída, como uma de suas competências, a produção do material bélico que seja de seu interesse.

O Decreto-Lei nº 200/67 prevê que “a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada” e estabelece que “a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução” (BRASIL, 1967, art. 10).

1.3 Diretrizes da MB

Embora a MB não disponha, ainda, de nenhuma norma específica que contemple as PPP, por se tratar de modalidade de contratação relativamente nova, com lenta implementação pelo governo federal, algumas orientações da Alta Administração Naval podem ser apontadas como facilitadoras desse processo.

As Diretrizes Básicas da Marinha (DirBaM) devem orientar e condicionar os planejamentos e as ações relacionadas, com fundamento na PDN e no Plano Estratégico da Marinha (PEM) e com foco no preparo e na aplicação do Poder Naval. Entre estas Diretrizes, é possível destacar as seguintes, que são classificadas como principais ou complementares (BRASIL, 2003b):

- aperfeiçoar o sistema de apoio logístico na MB, proporcionando o aumento da disponibilidade dos meios, em especial dos empregados nas tarefas prioritárias, a redução dos custos de manutenção, de reparo e de operação e a otimização do emprego dos recursos materiais e humanos (PRINCIPAL);
- estimular a execução de projetos, construção e modernização de meios navais no País (PRINCIPAL); e
- participar do desenvolvimento socioeconômico e tecnológico nacional, de acordo com a evolução da conjuntura, em atividades coerentes com o interesse naval (COMPLEMENTAR).

É oportuno citar aqui que constam, na mesma publicação, fatores condicionantes que influenciam a concepção das DirBaM, contribuindo para sua coerência com a realidade. Para o escopo desta pesquisa, são considerados relevantes:

- algumas atividades não essencialmente militares, atinentes ao Poder Marítimo, são atribuídas à MB como decorrência do estágio de desenvolvimento do País, da insuficiência de oferta civil ou por serem, direta ou indiretamente, correlacionadas com atividades tipicamente navais;

- os recursos financeiros que têm composto o orçamento da MB não são condizentes com as necessidades e não há indicação de serem substancialmente corrigidos nos próximos anos; e
- a mobilização de material deve levar em conta a rapidez com que os conflitos armados ocorrem na atualidade, ressaltando-se a dificuldade para a ativação e transformação tempestiva de grandes e complexos sistemas de produção.

O Comandante da Marinha (CM), no âmbito de suas orientações gerais para o ano de 2007 (BRASIL, 2007b, p. 3), incluiu:

Devemos, pois, considerar que, em 2007, o orçamento ainda não será suficiente para atender nossas necessidades e, assim sendo, permanecerá o imperativo da busca por soluções e ações inovadoras, que contribuam para recuperar, manter e alavancar o Poder Naval. Algo que demanda postura empreendedora, dinâmica e aberta a novas abordagens para as questões fundamentais que afetam o preparo e a aplicação do Poder Naval.

No âmbito da Administração, a busca pela racionalização, eficácia e otimização na alocação de recursos deve nortear permanentemente os processos decisórios na MB. Isso implica a avaliação contínua de programas, projetos e metas, e demanda coragem para ajustar rumos, se necessário. Paralelamente, é incentivada a procura por fontes alternativas de recursos que possam ampliar o espaço orçamentário e auxiliar no atendimento às necessidades básicas da Força.

Por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de CM, em primeiro de março de 2007, o Almirante-de-Esquadra Julio Soares de Moura Neto, atual Comandante, em sua Ordem do Dia, declarou que deve ser **“incentivada a procura por fontes alternativas que possam ampliar as dotações alocadas e auxiliar no atendimento das necessidades”** (BRASIL, 2007b, grifo nosso).

Pelo exposto neste capítulo, verifica-se que a ordenação normativa e doutrinária brasileira, na qual se incluem as disposições emanadas da Alta Administração Naval, fornece uma sólida fundamentação para que a PPP seja considerada como uma alternativa para a obtenção de recursos suplementares, oriundos da iniciativa privada, ao orçamento da MB, de modo a desonerá-lo e ampliar o número de demandas atendidas. No decorrer desta monografia, estudar-se-á a possibilidade dessa modalidade de concessão ser utilizada para viabilizar, no prazo desejado, a revitalização do AMRJ.

2 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP)

2.1 A experiência internacional

Na década de 80, notadamente no Reino Unido e nos Estados Unidos da América (EUA), ocorreram profundas modificações na atividade econômica estatal, que se traduziram em ampla tendência de desregulamentação e privatização, afetando as relações entre os setores público e privado em vários países, inclusive no Brasil. Já na década de 90, houve uma grande expansão mundial do investimento privado em infra-estrutura pública, que não se sustentou, principalmente, devido a legislações inadequadas, falta de consideração pelo equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e até mesmo o desrespeito aos contratos firmados, por ambas as partes.

Por conta desse cenário de refluxo da participação privada no investimento público, o Reino Unido lançou, em 1992, a Private Finance Initiative (PFI), cujo principal objetivo era viabilizar projetos governamentais e que só foi possível com a retirada de restrições legais que impediam que o capital privado financiasse ativos públicos. Este programa foi o clímax, depois de várias tentativas, da busca dos melhores caminhos para que a colaboração do governo e do setor privado resultasse na entrega de serviços públicos de qualidade.

Nesta modalidade de associação público-privada, o setor público mantém a responsabilidade pela provisão parcial dos serviços contratados. Por exemplo, o setor privado constrói e mantém a infra-estrutura hospitalar, mas o setor público fornece os médicos e o resto do pessoal necessário.

Em 1997, o PFI foi ampliado e rebatizado de “Public-Private Partnerships” que, no conceito britânico, pode englobar a PFI, as concessões, as terceirizações e as privatizações. A busca por alternativas de financiamento permanecia no foco da questão, mas o propósito maior passou a ser a eficiência na contratação de serviços públicos.

No Reino Unido, mais de 600 contratos de PPP/PFI foram assinados, com um valor total superior a 60 bilhões de euros, desde o início da década de 90. Os setores com maior volume de investimentos de PPP são os de transportes, saúde, educação e defesa.

Nos projetos que apresentaram melhores resultados, foram identificados ganhos de eficiência, na gestão pela iniciativa privada, referentes aos setores de educação (rede de

escolas); saúde (hospitais); segurança pública (presídios); transporte (rodovias, ferrovias, aeroportos, portos); defesa; e gestão de patrimônio imobiliário público.

Além do Reino Unido, outros Estados, na maioria pertencentes à União Européia, desenvolvem programas de PPP com diferentes graus de intensidade e sucesso. Entre eles, estão Portugal, Espanha, Finlândia, Grécia, Itália, Irlanda, Holanda, República Tcheca, Estados Unidos, Canadá, México, Chile, Coréia do Sul, Austrália e África do Sul. Deste grupo, é possível destacar os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália, a Irlanda e a Itália.

No caso dos EUA, as PPP têm sido empregadas nos setores de água e esgoto, segurança pública, energia, infra-estrutura urbana, tecnologia da informação, transportes e defesa. No Canadá, os projetos em vigor abrangem água e esgoto, energia, tecnologia da informação, meio ambiente, educação, saúde, justiça, lazer e cultura e transportes. A Austrália tem projetos conduzidos, ou a conduzir, por meio de PPP, nas áreas de educação, saúde, transportes, justiça, água e esgoto, reciclagem de lixo e defesa. Em relação à Irlanda, os investimentos, nas PPP, têm sido feitos nos setores de água e esgoto, desenvolvimento urbano, turismo, justiça, educação, saúde e transportes. A Itália, por sua vez, tem contratos referentes ao meio-ambiente, distribuição de água, transportes, justiça, defesa e saúde.

No que se refere aos países da União Européia (UE), sua crescente importância estratégica impôs aos seus membros severos critérios de ajustamento econômico. Desta forma, os governos de alguns desses países, impedidos de prosseguir com uma tradição histórica de sustentação fiscal dos grandes investimentos do Estado, identificaram, nas PPP, uma alternativa para viabilizar projetos de infra-estrutura e de prestação de serviços públicos.

Nesse ambiente, a Comissão Européia (CE) identificou quatro funções principais, para o setor privado, em projetos de PPP (CE, 2003):

- fornecer capital adicional;
- prover habilidades alternativas de administração e de implementação;
- oferecer valor agregado aos consumidores e ao público em geral; e
- possibilitar uma melhor identificação de necessidades e o uso otimizado dos recursos.

Os analistas da CE acreditam que o setor privado somente dará prioridade aos projetos que demonstrarem demanda suficiente; propiciarem geração de receitas e potencial de desenvolvimento; forem viáveis economicamente; evidenciarem sólido comprometimento político do setor público; e atenderem aos critérios de desenvolvimento do parceiro privado.

Segundo o Relatório “Indicadores do Desenvolvimento Mundial”, publicado pelo Banco Mundial e divulgado em 15 de abril de 2007, pelo menos 3.200 PPP ocorreram em

mais de 139 países em desenvolvimento, nos últimos dez anos. Juntos, os investimentos somaram US\$ 964 bilhões e foram maiores em telecomunicações, energia e transportes.

No âmbito da UE, o caso de Portugal é emblemático. A experiência das PPP na administração de rodovias expressas sem pedágio¹, iniciada em 1999, é considerada frustrante, em função das altas taxas de retorno do investimento asseguradas para o parceiro privado, de 11,5% a.a., contra 4,85% a.a. das taxas de juros da dívida pública portuguesa. Esse desequilíbrio deverá gerar, até 2031, um gasto adicional acumulado, para o setor público, de 3,6 milhões de euros, equivalente a 2,2% do PIB atual português. Este ensinamento deve servir de alerta para a elaboração de futuros contratos de PPP.

Cabe assinalar que o International Finance Corporation (IFC), braço financeiro do Banco Mundial, tem liberado recursos para financiar projetos da iniciativa privada das áreas de logística, transporte e saneamento, assim como para operações que ajudem a reduzir a emissão de carbono. Gabriel Goldschmidt, gerente de infra-estrutura do IFC para a América Latina, afirma que “o banco tem grande interesse em apoiar novos investimentos em infra-estrutura no Brasil, em particular nas parcerias público-privadas [...]” (ROSA, 2007).

A experiência nos países analisados demonstra que as PPP são um instrumento importante para o financiamento de demandas da sociedade. Os governos as utilizam tanto para a infra-estrutura econômica (água, esgoto e transportes, por exemplo) quanto para a infra-estrutura social (saúde, educação e habitação, entre outros). Deve ser ressaltado, no entanto, que alguns setores podem não ser apropriados para a contratação por PPP. No Reino Unido, por exemplo, entende-se que os projetos de tecnologia da informação (TI) e de telecomunicações não são especialmente adequados às PPP, devido ao caráter altamente inovador, à rápida evolução do conhecimento nessas áreas e aos riscos potenciais envolvidos nas parcerias.

2.1.1 Aplicação na defesa nacional

Os EUA e o Reino Unido têm aplicado intensivamente as PPP em projetos relacionados à defesa nacional. Outros Estados, como a Austrália, a Itália e Portugal, estão em fase embrionária neste setor.

A Austrália está construindo o Quartel-General do Comando Combinado de Defesa², com valor estimado de US\$ 248 milhões e previsão de término em 2008. A Itália iniciou um projeto de construção de residências para o pessoal do Ministério da Defesa, na

¹ SCUT – auto-estradas Sem Cobrança ao Utilizador.

² Defence Headquarters Joint Operation Command Facility.

cidade de Lazio, denominado “Progetto Casa”, destinado a financiar a obtenção da casa própria para civis e militares.

Em Portugal, foi formado um Grupo de Trabalho, em janeiro de 2007, para estudar a implantação de uma gestão empresarial no Arsenal do Alfeite³, o que poderá resultar na contratação de uma PPP.

Cabe mencionar que, no Chile e no Peru, embora não tenha sido encontrado, na pesquisa realizada, qualquer registro de PPP para a defesa nacional, os estaleiros que atendem às Marinhas daqueles países, Astilleros y Maestranzas de la Armada - ASMAR e Servicios Industriales de la Marina S.A. - SIMA, respectivamente, são empresas públicas de direito privado, com atendimento prioritário aos navios militares e autonomia para celebrar contratos com outros clientes, públicos ou privados. Suas estruturas regulatórias⁴ são bastante semelhantes à da Empresa Gerencial de Projetos Navais – EMGEPRON, que é vinculada ao Ministério da Defesa do Brasil, por intermédio do Comando da Marinha. Ambos os estaleiros constam do diretório “Worldwide Ship Repair Yard Directory 2006-2007⁵”, publicado pela Nexus Media Communications, sediada em Kent, no Reino Unido.

Nos EUA, são inúmeras as parcerias firmadas para execução de atividades relacionadas às Forças Armadas, sendo que, somente em 2007, deverão ser contratadas 17 parcerias, no valor total, para este ano, de US\$ 26,2 milhões, e iniciados os estudos para outras 35. As seguintes PPP, em execução nos EUA, são consideradas relevantes para o propósito desta pesquisa:

- administração, pela iniciativa privada, das fábricas de munição do Exército;
- construção de residências, pela iniciativa privada, para ocupação exclusiva por militares da Força Aérea, que pagarão a taxa de ocupação à empresa parceira;
- reestruturação competitiva na área de transportes da Marinha dos EUA, em San Diego, abrangendo a operação e a manutenção de todas as viaturas;
- reestruturação organizacional na área de logística e obras civis dos Centros de Treinamento do Exército, em todo o território norte-americano;
- armazenagem e distribuição de combustível para organizações militares (OM) da Marinha em Jacksonville, Pearl Harbour e Puget Sound; e
- substituição de 1.380 militares e 460 servidores da Marinha, por civis contratados, em serviços de segurança de OM.

³ O Arsenal do Alfeite é subordinado à Marinha Portuguesa e se localiza na margem sul do Rio Tejo, junto à Cidade de Almada.

⁴ Lei chilena nº 18.296, de 1º de fevereiro de 1984, e Lei peruana nº 27.073, de 25 de março de 1999.

⁵ Disponível em < <http://www.motorship.com> >.

No Reino Unido, vinculados ao Ministry of Defence⁶ (MoD), existem 47 projetos de PPP ativos, no valor total de £ 5,7 bilhões⁷, dos quais podem ser citados:

- futura aeronave estratégica de reabastecimento para a Força Aérea;
- treinamento aéreo simulado em helicópteros Merlin, Chinook e Puma da Força Aérea;
- alvos aéreos supersônicos e subsônicos para as Forças Armadas;
- aquisição de seis navios com capacidade para “Roll-On Roll-Off” (RO-RO) para os Serviços Estratégicos de Transporte Marítimo do MoD;
- serviço e equipamentos de comunicações para submarinos;
- instalações de simulação para o programa de treinamento de voo e combate para pilotos de jatos rápidos Hawk (Força Aérea);
- treinamento inicial e atualização para tripulantes de Veículos Blindados de Combate das Forças Armadas;
- prestação de serviços de Transporte de Equipamentos Pesados ao Exército Britânico; e
- reestruturação completa da Base do Exército em Colchester, incluindo acomodações, rancho, treinamento, paióis, oficinas, etc.

Os projetos de PPP no setor de defesa, com base na pesquisa realizada, têm sido normalmente idealizados para superar restrições orçamentárias, gerenciar custos de manutenção e reduzir a participação de militares em atividades que não sejam essencialmente castrenses, com foco no aumento da eficiência nos processos. Neste aspecto, vale aqui citar, parcialmente, um memorando conjunto, expedido pelo Chefe de Operações Navais e pelo Comandante dos Fuzileiros Navais da Marinha dos EUA em 18 de abril de 2003, que trata de orientações para o Programa de Fornecimento Estratégico (“Strategic Sourcing Program”):

Compartilhar e implementar as melhores práticas de negócios é imperativo para o êxito do Programa de Fornecimento Estratégico. O nosso foco deve estar na eliminação da ineficiência nos processos e em facilitar a execução de estudos tempestivos, análises e aquisições. [...].

Um fator-chave na obtenção dos benefícios da competição é a alavancagem das vantagens do mercado inerentes a uma grande consolidação de funções, seja no Departamento da Marinha ou no de Fuzileiros Navais. As futuras competições devem ser elaboradas para maximizar a oportunidade da participação do setor privado, aumentando o escopo das unidades de negócios que participam do certame, [...] ⁸ (USN, 2002).

Os resultados alcançados até aqui, em especial no Reino Unido e nos EUA, demonstraram que as PPP propiciaram a conclusão das metas contratadas no tempo desejado,

⁶ Ministério da Defesa.

⁷ Equivalentes a US\$ 11,7 bilhões – agosto de 2007.

⁸ Original em inglês.

dentro do orçamento estimado e satisfizeram as expectativas das Forças Armadas, quanto ao resultado. Embora muitos projetos estejam nos primeiros anos de operação, as avaliações realizadas fornecem uma evidência sólida de que a continuidade das PPP é importante para financiar a defesa nacional, sempre que for considerada adequada a sua utilização.

À guisa de inspiração para o caso brasileiro, é relevante transcrever trecho de artigo apresentado por Amarante (2004, p. 42), a respeito da indústria pública de defesa, no qual se refere à parceria:

Definitivamente, a estratégia da parceria é um poderoso mecanismo de aumento da competitividade. A parceria com empresas nacionais ou estrangeiras pode constituir-se em poderosa alavanca para a obtenção de novos serviços, materiais ou produtos para a ampliação de mercados existentes e para a conquista de novos mercados.

Em um processo de work share, a parceria é catalisada pelas potencialidades de cada partícipe. [...] Em qualquer caso, a sinergia do processo torna o conjunto consideravelmente maior do que a soma das partes.

2.2 O modelo brasileiro

A PPP, no Brasil, surge como um instrumento que pretende aumentar a atratividade para o capital privado na execução de obras públicas e serviços, por meio de concessão, bem como para a prestação de serviços nos quais a administração pública seja usuária direta ou indireta. Assim como nos países desenvolvidos, a adoção de uma maior rigidez orçamentária, com responsabilidade fiscal, exigiu do governo brasileiro a redução do endividamento por meio de aumento de arrecadação e da redução de gastos públicos.

Poltronieri (2005) entende que as PPP, no Brasil, têm por objetivo fomentar os empreendimentos econômicos e sociais de cunho estratégico para o setor público, com a utilização de capital privado, desde que a tarefa que envolva a PPP não possa ser realizada a contento sem este instrumento. Alerta, ainda, que as parcerias deverão comprovar, rapidamente, o aumento da eficiência administrativa, a redução dos custos para o setor público e, em especial, a queda nos preços dos bens ou serviços públicos disponibilizados, sob pena de gerar frustração para os beneficiários e conseqüentes objeções à sua utilização.

Mesmo com a grande carga tributária, que atingiu 32,8% do Produto Interno Bruto⁹ (PIB) em 2004, a capacidade de investimento do governo é reduzida, porque boa parte dos recursos orçamentários é utilizada para o pagamento de juros e serviço da dívida pública.

Além disso, as despesas de custeio da estrutura governamental federal são muito elevadas, restando uma pequena parcela, no orçamento, para os investimentos. Em suma, os gastos orçamentários federais são limitados pela necessidade de se manter superávits

⁹ Fonte: IBGE – Sistema de Contas Nacionais 2000-2005, tabela 17.

primários elevados, não só em função da estabilidade econômica, mas, também, dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰.

Como exemplo dessa situação, a tabela a seguir demonstra a distribuição dos recursos para custeio e investimento, de 2002 a 2006, pertinentes à MB, com base nos valores empenhados dentro das Ações do PPA correspondentes a esse tipo de despesa:

PARCELA	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA ANUAL
CUSTEIO	91,2%	89,2%	83,1%	76,4%	84,3%	84%
INVESTIMENTO	8,8%	10,8%	16,9%	23,6%	15,7%	16%

Fonte: BRASIL, 2007f.

O Brasil, frente à situação econômica em que se encontrava, iniciou, em 2002, a discussão sobre a adoção de um programa de parcerias, em função de uma considerável aplicação das PPP, no cenário internacional, como facilitadoras de investimento. Essa discussão culminou na promulgação da Lei nº 11.079/04, que buscou adaptar o modelo de contratações previsto na Lei 8.666/93 e nas Leis nº 8.987/95 e 9.074/95, permitindo alterações que alavancassem o sistema de parcerias e chamassem a atenção para sua importante diferenciação: o compartilhamento dos riscos e o financiamento privado.

Assim, no caso brasileiro, as parcerias nasceram com a vantagem de serem implementadas com base nos erros e acertos observados nas experiências internacionais. Vale citar que, em janeiro de 2007, o Ministro da Fazenda, Guido Mantega, em visita a Londres para apresentar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) a investidores e políticos, discutiu com o então Ministro das Finanças do Reino Unido, Gordon Brown, o modelo britânico de PPP e acertou a visita de técnicos do Reino Unido ao Brasil¹¹.

Com inspiração na experiência britânica, a Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) possui uma equipe multidisciplinar, formada por especialistas setoriais e por profissionais com reconhecida experiência em concessões e em PPP, denominada “Unidade PPP”, que funciona como um centro de excelência para disseminação de conhecimento sobre a metodologia e o regramento vigente; formatação de editais e contratos padronizados; e orientação, aos órgãos setoriais que pretendam celebrar contratos de PPP, sobre estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e jurídica. A Unidade tem, ainda, o papel de estabelecer um ambiente propício às PPP no Brasil, em especial no que tange à regulamentação da Lei das PPP; promoção de treinamentos; e disseminação de informações a respeito do andamento dos contratos. Seu objetivo de médio

¹⁰ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

¹¹ Fonte: Portal do Correio Braziliense na Internet, em 30 de janeiro de 2007 (<http://noticias.correioweb.com.br>).

prazo é a disseminação de conhecimento nos Ministérios sobre formatação de projetos, editais e contratos de PPP.

Como visto anteriormente neste trabalho, há duas formas de parceria: a modalidade patrocinada, na qual, além das tarifas cobradas dos usuários do serviço, há uma complementação pecuniária pelo parceiro público; e a modalidade administrativa, que envolve a concessão de prestação de serviço público, podendo ou não abranger a execução de obra ou fornecimento de bens necessários ao serviço, com a remuneração do parceiro privado feita exclusivamente pelo setor público.

No que se refere à parceria na modalidade administrativa, podem ser citados, como exemplos, a construção, manutenção e gestão de hospitais e escolas públicas onde, embora exista um público-alvo, no caso os cidadãos, a Administração Pública é a usuária indireta do serviço, já que remunera o parceiro privado. O Estado adquire o serviço com o propósito de oferecê-lo, sem ônus ou tarifas diretos, ao cidadão.

A Lei nº 11.079/04 prevê ainda, conforme mencionado no capítulo dois desta monografia, a constituição de uma SPE, que poderá ser utilizada pelo Estado para orientar a alocação dos recursos privados nos contratos de PPP, com base nos interesses públicos vigentes, bem como para acompanhar com mais detalhes a execução dos projetos. Caso as SPE venham a ser constituídas como companhias abertas, com ações negociadas em Bolsas de Valores, nos termos do art. 9º, § 2º desta lei, as PPP poderão contribuir para fortalecer o mercado de capitais brasileiro.

Cabe acrescentar que as SPE poderão se habilitar a um financiamento nos termos da Lei nº 10.893/04, que prevê que os recursos do FMM, por apoio reembolsável, mediante concessão de empréstimo, poderão ser aplicados em investimentos de interesse da Marinha Mercante e da indústria de construção naval brasileiras (BRASIL, 2004b).

A questão orçamentária é um importante ponto a ser observado nas PPP, uma vez que o compromisso financeiro assumido pelo Estado é de longa maturação. Dessa forma, de modo a reduzir o risco de que as obrigações pecuniárias contraídas pela administração pública, nos contratos de PPP, não sejam cumpridas, a lei autoriza, entre outras modalidades de garantia, a vinculação de receitas, a instituição de fundos especiais e a contratação de seguro-garantia.

No entendimento de Rodrigues Júnior (2006), os principais elementos para a sustentabilidade das PPP são: a partilha adequada dos benefícios entre o governo, o setor privado e o consumidor do produto ou serviço ofertado; o adequado controle das contas públicas; e a correta transferência de risco entre os setores público e privado.

Meyer (2006) cita, como princípios norteadores das PPP, a remuneração ao investidor privado compatível com os prazos, valores e riscos do investimento e a prevalência do princípio da economicidade na modelagem econômica e financeira do projeto e da licitação, significando que o setor público deve pagar a menor contraprestação possível em relação ao aporte de recursos privados requeridos para a parceria.

A indefinição regulatória é apontada por Barbará (2005) como um dos principais problemas para a implementação das PPP no Brasil, em função, principalmente, de dúvidas quanto à execução das garantias fornecidas pelo setor público para o caso de não serem pagas as obrigações por este devidas, o que pode colocar em xeque a credibilidade exigida por projetos com longo prazo de execução.

Algumas vantagens e dificuldades das PPP, identificadas por Meyer (2006), de acordo com o modelo regulamentado pela Lei nº 11.079/04, são apresentadas a seguir:

VANTAGENS:

- Responsabilidade pela obtenção do financiamento é do setor privado;
- Permitem que o setor público contrate o bem ou serviço a ser oferecido pelo setor privado;
- Absorção da eficiência privada na prestação de serviços públicos, com benefício para os usuários;
- Amortização do financiamento, pelo setor público, se dá a médio e longo prazos;
- O setor público só começa a pagar pelo serviço depois de sua entrega pelo parceiro privado; e
- Garantem a manutenção da infra-estrutura ao longo do tempo, impedindo sua deterioração.

DIFICULDADES:

- Os contratos só podem ser assinados para valores superiores a R\$ 20 milhões;
- Os prazos para recuperar o valor dos investimentos são longos, entre 5 e 35 anos;
- Incertezas sobre o pagamento, pelo poder público, de contrapartidas em prazos que excedam o ciclo orçamentário e o calendário eleitoral;
- Resistência de áreas setoriais ainda pouco familiarizadas com as PPP; e
- Resistência de segmentos sociais contrários ou desconfiados da participação privada em investimentos públicos.

O PPA, para o período de 2004 a 2007, ainda vigente, estima a necessidade de investimentos da ordem de 21,7% do Produto Interno Bruto (PIB) até 2007, como condição à retomada e sustentação do crescimento econômico do país, o que tornaria indispensável, sob a ótica do governo federal, a existência de parcerias que possibilitem a sua concretização. No entanto, considerando a situação atual de implementação das PPP no Brasil, haverá a necessidade de investimentos públicos diretos para mitigar esse déficit de investimentos.

As PPP federais, no Brasil, estão, inicialmente, voltadas para a área de infraestrutura, considerada crítica, pelo governo, para a sustentabilidade do desenvolvimento econômico. Os primeiros projetos de PPP, no âmbito federal, ora em estudo, são (BRASIL, 2005g):

- construção de uma infra-estrutura predial em Brasília, denominada “Datacenter”, e a prestação, por 25 anos, do serviço de “co-location¹²” com a finalidade de abrigar os equipamentos de TI do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal;
- reabilitação, ampliação do número de faixas e duplicação de trechos das rodovias BR-116/BR-381, entre a divisa dos Estados da Bahia e Minas Gerais, próximo ao município de Além Paraíba, até a divisa entre os Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, próximo ao município de Divisa Alegre; e da cidade de Governador Valadares até o anel rodoviário de Belo Horizonte, totalizando 1.100 km;
- recuperação e ampliação da capacidade de trecho da rodovia BR-040, compreendendo o trecho da cidade de Juiz de Fora - MG até a cidade de Brasília - DF, de aproximadamente 960 km;
- construção do Anel Ferroviário de São Paulo (Ferroanel); e
- implantação de perímetro de irrigação no município de Petrolina, em Pernambuco, e nos municípios de Itaguaçu e Xique-Xique, na Bahia.

Dos projetos relacionados, o que está em estágio mais avançado é o Datacenter, já em processo de licitação, como PPP administrativa, por meio do Edital de Concorrência nº 2007/001, publicado no Diário Oficial da União em 23 de fevereiro de 2007. O valor estimado para o investimento, a ser custeado pelo parceiro privado, é de R\$ 300 milhões. Como forma de reduzir o valor das contraprestações previstas na PPP, o parceiro privado

¹² Atividade pela qual uma empresa se obriga a abrigar equipamentos de TI de outra e a manter, no local, certas condições que permitam o perfeito funcionamento dos equipamentos lá abrigados, com base no contrato.

poderá usar áreas adicionais para prestar serviços de TI a terceiros.

A primeira PPP patrocinada do governo federal deveria ser referente à recuperação das rodovias BR-116 e 324, na Bahia, cujos estudos técnicos e econômico-financeiros foram aprovados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 7 de fevereiro de 2007. No entanto, quase um ano depois de o edital para as obras ter sido colocado em consulta pública, estudos técnicos concluíram que aquelas rodovias são viáveis economicamente e, portanto, não há necessidade de o governo alocar recursos para o projeto, descaracterizando assim a PPP. Neste caso, as rodovias deverão ser oferecidas ao setor privado por meio de concessão, com cobrança de pedágio.

Mais de dez governos estaduais já promulgaram legislação específica sobre as PPP, sendo que as normas de Minas Gerais foram publicadas antes da regulamentação federal. Vale a pena citar que o contrato da primeira PPP estadual no Brasil foi assinado em 21 de maio de 2007, entre o Governo de Minas Gerais e um consórcio, a fim de recuperar, operar e gerir a rodovia MG-050 durante 25 anos, com investimentos de R\$ 712 milhões, na modalidade patrocinada.

No âmbito municipal, a prefeitura de Rio Claro, no Estado de São Paulo, foi a pioneira, ao assinar, em 16 de fevereiro de 2007, um contrato de PPP para universalizar, em cinco anos, o acesso ao esgoto para a população da cidade, no valor estimado de R\$ 140 milhões (PRIMEIRA, 2007).

O exame das informações contidas neste capítulo permite vislumbrar um quadro favorável à utilização das PPP em metas relacionadas à defesa nacional, tal como ocorre, em especial, nos EUA e no Reino Unido, com resultados positivos para ambos os parceiros. No entanto, a introdução dessa modalidade de contratação no arcabouço legal brasileiro é recente, sem existir, ainda, exemplos práticos no País para corroborar esse entendimento.

Adicionalmente, a regulamentação federal ainda é incipiente, faltando inclusive a elaboração do Plano de Parcerias Público-Privada (PLP), a cargo do CGP, conforme previsto no Decreto nº 5.385/05 (BRASIL, 2005b). O PLP foi concebido como o instrumento de veiculação dos critérios de seleção dos projetos. Aparentemente, o governo federal aguarda o desenrolar do processo referente à primeira PPP federal (Datacenter), para aperfeiçoar o conjunto normativo existente.

No próximo capítulo, será analisada a indústria naval brasileira, na qual se inclui o AMRJ, em busca de argumentos que fundamentem um possível interesse do setor privado em participar do processo de revitalização daquela OM, por intermédio de uma PPP.

O SETOR PRIVADO E A REVITALIZAÇÃO DO AMRJ

2.3 A indústria naval no Brasil

O grande desenvolvimento da construção naval no Brasil ocorreu após 1850, com a construção de navios de aço; a produção, no país, de máquinas a vapor; e o estabelecimento do primeiro estaleiro particular, na Ponta da Areia, em Niterói – RJ (ARTHOU, 2007).

Segundo Barboza (2003), a construção naval em nosso país teve seus contornos atuais traçados a partir de 1958, com o plano de metas federal, que permitiu um grande crescimento do setor, nos anos seguintes, com o apogeu entre 1970 e 1975, quando o Brasil alcançou a posição de segundo maior produtor mundial de navios, em toneladas de porte bruto¹ (TPB). Naquele momento favorável, a indústria naval chegou a ter quase meio milhão de pessoas, direta ou indiretamente empregadas, e exportações para a Inglaterra, França, Alemanha, Grécia e Estados Unidos. A partir de 1979, no entanto, a queda do nível de encomendas dos armadores² nacionais, a falta de encomendas externas e a depressão internacional das companhias de navegação contribuíram para a crise que se configurou.

Na década de 80, uma política de fomento à construção naval, que envolvia a concessão de subsídios, garantia encomendas aos estaleiros. Porém, com bastante frequência, estas encomendas eram feitas sem considerar as reais necessidades do transporte marítimo, o que levou a um superdimensionamento da indústria naval brasileira e à conseqüente sobrecarga do respectivo sistema de financiamento. Foi gerado um excesso de tonelagem disponível, com uma grande quantidade de navios ociosos e sem competitividade. A estagnação foi o resultado imediato desse quadro, com a redução nos financiamentos e o fim gradual dos subsídios.

As encomendas da PETROBRAS, em 2000, são consideradas o marco da retomada da produção, que incluiu a construção de plataformas e a conversão de embarcações de apoio, realizadas em estaleiros arrendados no Rio de Janeiro. Uma nova expansão, também por demanda da PETROBRAS, ocorreu em 2001, com o lançamento do programa de substituição da frota de navios de apoio marítimo, a serem construídos, compulsoriamente, em estaleiros nacionais.

¹ Tonelagem total que pode ser embarcada em um navio. Além da carga comercial, inclui combustível, tripulação, víveres, etc (Fonte: www.navsoft.com.br).

² Pessoa ou firma que, à sua custa, equipa, mantém e explora comercialmente embarcação mercante, podendo ser ou não o seu proprietário. (Fonte: Dicionário Aurélio).

A Transpetro, em 2006, iniciou o processo para a contratação do primeiro lote de 26 navios do Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef), que prevê a construção de 42 petroleiros, no total, com as premissas de que sejam construídos no Brasil; que se garanta um índice de nacionalização de 65%; e que os estaleiros sejam competitivos em nível internacional.

Essa encomenda, em função do grande volume, é destacada nos meios de comunicação como o ponto de inflexão para o ressurgimento da indústria naval brasileira, esperando-se a criação de 22 mil empregos diretos e uma economia de US\$ 200 milhões por ano em gastos com aluguel de embarcações estrangeiras. Além da construção de navios, espera-se que o Promef incentive a modernização de estaleiros e a qualificação da mão-de-obra.

A respeito dessa retomada da construção naval no Brasil, o presidente do Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore (SINAVAL), Ariovaldo Rocha, em entrevista à revista “Portos e Navios”, afirmou que a indústria naval encerrou o ano de 2006 registrando um faturamento de US\$ 3 bilhões e geração de 36 mil empregos diretos (ROCHA, 2007).

É importante ressaltar, para esta pesquisa, que a maior concentração de estaleiros no Brasil está no Rio de Janeiro, mais especificamente na Baía de Guanabara, conforme pode ser verificado na Figura 1.



Figura 1 - Principais estaleiros do Brasil e do Rio de Janeiro (Fonte: www.portalnaval.com.br).

2.3.1 Nichos de mercado na indústria naval

Com base no estudo da CEGN, sobre a indústria naval, realizado por encomenda da Transpetro à FINEP e já citado neste trabalho, houve uma avaliação de nichos de mercado,

nesse setor, potencialmente atraentes ao Brasil, cuja definição, utilizada pelo CEGN, é a seguinte:

segmento ou área específica onde há uma oportunidade, não aberta a todos os players, que pode conduzir a lucros superiores ou proteção. Essa oportunidade é em geral restrita às empresas que possuem vantagens competitivas naturais ou artificiais, perenes ou momentâneas, que a tornam mais bem posicionadas à exploração desse segmento (CEGN, 2007).

A pesquisa de mercado voltado para nichos é vantajosa, porque as empresas interessadas podem configurar seu planejamento estratégico de forma a atuar com maior eficácia no segmento desejado.

O estudo sobre esses nichos considerou como segmentos relevantes, no âmbito da indústria naval: construção de navios mercantes de longo-curso; reparo de navios mercantes de longo-curso; construção de navios de cabotagem; construção de navios militares; e construção de embarcações de apoio marítimo.

Para efeitos desta pesquisa, serão abordados apenas os nichos de mercado referentes ao reparo de navios mercantes e à construção de navios militares, por estarem mais bem correlacionados com a capacitação tecnológica e a experiência histórica do AMRJ, conforme se verá mais adiante, nesta monografia.

2.3.1.1 Mercado de reparo de navios mercantes

Os principais fatores que fomentam o mercado de reparos navais têm permanecido estáveis, conforme o CEGN (2007): idade da frota, práticas de manutenção, tendências de regulamentação e mercado de construção. Por conseguinte, a demanda futura por reparos, no cenário internacional, não deve ter um acréscimo significativo. Com base em estimativas citadas no estudo do CEGN, o mercado de reparos representou 13% (US\$ 11 bilhões) do mercado de construção mundial em 2006 (US\$ 81 bilhões).

De acordo com um relatório do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - MDIC (BRASIL, 2002), o mercado de reparos navais tem um bom potencial, que é disputado em condições mais vantajosas que as dos estaleiros brasileiros por outros países do Cone Sul, que têm isenção fiscal na compra de chapas de aço brasileiras, bem como menores exigências na segurança de trabalho e nas leis ambientais. Além disso, esses outros países utilizam areia seca no jateamento dos cascos, o que é proibido no Estado do Rio de Janeiro, obrigando os estaleiros fluminenses a utilizar granalhas de escória de cobre para jatear, a um custo quatro vezes superior ao da areia, onerando substancialmente o reparo.

No Brasil, apenas dois estaleiros privados têm, como principal atividade, o reparo

naval: SERMETAL e ENAVI-RENAVE, ambos sediados no Rio de Janeiro. Ressalte-se que, caso o programa de renovação da frota da Transpetro seja viabilizado, o dique de reparos principal do Estaleiro SERMETAL poderá ser utilizado para a construção de navios (REPARO, 2006). O estudo do CEGN cita ainda o AMRJ, destacando que sua atividade principal é a execução de reparos e construções de embarcações para a MB, fazendo, eventualmente, reparos em embarcações comerciais, quando há disponibilidade no dique, a um custo provavelmente superior ao do mercado. Porém, o CEGN destaca que os armadores elogiam com frequência a altíssima capacitação do pessoal e das instalações do AMRJ.

A figura a seguir mostra vistas aéreas recentes dos Estaleiros SERMETAL e ENAVI-RENAVE, obtidas por intermédio do software Google Earth®:

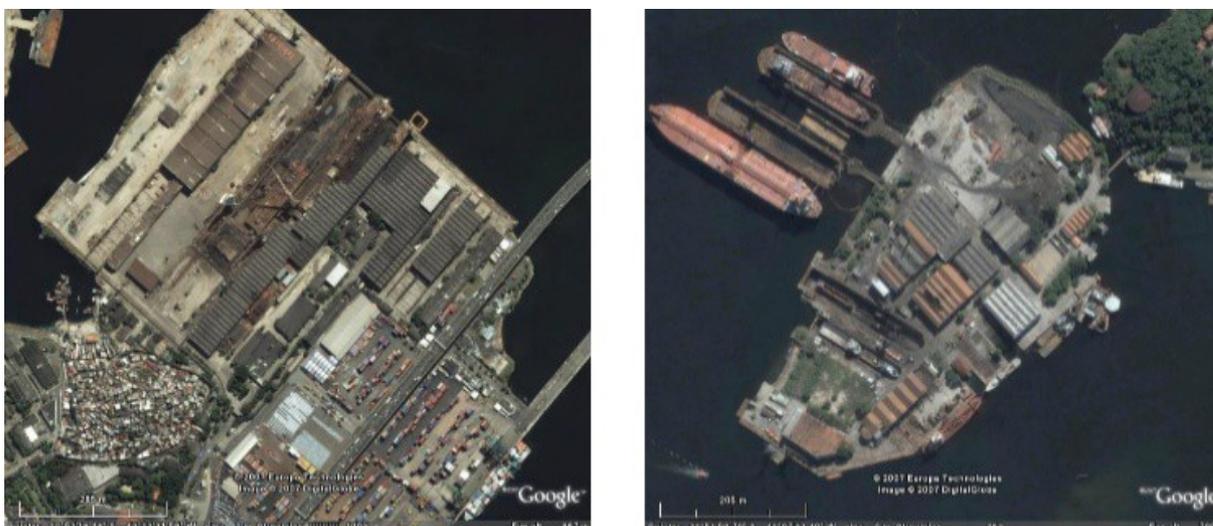


Figura 2 - Vista aérea dos Estaleiros SERMETAL e ENAVI-RENAVE.

As pesquisas realizadas na USP indicam que, com a reativação da indústria naval, a capacidade de reparos no Brasil deve começar a ficar perto de seu limite máximo, o que gerará um impacto negativo sobre as empresas de navegação, pois os preços deverão aumentar substancialmente, por falta de oferta. Paradoxalmente, com o crescimento esperado da frota mercante brasileira, a demanda por reparos deve aumentar, diferentemente do que se prevê ocorrer no restante do mundo.

De acordo com dados do Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima (SYNDARMA), a frota brasileira atual, abrangendo embarcações de carga geral e granéis, apresenta uma idade média entre 15 e 21 anos, o que indica uma necessidade de renovação ou, dependendo do caso, de manutenção (DÉCOURT, 2007). Em média, 137 navios fazem reparos no Brasil por ano, representando uma receita potencial, para os estaleiros, entre US\$ 40 e 100 milhões.

Cláudio Roberto F. Décourt, vice-presidente executivo do SYNDARMA, diz que a falta de opções para reparo no país é um problema recorrente, não só devido ao número reduzido de estaleiros, mas também em função dos preços: “[...] existem poucas alternativas de reparo no país. O próprio crescimento da cabotagem vai demandar mais reparos aqui” (REPARO, 2006).

Outro ponto negativo encontrado para a maior capacitação da indústria brasileira de reparos navais é a limitada gama de fornecedores existentes, tanto em termos de equipamentos e peças mais sofisticadas, como no ramo de prestadores de serviço. Como consequência, os estaleiros não conseguem prover todos os serviços demandados e o armador precisa encontrar alternativas para todas as suas necessidades.

Corroborando o estudo, o Sr. Sergio Bacci, ex-Secretário de Fomento do MT, declarou, conforme entrevista constante do apêndice B, que “os armadores estão indo para o exterior reparar seus navios, por problemas de preço. [...] os estaleiros brasileiros estão priorizando a construção e reduzindo a disponibilidade para reparos, os preços nesta área estão altos e a qualidade está baixa”.

Ainda de acordo com o Sr. Sergio Bacci, as empresas de navegação teriam possibilidade de utilizar a conta vinculada do AFRMM, mantida à disposição daquelas empresas no Banco do Brasil, sob controle do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para o pagamento dos serviços de reparação realizados no AMRJ. Com efeito, a Lei nº 10.893/04 estabelece que o “produto da arrecadação do AFRMM destinado a empresa brasileira de navegação será depositado diretamente, no Banco do Brasil S.A., em conta vinculada em nome da empresa”, que pode ser movimentada, “por intermédio do agente financeiro do FMM”, caso haja solicitação, por exemplo, para “jumborização, conversão, modernização, docagem ou reparação de embarcação própria, inclusive para aquisição e instalação de equipamentos necessários, quando realizadas por estaleiro brasileiro” (BRASIL, 2004b, art. 19).

É relevante citar que, segundo o CEGN (2007), a atividade de reparos é um dos principais atalhos para o desenvolvimento técnico da indústria de construção naval, pois permite que se estudem os projetos, as embarcações, os materiais e, eventualmente, até os processos de construção utilizados por outrem.

2.3.1.2 Mercado de construção de navios militares

A produção naval militar mundial foi seriamente influenciada pela Guerra Fria.

Da metade da década de 50 até o início da década de 90, foram construídos cerca de 60 navios por ano, sendo que o pico da produção naval militar foi em 1957, com 138 navios construídos. Da segunda metade da década de 90 em diante, a produção mundial tem se mantido, anualmente, entre 25 e 30 navios.

O mercado de construção naval militar é considerado significativo em termos de receita, embora a quantidade e a capacidade dos navios produzidos sejam muito pequenas. Em 2005, enquanto foi construído, em todo o mundo, um total de navios mercantes setenta e uma vezes maior do que o de militares, o custo global da produção civil é apenas quatro vezes e meia superior ao da produção militar (CEGN, 2007).

Atualmente, a produção de navios militares nos EUA é a maior do mundo. Neste aspecto, existe um forte contraste com a indústria de navios mercantes, de especial interesse para esta pesquisa. Os EUA já fizeram um grande esforço tentando reativar a construção de navios mercantes, por intermédio dos gigantescos orçamentos de construção militar, sem sucesso. Estaleiros independentes foram adquiridos por conglomerados; houve fusões e consolidações na indústria; contratos de construção foram trocados entre diversos estaleiros; navios foram atribuídos a certos estaleiros; tentou-se a construção conjunta ou compartilhada entre grandes estaleiros, mas não houve resultados positivos. A grande demanda militar, que mantém os estaleiros com baixa ociosidade, bem como a falta de políticas de reativação da indústria de construção não-militar, sugerem que os estaleiros norte-americanos continuarão a ser pouco competitivos no cenário internacional de embarcações mercantes.

A Alemanha, a França e a Rússia concentram, aproximadamente, 83% das exportações nesse segmento, com foco em poucos tipos de navios, tais como os submarinos com propulsão convencional, as fragatas e os contratorpedeiros.

O processo de obtenção de navios militares é muito mais difícil do que o de compra de navios mercantes, já que aqueles têm mais sofisticação e os clientes, normalmente, são governos nacionais. Há mais pessoas envolvidas no processo, nas reuniões e nas especificações e, a grosso modo, as compras governamentais demandam mais especialistas por navio, o que resulta em uma autoridade mais difusa, compartilhada por diversos agentes. Os processos burocráticos e a documentação para o governo requerem maior quantidade de trabalho, não só por conta da burocracia em si, mas também pelos processos de controle externo e interno. A solução de pendências, no caso de compras governamentais, é mais difícil, pois a resposta é mais lenta e mais suscetível a mudanças futuras, em caso de alternância no poder.

O gráfico a seguir demonstra os valores apurados, em milhares de US\$,

atualizados para 2003, referentes aos preços por tonelagem bruta³ (GT) praticados para navios militares e mercantes. Em média, com base neste gráfico, o preço de um navio militar é superior em 45 vezes ao de um navio mercante.

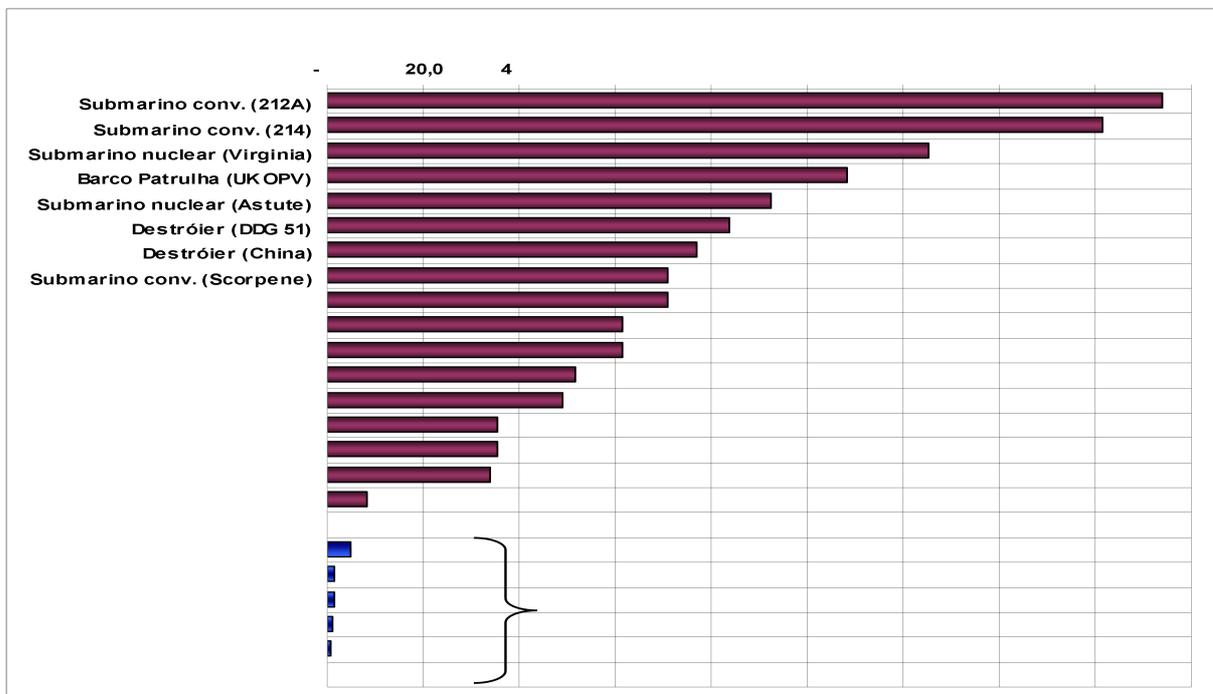


Gráfico 1 - Preço de navios por tonelagem bruta (Fonte: CEGN).

O sigilo e a segurança dos projetos militares também requerem tratamento diferenciado, com maiores restrições de acesso ao estaleiro construtor, à documentação, ao projeto e à informação sobre os equipamentos utilizados. O grau das restrições varia de acordo com a capacidade bélica do navio e com as inovações tecnológicas envolvidas no projeto. Além disso, nos navios militares, a especificação técnica é muito mais detalhada.

Conforme Alves (2006), a segurança de informações e instalações é uma questão crítica na construção naval militar. O CMG (EN) Neves, em sua entrevista constante do Apêndice A deste relatório, afirma que:

a construção de navios militares é diferente do que ocorre para navios mercantes, em função de uma maior complexidade tecnológica; maior rigidez nas tolerâncias de construção, por conta de menores espaços internos; necessidade de requisitos especiais para vibração, choque e ruído, a fim de reduzir a probabilidade de detecção do navio; a especificação dos equipamentos possui um maior grau de dificuldade; o grupo de fornecedores militares é restrito e, no caso de armamento e sensores, não são encontrados no Brasil [...].

Enquanto seis meses é um horizonte típico para o projeto de um navio mercante,

³ A tonelagem bruta é o volume total do navio, não se referindo ao peso. A tonelagem é medida pela arqueação, que representa 100 pés cúbicos, ou seja, 2,83 metros cúbicos. (Fonte: www.mar.mil.br).

não é incomum que um navio militar requeira dois anos ou mais para ser projetado. Já o prazo de entrega típico de navios mercantes é de cerca de um ano, com tendência para menos, enquanto o de navios militares é de dois ou três anos, dependendo da conjuntura orçamentária.

Com base nas exportações mundiais atuais, o CEGN afirma que um eventual esforço de revitalização da indústria de construção militar naval voltado ao mercado externo deve ser concentrado na produção de submarinos com propulsão convencional e, em menor escala, de contratorpedeiros⁴.

Em 2003, a demanda mundial atual por navios de guerra estava estimada entre 200.000 e 250.000 toneladas de deslocamento⁵, das quais 25% para exportação, o que representa, aproximadamente, US\$ 4 bilhões. Neste cenário, a construção naval militar autóctone é considerada, cada vez mais, estratégica, por envolver tecnologias avançadas e vultosos recursos.

No Brasil, a construção naval militar tem se desenvolvido modestamente, com surtos de construção e utilização eventual de estaleiros privados. Não obstante, o esforço da MB para se manter atualizada tecnologicamente permitiu que fossem alcançados alguns resultados considerados bons, a partir da construção das fragatas da classe “Niterói”, das corvetas da classe “Inhaúma” e submarinos convencionais da classe “Tupi”.

Ao abordar a conjuntura atual, em que as restrições orçamentárias restringem a construção militar naval no Brasil, Amarante (2004) observa que a solução para sanar o déficit tradicional em indústrias que produzem exclusivamente material de defesa é o desenvolvimento de produtos de aplicação civil. Essa dualidade produtiva viabilizaria as plantas industriais que estivessem superdimensionadas para as necessidades de uma força armada em tempo de paz.

Ademais, a construção de um grande número de navios para a MB em estaleiros nacionais, conforme observa Pesce (2005), seria favorável à construção naval militar no Brasil. O reaparelhamento das forças navais viabilizaria a geração de milhares de empregos diretos e indiretos, com benefícios sociais significativos, e a manutenção de uma base industrial estratégica, sem perder de vista o objetivo principal, que é a renovação e a

⁴ Denominação atribuída aos “destroyers” pela MB.

⁵ Deslocamento é a medida do peso do volume de água que o navio desloca, quando flutuando em águas tranqüilas. Os navios de guerra têm o seu tamanho avaliado pelo deslocamento. (Fonte: www.mar.mil.br).

ampliação da capacidade da defesa nacional. As vantagens econômicas, sociais e de capacitação tecnológica, associadas à potencialização da defesa nacional, seriam altamente positivas para o País.

Vale ser ressaltado que, de acordo com os dados analisados pelo CEGN, a construção de um único navio a cada cinco anos, dependendo do seu deslocamento, pode ser suficiente para manter o segmento naval da base industrial de defesa⁶ em um patamar de produção razoável em termos mundiais, em razão dos altos preços associados a esse tipo de construção. Além disso, a construção de navios para emprego da MB tem potencial para fomentar a exportação de navios militares que sejam construídos no Brasil e aprovados para uso próprio, já que “quem não constrói para si mesmo não vende” (BARBOZA, 2003).

No Brasil, a menos que a MB realize encomendas substanciais, com base no PRM, que prevê R\$ 4,3 bilhões para a Marinha nos seis primeiros anos⁷, ora em estudo na Casa Civil da Presidência da República, é muito baixa a expectativa de produção de navios militares. Cabe ser destacado que, enquanto apenas o PRM demandaria R\$ 716 milhões, em média, ao ano, a MB tem recebido, anualmente, em torno de R\$ 154 milhões para todas as suas necessidades de investimento, o que significa uma defasagem de 365%.

2.4 A revitalização do AMRJ

2.4.1 Características principais do AMRJ

O AMRJ é a organização militar prestadora de serviços industriais, subordinada ao Comando da Marinha, cujo propósito é 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 (BRASIL, 2005a). Para atender a esse propósito, cabem ao AMRJ, entre outras, as seguintes tarefas, julgadas relevantes para o escopo deste trabalho:

- administrar e executar as atividades de engenharia naval associadas ao detalhamento e aos processos de construção, produção, conversão, modernização, alteração e nacionalização dos meios navais e as que objetivam o apoio técnico aos meios em serviço, na sua área de competência;
- absorver, consolidar, criar e desenvolver tecnologias compatíveis com as necessidades da Marinha do Brasil, aplicáveis à manutenção e construção de

⁶ Base industrial de defesa é o conjunto das empresas estatais e privadas, além de organizações civis e militares, que participem do ciclo produtivo e operacional de produtos estratégicos de defesa (BRASIL, 2005f).

⁷ De acordo com informações do jornal Valor Econômico, 23/03/2007, p. A-20.

complexos navios de guerra de superfície e submarinos, bem como dos sistemas existentes nos meios navais;

- construir e promover a manutenção, quando determinado, de unidades de superfície e submarinos extra-Marinha; e
- promover a prestação de serviços ou produção industrial a outras organizações militares da Marinha e, quando determinado, a clientes extra-Marinha. (BRASIL, 2007a).

O AMRJ é uma das Organizações Militares Prestadoras de Serviços (OMPS) da MB qualificadas pelo Decreto nº 3.001/99 (BRASIL, 1999), que regulamentou a Lei nº 9.724/98 (BRASIL, 1998). Nos termos desses diplomas legais, a OMPS deve, entre outros requisitos, gerar receita, em caráter complementar, pela prestação de serviços a órgãos e entidades governamentais ou extragovernamentais, nacionais ou estrangeiras, e custear suas próprias despesas.

As receitas auferidas pela prestação de serviços das OMPS, conforme previsto na legislação citada, deveriam ser integralmente disponibilizadas para movimentação e empenho. Além disso, as OMPS poderiam contratar mão-de-obra, sob o regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em número igual ou inferior ao número de cargos públicos vagos ou extintos no âmbito daquelas OM. Essas disposições legais, referentes às receitas e à contratação de mão-de-obra, não foram regulamentadas até hoje pelo governo federal. Em função desta ausência de regulamentação, a comercialização das atividades do AMRJ para o setor privado é feita pela EMGEPRON, com base na legislação em vigor⁸.

Na estrutura organizacional da MB, o AMRJ é diretamente subordinado à Diretoria-Geral do Material da Marinha (DGMM), que é o Órgão de Direção Setorial (ODS) a quem “compete contribuir para o preparo e a aplicação do Poder Naval, no tocante às atividades relacionadas com o material da Marinha” (BRASIL, 2005d).

A infra-estrutura do AMRJ, onde se incluem máquinas e equipamentos, oficinas, diques, carreiras e cais, está física e tecnologicamente degradada, em função do longo tempo de uso e da contínua insuficiência de recursos orçamentários destinados à MB, agravada a partir de 1998, em decorrência do acordo do Brasil com o FMI, que obrigou o governo federal a adotar superávits primários e, portanto, reduzir os gastos públicos.

Entre as tecnologias utilizadas em seu processo industrial, voltado para a indústria naval, é possível destacar: reparo e teste de motores diesel; reparo e teste de equipamentos e máquinas elétricas; docagem, fabricação de estruturas navais em aço; projeto e fabricação de

⁸ Lei nº 7.000, de 9 de junho de 1982, que criou a EMGEPRON.

tubulações e sistemas de redes; soldagem; e usinagem de grande porte (BRASIL, 2007a).

O AMRJ dispõe, de acordo com Alves (2006), dos seguintes equipamentos de manobra de peso: onze guindastes elétricos, com alcance e capacidade máximos que variam, respectivamente, entre 21 e 97 metros e 1,5 a 30 toneladas; e seis guindastes hidráulicos, sobre rodas, com comprimento da lança e capacidade máxima que oscilam, respectivamente, entre oito e 42 metros e uma e 68 toneladas.

Possui ainda quatro diques: Almirante Régis, Almirante Jardim e Santa Cruz (secos) e Almirante Schieck (flutuante), este construído pelo AMRJ, cujas características principais constam da tabela seguinte:

DIQUE	PERÍODO DE CONSTRUÇÃO	CAPACIDADE DE DOCAGEM (DESLOCAMENTO)	DIMENSÕES (COMPRIMENTO X BOCA X ALTURA)
Almirante Régis	1910 a 1928	80.000	250 x 32 x 15 m
Almirante Jardim	1824 a 1861	16.000	165 x 19 x 11 m
Santa Cruz	1861 a 1874	2.500	88 x 9,5 x 8,5 m
Almirante Schieck	1987 a 1989	5.000	100 x 14 m (flutuante)

Fonte: BRASIL, 2007a.

A foto a seguir mostra navios docados nos Diques Almirante Jardim e Santa Cruz.

Figura 3 - Diques Almirante Jardim e Santa Cruz (Fonte: AMRJ)

Existem duas carreiras⁹ no AMRJ: uma com a estrutura voltada para a construção naval e outra para a realização de docagens e encalhes de navios de médio porte. O AMRJ executa, ainda, um programa de médio prazo de certificação de suas oficinas pelas normas ISO 9001/2000¹⁰.

O AMRJ dispõe, ainda, de cerca de 1.500 m de cais para atracação. Entre suas facilidades industriais, constam água doce, ar comprimido, vapor, gases industriais e gás



natural. Sua infra-estrutura, conforme relata o CMG (EN) Neves, na entrevista transcrita em apêndice a este trabalho, atenderia à maior parte das necessidades dos armadores, o que inclui

⁹ Rampas de madeira ou de alvenaria, onde se constroem, montam ou reparam navios ou embarcações miúdas.

¹⁰ Essas normas tratam de um Sistema de Gestão de Qualidade, onde se precisa demonstrar a capacidade de fornecer produtos que atendam as normas aplicáveis e satisfaçam os requisitos do cliente.

hospital próprio, energia elétrica de alta e baixa tensão, bombeiros e vestiários. Em acréscimo, o AMRJ possui reputação internacional em reparos navais, já tendo efetuado reparos em submarinos estrangeiros e em navios de prospecção petrolífera e cedido instalações para apoio ao reparo de duas plataformas de petróleo. A OM tem condições, também, de prestar assessoria na área de planejamento industrial.

O AMRJ é, ainda, detentor da tecnologia de construção de submarinos, o que faz o Brasil alcançar posição privilegiada no restrito círculo da construção naval militar. No mundo, apenas quinze países têm a capacitação tecnológica necessária para construir este tipo de belonave.

Atualmente, encontra-se em construção no AMRJ a Corveta “Barroso”, com previsão de conclusão para 2008. Este navio é uma evolução do projeto das Corvetas classe “Inhaúma” e começou a ser construído em 1994. O longo tempo demandado para sua construção é decorrente das já mencionadas dificuldades orçamentárias da MB.

Cabe ainda destacar que o AMRJ, da mesma forma que os estaleiros ASMAR e SIMA, citados no capítulo anterior, faz parte do diretório “Worldwide Ship Repair Yard Directory 2006-2007”, onde consta que a OM possui todas as facilidades para construção e reparo de navios de até 80.000 TPB. Registra-se que a Base Naval de Aratu, subordinada à MB e localizada no Estado da Bahia, também está incluída neste diretório.

A seguir, apresenta-se uma vista aérea recente do AMRJ, onde está indicada a posição dos diques e das carreiras.



Figura 4 - Vista aérea do AMRJ (Imagem Google Earth®)

2.4.2 A necessidade de revitalização

A partir do que já foi exposto nesta monografia, verifica-se que a atual conjuntura orçamentária brasileira, no que se refere à defesa nacional, impinge à MB um patamar de recursos insuficiente para o atendimento das reais necessidades da Força. Esse quadro é particularmente grave na rubrica de investimentos, o que tem inibido a construção de navios militares e a manutenção da infra-estrutura industrial do AMRJ.

O AMRJ, em função dessas restrições, enfrenta atualmente um processo de envelhecimento e obsolescência de seu parque industrial, o que tem gerado, como conseqüências, em menor ou maior grau, a redução de sua capacidade operacional; o acréscimo das despesas com a manutenção corretiva; e uma maior terceirização de serviços industriais, o que dificulta o cumprimento de sua missão. Assim, a MB propugna pela modernização do parque industrial do AMRJ, a fim de obter uma maior eficiência e capacidade de acompanhar a evolução técnica dos processos de construção naval, de modo a atender, com presteza, as demandas de serviços dos meios navais da MB e, ainda, permitir uma maior competitividade daquela OM no mercado de construção e reparos navais.

É pertinente reproduzir aqui um trecho da entrevista do CMG (EN) Neves, constante deste relatório, no Apêndice A, na qual afirmou: “o AMRJ [...] já foi procurado por empresas privadas em busca da realização de empreendimentos conjuntos [...]. Essas empresas não são necessariamente do setor naval, mas necessitam de estaleiros para realizar seus projetos.”

O Dr. Sergio Bacci, em sua entrevista, apensada a este relatório, comentou a respeito da localização do AMRJ no interior da Baía da Guanabara:

Dos estaleiros do Rio que ainda fazem reparo, o SERMETAL irá se dedicar à construção e o ENAVI-RENAVE tem uma restrição de acesso por navios ou plataformas que não passam pelo vão central da Ponte Rio - Niterói, o que oferece uma boa oportunidade ao AMRJ.

Conforme publicado na imprensa, “O aluguel de bases da Marinha [...] pode ajudar [...] a atender ao mercado de reparos enquanto os estaleiros estiverem ocupados com a construção de 26 petroleiros para a Transpetro. [...] a Marinha pode oferecer à iniciativa privada o espaço do Arsenal, que fica na Ilha das Cobras” (CARNEIRO; LORENZI, 2006).

Com base na figura a seguir, obtida também por meio do Google Earth®, verifica-se a posição do AMRJ na Baía de Guanabara, em relação aos dois estaleiros já citados neste relatório, SERMETAL e ENAVI-RENAVE, potenciais concorrentes na área do reparo naval, na qual pode ser visualizada, também, a Ponte Rio-Niterói.



Figura 5 - Posição relativa dos principais estaleiros em reparo naval da Baía da Guanabara

O Senador Romeu Tuma (DEM-SP), em 28 de março de 2005, enfatizou, no plenário do Senado Federal, que

Dentre os países do Hemisfério Sul que detêm a capacitação tecnológica para construir submarinos, somente o Brasil mantém, atualmente, um programa de construção em andamento. [...] a manutenção da capacitação já alcançada depende da continuação da construção de submarinos e de esforços e investimentos na modernização das instalações industriais da Marinha e no treinamento e qualificação de seu pessoal¹¹.

O discurso foi proferido a propósito do batismo e lançamento ao mar do Submarino “Tikuna”, ocorrido em 9 de março daquele mesmo ano, que foi inteiramente construído no AMRJ.

O processo de revitalização do AMRJ foi mencionado, em 2006, na Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional (BRASIL, 2006d), como parte do Programa Emergencial de Recuperação do Poder Naval (PERPN), a cargo da Marinha do Brasil.

O projeto de investimento específico para o AMRJ, encaminhado pelo Setor do Material, ao qual se subordina o AMRJ, foi aprovado, em 2006, pelo CM, e enquadrado no PPA, dentro da Ação “1945 – Modernização de Organizações Militares Terrestres”, que faz parte do Programa “0626 – Reaparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil” (BRASIL, 2004c). Esse projeto, que visa recuperar e melhorar a infra-estrutura industrial do AMRJ, tem prazo de conclusão previsto para 12 anos e apresenta um valor global estimado superior a R\$ 200 milhões.

Em seu primeiro ano de execução, por conta das restrições orçamentárias já comentadas, o valor executado foi inferior, em mais de 50%, ao inicialmente planejado, o que, possivelmente, irá demandar um acréscimo substancial de recursos para os anos subseqüentes,

¹¹ Fonte: Diário do Senado Federal de 29 de março de 2005, p. 06519-06520.

caso o prazo previsto para conclusão seja mantido.

Cabe registrar que a Lei nº 10.893/04 (BRASIL, 2004b) possibilita o acesso da MB, por intermédio do AMRJ, aos recursos do FMM, que podem ser utilizados em “apoio financeiro reembolsável mediante concessão de empréstimo”, a juros subsidiados, por “estaleiros, arsenais e bases navais brasileiros, para expansão e modernização de suas instalações ou para construção de novas instalações, até 90% (noventa por cento) do valor do projeto aprovado”. No entanto, tal empréstimo, para ser aproveitado pelo AMRJ, já que a Lei nº 9.724/98 ainda não foi regulamentada, oneraria o já insuficiente orçamento da MB. A contabilidade pública exige o registro das operações de crédito como despesa orçamentária, o que teria impacto nos atuais limites alocados pelo governo federal ao Comando da Marinha.

Assim, a avaliação deste capítulo, considerando os requisitos que se espera de uma OMPS, fixados em diploma legal, permite inferir que a atuação do AMRJ no atendimento das demandas privadas e de outras Marinhas, desde que resguardada a prioridade dos navios, embarcações e submarinos da MB, é respaldada no interesse público e no princípio constitucional da eficiência da administração pública.

Acredita-se, ainda, que tanto a MB quanto a iniciativa privada seriam beneficiadas com a revitalização do AMRJ, em função tanto da reconhecida competência desta OMPS, nas áreas de construção naval militar e de reparos navais, quanto das atuais demandas do PRM, do PROGEM e da indústria naval brasileira, esta última em consequência da expansão incentivada pela Transpetro.

Com base nos dados coletados por meio de pesquisa, analisados e até aqui expostos, será apresentada, no próximo capítulo, a conclusão da monografia.

3 CONCLUSÃO

Esta monografia, conforme exposto no capítulo introdutório, teve como propósitos: verificar, na legislação e nas políticas vigentes, a fundamentação normativa e doutrinária para o estabelecimento de uma PPP entre um órgão privado e a MB; identificar os principais fatores de motivação para que o setor privado se interesse em participar de uma PPP para a modernização da infra-estrutura do AMRJ; e apontar as vantagens e desvantagens de se adotar a PPP para modernizar o AMRJ, a fim de subsidiar uma possível tomada de decisão pela Alta Administração Naval.

No que se refere à fundamentação normativa e doutrinária, abordada no segundo capítulo, verificou-se que, embora a legislação específica sobre as PPP seja bastante recente e ainda carente de regulamentação, esta modalidade de contratação está consentânea com as diversas políticas governamentais que abordam a necessidade de plena capacitação de atuação das Forças Armadas e, especificamente, da MB, em relação às tarefas a elas atribuídas pela Constituição Federal e pela Lei Complementar nº 97/99. Tanto a PDN quanto a PLD procuram destacar a importância estratégica do setor privado e das instalações industriais das Forças Armadas para o atendimento dos interesses materiais da defesa nacional, com incentivo ao intercâmbio e à compatibilização das respectivas infra-estruturas.

Ainda nesse aspecto, a PMN é incisiva no estímulo à construção militar naval e aos reparos navais no Brasil, envolvendo tanto a MB quanto o MT. É relevante, ainda, observar que o Decreto-Lei nº 200/67 determina a descentralização das atividades executivas da Administração Pública, sempre que houver capacidade no setor privado para desempenhar esses encargos.

A atual conjuntura orçamentária da MB tem orientado as diretrizes da Força no sentido de se obter fontes complementares de receita, de modo que o Poder Naval se mantenha compatível com a estatura política e econômica do Estado brasileiro. Dessa forma, é possível concluir que há fundamentação legal e doutrinária para que a MB possa contratar uma PPP para a obtenção de bens e serviços atinentes à sua área de atuação em prol da defesa nacional. Observa-se ainda que o projeto atual de revitalização do AMRJ, além de já constar do PPA, está enquadrado na “Lei das PPP” em termos de prazo para execução e valor previsto.

Em relação ao interesse de participação de órgãos privados em uma PPP, com vistas à revitalização do AMRJ, foi identificado, com base na experiência internacional – em especial no setor de defesa nacional - e no modelo brasileiro de PPP, um quadro propício à utilização dessas parcerias para o atendimento de demandas militares, o que já é feito com intensidade nos EUA e no Reino Unido. No momento em que ressurgem a construção naval brasileira e a MB apresenta um grande déficit de investimentos, configurado em seu programa de reaparelhamento, a PPP, na modalidade administrativa, surge como uma ferramenta potencialmente adequada à modernização da infra-estrutura do AMRJ, que já possui reconhecida competência tanto na construção como no reparo naval.

O interesse de parceiros privados na revitalização do AMRJ deverá decorrer, basicamente, da obtenção de vantagens competitivas para o reparo dos navios da MB e de navios mercantes, com base nas necessidades levantadas ao longo desta pesquisa. Uma boa relação custo-benefício, por conta da qualidade dos serviços; a localização privilegiada; e as facilidades industriais adequadas são fatores de força que devem atrair candidatos ao certame licitatório.

Por fim, a análise das vantagens e desvantagens das PPP, com base na pesquisa realizada, apontou, como maior vantagem para a MB, o investimento inicial e integral pelo setor privado, desonerando o orçamento da Força em igual valor. Outro ponto relevante é que a contraprestação futura ao setor privado poderia ser feita, caso a receita prevista com os reparos navais não seja suficiente, com os “royalties” do petróleo devidos à MB, conforme citado no capítulo dois desta monografia. Estes recursos, com base na legislação em vigor (BRASIL, 1989; BRASIL, 1997), podem ser aplicados em despesas relacionadas à fiscalização e proteção das áreas de exploração petrolífera na plataforma continental, o que inclui, implicitamente, a construção e reparo dos navios empregados nessas tarefas.

Outras vantagens identificadas são: a possibilidade de uma maior alocação de mão-de-obra do AMRJ para a construção naval militar; o arrasto tecnológico competitivo para ambas as partes, derivado do compartilhamento de tecnologia entre os parceiros, de forma continuada; e a redução dos custos de terceirização nos reparos, uma vez que o parceiro privado, em princípio, deverá alocar operários para atuar neste último setor, após o término das obras de revitalização.

Uma desvantagem visualizada se refere à contraprestação pecuniária da MB em complemento às receitas que poderão ser auferidas pelo parceiro privado, mesmo considerando os recursos de “royalties”, uma vez que, como ocorre hoje, sua liberação

dependerá da vontade política do governo federal, balizada pela política fiscal. Esse aspecto poderá ser avaliado negativamente pelos candidatos a participar da PPP.

Além disso, há que se estabelecer, no edital da licitação, uma sólida garantia para o investimento do parceiro privado, a fim de que não se corra o risco do empreendimento ser interrompido durante sua execução.

A partir dessas constatações, é pertinente afirmar que uma PPP não deve ser empregada, simplesmente, para contornar as atuais restrições orçamentárias da MB, pois não seria aceita pelo CGP. Sua proposta de emprego deve associar a eficiência privada e a visão de longo prazo, no que tange ao objeto contratado, de modo a gerar incentivos para que tanto o AMRJ quanto o parceiro privado produzam e distribuam bens e serviços de interesse público, com qualidade, a um custo o mais baixo possível, considerando-se o longo prazo de maturação do projeto.

Faz-se mister apresentar ao governo federal – em especial à área econômica e ao MT – as vantagens decorrentes do estabelecimento de uma PPP para a Defesa Nacional, bem como seu potencial de favorecer, direta ou indiretamente, o bem-estar da sociedade. Para tal, julga-se fundamental o apelo à geração de empregos e renda.

Acessoriamente, os benefícios tornados visíveis para a população, pela implementação da PPP, poderão propiciar o apoio da opinião pública às ações de fortalecimento da capacidade militar para a dissuasão, como é o caso da revitalização do AMRJ.

A PPP deve funcionar como uma simbiose, que pode ser definida, etimologicamente, como uma associação mutuamente vantajosa. No caso abordado nesta monografia, é uma associação, porque une os setores público e privado; e é mutuamente vantajosa, porque ambos terão que ganhar, para que a parceria apresente os resultados esperados. A PPP, no escopo deste trabalho, deve configurar uma situação “ganha-ganha”, onde ambos os parceiros, atuando sinergicamente, pela justaposição de interesses comuns, sejam capazes de promover o desenvolvimento da construção e do reparo naval, civil e militar, no Brasil.

A fim de que a conclusão deste trabalho possa ser implementada, julga-se necessário apresentar algumas recomendações para viabilizar uma eventual contratação de parceria público-privada para a revitalização do AMRJ, elaboradas a partir da pesquisa realizada:

a) Redimensionar o projeto de revitalização, estruturando-o como uma PPP, com o auxílio, se possível, de assessores ligados à Unidade PPP do MP e ao MT;

b) Efetuar contatos com o CGP, a fim de que o projeto seja incluído no PLP por aquele comitê; e

c) Modelar econômica e financeiramente o projeto, com foco nos fatores de força do AMRJ e nas contraprestações que poderão ser alocadas ao parceiro privado, para torná-lo atrativo no certame licitatório.

Com base na extensa pesquisa realizada e considerando eventuais resistências da área econômica do governo federal à celebração de PPP pela MB, sugere-se, por estar fora do escopo desta monografia, que seja considerada a realização de um estudo sobre a possibilidade de transformação do AMRJ em uma empresa pública de direito privado, com base na situação dos estaleiros ASMAR e SIMA, descrita no capítulo três desta monografia.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Wallace Affonso. **Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro: Evolução Histórica, Diagnóstico do Estado Atual e Considerações sobre o Planejamento de Instalações**. 2006. 101 f. Dissertação (Mestrado em Ciências em Engenharia da Produção) – COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em < http://teses.ufrj.br/COPPE_M/WallaceAffonsoAlves.pdf >. Acesso em: 18 jul. 2007.
- AMARANTE, José Albano de. Indústria Brasileira de Defesa: uma questão de soberania e de autodeterminação. **Coleção Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança**, Brasília, v. 3, p. 23-44, dez. 2004.
- ARTHOU, Alan Paes Leme. A Construção Naval no Brasil: passado e possibilidades futuras. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v.127, n. 01/03, jan. - mar. 2007, p. 121-132.
- BARBARÁ, João Lagoeiro. PPP: à espera dos primeiros contratos. **Gazeta Mercantil**. Rio de Janeiro, 24 out. 2005. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/ppp/conteudo/noticias/noticias2005/outros/051024_espera_contatos.htm>. Acesso em: 18 jul. 2007.
- BARBOZA, Tiudorico Leite. **O atual cenário da construção naval civil e militar no mundo, incluindo o subcenário brasileiro**. Rio de Janeiro: EMGEPRON, 2003. Disponível em < https://www.emgepron.mar.mil.br/artigos/cenario_construcao_naval.pdf >. Acesso em: 18 jul. 2007.
- BRASIL. Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro. Apresenta o histórico, a missão e as principais características do AMRJ. Rio de Janeiro: AMRJ, 2007a. Disponível em < <https://www.mar.mil.br/amrj/> >. Acesso em: 04 jul. 2007.
- BRASIL. Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro. **Ordem do Dia n. 1, de 3 de janeiro de 2006a**. 242º Aniversário do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em < https://www.mar.mil.br/menu_h/noticias/amrj/aniversario.htm >. Acesso em: 25 jun. 2007.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 2.546, de 10 de novembro de 2003a**. Disponível em < <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/182910.pdf> >. Acesso em: 4 jun. 2007.
- BRASIL. Comando da Marinha. **Ordem do Dia n. 2, de 1 de março de 2007b**. Assunção de Cargo de Comandante da Marinha. Brasília, 2007. Disponível em < https://www.mar.mil.br/menu_v/cm/palavras_cm2.htm >. Acesso em: 4 jun. 2007.
- BRASIL. Comando da Marinha. **Portaria n. 167/MB, de 7 de julho de 2005a**. Aprova o Regimento Interno do Comando da Marinha. Brasília: Imprensa Nacional, Diário Oficial da União, 13 jul. 2005, seção I, p. 7.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto

constitucional de 5 de outubro de 1988, atualizado até a emenda constitucional n. 53/06. Disponível em < <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/> >. Acesso em: 15 jul. 2007.

BRASIL. **Decreto n. 1.265, de 11 de outubro de 1994**. Aprova a Política Marítima Nacional (PMN). Disponível em < <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/decreto/1990-1994/D1265.htm> >. Acesso em: 18 jul. 2007.

BRASIL. **Decreto n. 3.011, de 30 de março de 1999a**. Qualifica como Organizações Militares Prestadoras de Serviços - OMPS, com autonomia de gestão, as Organizações Militares da Marinha que especifica e dá outras providências. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3011.htm >. Acesso em: 8 jun. 2007.

BRASIL. **Decreto n. 5.252, de 22 de outubro de 2004a**. Regulamenta o § 1º do art. 17 da Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, que destina recursos para o financiamento de programas e projetos de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico dos setores de transporte aquaviário e de construção naval, e dá outras providências. Disponível em < <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/4410.html> >. Acesso em: 20 jul. 2007.

BRASIL. **Decreto n. 5.385, de 4 de março de 2005b**. Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP e dá outras providências. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5385.htm >. Acesso em: 8 jun. 2007.

BRASIL. **Decreto n. 5.411, de 6 de abril de 2005c**. Autoriza a integralização de cotas no Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP, mediante ações representativas de participações acionárias da União em sociedades de economia mista disponíveis para venda e dá outras providências. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5411.htm >. Acesso em: 8 jun. 2007.

BRASIL. **Decreto n. 5.417, de 13 de abril de 2005d**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Comando da Marinha, do Ministério da Defesa, e dá outras providências. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5417.htm >. Acesso em: 18 jul. 2007.

BRASIL. **Decreto n. 5.484 de 30 de junho de 2005e**. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm >. Acesso em: 18 jul. 2007.

BRASIL. **Decreto n. 5.977, de 1º de dezembro de 2006b**. Regulamenta o art. 3o, caput e § 1o, da Lei no 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a aplicação, às parcerias público-privadas, do art. 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e do art. 31 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública federal, e dá outras providências. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5977.htm >. Acesso em: 18 jul. 2007.

BRASIL. **Decreto n. 6.037, de 7 de fevereiro de 2007c**. Altera e acresce dispositivos do

Decreto nº 5.385, de 4 de março de 2005, que institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6037.htm >. Acesso em: 8 jun. 2007.

BRASIL. **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 < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm >. Acesso em: 18 jul. 2007.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. **Diretrizes Básicas da Marinha (EMA-304)**. Brasília, 2003b. Disponível na Intranet da Marinha do Brasil em: < <http://www.ema.mb/> >. Acesso em: 31 mai. 2007.

BRASIL. Gabinete do Comandante da Marinha. **Orientações do Comandante da Marinha para o ano de 2007d**. Brasília, 2007. Disponível na Intranet da Marinha do Brasil em: < <http://www.gcm.mb/Downloads/Lista.htm> >. Acesso em: 31 mai. 2007.

BRASIL. **Lei Complementar n. 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 < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm >. Acesso em: 12 jun. 2007.

BRASIL. **Lei Complementar n. 99, de 9 de junho de 1999b**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm >. Acesso em: 18 jul. 2007.

BRASIL. **Lei n. 10.893, de 13 de julho de 2004b**. Dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, e dá outras providências. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.893.htm >. Acesso em 10 jul. 2007.

BRASIL. **Lei n. 10.933, de 11 de agosto de 2004c**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Disponível em < <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2004/10933.htm> >. Acesso em: 18 jul. 2007.

BRASIL. **Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004d**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm >. Acesso em: 26 jun. 2007.

BRASIL. **Lei n. 7.990 de 28 de dezembro de 1989**. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). Disponível em < <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/7973.html> >. Acesso em: 20 jul. 2007.

BRASIL. **Lei n. 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. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm >. Acesso em: 18 jul. 2007.

BRASIL. **Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995a.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm >. Acesso em: 26 jun. 2007.

BRASIL. **Lei n. 9.074, de 7 de julho de 1995b.** Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074cons.htm >. Acesso em: 26 jun. 2007.

BRASIL. **Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em < <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/5235.html> >. Acesso em: 20 jul. 2007.

BRASIL. **Lei n. 9.724, de 1 de dezembro de 1998.** Dispõe sobre a autonomia de gestão das Organizações Militares Prestadoras de Serviços da Marinha e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9724.htm >. Acesso em: 17 jul. 2007.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa n. 1.890/MD, de 29 de dezembro de 2006c.** Dispõe sobre a Política de Logística de Defesa - PLD. Disponível em < <http://www.in.gov.br/materias/xml/do/secao1/2523304.xml> >. Acesso em: 18 jul. 2007.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa n. 899/MD, de 19 de julho de 2005f.** Aprova a Política Nacional da Indústria de Defesa - PNID. Disponível em < <http://www.defesanet.com.br/md/pnid.htm> >. Acesso em: 6 jul. 2007

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. **Estudo da Competitividade de Cadeias Integradas no Brasil:** Impactos das zonas de livre comércio. Campinas, 2002. Disponível em < <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/publicacoes/sdp/acoSetAumComIndBrasileira/asac0504.pdf> >. Acesso em: 18 jul. 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Parcerias Público-Privadas.** Organiza informações sobre as Parcerias Público-Privadas no Brasil e no restante do mundo. Brasília, [2005]g. Disponível em < <http://www.planejamento.gov.br/ppp/index.htm> >. Acesso em: 04 jun. 2007.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional:** abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura. 15 fev. 2006d. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2006, p. 178-189.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional:** abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura. 2 fev. 2007e. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2007.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria n. 614, de 21 de agosto de 2006e**. Estabelece normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada – PPP, de que trata a Lei nº 11.079, de 2004. Disponível em < http://www.stn.fazenda.gov.br/ppp/downloads/Portaria_614_210806.pdf >. Acesso em: 17 jul. 2007.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Projetos de Investimento Público: Parcerias Público-Privadas**. Brasília, [2006]f. Disponível em < <http://www.stn.fazenda.gov.br/ppp/ppp.asp> >. Acesso em: 6 jul. 2007.

BRASIL. Senado Federal. **SIGA-BRASIL**. Brasília, 2007f. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/siga/siga.asp> >. Acesso em 2 ago. 2007.

BRITO, Barbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**. Brasília, vol. 56, n. 1, 2005. Disponível em < <http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=257&Itemid=68> >. Acesso em: 18 jul. 2007.

CARNEIRO, Mariana; LORENZI, Sabrina. Marinha é criticada por alugar bases. **Gazeta Mercantil**, Rio de Janeiro, 17 jul. 2006. Caderno C, p. 5.

CENTRO DE ESTUDOS EM GESTÃO NAVAL - CEGN. Desenvolvido por Webstar Solutions. Divulga técnicas empregadas mundialmente na gestão da construção de navios e sugere caminhos concretos para o sucesso do Brasil nessa sua reentrada no setor. Disponível em < <http://www.gestaonaval.org.br/site/default.asp> >. Acesso em: 18 jul. 2007.

CHILE. Astilleros y Maestranzas de la Armada - ASMAR. Apresenta o histórico, a organização, a missão e as principais características do ASMAR. Valparaíso: ASMAR, 2007. Disponível em < <http://www.asmar.cl> >. Acesso em: 18 jul. 2007.

COMISSÃO EUROPEIA - CE. **Diretrizes para Parcerias Público-Privadas bem-sucedidas**. Bruxelas, mar. 2003. Disponível em < <http://www.ppp.mg.gov.br/download/diretrizes.pdf> >. Acesso em: 12 jul. 2007.

DE PIERRIS, Luigi; PESCARINI, Gabriele. Italian PPP at a glance. **Project Finance International**, Issue 217, 16 May 2001. Disponível em < <http://www.utfp.it/docs/articoli/Italyfeature.pdf> >. Acesso em: 18 jul. 2007.

DÉCOURT, Cláudio R. F. **A Marinha Mercante Brasileira**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 20 jul. 2007. Palestra para o Curso de Política e Estratégia Marítimas.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. **Manual para Normalização de Publicações Técnico-Científicas**. 7. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2004. 242 p.

LIMA, Jacqueline Baptista de Souza; PAULA, Luciane Maria Argenta de Mattes; PAULA, Rogério Carvalho de. **Entendendo a Parceria Público Privada no Brasil: Uma Análise Preliminar**. Disponível em < <http://www.tce.ap.gov.br/sistemas/pubdocs/docs/Docu0000611ppp.pdf> >. Acesso em: 27 jun. 2007.

MEYER, Arno. **Parcerias Público-Privadas**. Aspectos Gerais. In: Curso de Planejamento, Orçamento e Gestão Pública, FGV, Brasília, 16 maio 2006. 23 slides.

MIRANDA, Henrique Savonitti. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. rev., ampl. e atual. Brasília: Senado Federal, 2005a. 479 p.

MIRANDA, Henrique Savonitti. **Licitações e Contratos Administrativos**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: Senado Federal, 2005b. 364 p.

MUKAI, Toshio et al. **Parcerias Público-Privadas: comentários à Lei Federal nº 11.079/04, às Leis Estaduais de Minas Gerais, Santa Catarina, São Paulo, Distrito Federal, Goiás, Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul e à Lei Municipal de Vitória/ES**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005. 328 p.

PEARCE, Heinz J. **The Future of the Chilean Shipbuilding And Docking Company - Asmar: a strategic management model analysis**. 1997. 168 f. Tese (Master of Science in Management), Naval Postgraduate School, Monterey, 1997. Disponível em < <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA343612> >. Acesso em: 6 jun. 2007.

PERU. Servicios Industriales de la Marina S.A. - SIMA PERU S.A. Apresenta o histórico, a organização, a missão e as principais características do SIMA. Callao: SIMA, 2007. Disponível em < <http://www.sima.com.pe> >. Acesso em: 18 jul. 2007.

PESCE, Eduardo Ítalo. **Projeção Internacional do Brasil no Século XXI: Contornos Estratégicos de uma Marinha Oceânica**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS (ENEE), 5., 2005, Rio de Janeiro. Disponível em < http://www.ensino.eb.br/5encontro/docs/UFF-ContornosEstrategicos_de_umaMarinhaOceanica.pdf >. Acesso em: 17 jul. 2007.

PESCE, Eduardo Ítalo. Uma Marinha Oceânica para o Século XXI. **Revista Marítima Brasileira**. Rio de Janeiro, v. 123 n. 1/3, p. 141-163, jan./mar. 2003.

PINTO, Marcos Mendes de Oliveira. **Existem oportunidades de exportação para os estaleiros nacionais**. São Paulo: CEGN, 16 mar. 2007. Entrevista concedida a Alfonso Gallardo. Disponível em < <http://www.gestaonaval.org.br/site/entrevistas.asp?cod=3> >. Acesso em: 18 jul. 2007.

POLTRONIERI, Renato. **Parcerias Público-Privadas: reflexões sobre a instituição de parcerias entre a Administração Pública e o setor privado e os contratos administrativos aplicáveis a esta forma especial de concessão de serviço público**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005. 256 p.

PRADO, Lucas Navarro. **O Programa Federal de PPP**. Procedimentos para Apresentação de Projetos de PPP ao Comitê Gestor. In: Curso de Planejamento, Orçamento e Gestão Pública, FGV, Brasília, 16 maio 2006. 24 slides.

PRIMEIRA PPP municipal é assinada nesta sexta-feira. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 16 fev. 2007. Disponível em < <http://conjur.estadao.com.br/static/text/52919,1> >.

Acesso em: 2 ago. 2007

REPARO ameaçado. **Revista Portos e Navios**. Rio de Janeiro, ed. 548, p. 30-31, set. 2006.

RIBEIRO, Maurício Portugal. **Parcerias Público-Privadas**. A Lei de PPP Brasileira – fundamentos econômico-jurídicos. In: Curso de Planejamento, Orçamento e Gestão Pública, FGV, Brasília, 16 maio 2006a. 24 slides.

RIBEIRO, Maurício Portugal; CONTARDI, Marco; PRADO, Lucas Navarro. **Parcerias Público-Privadas**. O Órgão Gestor de PPP do Governo Federal e a Estrutura Institucional Montada para Viabilização do Programa de PPP. In: Curso de Planejamento, Orçamento e Gestão Pública, FGV, Brasília, 16 maio 2006b. 29 slides.

ROCHA, Ariovaldo. Balanço Otimista. **Revista Portos e Navios**. Rio de Janeiro, ed. 552, p. 32-33, jan. 2007.

RODRIGUES JÚNIOR, Waldery. Chave para o sucesso das PPPs. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. Brasília, ed. 26, set. 2006. Disponível em < <http://www.desafios.org.br/Edicoes/26/artigo29650-1.asp> >. Acesso em: 12 jun. 2007.

ROSA, Silvia. Bancos de fomento investirão US\$ 2,5 bi em infra-estrutura. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 16 fev. 2007. Disponível em < <http://licitacao.uol.com.br/netobras/notdescricao.asp?cod=1871> >. Acesso em: 18 jul. 2007.

UNITED STATES NAVY - USN. **Navy Competitive Sourcing**. Washington D.C., 2002. Disponível em < <https://competitivesourcing.navy.mil/index.cfm> >. Acesso em: 8 jun. 2007.

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

APÊNDICE A**Entrevista com o Capitão-de-Mar-e-Guerra (EN) SIDNEY DOS SANTOS NEVES.****1. Propósito**

Obter informações para elaboração de monografia sobre o tema “Parceria Público-Privada: perspectivas de aplicação na área militar”, para o Curso de Política e Estratégia Marítimas, da Escola de Guerra Naval.

2. Justificativa para Solicitação da Entrevista

O CMG (EN) NEVES foi Superintendente Industrial do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ), no período de 2004 a 2007, e é o atual Diretor do Centro de Projetos de Navios (CPN). O CPN, Organização Militar Prestadora de Serviços (OMPS) da Marinha do Brasil, detém uma diversificada capacidade de atender às mais variadas demandas técnicas na área naval e de offshore, tanto no segmento militar como em aplicações civis. Realiza estudos de exequibilidade, projetos de concepção, projetos preliminares, projetos de contrato, projetos de integração de sistemas, estudos, análises e avaliações de engenharia associadas aos processos de construção, modernização, conversão e alteração de meios navais.

A entrevista é considerada importante para o desenvolvimento da monografia, pois a pesquisa documental já realizada demanda a realização de pesquisa descritiva, a fim de coletar informações empíricas que complementem a base teórica ora reunida. A experiência do CMG (EN) NEVES como Superintendente Industrial do AMRJ é considerada de grande valia para o desenvolvimento deste relatório de pesquisa, uma vez que aquela função é estratégica para a realização de todas as atividades de caráter industrial realizadas naquele estaleiro naval. Além disso, o CPN, onde o CMG (EN) NEVES serve atualmente, executa funções técnicas relevantes para as atividades do AMRJ.

A entrevista foi realizada no dia 9 de abril de 2007, no gabinete do Diretor do CPN.

3. Perguntas ao CMG (EN) SIDNEY DOS SANTOS NEVES

1 Em recente estudo realizado pelo Centro de Estudos em Gestão Naval, vinculado à USP, por encomenda da Transpetro, foram identificados nichos de mercado para a construção e reparo naval atraentes para o Brasil, entre eles o de navios militares. De que maneira V.Sa. acredita que poderia ser incrementada a construção de navios militares no país?

Resposta: Penso que a compra de projetos navais pela Marinha, prontos ou encomendados junto ao CPN, para construção em estaleiros privados ou no AMRJ, incrementaria a construção de navios militares no Brasil. É importante observar que os estaleiros privados de grande porte, no Brasil, estão com sua capacidade industrial limitada pela construção das plataformas da Petrobras e pela preparação para os navios que estão sendo encomendados pela Transpetro. De qualquer modo, os estaleiros de médio e pequeno porte, além, é claro, do AMRJ, atenderiam às necessidades previstas no Programa de Reaparelhamento da Marinha (PRM).

Gostaria de acrescentar que a construção de navios militares é diferente do que ocorre para navios mercantes, em função de uma maior complexidade tecnológica; maior rigidez nas tolerâncias de construção, por conta de menores espaços internos; necessidade de requisitos especiais para vibração, choque e ruído, a fim de reduzir a probabilidade de detecção do navio; a especificação dos equipamentos possui um maior grau de dificuldade; o grupo de fornecedores militares é restrito e, no caso de armamento e sensores, não são encontrados no Brasil; e, por conta desses aspectos, somente haveria um maior incentivo à construção desse tipo de navio no Brasil se houver encomenda de vários navios similares.

2 O Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ) tem um projeto de revitalização que pretende, entre outras metas, viabilizar a realização de empreendimentos conjuntos para a construção de navios. No entendimento de V.Sa., haveria empresas, do setor naval brasileiro, interessadas em participar desse tipo de parceria, investindo na revitalização do AMRJ, nos termos da Lei nº 11.079/04, que trata das Parcerias Público-Privadas (PPP)?

Resposta: Haveria, com certeza, já que o AMRJ, mesmo antes da publicação dessa lei, já foi procurado por empresas privadas em busca da realização de empreendimentos conjuntos nessa área. Essas empresas não são necessariamente do setor naval, mas necessitam

de estaleiros para realizar seus projetos.

Em relação à revitalização do AMRJ, o projeto busca resgatar a capacidade industrial do estaleiro, reduzida devido à obsolescência dos guindastes e das oficinas, instalados entre as décadas de 20 e 40. Em especial, busca-se a capacitação para que seja construído lá o novo submarino convencional. Além disso, é necessário aumentar a capacidade de manobra de peso das carreiras, para atender aos navios de superfície.

3 Que vantagens, identificadas por V.Sa., poderiam advir para a MB e, mais especificamente, para o AMRJ, caso fossem estabelecidas PPP para a revitalização do AMRJ? E desvantagens?

Resposta: As vantagens, em meu entendimento, seriam: o ingresso de recursos para o parque industrial; a modernização dos processos de construção do AMRJ, com capacidade de construção modular ou acabamento avançado; um aumento de produtividade, com redução de custos e prazos; a construção de novos navios poderia representar a substituição dos antigos, o que diminuiria a demanda por reparos e aumentaria a disponibilidade do cais do AMRJ; poderá haver um intercâmbio de serviços, reduzindo a terceirização; e seria possível um atendimento mais efetivo ao Programa Geral de Manutenção (PROGEM). As prováveis desvantagens seriam: caso a construção naval fosse incrementada, os diques ficariam imobilizados, o que poderia prejudicar o PROGEM; e as empresas privadas poderiam exigir um acesso exclusivo ao AMRJ ou mesmo o isolamento de áreas para sua operação.

4 Qual seriam os principais fatores, vislumbrados por V.Sa., que poderiam incentivar os armadores nacionais, em especial os do Estado do Rio de Janeiro, a realizar reparos de seus navios no AMRJ?

Resposta: A localização do AMRJ é privilegiada, próxima ao porto do Rio e a várias empresas do setor naval. Por estar situado em área militar, a segurança das instalações é um fator importante para os armadores. Apesar da obsolescência, a infra-estrutura do AMRJ atende à maior parte das necessidades dos armadores, possuindo água, hospital próprio, energia elétrica de alta e baixa tensão, ar comprimido, bombeiros e vestiário para os trabalhadores.

Adicionalmente, o AMRJ tem reputação internacional na área de reparos e construção naval, já tendo efetuado reparos em navios de prospecção petrolífera e cedido instalações para apoio ao reparo de duas plataformas de petróleo. É viável, ainda, prestar assessoria na área de planejamento industrial.

No que se refere às PPP, é necessário, em minha opinião, que o modelo seja bem delineado juridicamente, a fim de evitar prejuízos para as partes envolvidas. O investimento no AMRJ é bastante necessário e penso que haverá mercado para ambos, Marinha e iniciativa privada.

APÊNDICE B

Entrevista com o Sr. SERGIO BACCI

1. Propósito

Obter informações para elaboração de monografia sobre o tema “Parceria Público-Privada: perspectivas de aplicação na área militar”, para o Curso de Política e Estratégia Marítimas, da Escola de Guerra Naval.

2. Justificativa para Solicitação da Entrevista

O Sr. Sergio Bacci foi Secretário de Fomento para as Ações de Transportes do Ministério dos Transportes (MT) de 2003 a 2006 e exerce, atualmente, a função de consultor do Grupo Libra. A Secretaria de Fomento do MT é responsável, em especial, por planejar, coordenar e supervisionar as aplicações dos recursos do Fundo da Marinha Mercante - FMM e do Fundo Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – FNIT. O Grupo Libra é um conjunto de empresas com atividades focadas na operação de terminais portuários especializados em movimentação de contêineres, navegação marítima, fluvial e de apoio portuário e armazenagem de cargas.

A entrevista é considerada importante para o desenvolvimento da monografia, pois a pesquisa documental já realizada demanda a realização de pesquisa descritiva, a fim de coletar informações empíricas que complementem a base teórica ora reunida. A experiência do Sr. SERGIO BACCI como Secretário de Fomento do MT é considerada de grande valia para o desenvolvimento deste relatório de pesquisa, uma vez que aquela função é estratégica para a distribuição e controle da aplicação dos recursos governamentais, sob controle do MT, destinados à construção e reparo naval. Além disso, o Sr. SERGIO BACCI possui grande conhecimento da indústria naval, por conta das atividades desenvolvidas tanto no setor público quanto na iniciativa privada.

A entrevista foi realizada no dia 9 de abril de 2007, nas dependências do Grupo Libra, no bairro do Jardim Botânico, na cidade do Rio de Janeiro.

3. Perguntas ao Sr. SERGIO BACCI

3.1 Em recente estudo realizado pelo Centro de Estudos em Gestão Naval, vinculado à USP, por encomenda da Transpetro, foram identificados nichos de mercado para a construção e reparo naval atraentes para o Brasil, entre eles o de navios militares. De que maneira V.Sa. acredita que a indústria naval brasileira poderia se beneficiar, caso houvesse um incremento na construção de navios militares no país?

Resposta: Existem várias plantas industriais paradas, por conta da recente crise na indústria naval. Hoje, a expectativa de demanda para a construção naval é superior à capacidade instalada; caso essa expectativa seja confirmada, os estaleiros ficarão ocupados por, pelo menos, 12 anos. Nesse cenário, é preciso coordenar o planejamento de construção com os prazos desejados, já que o armador espera que os navios fiquem prontos em 1 ou 2 anos.

Para que os estaleiros possam se preparar para essa demanda, haverá necessidade de se conceder incentivos para reativação, adaptação ou modernização. Ressalto que os empresários aguardam as encomendas para capitalizar seu parque industrial, mormente por intermédio de financiamentos a baixo custo, concedidos pelo Fundo de Marinha Mercante (FMM) ou pelo BNDES. No momento, acredito que o mercado aguardará a efetivação das encomendas da Transpetro, antes de partir para novos empreendimentos.

3.2 O Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ) tem um projeto de revitalização que pretende, entre outras metas, viabilizar a realização de empreendimentos conjuntos para a construção de navios. No entendimento de V.Sa., haveria empresas, do setor naval brasileiro, interessadas em participar desse tipo de parceria, investindo na revitalização do AMRJ, nos termos da Lei nº 11.079/04, que trata das Parcerias Público-Privadas?

Resposta: Isso depende da política da Marinha. Se o AMRJ e as bases mantiverem seus baixos preços para alugar diques para reparos, não. Existem reclamações do setor naval por conta da cessão, para reparos, de áreas da MB a “empresas de papel”.

As PPP são viáveis por conta da oportunidade de financiamento a juros baixos e pela existência do Fundo Garantidor (FGP).

3.3 Na opinião de V.Sa., o Estado do Rio de Janeiro apresenta demanda de mais estaleiros capacitados em reparo naval?

Resposta: Sim, não só no Rio como em todo o país, porque os armadores estão indo para o exterior reparar seus navios, por problemas de preço. Uma vez que os estaleiros brasileiros estão priorizando a construção e reduzindo a disponibilidade para reparos, os preços nesta área estão altos e a qualidade está baixa. A construção naval usa intensivamente a mão-de-obra disponível, do projeto ao acabamento, o que dificulta a obtenção de pessoal qualificado para reparos.

3.4 Qual seria o principal fator, vislumbrado por V.Sa., que poderia incentivar os armadores nacionais, em especial os do Estado do Rio de Janeiro, a realizar reparos de seus navios no AMRJ?

Resposta: A possibilidade de utilizar a conta vinculada do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), depositada para os armadores no BNDES, no pagamento dos serviços realizados no AMRJ. Essa conta é normalmente utilizada, no setor privado, para custear reparos e construção e para pagar financiamentos. Sua operacionalização teria que ser estudada, talvez via EMGEPRON.

No entanto, uma decisão política da MB deve guiar a disputa de mercado pelo AMRJ ou pelas bases, pois não existe política de preços única para esses estaleiros da Marinha. Dos estaleiros do Rio que ainda fazem reparo, o SERMETAL irá se dedicar à construção e o ENAVI-RENAVE tem uma restrição de acesso por navios ou plataformas que não passam pelo vão central da Ponte Rio - Niterói, o que oferece uma boa oportunidade ao AMRJ.