

Agradecimentos

Neste momento, em que o estudo é concretizado com este trabalho, não poderia me furtar de reconhecer o apoio daqueles que tornaram esta conquista uma realidade.

Primeiramente, agradeço a Deus por iluminar, protegendo-me e me dando paz e saúde para seguir nesta jornada.

Ao Comandante da Marinha, Almirante-de-Esquadra Júlio Soares de Moura Neto, o meu agradecimento por me designar para esta missão e a oportunidade pelo engrandecimento profissional. Ao Vice-Almirante (IM) Anatalicio Risdén Junior, agradeço a confiança e as orientações transmitidas para o desenvolvimento deste estudo. Agradeço ao Contra-Almirante (EN) Mario Ferreira Botelho por transmitir seus conhecimentos para esta pesquisa. Meu reconhecimento aos demais oficiais da Marinha que contribuíram com informações e colaboraram para o melhor desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço as organizações participantes do estudo e a seus membros pela disponibilidade em prestar informações relevantes e o enriquecimento da investigação.

Ao Professor Doutor Joaquim Filipe Araújo agradeço pelos valiosos ensinamentos transmitidos em suas aulas e nas conversas dos intervalos.

À Professora Doutora Gina Santos o agradecimento e a admiração pelo trabalho dedicado em prol do sucesso de seus alunos no mestrado.

A minha orientadora, Professora Doutora Íris Barbosa, dedico especial agradecimento. Sua orientação precisa e segura não deixaram dúvidas dos caminhos que deveria seguir. Obrigado por compreender e ter paciência nos momentos necessários e por transmitir toda experiência e dedicação à este trabalho. Tenha a certeza que aprendi muito com seus ensinamentos e que sua orientação facilitou o desenvolvimento do estudo.

À Estela Vieira, agradeço por toda dedicação e empenho em tornar a minha vida acadêmica mais fácil, solucionando as minhas necessidades na vida administrativas da Universidade e na vida pessoal.

Aos oficiais das Forças Armadas brasileira, que tive a oportunidade de conviver desde que cheguei à Braga, agradeço pela receptividade, pelo companheirismo e pelos momentos de convívio.

Aos amigos do mestrado, obrigado pelos momentos acadêmicos e de convívio fora da Universidade.

Aos meus pais, Élio e Carmem, o meu eterno reconhecimento pela minha formação como pessoa, pelo amor e pelo carinho de vocês. Sempre estiveram do meu lado em toda minha vida. Tenham a certeza que vocês são tesouros preciosos para mim.

Finalmente, agradeço a minha amada esposa Janete, responsável por me dar companhia, amor, carinho, alegria e conforto em todos os momentos. Você sempre esteve pronta para me dar uma palavra incentivo ou um gesto de carinho na hora certa. Sei o quanto foi difícil deixar a família para me acompanhar nesta jornada. Tenha a certeza que sua presença na minha vida é muito importante e que tenho muito orgulho de ter uma esposa como você.

Título: A Parceria Público-Privada em bases e arsenais navais: Reflexões e lições em distintos contextos nacionais.

Resumo

O estudo aborda a temática do emprego da gestão privada na prestação de serviços de manutenção e de reparo, em navios de guerra, nas Bases e Arsenais Navais. A utilização da gestão privada em órgãos públicos ganhou força com o advento da Nova Gestão Pública (NGP), a qual procurou trazer mais eficiência, eficácia e economicidade aos negócios públicos. A investigação está fundamentada nas teorias da NGP, servindo de apoio para a gestão das Bases e Arsenais Navais. A pesquisa torna-se relevante por abordar um tema pouco debatido na literatura, e ainda, por discutir soluções para ganhos de melhorias na eficiência, na eficácia e na economicidade da prestação de serviços nas Bases e Arsenais Navais, fatores que influenciam na disponibilidade dos navios das Marinhas e o cumprimento da sua missão. A busca por compreender as situações práticas que envolvem o emprego da iniciativa privada na prestação de tais serviços conduziu o trabalho a utilizar a metodologia de estudo de casos, investigando o contexto português e o contexto inglês. Os resultados reforçam a importância da teoria quanto aos motivos de se adotar um modelo de gestão privada em organizações públicas, quanto ao uso de mecanismos de incentivo para conduzir o ente privado a alcançar a melhor prestação dos serviços e quanto ao desenvolvimento do contrato relacional. Em termos práticos, os resultados obtidos evidenciam alguns exemplos de como implementar os mecanismos de incentivo e de como desenvolver os contratos relacionais. Estes resultados auxiliaram na reflexão sobre uma possível Parceria Público-Privada (PPP) envolvendo o contexto brasileiro, em especial, no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ), organização da Marinha do Brasil, responsável por esses tipos de serviços. Assim, o estudo procurou provocar o maior debate sobre o tema, contribuir para a busca de soluções mais eficientes na prestação de serviços de manutenção de navios de guerra e subsidiar na tomada de decisão caso seja adotado o emprego de uma PPP no AMRJ.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada (PPP); Nova Gestão Pública (NGP); Gestão Privada; Bases e Arsenais Navais; Manutenção de Navios.

Title: The Public-Private Partnership in Navy Yards and Naval Bases: Reflections and lessons in different national contexts.

Abstract

The study addresses the issue of the use of private management in the provision of maintenance and repair services, on warships, in Navy Yards and Naval Bases. The use of private management in public agencies gained momentum with the advent of New Public Management (NPM), which sought to bring more efficiency, effectiveness and economy to public affairs. The research is grounded in theories of NPM, serving as support for the management of Navy Yards and Naval Bases. The research is relevant in approaching a topic rarely discussed in the literature, and also in discussing solutions to gain improvements in efficiency, effectiveness and economy of service provision in Navy Yards and Naval Bases, factors which influence the availability of warships and the fulfillment of its mission. The quest for understanding the practical situations involving the use of the private sector in the provision of such services led the work using the methodology of case studies, investigating the Portuguese and English contexts. The results reinforce the importance of theory as to the reasons to adopt a model of private management in public organizations, as to the use of incentive mechanisms to drive the private party to achieve a better delivery of services and as to the development of a relational contract. In practical terms, the results show some examples of how to implement incentive mechanisms and how to develop relational contracts. These results helped in thinking about a possible Public-Private Partnership (PPP) involving the Brazilian context, especially in the Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ), organization of the Brazilian Navy, responsible for these types of services. Thus, the study sought to provoke further debate on the subject, contributing to the search of more efficient solutions in the provision of maintenance services of warships and support in decision making if the use of a PPP in AMRJ is adopted.

Keywords: Public-Private Partnership (PPP); New Public Management (NPM); Private Management; Naval Bases and Navy Yards; Ship Maintenance.

ÍNDICE GERAL

Agradecimentos	iii
Resumo	v
Abstract	vii
Lista de Abreviaturas e Siglas	xi
Lista de Quadros	xiii
Lista de Figuras	xiii
1 INTRODUÇÃO	1
2 REVISÃO DA LITERATURA	7
2.1 A Nova Gestão Pública.....	7
2.1.1 Escolas de pensamento da NGP	8
2.1.2 Contexto e conceitos da Nova Gestão Pública.....	13
2.1.3 Mudanças organizacionais	15
2.1.4 Alguns conceitos decorrentes.....	17
2.2 Gestão Pública versus Gestão Privada.....	19
2.3 Modelos de Gestão Privada no Setor Público.....	22
2.4 A Parceria Público-Privada.....	33
2.4.1 Emprego da PPP nas questões da defesa.....	38
3 O CONTEXTO DO ESTUDO	43
3.1 A Manutenção e Reparos de Navios em Bases e Arsenais Navais.....	43
3.2 PPP no Contexto Brasileiro	45
4 METODOLOGIA	51
4.1 A Investigação do Tipo Qualitativo e o Estudo de Caso	51
4.2 As Proposições e Questões do Estudo e os Métodos de Recolha e Análise dos Dados	52
5 ESTUDO DE CASOS	59
5.1 Protocolo de Estudo de Casos.....	59
5.1.1 Visão geral do estudo de casos.....	59
5.1.2. Procedimentos de campo.....	63
5.1.3 Questões de estudo de caso	65
5.1.4 Esboço do relatório do estudo de caso	68
5.2 O Caso Português.....	69
5.3 O Caso do Reino Unido	78

5.4 Relatório Final dos Casos	93
6 O CONTEXTO BRASILEIRO	99
6.1 A Manutenção de Navios – O Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro	99
6.2 PPP no Contexto da Manutenção de Navios	103
7 CONCLUSÃO.....	111
7.1 Contributos do Estudo	113
7.2 Limitações do Estudo.....	114
7.3 Caminhos para futuras investigações.....	115
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	117
APÊNDICE A - Banco de Dados do Caso Português.....	123
APÊNDICE B - Banco de Dados do Caso do Reino Unido.....	125

Lista de Abreviaturas e Siglas

AA – Arsenal do Alfeite

AMRJ – Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro

CM – Class Management

COM – Class Output Management

HMNB – Her Majesty Naval Base

HMT – Her Majesty Treasury

KPI's – Key Performance Indicators

MB – Marinha do Brasil

NAO – National Audit Officer

NGP – Nova Gestão Pública

NPM – New Public Management

OMPS – Organização Militar Prestadora de Serviço

PFI – Private Finance Initiative

PPP – Parceria Público-Privada/Parcerias Público-Privadas

RN – Royal Navy

SDR – Strategic Defence Review

SSSA – Surface Ship Support Alliance

TCIP – Target Cost Incentive Fee

TLCM – Through Life Capability Management

ToBA – Term of Business Agreement

UMMS – Upkeep Maintenance Management Systems

VFM – Value for Money

WSMI – Warship Support Modernisation Initiative

Lista de Quadros

Quadro 1 - Atributos de excelência.	12
Quadro 2 - Doutrinas da Nova Gestão Pública.....	18
Quadro 3 - Diferenças entre a gestão pública e a gestão privada.	20
Quadro 4 - Aspectos positivos e negativos das Teorias.	32
Quadro 5 - Tipos de manutenção.....	44
Quadro 6 - Cronograma de eventos do caso português.	65
Quadro 7 - Cronograma de eventos do caso inglês.	65
Quadro 8 - Orientações e fontes prováveis de evidência do caso português para a questão 1.....	66
Quadro 9 - Orientações e fontes prováveis de evidência do caso português para a questão 2.....	66
Quadro 10 - Orientações e fontes prováveis de evidência do caso português para a questão 3.....	67
Quadro 11 - Orientações e fontes prováveis de evidência do caso inglês para a questão 1.....	67
Quadro 12 - Orientações e fontes prováveis de evidência do caso inglês para a questão 2.....	68
Quadro 13 - Orientações e fontes prováveis de evidência do caso inglês para a questão 3.....	68
Quadro 14 - Comparação do modelo de gestão privada entre o caso de Portugal e o caso do Reino Unido.....	93
Quadro 15 - Comparação da exploração da capacidade privada entre o caso de Portugal e o caso do Reino Unido.....	95
Quadro 16 - Comparação das relações de parceria entre o caso de Portugal e o caso do Reino Unido.....	96

Lista de Figuras

Figura 1 - Esquema da Teoria da Agência.	25
Figura 2 - Representação do modelo Target Cost Incentive Fee.....	85

1 INTRODUÇÃO

A provisão de produtos e serviços públicos, em sua grande maioria, foi durante algum tempo exclusividade da administração pública. Esta realidade passou a ter um novo paradigma, denominado de Nova Gestão Pública (NGP), que ganhou sustentação nas décadas de 1980 e 1990 (Greve, 2008).

A NGP procurou introduzir práticas de gestão privada na administração pública com o fito de melhorar a provisão de produtos e serviços públicos. Este movimento surgiu como alternativa para resolver o aumento do endividamento dos Estados, aliado a pressão dos contribuintes em receberem melhores serviços face aos impostos pagos (Aucoin, 1990; Bouron, 2007; Christensen & Laegreid, 2007; Hood, 1995).

A proposta da NGP atendia aquelas necessidades, na medida que propunha o emprego de práticas da gestão privada como forma de realizar mais entregas de serviços e produtos com menor utilização de recursos. Desta forma, pretendia-se melhorar os resultados da gestão pública, aumentando sua eficiência, eficácia e economicidade (Bouron, 2007).

Nesta ordem de ideias, as teorias trazidas pela NGP foram introduzidas na administração pública, alterando, assim, a forma como os negócios públicos passaram a ser realizados. Frederickson (1996) menciona que ocorreram mudanças no desenho das organizações e nas suas estruturas, exigindo descentralização, hierarquias mais planas, projetos de financiamento, contratações e sistemas de coprodução e parcerias público-privadas.

Assim, alguns serviços públicos não se limitaram somente a serem prestados com a adoção de técnicas de gestão privada, indo mais além, sendo transferidos para a iniciativa privada (Rocha, 2011). Para Rainey (2009), estas transferências podem assumir várias formas, nomeadamente venda da operação ou a terceirização dos serviços, e trazer valorosos contributos para produzir economia, eficiência, e flexibilidade na gestão, entre outras vantagens estratégicas.

Um dos serviços públicos possíveis de serem transferidos para a gestão privada e o qual faz parte deste estudo é a manutenção e os reparos realizados em navios de guerra. Assim como o resultado da prestação de outros serviços públicos, as Marinhas tem a

preocupação com a eficiência das manutenções e dos reparos de seus navios, a qual é medida, em última análise, pela disponibilidade dos navios para o serviço. Segundo Masson & Paulin (2007), a manutenção é estrategicamente importante pois afeta a disponibilidade dos navios de uma Força Naval, por conseguinte, a sua própria missão. Os autores complementam, afirmando que a disponibilidade se traduz em uma grande preocupação dos altos comandos navais, o que torna relevante estudar o tema.

Em particular, a NGP e o emprego das práticas de gestão na administração pública emprestam sustentação teórica ao tema, na medida que as Marinhas dispõem de organizações voltadas para conduzir as manutenções e os reparos em navios, designadas de Bases Navais e Arsenais Navais, que buscam a eficiência dos seus serviços. Atualmente, algumas Marinhas transferiram as operações de suas bases e arsenais à iniciativa privada ou procuraram aplicar um tipo de gestão semelhante à privada. Desta forma, torna-se relevante entender os motivos que levaram as Marinhas a adotarem modelos de gestão privada em suas Bases e Arsenais Navais na busca por maior eficiência.

Importa-nos observar que a literatura (Teoria da Agência) mostra que muitas vezes a transferência do serviço público à iniciativa privada não confere eficiência, por falta de mecanismos que impeçam o desvio do interesse público através de atitudes oportunistas do gestor privado (Wright, Mukherji, & Kroll, 2001). Assim, é importante investigar como foram criados mecanismos para que as empresas privadas pudessem obter seus lucros sem, contudo, perderem de vista a prestação de serviço público eficiente, eficaz e econômico, neste caso, a manutenção e o reparo dos navios de guerra.

Outro ponto relevante a ser trabalhado no estudo é a questão do relacionamento entre as partes, de um lado a empresa privada e de outro a Marinha. Identificar como desenvolver um relacionamento de parceria entre os envolvidos torna-se importante. Segundo Araújo (2007), contratos complexos e com partes sofisticadas antecipam as possibilidades e os riscos da relação e procuram desenvolver a solidariedade entre as partes.

O entendimento das questões acima é fundamental para o desenvolvimento de outra parte do tema deste trabalho, qual seja, identificar recomendações passíveis de serem aplicadas em Marinhas de outros países. Por uma questão de interesse pessoal,

procura-se identificar boas práticas de gestão para serem aplicadas a um contexto de Parceria Público-Privado (PPP) no Brasil.

Assim como em diversas Marinhas, a Marinha do Brasil dispõe de organizações para a condução da manutenção e do reparo de seus navios, sendo a maior delas o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ).

Apesar do AMRJ ter introduzido algumas técnicas de gestão privada, ainda tem uma gestão típica de um órgão público. Sob a ótica da gestão eficiente, ele não consegue realizar manutenções e reparos de maneira satisfatória, fato que tem levado a Alta Administração Naval a repensar seu modelo.

Alguns estudos desenvolvidos no âmbito interno da Marinha do Brasil (MB) indicam que as restrições orçamentárias que se sucederam fizeram com que os investimentos em infraestrutura não fossem suficientes para modernizar e revitalizar o parque industrial do AMRJ. Tal vem contribuindo para a perda de eficiência no serviço de manutenção e reparo dos navios, em especial no aumento dos custos e do tempo dos reparos. Somado a esse fato, encontra-se a questão de, no início da década de 1990, o regime trabalhista que regia os servidores civis do AMRJ ter sido alterado por força de nova legislação, reduzindo a autonomia do AMRJ para gerir sua mão-de-obra.

Os fatores mencionados fazem com que a infraestrutura do AMRJ torne-se a cada dia mais obsoleta, demandando mais recursos para a sua manutenção. A mão-de-obra já se encontra em idade avançada, provocando a saída dos quadros de pessoal por idade ou por causas relacionadas com a saúde, os quais não são substituídos por falta de novos concursos públicos.

Além das questões de infraestrutura e de recursos humanos, os recursos financeiros disponíveis são repartidos entre as de construção, de manutenção e de apoio de base, além de outras questões gerenciais que, de certa forma, se relacionam com a falta de investimentos e de mão-de-obra qualificada.

Entendendo a situação da gestão do AMRJ e, que provavelmente, este cenário já foi vivenciado por outras Marinhas, considerou-se importante extrair os ensinamentos das experiências de outras Marinhas para verificar se as práticas de gestão privada aplicadas

as organizações destinadas a manutenção e o reparo de navios podem ser utilizadas em uma PPP no caso do AMRJ.

As considerações apresentadas acima nos conduzem a explorar algumas questões que entendemos abordar:

Questão de Estudo 1: Porque a opção por um modelo de gestão privada nos Arsenais e Bases Navais? Como este tem sido implementado em distintos contextos nacionais?

Questão de Estudo 2: Como explorar a capacidade privada em prol do aumento da eficiência, eficácia e economicidade na gestão de Arsenais e Bases Navais?

Questão de Estudo 3: Como estabelecer uma relação de parceria entre os interessados?

Questão de Estudo 4: Como e porque as práticas de gestão privada dos Arsenais e Bases Navais, explorados no estudo de caso, podem ser utilizados em uma provável PPP à luz do modelo brasileiro?

O estudo adota a metodologia de estudo de casos para traçar uma rigorosa linha de pesquisa na busca por responder as questões apresentadas. Acreditamos ser este o melhor método para se atingir os objetivos traçados, tal como defendido por Yin (2010). Segundo o autor, o estudo de caso é melhor empregado quando o pesquisador está diante de questões relacionadas ao “como?” e “por que?” e, ainda, quando se tem pouco controle sobre os eventos pesquisados e estes são fenômenos contemporâneos da vida real.

Desta forma, o trabalho constitui-se de um estudo de dois casos, sendo uma unidade de caso a manutenção e o reparo dos navios da Marinha Portuguesa e a outra unidade de caso a manutenção e o reparo dos navios da Marinha do Reino Unido. Ambos os casos são orientados pelo protocolo de estudos de casos. Os resultados são apresentados em relatório particular para cada caso e um relatório final com o cruzamento das conclusões de ambos os casos.

Ao explorar as questões que envolvem os aspectos relevantes do tema e ao empregar de modo adequado a metodologia, o estudo busca trazer contributos aos principais destinatários do estudo. Assim, para o meio acadêmico, o trabalho pretende

contribuir apresentando uma consistente revisão da literatura voltada para o tema, contribuir para o desenvolvimento e a prática da metodologia de estudo de casos, além de fomentar a discussão sobre um tema ainda pouco estudado e de permitir retirar algumas ilações. No campo prático, pretende-se que as conclusões do estudo ajudem a criar soluções para gerar maior eficiência na manutenção e no reparo de navios de guerra quando a opção é a gestão privada. Em especial, no caso da Marinha do Brasil, o estudo pretende que as conclusões possam ser aplicadas a uma provável PPP.

Para os efeitos pretendidos e expostos acima, o trabalho está constituído deste capítulo e outros seis. O segundo capítulo trata da revisão da literatura, buscando dar embasamento teórico ao estudo. Sendo discutidos os aspectos da Nova Gestão Pública e suas escolas de pensamento, os pontos de contato e as diferenças entre a gestão pública versus a gestão privada, e os modelos de gestão privada aplicados à gestão pública. Finaliza-se com o estudo da Parceria Público-Privada, inclusive no âmbito da defesa nacional.

O terceiro capítulo aborda o contexto em que os ensinamentos da literatura serão aplicados, nomeadamente a gestão privada de Arsenais e Bases Navais na manutenção e reparo de navios de guerra. Particular atenção é conferida à sua aplicação em uma possível PPP no contexto brasileiro. Desta forma, o capítulo pretende apresentar os termos específicos aplicados a manutenção de navios e, também, dar o entendimento da realidade da PPP no Brasil.

O quarto capítulo é dedicado a metodologia. Seus tópicos abordam a justificativa pela adoção do estudo de casos e uma discussão do paradigma qualitativo, seguindo-se a apresentação das proposições teóricas, reapresentação das questões de estudo e o método de recolha e análise de dados.

O quinto capítulo apresenta os estudos de casos, composto de um protocolo seguido do relatório de cada caso. O último tópico do capítulo exhibe um relatório final que faz o cruzamento dos aspectos discutidos separadamente em cada caso.

O sexto capítulo explora a realidade da manutenção e do reparo na Marinha do Brasil, de forma que no tópico seguinte as questões extraídas dos casos estudados e o entendimento da realidade no Brasil possam ser levadas a discussão sobre a possibilidade do emprego das práticas de gestão privada em uma PPP no contexto brasileiro.

A conclusão do trabalho é apresentada no capítulo sete. Este capítulo começa por relembrar o tema e o estudo realizado, apresenta as principais conclusões do estudo e explica os contributos para o conhecimento teórico e prático. Aborda, por fim, as limitações do estudo e as indicações para futuras investigações.

2 REVISÃO DA LITERATURA

O presente capítulo visa dar embasamento teórico ao estudo ora realizado, dando sustentação às questões discutidas nos capítulos seguintes.

Dessa forma, a primeira parte deste capítulo dedicar-se-á a uma reflexão sobre os movimentos que reforçaram o uso das práticas de gestão privada no dia-a-dia dos órgãos públicos, notadamente, o movimento denominado de Nova Gestão Pública (NGP).

O passo seguinte será evidenciar as peculiaridades da gestão privada e da gestão pública, procurando apontar pontos de contato e diferenças entre elas.

Por fim, explorar as principais formas jurídicas utilizadas pela gestão pública para utilizar parceiros privados na administração dos seus negócios. Nesta parte do capítulo, por se tratarem de questões mais práticas, pretende-se explorar as formas de relacionamento existentes entre as administrações públicas e os parceiros privados nas questões de defesa.

Cabe ressaltar que as questões apresentadas em cada parte do capítulo tem uma variedade de abordagens acadêmicas possíveis de serem exploradas, mas no estudo em questão o foco será a mudança de gestão nas organizações públicas com a introdução de parceiros e práticas privadas nas suas administrações e os benefícios pretendidos e/ou alcançados.

2.1 A Nova Gestão Pública

Desde o início da década de 1980, a gestão pública passou a ser foco de transformações, ganhando força a utilização de práticas da iniciativa privada na condução de diversas atividades públicas e o aumento da presença de entidades privadas na provisão de serviços e outras demandas públicas. Estas reformas, ocorridas na Administração Pública, em diversos países, de diferentes formas e focos (Pollitt & Bouckaert, 2011) foram influenciadas por um conjunto de ideias conhecidas como Nova Gestão Pública (NGP) ou *New Public Management (NPM)*, a qual para Hood (1991) representou uma quebra de paradigma do modelo tradicional da administração pública.

Na mesma ordem de ideias, para Christensen e Laegreid (2007), a NGP é como um movimento de reforma global que tomou conta nas últimas duas décadas do século

XX. É inspirada por uma ampla ideologia neoliberal e por um determinado conjunto de teorias econômicas e valores normativos cujo foco principal está no aumento da eficiência.

Assim, para a finalidade do estudo, torna-se relevante entender o motivo das reformas, o que se pretendia e como alcançar os objetivos defendidos pelos defensores da NGP.

2.1.1 Escolas de pensamento da NGP

Existem duas correntes que influenciaram a NGP, uma delas é a teoria das escolhas públicas, a outra é a escola de pensamento denominada “managerialism” (ou a expressão utilizada em português “managerialismo”). Segundo Aucoin (1990), a primeira é focada em reestabelecer a supremacia do governo representativo sobre a burocracia. A segunda, visa reestabelecer a supremacia dos princípios de gestão sobre a burocracia.

Tanto uma corrente, quanto a outra são envolvidas em contexto político, que não é o foco deste estudo, mas se tornam importante na medida que trazem reflexos no modo de gestão da coisa pública.

As duas teorias ganharam terreno fértil em meados dos anos 1970, em que a crise fiscal, trazida por um lado pela mudança do sistema econômico e por outro pela implacável busca por serviços governamentais, forçou a redução das despesas públicas, o corte de serviços públicos e a maximização do papel e do âmbito do sistema de mercado (Aucoin, 1990; Self, 1997).

a) Teoria da escolha pública

A teoria da escolha pública (*public choice theory*) possui alguns pressupostos. Um deles é a motivação na forma de agir do indivíduo frente ao mercado e ao processo político que para os defensores da escolha pública é a mesma, satisfazer seus próprios interesses (Alves & Moreira, 2004).

O pressuposto acima, ainda segundo Alves & Moreira (2004, p.51), é chamado de individualismo metodológico e “não nega a dimensão social do ser humano, mas afirma que toda e qualquer acção produzida em sociedade é sempre levada a cabo por

indivíduos”. Assim, pela lógica da escolha pública, pode-se concluir que nas associações coletivas os indivíduos agrupam-se na busca de seus próprios objetivos.

Ao assumir que em um processo político ou em associações criadas em prol de uma coletividade o indivíduo age com a lógica de mercado, ou seja, buscando seus objetivos pessoais, como seria possível que organizações compostas por indivíduos alcancem seus resultados.

Para Alves & Moreira (2004), a solução poderia ser simples, bastando agrupar indivíduos com os mesmos interesses, dessa forma, o grupo tenderia a convergir para os mesmos objetivos. Mas a solução não é tão simples. Para os estudiosos da teoria dos grupos, quanto maior for o grupo mais difícil torna-se a obtenção de resultados eficientes, porque cada indivíduo buscará alcançar seu interesse de forma menos custosa possível, beneficiando-se do esforço e trabalho dos demais.

Os estudos de Hayek (1945) apresentam uma explicação de que os indivíduos de grupos que funcionando com a lógica de preços de mercado tendem, por meio de mecanismos de incentivos do próprio mercado, a reverem a todo tempo e lugar seus objetivos e os tornam comuns, não porque um de seus membros conheça todo campo de oportunidades, mas porque seu campo de conhecimento é limitado e vai se sobrepor ao dos demais membros e a informação relevante é comunicada a todos, gerando benefícios gerais ao grupo.

No campo das organizações, uma dos conceitos que embasam a teoria da escolha pública é do *rent-seeking*. Para Alves & Moreira (2004), a expressão pode ser traduzida como extração de renda, sendo esta entendida como o rendimento excedente do custo do emprego de determinado recurso.

Sob a ótica de Tollison (2012), as rendas naturais ou a busca por lucro, típicas do empreendedorismo e do mercado competitivo, não são classificadas como *rent-seeking*. A existência de tais rendas é produtiva, cria valor com novos produtos e a alocação de recursos para aumentar o uso dos produtos já existentes. Por outro lado, existem rendas artificiais que são improdutivas e destroem valor por desperdiçar recursos valiosos, isto ocorre, frequentemente, mas não exclusivamente, nos casos onde o governo intervém na economia. O autor apresenta como exemplo, que se uma redução de taxa é oferecida, logo cria-se um paraíso fiscal.

Percebemos que a linha de pensamento influenciadora da teoria da escolha pública segue a lógica de mercado. Neste sentido, Alves & Moreira (2004) acreditam que a alternativa de mercado seja a melhor forma de combater as ineficiências das burocracias. No entendimento dos autores, ainda que o Estado deva garantir determinados bens e serviços, não quer dizer que devam ser providos pelo Estado, devendo o Estado, diante de bens privados, portar-se como consumidor, evitando as ineficiências e aumentando a opção de escolha dos cidadãos. Os autores mencionam que se tratando de bens públicos (por exemplo, defesa nacional), pode-se recorrer ao mercado na produção de parcelas de serviços componentes do bem final.

Alguns estudos sobre as reformas gerenciais na administração pública e a NGP mencionam a influência da teoria da escolha pública nestas mudanças. No entendimento de Bouron (2007), a teoria da NGP tem fundamento intelectual na teoria das escolhas públicas, que olha para o governo do ponto de vista dos mercados e da produtividade, por meio do gerencialismo, que incide sobre as abordagens de gestão para alcançar ganhos de produtividade.

Ainda a respeito da teoria das escolhas públicas, forte corrente teórica das reformas do serviço público, Boyne, Farrell, Law, Powell & Walker (2003) fazem uma síntese desta teoria, mostrando que seus defensores identificaram três características específicas nas burocracias públicas que levam a ineficiência e a ineficácia: a estrutura monopolista dos mercados de serviços públicos, a ausência de indicadores válidos de desempenho organizacional e o grande tamanho de algumas agências governamentais.

Os partidários da teoria das escolhas públicas prescrevem soluções para os problemas levantados, devendo a administração pública estimular uma estrutura de mercado de serviços públicos mais competitiva, ampliar as informações de desempenho das organizações e reduzir o tamanho de suas agências facilitando a mensuração de desempenho e possibilitando a competição entre elas.

Boyne et al. (2003) concluem a discussão sobre a teoria das escolhas públicas dizendo que seus defensores acreditam que a teoria é aplicada a qualquer situação, o que para os autores não é verdade, pois deve-se levar em conta o contexto e o ambiente organizacional.

b) Managerialism

O *managerialism* (ou como já mencionado managerialismo) é outro conjunto de ideias que influenciam a NGP. Ele busca trazer mecanismos de mercado para o interior da administração pública e assim, conseguir o melhor desempenho na provisão de bens e serviços públicos.

Os pressupostos subjacentes ao *managerialism* são que as capacidades das modernas e complexas organizações para realizar seus objetivos podem ser alcançadas com estruturas e práticas de gestão que desburocratize o sistema organizacional, como afirma Aucoin (1990). O autor explica a lógica dos defensores do *managerialism*, dizendo que as burocracias inchadas podem cortar excessos e tornam-se econômicas no uso de seus recursos. A produtividade pode ser aumentada fazendo coisas mais criativas e assim mais eficientemente. Já a efetividade pode ser atingida dando mais atenção para a missão da organização, seu pessoal e seus consumidores/clientes.

Aucoin (1990) e Rocha (2011) identificam a obra *In Search of Excellence*, de Peters & Waterman (1982), como grande influenciadora do *managerialism*. Apesar de não trazer nenhum referencial teórico inovador, os autores foram capazes de se apoiarem em antigas teorias (Aucoin, 1990; Rocha, 2011) para desenvolver um modelo de excelência para organizações baseado no sucesso alcançado por algumas companhias americanas, que denominaram companhias de excelência.

As companhias de excelência estudadas possuíam a característica de responder por qualquer mudança ocorrida no seu ambiente e continuar a ser expoente no seu ramo de negócio, ou seja, flexibilidade para se adequarem a mudança. Foi com base nesta observação que Peters & Waterman (1982) foram em busca do modelo de gestão excelente.

Assim, Peters & Waterman (1982) chegam aos oito atributos de excelência, conforme o quadro a seguir.

Quadro 1 - Atributos de excelência.

ATRIBUTO	DESCRIÇÃO
Inclinação para a ação	Análises detalhadas do problema podem ser uma barreira. As empresas excelentes experimentam a solução para seus problemas com pequenos grupos de gestores de topo que desenvolvem suas ideias e testam com parceiros externos, clientes ou fornecedores.
Proximidade do cliente	Escutar a voz do cliente.
Autonomia e empreendedorismo	Todos os empregados são estimulados a serem criativos e inovadores.
Produtividade através das pessoas	O pessoal é a fonte de qualidade e produtividade.
Criação de valor	A busca por resultados que gerem valor ao negócio é o foco maior da empresa.
Foco no ramo do negócio	Dedicar-se ao ramo do negócio que realmente conhece.
Forma simples e administração enxutas	Por maior que seja a companhia, devem ter uma forma simples e reduzido número de dirigentes de alto nível.
Propriedades apertadas e flexíveis	Descentraliza-se, dando maior autonomia aos níveis mais baixos da organização, sem contudo manter centralizados os valores fundamentais que regem as crenças da organização.

Fonte: Baseado em Peters & Waterman (1982).

Sabemos que muitas das companhias excelentes identificadas no estudo de Peters e Waterman Jr. não foram bem sucedidas mais tarde, demonstrando algumas limitações do modelo desenvolvido por eles, pois simplificaram a realidade das empresas ao contexto pretendido pelo estudo (Dahlgaard-Park & Dahlgaard, 2006). O fato é que os estudos de Peters & Waterman contribuíram para busca pela excelência nas organizações e conseqüentemente, influenciaram as questões envolvidas na NGP pelo momento histórico do estudo e pelo seu conteúdo.

Resumindo a contribuição do livro *In Search of Excellence*, Rocha (2011, p.133) escreveu:

“Sem ser um livro teoricamente importante, o livro de Peters e Waterman teve a virtude de apresentar uma alternativa à abordagem clássica e de ler autores importantes da gestão à luz desta mesma abordagem; além de generalizar a

todas as organizações o novo modelo de gestão, independentemente de serem públicas ou privadas. Retoma, assim, o modelo tradicional do *management* como “*generic management approach*”, com a exceção que agora se critica a burocracia como design organizacional, insistindo-se na superioridade da gestão privada sob a gestão pública.”

2.1.2 Contexto e conceitos da Nova Gestão Pública

Sobre a influência das correntes de pensamento da teoria da escolha pública e do *managerialism*, uma série de conceitos foram sendo desenvolvidos e foram sendo incluídos nas práticas de gestão pública, à luz do contexto político-econômico vivido.

O diagnóstico do cenário político e econômico fez com que os governos buscassem soluções para a recuperação econômica do Estado e a manutenção da governação.

As soluções adotadas trouxeram modificações no modo de gerir os negócios públicos, implementando novas práticas de gestão ao contexto das organizações públicas, na busca da promoção de reformas realizadas em todos os níveis estatais.

Neste sentido, para Self (1997), no período iniciado em 1975 e que atingiu o auge nos anos 1990, a ideia de alguns governos era de que a burocracia devia ser reestruturada de acordo com as teorias da eficiência e eficácia do mercado, representando uma mudança substancial no caráter e *status* da burocracia pública, por meio de remoção de algumas de suas fontes tradicionais de proteção e procurando assemelhar as suas operações o mais próximo de outras organizações, especialmente as empresas privadas.

Ainda neste período, a visão econômica remetia para a necessidade de reduzir despesa pública, cortar serviços públicos, e maximizar o papel e o âmbito do sistema de mercado. Já a visão da teoria de gestão acreditava em uma maior concorrência e incentivos econômicos para a administração pública, na criação de um estilo mais flexível e descentralizado, e em custos conscientes nos serviços públicos. Estas abordagens são utilizadas para justificar a Nova Gestão Pública (Self, 1997).

Sob a ótica de Box (1999), o conceito da nova gestão pública surgiu devido à distância existente entre o cidadão e o Estado, fazendo com que o cidadão perdesse a

consciência de que o Estado o representava. Como potencial solução, muitos políticos e cidadãos acreditaram que uma saída era um governo funcionando como empresa.

Para Bresser-Pereira (2001), as mudanças na gestão pública foram necessárias para atender aos governos democráticos com desafios de garantir uma administração mais eficiente e responsável, em contraponto aos antigos governos liberais autoritários que tinham dois desafios, a garantia das normas legais e a separação entre o patrimônio público e o privado.

Box (1999) menciona que as evidências deste movimento podem ser encontradas na literatura e nas práticas da administração pública com ênfase em corte de custos e no conceito de gestão da produção, tomados do setor privado e desenhados para a nova gestão pública.

Bouron (2007) explica que as alterações na gestão pública passavam por três questões, uma delas a necessidade de flexibilizar a administração pública. O autor explica que, nos anos 1980, as sociedades tornaram-se mais complexas, trazendo a necessidade de flexibilizar a administração pública. Os legisladores responderam criando um quadro legal que garantiu a certeza e a clareza da legislação, ainda permitindo uma maior flexibilidade através do uso de delegação e instrumentos regulatórios. A natureza do serviço prestado não estava definida em lei, ao contrário, derivava do uso do poder delegado e das decisões discricionárias dentro do mandato da organização e dos parâmetros gerais da legislação.

Assim, para tornar a administração pública mais flexível e atender as novas demandas sociais o poder político necessitava, em um primeiro momento, de um aparato legal que permitisse o emprego de novas práticas de gestão, possibilitando o atingimento da eficiência, da eficácia, da economicidade e da qualidade dos serviços públicos exigidos pela sociedade.

Superadas as necessidades normativas, com o aporte das leis, as práticas da gestão privada foram sendo implementadas nas organizações públicas carreadas pelos conceitos da NGP, definida por Denhardt & Denhardt (2000) como um conjunto de ideias e práticas que buscam, no seu núcleo, o uso do setor privado e a abordagem de negócios no setor público. Afirmam, ainda, que a Nova Gestão Pública não consiste apenas na

implementação de novas técnicas, mas traz consigo um novo conjunto de valores, em grande parte extraído do setor privado.

Bresser-Pereira (2001) denomina a NGP como gestão pública gerencial que busca novas formas de tornar os gestores mais capazes na tomada de decisão e na obtenção de ganhos mais responsáveis com controle dos resultados, competição administrada e controle social.

Bresser-Pereira (2001) explica que a Nova Gestão Pública é inspirada na gestão das companhias privadas e adota a promoção de agências públicas autônomas e responsáveis baseadas em estratégias para atingir eficiência e qualidade.

No entendimento de Bouron (2007), a NGP é intrinsecamente associada à adoção de um conjunto de ideias, valores e práticas destinadas a imitar as práticas do setor privado no setor público.

A NGP passou a ser vista como uma opção para melhorar a qualidade da gestão pública. Christensen & Laegreid (2007) mencionam que, em muitos casos, as reformas da NGP foram aceitas não pela hegemonia ideológica, mas sim para promover a eficiência técnica, dado que passou a ser vista como solução para os problemas técnicos generalizados - ou seja, foi adotada para resolver os problemas criados pela falta de desempenho instrumental ou por competição econômica e pressão do mercado.

2.1.3 Mudanças organizacionais

As práticas de gestão pública foram aproximando-se da gestão privada, mas no bojo das reformas foram sendo introduzidas mudanças nas estruturas organizacionais na administração estatal.

Quanto às estruturas organizacionais, a NGP procurou priorizar a especialização das organizações, tornando-se centros de desenvolvimento de determinada atividade de interesse público, com mais autonomia. A este respeito, Christensen & Laegreid (2007) mencionam que a NGP teve tendência às organizações de finalidade única, ao contrário de um sistema mais integrado. Outra característica foi a devolução estrutural, o que resultou na autonomia e agenciamento de organizações do setor público.

Frederickson (1996) menciona as mudanças no desenho das organizações e nas suas estruturas fruto da nova administração pública, exigindo descentralização, hierarquias mais planas, projetos de financiamento, contratações e sistemas de coprodução ou parcerias público privadas.

Aucoin & Heintzman (2000) reforçam a ideia que as mudanças na gestão pública são necessárias para garantir maior devolução/desburocratização e melhor gestão dos produtos/resultados, possibilitando a autonomia dos órgãos com responsabilização. Para os autores, não seria possível, com as abordagens tradicionais que se baseavam principalmente em sistemas de comando e controle centralizados, e focados exclusivamente na garantia do cumprimento do controle de entrada e do processo. Assim, tornaram-se, pelo menos em grande parte, ineficazes na garantia de desempenho ou responsabilização pelo desempenho.

Brignall & Modell (2000), ao desenvolverem um estudo acerca da utilização de medição de desempenho no âmbito do que eles chamaram de “novo setor público”, indicaram a necessidade da utilização de técnicas de gestão do setor privado e adoção de algum tipo de sistema de mercado para fazerem frente às pressões por maior eficiência e eficácia dos governos.

Os países influenciados pela cultura anglo-saxônica estiveram na vanguarda na introdução das reformas gerenciais na administração pública. Na Austrália, Halligan (2007) identifica as reformas em três momentos. Na primeira parte as reformas focaram o uso eficiente dos recursos, que ele denomina como gerencialismo. Numa segunda etapa, denominada como nova gestão pública e orientada para o mercado, cuja nova agenda é centrada em concorrência, subcontratação (com maior uso do setor privado no fornecimento de serviço público), foco no cliente e no negócio principal, bem como a aplicação do princípio do comprador/fornecedor. A terceira fase foi identificada com a necessidade de maior integração e governança, refletindo o surgimento de agências centrais com a necessidade de coordenar e controlar os departamentos geridos pelas novas práticas administrativas.

Segundo Guyomarch (1999), a modernização do Estado francês, com reformas na administração pública iniciadas em 1988, trouxe conceitos de desconcentração,

aumentando a delegação e a responsabilidade dos agentes públicos, aliado a busca por resultados comprometidos com eficiência e qualidade do serviço público.

Pode-se observar que os diversos autores apresentam conceitos e doutrinas empregadas pelo movimento da NGP. Quanto as doutrinas, elas foram sintetizadas por Hood (1991), conforme o quadro 2.

2.1.4 Alguns conceitos decorrentes

Outro conceito trazido pela NGP é o valor pelo dinheiro, ou seja, o retorno dos contribuintes face ao pagamento de tributos. Explicando melhor o conceito e mostrando o quanto ele é coerente com o serviço público, Bouron (2007) menciona que o objetivo do valor pelo dinheiro na coisa pública não entra em conflito com os valores do serviço público, pelo contrário, o foco da NGP em resultados e avaliação de desempenho e impacto é importante e deve ser preservado, na busca pela produtividade de maneira eficiente.

Outra abordagem diferente, introduzida pela NGP no serviços públicos, é tratar o usuário do serviço público como clientes, exigindo características de empresa privada aos prestadores de serviço público, estabelecendo uma relação como a descrita por Aberbach & Christensen (2005). Em concreto, o prestador de serviços define mais claramente quais os serviços que o consumidor vai ter (por exemplo, em relação à qualidade, preço e duração do tempo de tratamento dos pedidos) e a satisfação do consumidor será medida, com recompensas e punições adequadas ao fornecedor, com base no desempenho e satisfação do cliente. Cabe observarmos que o usuário do serviço público pode ser o cidadão, sendo atendido em um hospital ou o próprio Estado, cujo prédio de determinado órgão seja administrado por um privado.

Quadro 2 - Doutrinas da Nova Gestão Pública.

DOCTRINA	SIGNIFICADO	JUSTIFICATIVA
Profissionalização da gestão no setor público.	Gestores de topo com liberdade para gerir com atividade, visibilidade e discricionariedade.	Responsabilização requer clara designação de responsabilidade para agir e não difusão de poder.
Padrões explícitos e de medição de desempenho.	Definição de objetivos, metas, indicadores de sucesso, preferencialmente em termos quantitativos.	Responsabilização requer claro estabelecimento de objetivos; eficiência requer foco nos objetivos.
Maior ênfase no controle de resultados.	Alocação de recursos e recompensas ligadas a mensuração de desempenho.	Maior preocupação com resultado e menos com procedimentos.
Mudança para a desagregação das unidades no setor público.	Separação do setor público em unidades corporativas em torno dos produtos, com orçamentos e objetivos próprios.	Necessidade de criar unidades manobráveis, separar a provisão e produção de interesse, usando contratos ou acordos de <i>franchises</i> dentro e fora do governo.
Competição no setor público	Mudar para contratos a prazo e concurso público.	Competição como chave para baixar custos e melhorar os padrões.
Aposta no estilo de gestão e práticas do setor privado.	Maior flexibilidade em contratar e nas recompensas.	Uso de ferramentas da gestão do setor privado no setor público.
Maior disciplina e parcimônia no uso do recurso.	Cortar custos e aumentar a disciplina no trabalho.	Necessidade de verificar a procura no setor público e fazer mais com menos.

Fonte: Adaptado de Hood (1991).

2.2 Gestão Pública versus Gestão Privada

A introdução de práticas de gestão privada em organizações públicas devem ser estudadas buscando-se retirar o melhor desempenho dessa iniciativa sem ferir alguns alicerces básicos da administração pública, promovendo as mudanças no que couber.

Assim, faz-se necessário entender as semelhanças e as diferenças entre a gestão privada e a gestão pública e identificar as oportunidades de melhoria no emprego das práticas privadas em entidades públicas.

Com relação a esta questão, Allison (1992) argumenta que a gestão pública e a gestão privada são semelhantes apenas nos aspectos menos importantes. Fundamentalmente, elas são semelhantes nas funções gerais de qualquer atividade de gestão que são relacionadas ao planejamento, organização, gestão de pessoal, direção, coordenação, informação e orçamento.

Allison (1992) partiu de diversos autores para evidenciar as diferenças entre a gestão privada e a gestão pública, dentre eles podemos citar o trabalho de Rainey, Backoff & Levine (1976) que agrupou uma série de tópicos que demonstram as principais características da gestão governamental frente a gestão privada, como observado no quadro 3.

Por fim, Allison (1992) conclui que a demanda por melhor desempenho e eficiência do governo é real e imediata. A percepção de que o desempenho do governo fica aquém do desempenho do negócio privado também está correta. Mas a noção de que não há qualquer corpo significativo de práticas de gestão privada e habilidades que pode ser transferido diretamente para as tarefas de gestão pública de uma maneira que produz melhorias significativas está, na sua avaliação, errada. Acrescenta a sua conclusão a ideia de que o desempenho em muitas posições de gestão pública pode ser melhorado substancialmente. Essa melhoria não virá, no entanto, a partir de empréstimos maciços de habilidades e entendimentos de gestão privada específicos. Em vez disso, ele virá, como fez na história da gestão privada, a partir da perspectiva de melhora substancial através de reconhecimento e consciência sobre a função da gestão pública.

Quadro 3 - Diferenças entre a gestão pública e a gestão privada.

FATORES AMBIENTAIS	
TÓPICO	AFIRMAÇÃO
Grau de exposição ao mercado	Menor exposição ao mercado; menor incentivo à redução de custos; menor eficiência operacional; menor alocação eficiente de recursos e menor indicadores e informação de mercado.
Restrições formais e legais	Maior restrição nos procedimentos no campo operacional; tendência à proliferação de especificações formais e controle; maior influência externa no processo decisório.
Influências Políticas	Maior influência de grupos informais no processo decisório (poder de barganha, opinião pública, reação de grupos de interesse).
TRANSAÇÃO AMBIENTE-ORGANIZAÇÃO	
TÓPICO	AFIRMAÇÃO
Coercibilidade	O consumo e financiamento dos serviços são obrigatórios ou mandatários (poder coercitivo do Estado).
Âmbito do impacto	Maior repercussão nas ações do administrador público (interferem no interesse público).
Escrutínio público	Maior atenção do público nos funcionários públicos e nas suas ações.
Expectativas do público	Maior expectativa pública que os funcionários públicos ajam com mais justiça, responsabilidade e honestidade.
ESTRUTURAS INTENAS E PROCESSO	
TÓPICO	AFIRMAÇÃO
Objetivos, avaliação e critérios de decisão	Maior variedade e diversidade de objetivos e critérios; falta de precisão nos objetivos; metas intangíveis e conflitantes.
Relação de autoridade e papel do administrador	Menor autonomia para tomar decisões; falta de flexibilidade do gestor público; autoridade mais fraca e fragmentada; relutância em delegar e maiores níveis de revisão das decisões.
Desempenho organizacional	Maior rigidez; menor inovação; maior rotatividade de gestores de topo.
Incentivos e estruturas de incentivo	Grande dificuldade em definir incentivos voltados para a efetividade e a eficiência e menor valorização de incentivos pecuniários aos empregados.
Características pessoais dos empregados	Menor satisfação no trabalho; menor comprometimento com a organização; maior necessidade de dominação e flexibilidade por parte dos gestores governamentais.

Quadro 3. Baseado em Rainey *et al.*(1976).

Para Drucker (1973), em muitos aspectos o serviço público não é muito diferente do negócio empresarial, enfrentam desafios semelhantes ou mesmo iguais em busca da produtividade. Não diferem muito na gestão do trabalho e emprego, nem na estrutura organizacional e nem na gestão e estrutura de topo. Drucker (1973) aponta como diferença entre as duas gestões a forma como gerem resultado e desempenho, tendo em vista que possuem propósitos com diferentes valores. O ramo dos negócios é remunerado pela satisfação do cliente e a satisfação do cliente é a base para definir desempenho e resultado. Já o serviço público é remunerado por meio de dotação orçamentária, fazendo com que o entendimento de desempenho e resultado seja modificado. Assim, Drucker (1973) afirma que resultado em uma instituição pública significa ter um orçamento maior, enquanto o desempenho consiste na capacidade de manter ou aumentar seu orçamento. Concluindo sua linha de raciocínio, o autor explica que por mais que se pregue a eficiência e o controle de custos, eles não são virtudes em instituições baseadas em orçamento, que na verdade dão maior valor ao tamanho do seu orçamento e ao tamanho de seu efetivo de funcionários.

Self (1993) aponta como uma grande diferença a questão de que os serviços públicos são direcionados para cidadãos e não para clientes, como num negócio. O autor argumenta que, apesar da retórica, os clientes da administração pública não são e não podem ser "consumidores" no sentido de mercado, salvo em algumas empresas públicas. Alguns são criminosos que precisam ser controlados e recuperados. Muitos outros são possíveis alvos ou beneficiários das disposições legais que só o governo pode fazer e aplicar. Muitos serviços sociais fundamentais não podem ser alocados simplesmente de acordo com as demandas dos clientes (embora os seus desejos devam ser considerados), mas devem ter em conta as suas necessidades e capacidades.

Boyne (2002) elenca algumas variáveis que podem medir as diferenças entre a gestão pública e a gestão privada, nomeadamente os aspectos das circunstâncias externas às organizações públicas, objetivos organizacionais, estrutura organizacional e valores gerenciais. O autor procurou realizar ampla pesquisa em estudos realizados por outros pesquisadores que envolvessem as cinco variáveis mencionadas. Ao apresentar os resultados, foram significativas as observações relacionadas ao maior grau de burocracia das organizações públicas, a tendência menos materialista dos gestores públicos e comprometimento organizacional mais fraco no setor público. A conclusão de Boyne

(2002) é de que com os resultados encontrados, não é possível afirmar que a gestão pública e privada são fundamentalmente diferentes em todos os aspectos importantes.

2.3 Modelos de Gestão Privada no Setor Público

Diversas foram as iniciativas empreendidas pelos governos na busca pela eficiência, eficácia e economicidade no setor público e no emprego dos relatados mecanismos e teorias de gestão privada nas instituições públicas.

Além do emprego efetivo de técnicas de gestão privada no dia-a-dia das instituições públicas, uma das iniciativas foi transferir a execução de determinadas atividades, em graus variados, à iniciativa privada.

Como menciona Rainey (2009), a despeito das críticas, a transferência de atividades do setor público para o privado pode trazer valorosas alternativas aos governos, podendo produzir economia e eficiência, gestão flexível e outras vantagens estratégicas. Ainda para o autor, estas transferências podem assumir várias formas, nomeadamente vendendo a operação do serviço público ou terceirizando uma atividade.

Estas transferências estão incluídas no conceito de privatização que para efeito deste estudo toma um significado alargado, seguindo a conceituação que cobre quatro espectros, como apresentado por Delion (1990):

1 – Transferência da propriedade da empresa pública para o setor privado ou privatização em sentido estrito;

2 – Relaxamento de regras que regem certas atividades do setor privado, conhecido como desregulação;

3 – Abertura ao setor privado para operação de certas atividades anteriormente reservadas as autoridades públicas;

4 – Aplicação de métodos e técnicas de gestão do setor privado no setor público, tendo não só o intuito de melhorar a operação, como trazer mudanças na raiz dos objetivos da organização, contemplando a preocupação com a eficiência, a relação *input* e *output* e a relação custo e benefícios.

Com este conceito mais alargado de privatização pode-se admitir algumas formas de interação da gestão privada com a gestão pública na prestação de serviços públicos, como apresentado por Rocha (2011):

- Empresas privadas;
- Empresas privadas, em parte propriedade do Estado;
- *Joint Ventures* entre empresas públicas e empresas privadas;
- Empresas privadas sujeitas a regulamentação;
- Infraestruturas públicas operando de forma privada;
- Empresas concessionadas;
- Empresas públicas em gestão competitiva;
- Empresas públicas sem competição.

Uma das teorias econômicas mais consagradas que procuram explicar a necessidade de uma organização transferir serviços para uma outra organização é a Teoria da Firma defendida por Coase (1937). No seu estudo, o autor procurou entender em que situações a firma deve optar por produzir determinados bens e serviços ao invés de contratar outra firma para exercer tais atividades.

Coase (1937) afirma que as empresas optam por outras firmas para executarem determinadas atividades quando a firma escolhida pode ser mais eficiente que a própria empresa na produção de determinados bens e serviços e por ser menos dispendioso. Para tal análise, o autor desenvolveu o conceito de custo de transação que explica porque tais decisões não podem ser tomadas olhando apenas o lado dos mecanismos de preços no mercado.

As transações no mercado são dispendiosas, a elas estão associadas custos que envolvem a busca pelo preço relevante durante uma pesquisa de preços, as negociações decorrentes após a escolha do fornecedor e a execução de um contrato para cada transação de compra ou contratação de serviço. Quando estes custos de transação são elevados, uma série de contratos entre compradores e vendedores devem ser substituídos por um único contrato, devendo este contrato estabelecer os limites de poder do empreendedor que pode dirigir os fatores de produção necessários ao seu cumprimento (Coase, 1937).

Com relação a duração dos contratos, Coase (1937) observa que o mercado e seu mecanismo de preço devem pautar-se em contratos de curta duração, apesar de reconhecer que algumas vezes os contratos de longa duração são mais eficientes. Para o autor os contratos de longa duração são difíceis de serem especificados, sendo principalmente um problema para os compradores prever o que a parte contrária deverá executar.

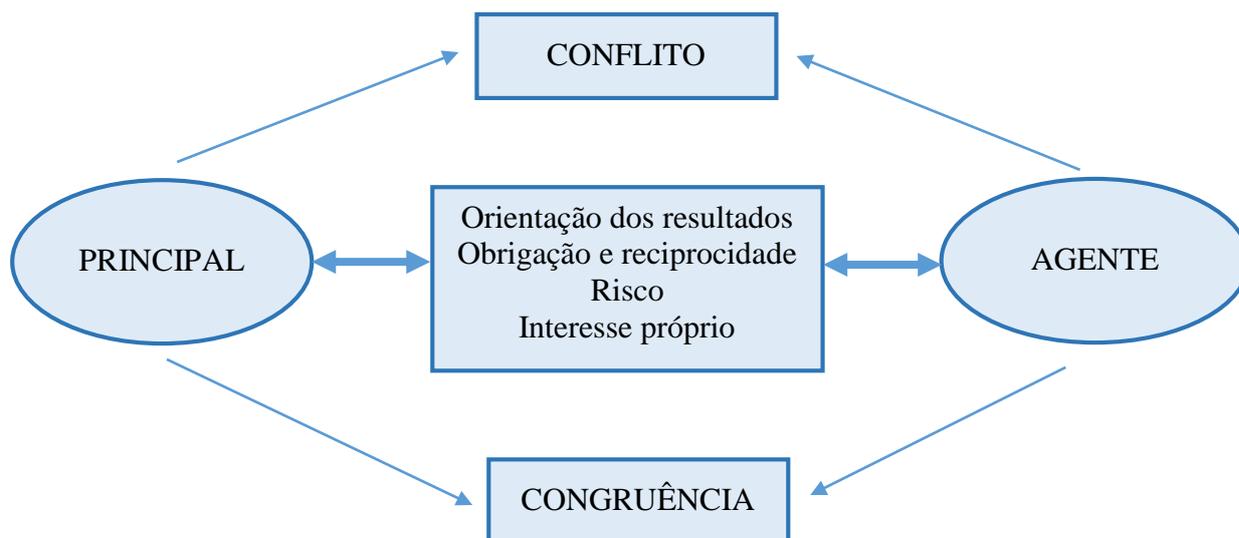
A Teoria da Firma é da primeira metade do século passado e sofre algumas críticas. Procurando adequá-la a realidade do mundo contemporâneo, em relação aos contratos de longa duração, Schwab (1993) menciona que os teóricos do contrato relacional dizem que duas firmas podem conduzir relacionamentos de longa duração assentes em contratos com especificações vagas sobre os deveres de ambas as partes mas baseadas em muita confiança, boa-fé e necessárias revisões posteriores.

Ao mencionarmos a transferência de serviço público para outras entidades torna-se necessário discutir os ensinamentos trazidos pela denominada Teoria da Agência. A teoria é baseada no relacionamento de agência que ocorre quando um indivíduo (principal) em uma economia de troca concede autoridade a outro (agente) para agir em seu interesse, pelo que o bem-estar do principal passa a ser afetado pelas decisões do agente (Arrow, 1984; Jensen & Meckling, 1976; Moe, 1984; Wright et al., 2001).

Para Wright *et al.* (2001), o problema da relação de agência ocorre quando os desejos do principal não são maximizados por haver objetivos diferentes entre o principal e o agente, assim como diferentes predisposições para o risco. Eisenhardt (1989), por sua vez, acrescenta a questão de ser difícil ou dispendioso para o principal verificar o que o agente está atualmente fazendo.

Wright *et al.* (2001) apresentam um esquema que demonstra os componentes da Teoria da Agência, sendo cada polo ocupado pelos atores (principal e agente) e a relação de conflito e congruência sobre os aspectos da orientação dos resultados, obrigações e reciprocidades, risco e interesse próprio.

Figura 1 - Esquema da Teoria da Agência.



Fonte: Adaptada de Wright *et al.* (2001).

Wright *et al.* (2001) argumentam que a Teoria da Agência é muito estreita porque suas proposições não consideram as contingências que podem ser reflexo da realidade em relacionamentos econômicos. Desta forma, a teoria estaria descartando a possibilidade de diversos indivíduos em diversas situações agirem diferentemente.

A abordagem de Wright *et al.* (2001) não enfrenta a questão de como devem agir os gestores para solucionar ou mitigar a ocorrência do problema de agência. A este nível, Moe (1984) apresenta a assimetria de informação, uma componente não mencionada no modelo de Wright *et al.* (2001).

A assimetria de informação, apesar de ter começado a ser tratada em estudos de informações incompletas e partilha de riscos, claramente voltados para preocupações econômicas, rapidamente foi reconhecida como uma preocupação na análise das organizações, pois influencia diretamente a relação principal-agente (Moe, 1984).

A assimetria da informação está alicerçada nos conceitos de risco moral e seleção adversa. Com a lição de Eisenhardt (1989), os conceitos tornam-se de fácil entendimento. A autora diz que o risco moral é a falta de esforço por parte do agente que percebe que o contexto que envolve a sua contratação é tão complexo que o gestor da empresa não consegue avaliar se o agente está fazendo o que deve ser feito. O conceito de seleção adversa está associado a habilidades e conhecimentos que o agente afirma possuir quando

ele é contratado mas que o principal não consegue averiguar completamente no momento da contratação ou durante o período de execução do contrato.

Moe (1984) afirma que a solução para o problema de agência vai muito além das questões de contratação de pessoal qualificado. Para ele, o agente tem seus próprios interesses e nem sempre perseguem os objetivos do principal, a menos que seja imposta uma estrutura de incentivos nos contratos que levem o agente a comportamentos vantajosos.

O desafio do principal é desenvolver uma estrutura de incentivos porque existe a dificuldade em obter informações relativas as ações do agente e seus *inputs* as quais são imperfeitas. Moe (1984) afirma que o desenho de uma eficiente estrutura de incentivos passa por desenvolver um sistema de monitorização que possua mecanismos para induzir o agente a revelar, tanto quanto possível, suas informações mantidas privadamente.

Baseando-se nos estudos de outros autores, Eisenhardt (1989) traz importante contribuição para reforçar algumas proposições sobre a Teoria da Agência analisando as duas correntes teóricas: Teoria Positivista da Agência e Teoria Principal-Agente.

A corrente positivista preocupam-se em descrever os mecanismos de governança que envolvem o problema de agência. Defende que contratos baseados em resultados inibem o oportunismo do agente e argumenta que estes contratos alinham as preferências do agente com as do principal porque as recompensas para ambos dependem das mesmas ações, reduzindo o conflito de interesses das partes (Eisenhardt, 1989).

Outra proposição da teoria positivista é que um sistema de informações pode inibir o oportunismo do agente dando ao principal a possibilidade de verificar o que o agente está fazendo, pelo que este perceberá que não pode enganar o principal (Eisenhardt, 1989).

A Teoria do Principal-Agente busca demonstrar quais contratos são mais eficientes sobre vários níveis de resultados incertos, aversão ao risco e informação, apresentando mais proposições testadas que a Teoria Positivista (Eisenhardt, 1989). A autora menciona que o principal tem duas opções na situação de presença de risco moral e seleção adversa. A primeira é investir no sistema de informação, por exemplo através de sistema de orçamento, informação dos procedimentos, limites de ação e aumento os

níveis de gestão. O comportamento do agente torna-se conhecido e neste caso a autora afirma que os contratos baseados em comportamento são mais indicados do que os contratos baseados em resultados. A segunda opção é contratar os resultados do comportamento do agente, o qual é motivado a ter suas ações alinhadas as preferências do principal, mas a custa de transferência de risco para o agente.

Eisenhardt (1989) diz que os riscos aumentam porque os resultados são apenas em parte função do comportamento e outros fatores tornam as variações incontroláveis nos resultados, tais como políticas de governo, clima econômico e mudança tecnológica. Estes riscos devem ser suportados por alguma das partes e, quando eles são baixos, o custo de partilhar os riscos são menores pelo que o aconselhável são os contratos baseado em resultados. Por outro lado, com o aumento das incertezas nos resultados os contratos tornam-se mais caros e se aconselha o contrato baseado no comportamento do agente.

Nas situações em que a programação das tarefas do agente é mais difícil de ser planejada, os contratos baseados por resultados tendem a ser preferíveis porque as informações sobre as tarefas do agente são incompletas (Eisenhardt, 1989).

Assim, dada as considerações apresentadas sobre a teoria da agência, Araújo (2007) diz que os contratos possuem motivações voltadas para a transferência de risco e alinhamento de incentivos que são combinados pela decisão entre incentivos e segurança, “em especial em relações em que o resultado envolva a dependência dos interesses de uma parte (o principal) da conduta da contraparte (o agente)” (p. 216).

Um novo paradigma surge como forma de preencher a existência de possíveis incompletudes nos contratos realizados entre o principal e o agente, trata-se da Teoria dos Contratos Relacionais. Esta teoria assume que os mecanismos expressos pelas partes de um contrato não são suficientes para prever todas as situações durante a execução dos mesmos, defendendo, assim, que as partes devem procurar uma atitude mais relacional do que transacional.

Neste sentido, Araújo (2007, p.395) explica:

Na sua acepção mais ampla, o contrato relacional é aquele que se distingue do contrato discreto, transacional ou pontual, ou seja, do contrato suficientemente coeso e breve para não suscitar importantes problemas de governo *ex post*. (...) As partes

se remetem a modos informais e evolutivos de resolução da infinidade de contingências que podem vir a interferir na interdependência dos seus interesses e no desenvolvimento de suas condutas, afastando-se da intervenção judicial irrestrita como solução para os conflitos endógenos para privilegiarem o recurso a formas alternativas de conciliação de interesses, seja as que vão emergindo da evolução da relação contratual, seja as que são oferecidas pelo quadro das normas sociais.

Na mesma ordem de ideias, Scott (2000) afirma que no caso de contratos incompletos as partes podem cair na tentação de violação através da exploração de lacunas no contrato. Fazendo os termos verificáveis do contrato juridicamente vinculativo e regulamentando a incompletude de uma forma consistente reduz, mas não elimina, estes incentivos para a violação. Para o autor, as partes de contratos relacionais tem aprendido a comportar-se em dois conjuntos de regras: um rigoroso conjunto de regras para a aplicação da lei e um conjunto mais flexível de regras de execução sociais.

Para Araújo (2007), a abordagem relacional tem seu domínio por excelência nos contratos complexos e partes sofisticadas, pelo que dada tal sofisticação percebem, desde de o início do contrato, as possibilidades e os riscos da relação e acabam por perceber que os mecanismos de responsabilidades e presunções simplificadoras do regime contratual clássico são insatisfatórios. Assim, as partes procuram desenvolver a solidariedade entre elas, estabelecendo uma governança partilhada e maleável.

O contrato deve se revestir das suas formalidades, mas não deve esquecer-se de prever situações em que seja possível estabelecer o seu carácter relacional tendo mecanismo que facilitem as necessárias revisões ao acordo inicial, o preenchimento de lacunas, e a apresentação de um caminho que informe as ações das partes e sua avaliação (Arruñada, 2000).

Após serem verificadas as questões da literatura que envolvem as transferências de entrega de serviço público para outrem, cabe verificar de que forma estas transferências tem aproveitado os ensinamentos revelados pelas discussões trazidas pela literatura.

Greve (2008) tem afirmado que a opção por entregar a prestação de serviço público para a iniciativa privada passa pelo estabelecimento de um mecanismo de competição, motivando que o ente privado busque maior eficiência, convertida em

serviços públicos mais baratos e de qualidade. Segue-se o raciocínio de que os serviços públicos passariam a ser providos pelo mercado, ao invés de serem providos por organizações públicas, através de competição entre os pretendidos provedores por contratos públicos.

Dentre os possíveis modelos de competição propostos por Peters (1996), podemos identificar o pagamento ao provedor dos serviços por desempenho, os incentivos de mercado para provisão de serviços públicos, e a gestão baseada em técnicas do setor privado.

Mas as contratações de serviço público não são de fácil solução. O maior problema, na visão de Kettl (1993), é que o mercado de prestação de serviço público comporta-se como mercado imperfeito, tornando as contratações complexas. Em concreto, Kettl menciona que não é possível verificar a autodisciplina do mercado, o que leva ao aumento do conflito de interesses e das fraudes (diferentemente do mercado perfeito, que premia o sucesso e pune as falhas).

A solução de Kettl (1993) passa pelos conceitos já vistos da teoria do principal-agente. Ele desenvolve o conceito de comprador inteligente. Para as organizações públicas agirem como compradores inteligentes devem procurar responder às seguintes questões: O que comprar? De quem comprar? O que já foi comprado antes? Estas informações ajudam a diminuir a imperfeição do mercado aumentando o nível de informação que o setor público deve ter ao contratar. Adicionalmente, órgãos públicos devem aumentar o grau de relacionamento com o empreiteiro privado, buscando convergir interesses e quebrando barreiras entre as partes, reforçando as ideias da Teoria do Contrato Relacional.

Após serem abordadas as principais questões que envolvem a transferência de prestação de serviços públicos para outras organizações, cabe-nos identificar algumas estratégias que tem sido empregadas nas contratações públicas para encontrar a eficiência, economicidade, qualidade e, ao mesmo tempo, reduzir ou neutralizar os aspectos que podem diminuir os resultados esperados com as contratações de provedores de serviços públicos.

Ballard & Warner (2000) identificaram alguns problemas apontados em um estudo de casos com serviços que tinham sido transferidos a provedores privados e

retornaram para a esfera governamental após não atingirem os resultados esperados. O estudo apontou como principais problemas para o sucesso das contratações a dificuldade de especificar os serviços, o custo e a dificuldade de monitorar o desempenho contratual.

Sclar (2000) examinou alguns casos procurando entender as razões econômicas por que a privatização como uma estratégia de contratação pública muitas vezes não atinge os resultados esperados. Menciona que o mercado por vezes falha em atingir os resultados e os órgãos públicos em gerir e monitorar contratos.

Para Alcoforado (2005), uma das estratégias adotadas é a chamada contratualização por resultados. Munindo-se de técnicas de planejamento, avaliação e monitoramento, o Estado, na figura do órgão contratante, executa o contrato em conjunto com o provedor de serviço. O autor afirma não se tratar de abandono dos modelos de contratação existentes, mas aperfeiçoar os contratos, delineando com a máxima exatidão os serviços pretendidos e, por meio dos indicadores de desempenho, medir o resultado pactuado e o próprio desempenho do provedor dos serviços.

No mesmo sentido, MacBryde, Paton, Bayliss & Grant (2013) realizaram um estudo de caso em uma base naval no Reino Unido e concluíram que a iniciativa de estabelecer um contrato baseado em desempenho celebrado entre o Ministério da Defesa e a empresa contratada para gerir a base foi bem sucedida.

Os contratos por disponibilidade tem sido utilizado no âmbito da manutenção de equipamento e sistemas de material militar para associar o desempenho da empresa contratada. Segundo Macdonald (1999), na busca por aumentar a qualidade da gestão e a eficiência nas manutenções dos equipamentos militares, o Ministério da Defesa do Reino Unido tem optado por este modelo de contratação para incentivar ganhos de eficiência ao melhorar a partilha dos riscos e reduzir os custos para o orçamento do Ministério da Defesa.

Podemos observar que o manual aplicado a manutenção de sistemas de defesa (Ministry of Defence-UK, 2012) corrobora a importância que o Reino Unido, em particular o seu Ministério da Defesa, atribui aos contratos por disponibilidade. Este documento define a disponibilidade (de um item) como a capacidade de estar em um estado de desempenho, conforme requerido, em determinadas condições, em um dado instante, ou ao longo de um determinado intervalo de tempo. A disponibilidade

intrínseca/inerente é o valor determinado quando as condições de manutenção e de operacionalidade são consideradas ideais.

O manual, referenciado acima, alerta que o contrato por disponibilidade é um conceito extremamente simples mas que pode ser extremamente difícil de se executar, dadas as complexidades e incertezas que rodeiam os ambientes do serviço de manutenção de equipamentos e sistemas de defesa. A chave do sucesso recai sobre a eficácia do contrato resultante e do grau de cooperação entre o contratante e o contratado.

A premissa dos contratos por disponibilidade é que os contratados são pagos de acordo com as metas de desempenho mensuráveis, por exemplo, a velocidade de reparos ou relação custo-eficácia ou tempo de operação sem falhas. Estes tipos de critérios visam garantir que os empreiteiros executam suas tarefas, pelo menos no nível de serviço que teria sido fornecido pelo órgão militar equivalente (MacBryde *et al.*, 2013; Macdonald, 1999).

Ainda a respeito das estratégias adotadas para a manutenção de equipamentos militares e o emprego de empresas privadas, Pannu (2012) evidencia que países como o Reino Unido, Noruega, Canadá e Estados Unidos da América são movidos por uma necessidade iminente de redução de custos, apesar de não aceitarem correr o risco de perda de capacidades operacionais e de segurança nacional. Isto levou à adoção de modelos de aquisição alternativos, como contratos por disponibilidade. Esta mudança, distante dos modelos tradicionais de aquisição visa reduzir a carga (e risco) para o usuário final e a partilha do risco (e benefícios) com a indústria.

O sucesso do modelo acima é baseado na integração "real" da indústria dentro do ambiente do usuário final, incluindo o ambiente operacional. Nestes tipos de mercados não se olha para a plataforma e a base de apoio em separado, e sim em direção a realização de uma abordagem integrada para a aquisição desses recursos para garantir maior disponibilidade. Trata-se do conceito de apoio por todo ciclo de vida de um sistema militar, desde a sua concepção até o seu descarte, incluindo a sua manutenção (Pannu, 2012).

Após terem sido citados os modelos de transferências de serviço público por parte dos governos, assim como uma grande discussão das teorias envolvidas nestas ações,

passaremos a focar em um destes modelos, denominado de parceria público-privada, influenciada pelas ideias da NGP e das questões dos contratos relacionais.

Neste subcapítulo tivemos a oportunidade de citar alguns modelos de transferência de serviços públicos à entidades privadas e de verificar que tal iniciativa requer a atenção para os aspectos positivos e negativos que envolvem as teorias relacionadas com o tema, como sumarizado no quadro 4.

Quadro 4 - Aspectos positivos e negativos das Teorias.

TEORIA	PONTOS POSITIVOS	PONTOS NEGATIVOS
Firma	- Apresenta argumentos para uma avaliação econômica da vantagem ou não de transferir uma atividade para outra “firma”.	- Não leva em consideração a importância estratégica da atividade (pensamento puramente econômico). - Não é receptiva aos contratos de longa duração (difíceis de serem especificados).
Agência	- Apresentam mecanismos de controle dos agentes (incentivos, sistemas de monitorização e períodos dos contratos).	- Não apresentam soluções para as questões que ocorrem fora do âmbito do contrato formal.
Contratos Relacionais	- Apresenta caminhos para solucionar situações a margem do contrato formal.	- Não leva em conta que deve existir certo grau de confiança, respeito e solidariedade entre as partes.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Também observamos que o entendimento destas teorias levaram os agentes públicos a desenvolverem, na prática, artifícios contratuais como os contratos por desempenho, os contratos por disponibilidade e o conceito de comprador inteligente.

Após a síntese dos assuntos abordados neste subcapítulo, o tópico seguinte da atenção as Parcerias Público-Privadas (PPP) como modelo de transferência de serviços públicos à iniciativa privada e leva em consideração as teorias e os artifícios contratuais ora apresentados.

2.4 A Parceria Público-Privada

A Parceria Público-Privada (PPP) tem ganhado notoriedade nos últimos anos como um modelo de transferência de prestação de serviço público para a iniciativa privada, buscando com que este promova a provisão de serviços de forma eficiente e com a qualidade requerida. Importante, antes de explorar este modo de contratação mais a fundo, é compreender o contexto de sua criação.

As parcerias entre entidades públicas e agentes privados, com objetivos que atendam as duas partes, não são novidade. O que a PPP apresenta de novo é a forma como a parceria desenvolve-se, inovando nos mecanismos das contratações públicas, procurando estimular o alcance simultâneo dos interesses públicos e dos objetivos do parceiro privado, assim alterando a forma de se realizar os negócios públicos (Bult-Spiering & Dewulf, 2006; Cruz & Marques, 2012; Hodge & Greve, 2005; Lobner, 2009).

Como tentativa de uma primeiro entendimento sobre o conceito de parceria, Brinkerhoff & Brinkerhoff (2002) distinguem “parceria” de outros tipos de relacionamento de acordo com a manutenção da identidade organizacional dos envolvidos e a mutualidade em objetivos dos parceiros, caracterizada pela oportunidade dos parceiros influenciarem o processo de tomada de decisões, recursos e partilha de responsabilidade e prestação de contas. Essas características nas parcerias culminam na produção de um valor acrescentado para além do que cada ator poderia produzir sozinho. Essas sinergias são o objetivo final do trabalho de parceria.

Para Domberger, Farago & Fernandez (1997) a parceria refere-se a uma relação de trabalho com um alto nível de confiança e cooperação estreita entre as duas partes contratantes para realizar resultados mutuamente benéficos. A importância atribuída à relação entre as partes leva alguns a se referir a ela como "contratação relacionamento". As bases da parceria são construídas sobre os incentivos e as informações trocadas entre as partes em uma relação contratual.

Ampliando um pouco mais o entendimento da parceria e trazendo outros conceitos, Boase (2000) elenca quatro tipos de parcerias. Os três primeiros tipos de parcerias envolvem a presença do estado com entidades que desenvolvem atividades sem fins lucrativos. A primeira é uma espécie de acordo de consultoria em que o Estado busca em grupos e organizações da sociedade experiências e opiniões antes de tomar decisões.

A segunda é uma parceria contributiva em que o Estado financia ou patrocina uma organização social em determinada atividade de interesse público. A terceira é a parceria de desenvolvimento comunitário, onde o governo e um grupo trabalham juntos para alcançarem objetivos comuns, por exemplo, em conselhos escolares.

Para os objetivos deste trabalho, vamos dar ênfase ao quarto tipo de parceria, que Boase (2000) denominou "verdadeiras" ou parcerias substantivas. Estas parcerias são baseadas nas relações de colaboração, isto é, as Parcerias Público-Privadas (PPP). Nas PPP há uma responsabilidade conjunta para a tomada de decisão e para a disponibilização de recursos, sendo que os riscos e os objetivos são compartilhados. Neste tipo de parceria existe uma partilha de poder real, embora nem sempre ou necessariamente igual. Essas relações reduzem a autonomia do parceiro do setor público e genuinamente transferem algum poder ao parceiro do setor privado, sendo que estes últimos são normalmente envolvidos quando há um objetivo comum e ambos não dispõem de recursos para realizá-lo sozinho. Idealmente, devem incluir uma partilha de objetivos, obrigações, autoridade, responsabilidade (para o fornecimento de programas e serviços), prestação de contas, assim como um investimento conjunto de recursos e a promessa de benefício mútuo.

Com base nas conceituações acima, os governos de diversos países encontraram no modelo de PPP uma alternativa para conseguir superar a falta de recursos para investimento e, ao mesmo tempo, melhorar a qualidade da prestação de serviço público com redução de custo. Assim, explicando o contexto do surgimento da PPP, Wettenhall (2005) menciona que o início da crise fiscal nos anos de 1970, impulsionada pela pressão popular por serviços públicos e por redução de impostos e agravada pela crise do petróleo nesta mesma década, levou os governantes a pensarem em novas formas de investimento público com baixo custo, sem elevadas pressões orçamentárias e com qualidade. Tal cenário fez com que os governos dos países da Europa e da América do Norte buscassem soluções para continuarem com os investimentos públicos, frente à escassez orçamentária. Neste contexto, a PPP surgiu como uma forma de garantir o investimento público por meio de financiamento privado e procurou ser um meio-termo entre o discurso a favor das privatizações, e o pensamento nacionalista contrário a entrega total dos serviços públicos ao setor privado.

Nos Estados Unidos e no Canadá, os primeiros projetos surgiram no final dos anos 1980, mas foi nos anos 1990 que realmente tomaram impulso (Boardman, Poschmann, &

Vining, 2005). No Reino Unido, no início dos anos 1990, o governo Thatcher adotou a PPP (denominada como *Private Finance Initiative – PFI*) como forma de recuperação econômica, baseando-se nas boas práticas dos Estados Unidos (Bult-Spiering & Dewulf, 2006). Os mesmos autores, ao relatarem o processo histórico das PPP, mencionam que, em outras partes da Europa, a PPP também foi ganhando espaço nas contratações públicas, como na Holanda, onde o modelo foi adotado como política estatal.

Bradley & Allen (2001) explicam a dinâmica envolvida nos contratos de PPP, dizendo que enquanto o Estado tem a responsabilidade final pela prestação do serviço, a entrega real torna-se responsabilidade do parceiro privado em regime de concessão de longo prazo. Dito de outra forma, a ênfase é sobre o desempenho ao invés do foco em processos, o Estado contrata o resultado, ficando o controle de como operar infraestrutura e/ou prestar o serviço a cargo do parceiro privado. O Estado não compra mais o bem de capital e o opera, mas contrata a prestação do serviço por um longo período.

O Estado define as atividades ou os resultados para serem alcançados em vez de apresentar uma especificação detalhada dos insumos. A concessionária privada, em seguida, desenha o projeto para atender as exigências a longo prazo (Boardman *et al.*, 2005; Bradley & Allen, 2001).

Os benefícios do uso da PPP têm sido geralmente aceitos com base de que o setor privado, guiado por motivos de lucro em vez de ideais de serviço público, é um fornecedor mais inovador e eficaz em termos de custos dos serviços. Em particular, as PPP são consideradas como um meio eficaz de transferir o risco de atrasos na construção e aumento de custos para o setor privado e garantir que o projeto e a construção vai levar em conta toda a vida útil do bem. Os ganhos públicos ocorrem devido ao acesso a uma gama de competências do setor privado que levam a uma maior flexibilidade, responsabilidade e prestação de maior qualidade dos serviços. Ao vincular o desempenho de pagamentos ao longo do tempo de vida do serviço, é criado um incentivo que deve resultar em maior eficiência (Bradley & Allen, 2001).

Assim, como visto, o valor da PPP é teoricamente refletido financeiramente, administrativamente e em termos de interesse público, o qual é atingido com alocação de incentivos, riscos e recompensas no âmbito do contrato de parceria (Siemiatycki & Farooqi, 2012). Em PPP, o termo utilizado para expressar seu valor é o *Value for Money*

(VFM), indicando a melhor combinação de custo, qualidade, eficiência e eficácia. PPP entrega VFM quando o setor privado fornece bens e serviços ao público de forma mais eficiente e, portanto, com menor custo total e melhor qualidade do que o setor público (Bradley & Allen, 2001).

Os mecanismos de incentivos e recompensas são questões interessantes a serem abordadas em contratos de PPP, pois influenciam diretamente na questão da partilha de riscos e benefícios para os parceiros. Neste sentido, Bradley & Allen (2001) mencionam que o risco é geralmente compartilhado em uma estrutura de PPP através de cláusulas contratuais específicas ou, então, através do mecanismo de pagamento usado para pagar o operador privado. Ou seja, o fornecedor só pode receber o pagamento atingindo o nível de serviço desejado, previamente acordado. Efetivamente, o pagamento está ligado ao desempenho, motivando, assim, o operador privado para prestar serviços a uma grande qualidade e em tempo hábil durante o período da contratação.

A propósito do período de contratação, este deverá ser tão longo quanto necessário para suportar os investimentos iniciais e futuros e cujo tempo de retorno do investimento é longo. Nestas situações, os acordos exclusivos de longo prazo são quase obrigatórios para atrair empreiteiros credíveis e promover a estabilidade no relacionamento. Tais arranjos também salvam o contratante e o empreiteiro do custo de nova licitação, uma despesa que é muitas vezes subestimada, mas ainda assim significativa (Domberger *et al.*, 1997).

Normalmente, uma PPP pode abranger todas as fases de um projeto, desde concepção, financiamento, construção, e manutenção da infraestrutura criada, até o fim do contrato. Nestas fases, o parceiro privado é o responsável, o que lhe confere a necessidade de desenvolver a concepção e construção dos ativos com qualidade e com técnicas que reduzem as manutenções que se fizerem necessárias ao longo da vida do projeto (Cruz & Marques, 2012; Greve, 2008; Sarmento, 2013).

As considerações apresentadas acerca da PPP defendem a ideia de aumento da velocidade de respostas a prestação dos serviços, flexibilidade, integração e inovação por reduzir as fronteiras entre organizações públicas e privadas (Bult-Spiering & Dewulf, 2006).

Segundo Bradley & Allen (2001), muitas dos benefícios associados a melhoria da gestão dos serviços públicos com a implantação da PPP são intangíveis e de difícil mensuração, como a inovação, melhor gestão e criatividade.

Devido as dificuldade de se verificar na prática os ganhos teóricos do emprego da PPP, muitos estudiosos da questão estão utilizando o método de estudo de caso para extrair fundamentos teóricos com base em evidências empíricas (Araújo & Silvestre, 2014). Alguns estudos de casos tem mostrado os pontos positivos, negativos e falhas na condução de PPP. O estudo realizado com 77 gestores de PPP no Canadá mostrou que a principal influência no desempenho positivo de uma PPP é a mudança do cenário político, alterando prioridades na execução do contrato (Préfontaine, Skander & Ramonjavelo, 2009). O mesmo estudo conclui que os fatores não técnicos são mais importantes que os fatores técnicos para a boa condução das PPP, como a coordenação e comunicação (que deve atingir outros interessados e não só as partes) e o grau de confiança dos parceiros (que deve ser elevado).

Préfontaine *et al.*(2009) identificam também a questão dos gestores de PPP expressarem o fato de que a equipe pode fazer a diferença, demonstrando ser crucial para as organizações que decidam estabelecer relações de parceria com uma ou mais organizações, com diferentes culturas organizacionais, o desenvolvimento do pessoal. Segundo estes autores, as habilidades da equipe de projetos vão bem além das habilidades puramente técnicas e administrativas. As qualidades humanas e relações de gestão com os outros são, pois, muito importantes. Para o gerenciamento adequado de PPP, o uso desses talentos é fundamental em todas as fases do ciclo de vida e deve alcançar todos os níveis organizacionais.

A revelação dos estudos acima corroboram com os trabalhos de Cruz & Marques (2012). Os autores fizeram vários estudos de casos em contratos de PPP em Portugal e concluíram que a principal fonte de fracasso de alguns projetos ocorreu na condução de processos de renegociações, em virtude da falta de preparo dos gestores em gerir os contratos.

Cruz & Marques (2013) abordam a questão da flexibilidade nos contratos de PPP dado o longo período que este tipo de acordo envolve. Como mencionam, os projetos de PPP são extremamente vulneráveis a vários tipos de riscos. Estes riscos resultam da

incerteza no contexto macroeconômico, mas também em questões ambientais, tecnológicas e legais, os quais são potencializados em ambientes de constantes mudanças. A realidade nem sempre se comporta de acordo com as previsões pré-determinadas e pressupostos estabelecidos quando da assinatura do contrato. Os autores propõe um modelo que confere flexibilidade sem que o risco assumido por parte do parceiro privado aumente os custos do projeto.

Apesar das experiências apontadas nos estudos serem de fundamental importância para o aprendizado sobre as questões referentes às PPP, vale o alerta de que as experiências são de alguma forma distintas, levando-se em consideração as diversas realidades da vida política, econômica, social e tecnológica de cada país, acrescido o fato de que o arranjo estabelecido entre o governo (o principal) e as empresas privadas (os agentes) divergirem de país para país, o que poderá influenciar o sucesso das PPP (Araújo & Silvestre, 2014).

2.4.1 Emprego da PPP nas questões da defesa

A parceria da iniciativa privada com as questões militares não é um tema novo. Segundo demonstra Coker (1999), na Idade Média, os reis contratavam exércitos para reforçarem seus efetivos. Nas guerras Napoleônicas, o conflito entre dois Estados beligerantes, por ser motivado por questões econômicas, tinham esquadras compostas por navios privados. O autor menciona que a preocupação do governo em constituir Forças Armadas mais estruturadas só veio a ocorrer com as duas grandes guerras do século XX, com o conceito de guerra total, que levou a guerra para além dos países envolvidos no conflito, com proporções mundiais.

Neste sentido, Edmonds (1999) explica que após 1945 os principais elementos da segurança nacional passaram a ser as próprias Forças Armadas, a administração e as estruturas organizacionais da segurança nacional e pesquisa de equipamentos de defesa, desenvolvimento e produção.

O primeiro elemento é o mais importante, pois as Forças Armadas desfrutam de um monopólio sobre a posse e o uso dos instrumentos de violência - ou seja, as armas e equipamentos de guerra moderna. A nenhuma outra organização ou instituição dentro do Estado é confiado tal equipamento ou tem o direito legal de usá-lo. As Forças Armadas também estão subordinadas a normas restritivas sobre o que pode e não pode fazer,

diferentemente de qualquer outra profissão, além de as Forças Armadas, em última análise, resumem e simbolizam a soberania e a identidade de uma nação (Edmonds, 1999).

Feitas estas considerações iniciais sobre a peculiaridade das Forças Armadas e um breve histórico da relação do setor privado nas questões da defesa, passaremos a verificar os recentes contratos de PPP no setor de defesa, assim como estudos que demonstram vantagens e desvantagens do uso deste modelo de contratação.

Como expressa Sarmiento (2013), as PPP tem sido evitadas nas operações militares em funções sensíveis do ponto de vista da segurança nacional ou de equipamentos estritamente militares e com alto grau de confidencialidade. O autor complementa que nas funções de apoio, equipamentos de uso não exclusivo das Forças Armadas e serviços administrativos e logísticos as PPP tem sido utilizadas como forma de promover investimentos no setor.

Bellais & Oudot (2009) evidenciam as limitações do emprego de parceiros privados em algumas atividades, particularmente, nas Forças Armadas. Os autores mencionam que as Forças Armadas operam em condições que não permitem o emprego de civis em todas as suas atividades, no uso legítimo da violência, empregam meios específicos (equipamentos militares) para as suas missões e devem garantir a continuidade da missão de assegurar a soberania e a independência nacional. Os autores concluem dizendo que todas estas limitações impõe severos padrões de disponibilidade dos meios (material e pessoal).

Ainda segundo Bellais & Oudot (2009), uma dificuldade encontrada para aplicação de PPP no setor de defesa francês e inerente as Forças Armadas de todos os países é a necessidade das Forças Armadas reterem seus ativos e assim controlarem suas atividades reduzindo os riscos nas suas operações (controlar a disponibilidade dos meios). Para superar esta situação é necessário definir as atividades-chave que não podem ser alvo de provisão privada.

Parker & Hartley (2003) procuraram responder a questão se o uso de PPP, necessariamente, leva à melhoria da eficiência econômica nos contratos de defesa. O estudo recai sobre a defesa porque envolve uma série de problemas significativos para a contratação de longo prazo, dadas as incertezas em torno da defesa sob a perspectiva da

oferta e da demanda. As incertezas surgem do lado da oferta, em termos de alta tecnologia e obsolescência rápida dos sistemas de defesa e da natureza multifacetada da provisão de defesa. Do lado da demanda, as incertezas prendem-se com o quando e de que forma as forças de defesa serão chamados para agir. Em outras palavras, o setor de defesa parece ser extremamente propenso a falhas de informação e assimetrias quando os contratos de PPP são negociados.

Parker & Hartley (2003) mencionam a dificuldade em criar contratos de longa duração que possa prever todas as contingências que envolve o tempo de paz, conflitos e guerras em contratos de PPP no setor da defesa. Como solução, segundo os autores, o Ministério da Defesa do Reino Unido vem utilizando um acordo de parceria fundado na confiança e na reputação, fazendo negócio com comprometimento e esforços de ambas as partes para atingir os objetivos, garantindo partilha de riscos e recompensas.

Parker & Hartley (2003) concluem sua análise dizendo que o uso de PPP não levará necessariamente à melhoria da eficiência econômica nos contratos de defesa e que cuidado considerável terá de ser tomado tanto em termos de negociação de PPP, como monitoramento de seu desempenho e sua renovação. Tal deixa uma possibilidade para que estudos futuros explorem as circunstâncias em que os problemas de assimetria de informação podem ser superados através do desenvolvimento de relações de verdadeira parceria.

Arratia (2003) desenvolveu um estudo para verificar a possibilidade de ser aplicada a PPP na manutenção da prontidão dos equipamentos de engenharia dos fuzileiros navais americanos. A PPP é vista como a possibilidade de cumprir os requisitos dos equipamentos com maior eficiência e com menores custos. A utilização de equipamentos pelos fuzileiros é bem abaixo dos padrões comerciais, porque há equipamentos a mais para atender às necessidades diárias (ociosidade de material). Além disso, a rotatividade de pessoal faz com que os fuzileiros navais não sejam tão eficientes em tarefas de manutenção como o setor privado. Finalmente, as regras e regulamentos que regem a administração pública tornam difícil, rapidamente, ajustar às novas necessidades e exigências.

Algumas questões são levantadas por Arratia (2003). A primeira refere-se a complexidade do ambiente em que os contratos dessa natureza são executados, porque

uma vez que a PPP é implementada, o parceiro privado deve atender aos requisitos de custos operacionais e de disponibilidade, os quais podem ser difíceis de manter em um ambiente em mudança (Hand & Cripps, 2010; Jankowski, McGee, & Lehmann, 2006).

A construção de cenários para possíveis situações de mudança pode ser utilizada para oferecer alguma proteção ao contratante, com risco aumentado para o governo, por aumentar os custos. Para Arratia (2003), a flexibilidade deve ser pensada em disponibilidade do material para os cenários de tempo de paz, conflito e tempo de guerra. O autor sugere que, para proteger os seus interesses, o governo pode estipular cláusulas definindo que quaisquer ajustes de custos não resultarão em alterações a estrutura de lucro do contratado.

Ainda com relação a flexibilidade dos contratos, Arratia (2003) menciona que a PPP precisa ser flexível o suficiente para permitir que ambas as partes façam mudanças com um esforço razoável. É impraticável esperar que todos os requisitos potenciais durante a vida de uma PPP possam ser abordados em um contrato. A PPP deve ter um mecanismo construído em que permite mudanças relativamente rápidas, especialmente com previsões para mudanças durante o tempo de guerra.

Com relação ao material que será entregue ao empreiteiro, deve ser realizada uma avaliação justa, com base na condição atual dos equipamentos. Essa avaliação pode ser alcançada através de um inquérito por amostragem aleatória ou através de um inventário completo. Independentemente do método escolhido, o governo deve ter cuidado para garantir uma avaliação justa de modo a não parecer estar utilizando recursos dos contribuintes sem critérios (Arratia, 2003).

Em suma, este capítulo, dedicado a revisão da literatura, procurou demonstrar que a utilização de práticas de gestão privada no âmbito da administração pública teve grande influência do movimento denominado Nova Gestão Pública, sustentado pelas correntes da Teoria das Escolhas Públicas e do *Managerialism*. A primeira de cunho econômico e a última de cunho gerencial, mas ambas como o objetivo de aumentar a eficiência, eficácia e economicidade no serviço público fazendo o uso de práticas de gestão privada.

As mudanças alteraram a forma de realizar os negócios públicos, novos conceitos foram introduzidos, novas estruturas organizacionais foram criadas e novas formas de

prestar serviço público foram propostas. Neste sentido, foram verificadas diversas formas de transferência de atividades do setor público à iniciativa privada.

Foram discutidas as questões que envolvem estas transferências, como a avaliação econômica e de ganho de eficiência (Teoria da Firma) e a garantia de que o serviço será prestado em conformidade com o interesse público e não da empresa privada (Teoria da Agência e Teoria dos Contratos Relacionais).

Concluindo o capítulo, a PPP é apresentada como um dos modelos de transferência de serviço público à iniciativa privada que procura cercar-se das Teorias apresentadas para sustentar a proposta de promover prestação de serviço público de qualidade, com eficiência, eficácia e economicidade, em diversos ramos do setor público.

3 O CONTEXTO DO ESTUDO

O trabalho explora as mudanças na gestão de arsenais e bases navais com a introdução de práticas privadas e também, de parceiros privados na administração destas organizações, buscando descrever as melhorias alcançadas na gestão e como isto foi possível, em especial nas atividades de manutenção e reparo dos navios.

Ainda, pretende-se identificar que iniciativas adotadas na gestão privada de arsenais e bases navais seriam possíveis dentro de um contexto de PPP à luz da legislação brasileira.

O presente capítulo dedica uma seção a compreender a realidade das atividades de manutenção e reparo em bases e arsenais navais e uma segunda seção para compreender o funcionamento das PPP no contexto brasileiro aliando dispositivos da Lei com experiências práticas desta forma de contratação pública.

3.1 A Manutenção e Reparos de Navios em Bases e Arsenais Navais

A logística militar é envolvida por um grande problema que deve ser solucionado, o de prover às forças militares dos recursos necessários, em determinadas situações.

Segundo o Manual de Logística da Marinha (Marinha do Brasil, 2003), os recursos proporcionados devem ser os necessários em quantidade e qualidade, providos no tempo e lugar adequados, de modo a satisfazer às exigências contidas nos planos de operações.

O problema logístico envolve diversos atores e circunstâncias, assim, existe a necessidade de agrupar atividades comuns que visam mesmo propósito em funções logísticas, cujo Manual de Logística da Marinha (Marinha do Brasil, 2003, p.2-1) define como “a reunião, sob uma única designação, de um conjunto de atividades logísticas afins, correlatas ou de mesma natureza”.

Uma das funções logísticas é a manutenção, definida no âmbito da Marinha do Brasil (MB) como “o conjunto de atividades que são executadas visando a manter o material (meios e sistemas) e o software utilizados pela MB na melhor condição para emprego e, quando houver defeitos ou avarias, reconduzi-lo àquela condição” (Marinha do Brasil, 2003, p.4-4).

A manutenção é uma função estrategicamente importante pois afeta a disponibilidade dos meios da força naval, e, conseqüentemente, o cumprimento da sua missão. A disponibilidade dos meios navais é uma grande preocupação dos altos comandos navais e implica em uma maior ou menor manutenção da condição operacional da força (Masson & Paulin, 2007).

Os tipos de manutenção podem ser definidos conforme o quadro abaixo:

Quadro 5 - Tipos de manutenção.

TIPO	DEFINIÇÃO	CLASSIFICAÇÃO
Preventiva	Executada para evitar falhas, queda no desempenho do material e, ainda, reduzir a possibilidade de avarias e degradações, através de inspeções, testes, reparações ou substituições.	Planejada.
Modificativa	São ações de manutenção destinadas a adequar o equipamento às necessidades ditadas pelas exigências operacionais ou ainda para otimizar os trabalhos da própria manutenção.	Planejada.
Corretiva ou Reparo	Visa reparar ou recuperar o material danificado para repô-lo em condições de uso.	Planejada ou não planejada.

Fonte: Baseado no Manual de Logística da Marinha (Marinha do Brasil, 2003).

A execução das atividades de manutenção necessita de um sistema de apoio logístico que gerencia, entre outros recursos, as organizações voltadas para executar suas tarefas, neste caso, incluem-se as bases e arsenais navais.

O Manual de Logística da Marinha (Marinha do Brasil, 2003) define as bases como organizações destinadas a prover apoio logístico amplo, muitas vezes especializado, às forças navais, constituídas por instalações e recursos de apoio logístico e serviços, proporcionando “facilidades” aos navios para os quais foi destinada.

O ciclo de vida dos navios é constituído por períodos de manutenção, que são conceituados pelas Normas para Logística de Material (Marinha do Brasil, 2002) como os períodos em que os navios se encontram indisponíveis operacionalmente, como forma de viabilizar a realização das atividades de manutenção. Ou seja, os meios ficam estacionados em suas bases ou arsenais encarregados de promoverem suas manutenções.

Muito embora a grande preocupação da manutenção, incluindo as bases e arsenais navais neste processo, seja a de manter elevado grau de disponibilidade dos meios navais, claramente focada nos resultados (eficácia), deve também estar preocupada com a limitação de recursos disponíveis e buscar processos criativos que solucionem os problemas logísticos das forças navais (eficiência). Assim, possibilita-se que o sistema de apoio logístico “atenda às condições de ordem estratégica e tática, conciliadas com as disponibilidades do sistema econômico da Nação” (Marinha do Brasil, 2003, p.5-1).

Uma solução para se buscar mais eficácia, eficiência e economicidade na gestão dos serviços prestados por órgãos públicos (as bases navais também são órgãos públicos) foi a introdução de práticas de gestão privada ou até mesmo a entrega à iniciativa privada do próprio provimento de produtos e serviços públicos. Sob essa ótica, umas das possibilidades oferecidas pela legislação brasileira é o modelo de gestão apoiado em uma Parceria Público-Privada.

3.2 PPP no Contexto Brasileiro

A PPP no Brasil surgiu como um novo modelo de contratação para incrementar os investimentos em infraestruturas públicas em um cenário de escassez de recursos financeiros públicos face a restrição ao endividamento público e rigidez orçamentária (Borges & Neves, 2005; Peci & Sobral, 2007).

O modelo sofreu forte influência do conceito britânico de parcerias do setor público com o setor privado, mas vale ressaltar que PPP no contexto britânico tem um significado mais amplo, traduzindo qualquer colaboração entre o ente privado para com o setor público que vise compartilhar riscos e atingir resultados para ambas as partes é considerada uma PPP. Estes contratos acabam, na maioria das vezes em acordos de longo prazo e flexível (Peci & Sobral, 2007).

No universo das PPP, no Reino Unido, o modelo denominado PFI (*Project Finance Initiative*) é o que mais se aproxima do modelo de PPP adotado no Brasil. A PFI é uma forma de financiar obras e prestação de serviço público sem imediato aporte de recursos públicos, baseando-se em partilha de riscos, incentivos e repartição de benefícios entre os parceiros (Borges & Neves, 2005; Hodge & Greve, 2005; Peci & Sobral, 2007; Yescombe, 2007).

O governo brasileiro desenvolveu e instituiu o instrumento jurídico da PPP por meio da Lei nº 11.079/2004. A referida norma estabeleceu que as parcerias público-privadas seriam consideradas concessões, podendo ser patrocinadas ou administrativas. Uma concessão será classificada como uma PPP “se não forem auto-sustentáveis e exigirem, necessariamente, o aporte total ou parcial de recursos orçamentários públicos, cujos pagamentos serão feitos exclusivamente em função do atendimento de indicadores acordados e contratados entre as partes (covenants)” (Borges & Neves, 2005, p. 77).

Segundo a Lei da PPP, a concessão administrativa é aquela em que toda a parcela de pagamento ao parceiro privado é oriunda do ente estatal. Já a concessão patrocinada, o parceiro privado é remunerado pela taxa paga pelo usuário acrescido de outra parte paga com recursos públicos.

Segundo Sundfeld (2014), nas PPP, administrativas ou patrocinadas, o parceiro faz investimentos iniciais para implantar um serviço ou infraestrutura, os quais serão amortizados durante um longo prazo, tendo como contrapartida a remuneração que o serviço ou infraestrutura propicia. O regime jurídico comum a todos esses contratos tem a ver com a necessidade de assegurar segurança ao investidor no decorrer de um período dilatado pois do contrário ele não faria investimento algum.

Todavia, a PPP não deve ser só pensada como solução para a falta de capacidade financeira do Estado em realizar investimento em infraestrutura. Na visão de Villin (2014), a PPP traz melhorias de eficiência, qualidade e produtividade na prestação do serviço público. O autor menciona o fato de, após a conclusão das obras de infraestrutura, o parceiro privado passar a operar e realizar a manutenção das estruturas, além de que a sua remuneração será vinculada ao seu desempenho. Dessa forma, o setor privado emprega técnicas inovadoras que procuram reduzir seus custos operacionais gerando benefícios aos serviços prestados e melhorando o retorno sobre o investimento.

Para que esta sinergia venha a acontecer, a norma que instituiu a PPP no ordenamento jurídico brasileiro trouxe um conjunto de mecanismos de gestão que buscam incentivar as partes na busca dos objetivos comuns da parceria, evitando que cada parceiro se centre apenas nos seus próprios objetivos.

Nestas questões de incentivos vale a pena lembrar que a relação de parceria pode ser quebrada com a tentativa de oportunismo de ambas as partes, como já mencionado

em capítulos passados. Assim, a lei das PPP também prevê a utilização de alguns instrumentos para incentivar ambos os lados a buscarem o bem comum. Claramente, estes instrumentos devem ser trabalhados na avaliação de desempenho, na repartição de benefícios, partilha de riscos e garantias de ambas as partes.

O modelo de PPP, proposto pela Lei, estimula o incentivo a práticas mais eficientes, tal como determinado no artigo 4º (incluindo menor custo, dentro do orçamento e do tempo planejados), e de melhor qualidade do serviço prestado pelo parceiro privado. Isto porque a Lei proíbe que os contratos de PPP sejam celebrados apenas para prestação de mão-de-obra ou para entrega de obra pública ou aquisição de equipamento. Ou seja, devem estar associadas as entregas de outros serviços.

A Lei define que o contrato deve vigorar por um período superior a 5 anos e inferior a 35 anos, o que confere a possibilidade do parceiro privado recuperar seu investimento. Durante este período, o empreiteiro terá que operar e manter o serviço por sua conta, nas qualidades e critérios definidos pelo ente estatal, sob pena de reduzir sua remuneração ou perder possíveis prêmios por bom desempenho.

Assim, o parceiro privado busca as melhores soluções para oferecer o serviço de modo a reduzir os custos de operação e manutenção, aumentando a qualidade e a disponibilidade do serviço para o usuário.

Este entendimento é corroborado por Borges & Neves (2005) e Kury (2014) ao afirmarem que a iniciativa privada tem maior capacidade para trazer agilidade e inovação ao mercado, aumentando eficiência e produtividade na entrega dos serviços prestados.

Engler (2014) enfatiza a importância de associar todas as fases do projeto no escopo de uma PPP. Engler cita o exemplo da implantação da linha 4 do metro da cidade de São Paulo para demonstrar o quanto seria importante associar todas as fases de implantação de uma infraestrutura no projeto de PPP. Neste caso, o cronograma da PPP teve que ser modificado pois as obras das estações (a cargo do Estado), necessárias para que as demais fases do projeto da PPP prosseguissem, atrasaram, postergando o início das operações dos trens (a cargo do parceiro privado). Este fato acarretou compensações do Estado ao parceiro privado.

Outro importante fator de incentivo no modelo de PPP brasileiro é a partilha de riscos entre os parceiros. Na literalidade, os artigos 4º e 5º da Lei das PPP permitem a repartição dos riscos, possibilitando que os parceiros discutam quais os riscos que cada parte vai suportar, cabendo as partes assumir aqueles que melhor possam gerenciar.

A melhor resposta de cada parceiro frente a gestão dos riscos é ser proativo e procurar sempre afastá-los, de forma a maximizar os resultados desejáveis da parceria. Como mencionam Brandão, Bastian-Pinto, Gomes & Salgado (2012), o modelo de PPP permite a mitigação de riscos, transferindo a sua maior parte para o parceiro privado, sem que o governo preste algumas garantias para atrair o parceiro privado.

Foi o que ocorreu no caso, já mencionado, da Linha 4 do metro de São Paulo. Engler (2014, p. 67) afirma que:

No caso de projetos *green field*, em que não existe um histórico conhecido de fluxo de passageiros, a melhor solução parece ser a divisão do risco entre ambos os contratantes, com base em um estudo de demanda previamente elaborado. Para isso, recomenda-se a instituição de faixas ou bandas simétricas de volume de usuários transportados, sendo que o parceiro público assume parcela crescente do resultado contingente.

Brandão *et al.* (2012, p. 6) explicam, de maneira mais clara, que neste caso o modelo de mitigação do risco de demanda estabelece que:

(...) o concessionário receberia uma compensação (M) sempre que a demanda real verificada no trimestre (DR) ficasse abaixo de 90% da demanda projetada para o período (DP), até o limite de 60%. Caso a demanda ficasse abaixo de 60% do projetado, caberia a recomposição do equilíbrio econômico financeiro do contrato em favor do concessionário. Da mesma forma, caso $DR > 110\% DP$, o concessionário repassaria parte desse ganho para o Governo. O valor da mitigação M dependeria da faixa de demanda observada, sendo que, para variações de demanda menores do que $\pm 10\%$ da demanda projetada, não haveria qualquer compensação.

Brandão *et al.* (2012) concluem o trabalho dizendo que a experiência do metro de São Paulo, quanto ao modelo de mitigação de riscos de demanda escalonada por faixa reduz o risco e aumenta os benefícios para ambos os parceiros.

Ainda em termos de incentivos apresentados pela Lei de PPP, um importante mecanismo é a avaliação de desempenho prevista no artigo 5º da referida norma. Com a avaliação de desempenho é possível mensurar o atingimento dos objetivos da parceria.

Além de verificar o atingimento das metas estabelecidas em contratos, é possível associar prêmios por desempenho elevado caso o parceiro privado os atinja. Tornando-se um verdadeiro estímulo para que as ações do empreiteiro sejam canalizadas para aumentar sua margem de lucro e melhorar a prestação do serviço.

Tomando ainda como base o caso do metro de São Paulo, é possível entendermos um pouco melhor como a avaliação de desempenho pode ser útil ao estimular o parceiro privado a ganhar recompensas e o serviço a ser melhor prestado. Engler (2014) explica que uma parte variável da remuneração do parceiro privado está associada ao seu desempenho, aferido por indicadores técnicos e de qualidade dos serviços (intervalo de trens, tempo médio de percurso, crimes contra usuários e reclamações).

Outro incentivo presente na Lei diz respeito a velocidade com que o empreiteiro, após ganhar a licitação, disponibilizará o serviço aos usuários. A Lei prevê que o ente estatal começará a pagar a remuneração devida ao parceiro privado logo que ele disponibilize os serviços.

Desde 2012 está em vigor a Lei 12.766/2012 que promoveu algumas alterações à Lei das PPP, sendo uma delas um mecanismo de incentivo. O chamado aporte de recursos autoriza que o ente público libere recursos ao parceiro privado durante a fase de investimento (durante as obras ou na aquisição de bens reversíveis).

Aguiar, Vital & Almeida (2013) mencionam que a alteração trouxe um incentivo ao setor privado ao diminuir o custo do projeto, pois, anteriormente, não estava previsto o aporte de recursos durante a fase de investimento do projeto, o que incentivava o empreiteiro a concluir a obra e disponibilizar o serviço mais rapidamente. Por outro lado, a figura do aporte de recursos deve ser um mecanismo usado de forma moderado, sem criar vantagens exorbitantes nos anos iniciais do projeto, e desvantagens na gestão contratual que irá se seguir durante todos os anos de concessão.

Assim, podemos observar que o modelo de PPP brasileiro possui mecanismos de incentivos para ambos os parceiros, os quais devem ser utilizados de modo criativo para

que ambos os lados da parceria sejam motivados a buscar os seus objetivos sem que os objetivos da parceria sejam deixados de lado.

4 METODOLOGIA

O presente trabalho adota a metodologia de estudo de casos para traçar uma rigorosa linha de pesquisa na busca por responder as questões apresentadas na sua introdução. Acreditamos ser o melhor método para se atingir os objetivos traçados. Para tal efeito, procuraremos neste capítulo defender e demonstrar o rigor do método, informando os passos adotados durante a pesquisa.

4.1 A Investigação do Tipo Qualitativo e o Estudo de Caso

Antes de discutir propriamente a metodologia do estudo de casos, cabe-nos mencionar que o trabalho tem um tratamento de dados de natureza qualitativa. Segundo Miles & Huberman (1994), este tipo de dados estão mais próximos da vida como ela é e dos acontecimentos reais, além de serem carregados de informações ricas e mais complexas. Os autores afirmam ser possível ir além de perguntas de “o que?” ou “quanto”, possibilitando entender o “como?” e o “porquê?” as coisas acontecem e como são feitas.

Barañano (2008) afirma que as evidências no estudo de caso tem origem em variadas fontes de dados qualitativos como as entrevistas, documentos e observações e que o estudo de casos é realizado para obter informações, fundamentalmente qualitativas de uma realidade.

Bryman & Bell (2011) acrescentam que a pesquisa de caráter qualitativo enfatiza o entendimento das palavras em vez da quantificação na coleta e análise dos dados.

Admitindo as considerações acima, o trabalho é desenvolvido sobre o paradigma interpretativo, tendo sido elegido o estudo de casos o método mais apropriado para os fins pretendidos no estudo.

Para Yin (2010), o estudo de caso se mostra um método preferido quando as questões de pesquisa envolvem “como” e o “por que”. Como podemos observar, as questões de pesquisa apresentadas na introdução deste estudo assumem indagações desta natureza. Yin (2010) acrescenta ainda duas outras características: o pouco controle que o investigador tem sobre os eventos e o enfoque da pesquisa num fenômeno contemporâneo no contexto da vida real.

No estudo em questão, estuda-se o fenômeno da manutenção e reparos de navios de guerra nas marinhas, com acontecimentos não hipotéticos e sim reais, isto é, as ações realizadas pelas marinhas com vista ao desenvolvimento da manutenção e reparos de seus navios. Tais fenômenos fogem ao controle do investigador, por não possuir o poder de manipular os eventos observados.

Barañano (2008) faz menção a algumas aplicações práticas do estudo de caso que reforçam a convicção pelo uso deste método, nomeadamente a capacidade de explicar ligações causais de intervenção na vida real tidas como muito complexas para outros métodos de investigação.

A investigação do estudo de caso deve utilizar múltiplas fontes de dados de modo que seja possível realizar a triangulação dos mesmos, pois existem mais variáveis de interesse do que pontos de dados. Quanto a coleta e análise de dados, estas são beneficiadas das proposições teóricas levantadas após a revisão da literatura (Yin, 2010). As técnicas de triangulação de dados e o levantamento das proposições realizadas neste trabalho serão evidenciadas mais à frente.

4.2 As Proposições e Questões do Estudo e os Métodos de Recolha e Análise dos Dados

Para iniciar o estudo foram consideradas as questões: qual problema estudar, quais dados são relevantes, como coleta-los e analisa-los (Barañano, 2008; Miles & Huberman, 1994). Em especial, no estudo de caso, o projeto de pesquisa deve preocupar-se com cinco componentes: questões de estudo, proposições, unidades de análise, ligação lógica entre os dados e as proposições e critérios para interpretar as constatações (Yin, 2010).

O trabalho foca as seguintes questões de estudo:

- a) Por que a opção por um modelo de gestão privada nos Arsenais e Bases Navais? Como este tem sido implementado em distintos contextos nacionais?
- b) Como explorar a capacidade privada em prol do aumento da eficiência, eficácia e economicidade na gestão de Arsenais e Bases Navais?
- c) Como estabelecer uma relação de parceria entre os interessados?
- d) Como e por que as práticas de gestão privada dos Arsenais e Bases Navais, explorados no estudo de caso, podem ser utilizados em uma provável PPP à luz do modelo brasileiro?

Quanto as proposições, estas dão-nos pistas do tipo de evidência a ser coletada, onde coleta-las e as prioridades para a coleta e análise dos dados. Com as questões do estudo em mente, e com base na revisão da literatura, foram eleitas duas proposições.

Proposição 1: Os incentivos e o bom relacionamento contratual levam a iniciativa privada a atingir os objetivos esperados na manutenção e reparo dos navios de guerra em bases navais e arsenais.

Proposição 2: As técnicas de incentivo e de relacionamento contratual entre a iniciativa privada e as marinhas, nas manutenções e reparos de seus navios podem ser empregadas em uma PPP no contexto brasileiro.

As questões de estudo e as proposições ajudam a definir o terceiro passo do projeto de pesquisa que é a definição das unidades de análise. Para isso, Yin (2010) afirma que deve ser enfrentada a questão – o que é o caso? Ele diz que o caso pode ser um evento, entidade ou um único indivíduo e que os estudos de caso têm sido realizados sobre decisões, programas e processos. A partir deste entendimento, o estudo tem como caso o processo de gestão privada nas manutenções e reparos de navios de guerra.

Foram eleitas duas unidades de análise. O processo de gestão privada nas manutenções e reparos de navios de guerra da Marinha Portuguesa e da Marinha do Reino Unido. Os motivos da eleição de cada uma dessas unidades levaram em conta o acesso a pessoas e dados julgados necessários para a pesquisa e, principalmente, a adoção da gestão privada na manutenção de seus navios (fenômeno real e não hipotético).

Baseado na revisão da literatura, a teoria trazida para o trabalho é de que segundo a NGP, o provimento dos serviços públicos, que não são de competência exclusiva dos governos, podem ser transferidos para a iniciativa privada, produzindo maior eficiência, eficácia e economicidade. Também fruto da literatura revista, acreditamos que esta transferência não garante automaticamente a melhoria de desempenho na prestação de serviço público por parte do ente privado, sendo necessários alguns mecanismos que conduzam as ações deste para os objetivos pretendidos, nomeadamente mecanismos de incentivo e relacionamento contratual.

Segundo Yin (2010), a aplicação das teorias facilita a busca pelos dados e possibilita a obtenção de uma “generalização analítica” onde “uma teoria previamente

desenvolvida é usada como um padrão (...) Se dois ou mais casos demonstram apoiar, a replicação pode ser afirmada (p. 61)”.

Este trabalho procurou utilizar a generalização analítica, extraindo ensinamentos dos dois casos e replicando as observações para uma realidade das Parcerias Público-Privadas brasileiras, em especial para a manutenção e reparo dos navios de sua Marinha.

A justificativa para se trabalhar com dois casos foi o fato dos mesmos serem contrastantes. O caso da Marinha Portuguesa não corrobora com a teoria da NGP de que a gestão privada pode trazer ganhos de eficiência, eficácia e economicidade à gestão dos negócios públicos. Em contraponto, temos o caso bem sucedido da Marinha do Reino Unido e a possibilidade de se extrair conclusões que possam ser replicadas ao contexto das PPP no Brasil. Segundo Yin (2010), a justificativa para um estudo de casos múltiplos está ligada as replicações a serem realizadas.

Selecionados os dois casos para estudo, foi desenvolvida a preparação para a coleta de dados. Para tal foi criado um protocolo de estudo de casos. O protocolo contém os procedimentos e regras gerais que serão observados pelo pesquisador na coleta de dados. Portanto, é um meio especialmente eficaz para aumentar a confiabilidade dos estudos de caso (Yin, 2010).

Para efeito, este trabalho desenvolveu o protocolo contendo os seguintes tópicos: (1) Visão geral do estudo (tema, participantes, instituição, tipo de pesquisa, contexto, objetivos do estudo, questões do estudo, proposições teóricas e seleção da unidade de análise); (2) Procedimentos de campo (organizações participantes, acesso as organizações e as pessoas-chave, recursos empregados, programação e consentimento informado); e (3) Questões de Estudo de Caso e Esboço do Relatório do Estudo de Caso.

As questões de estudo de caso são a parte principal do protocolo, sendo as questões formuladas para o investigador e não para o entrevistado. No fundo, as questões do protocolo são lembretes das informações que precisam ser coletadas, visando sobretudo manter o investigador no rumo traçado (Yin, 2010).

Assim, a parte das questões de estudo de caso foi dividida em três seções, denominadas por orientações, uma vez que são diretivas para o investigador. Estas

orientações são cruzadas, em uma tabela, com as prováveis fontes de evidências (o trabalho recorreu a documentos e entrevistas).

A última parte do protocolo diz respeito ao esboço do relatório de estudo de caso. Tem o intuito de auxiliar a montagem do relatório do estudo de caso, isto é, o modo como o discurso será elaborado para atender a todos os interessados no estudo.

Superada a elaboração do protocolo de estudo, foi realizada a fase de coleta de dados. Procurou-se respeitar os seguintes princípios de coleta de dados propostos por Yin (2010): múltiplas fontes, o banco de dados e o encadeamento de evidências.

As múltiplas fontes são importantes para fazer a convergência de um maior número de dados para as evidências estudadas, possibilitando a triangulação dos dados. Para isso, as evidências do estudo foram sendo criadas retirando os dados de documentos e entrevistas as pessoas-chave (gestores de topo das organizações participantes).

A respeito da coleta de dados das documentações, o investigador teve acesso a alguns relatórios, memorandos e apresentações realizadas pelas organizações participantes, além de notícias vinculadas em jornais e revistas de massa e alguns documentos disponíveis na internet. Estes foram importantes para corroborarem com os dados obtidos dos relatos nas entrevistas. Procurou-se tomar os cuidados necessários ao trabalhar com este tipo de fonte, principalmente entendendo que ele foi redigido para uma outra finalidade que não a pretendida neste estudo e, portanto, não aceitar na literalidade os registros dos eventos, além da parcialidade de quem o redigiu (Yin, 2010).

As questões de estudo sempre estiveram em mente para a seleção da documentação e a busca pelos dados. Apesar dessa iniciativa, uma elevada quantidade de material foi selecionada, demandando certo tempo para leituras mais minuciosas e que possibilitaram uma seleção mais criteriosa, formando o banco de dados de cada caso (apêndices A e B).

A documentação acessada antes das entrevistas foi fundamental para um melhor preparo do investigador quanto a qualidade das questões nas entrevistas e a recolha de alguns dados. Uma outra parte da documentação, disponível por meio das pessoas entrevistadas, veio por revelar alguns outros dados não disponíveis nos documentos anteriormente consultados.

A outra fonte de evidência utilizada foi a entrevista. Na avaliação de Yin (2010), juntamente com a documentação, a entrevista é uma das fontes mais importantes para o estudo de caso. Para aproveitar a oportunidade e a importância desta fonte de evidência, o estudo procurou selecionar da melhor forma as pessoas-chave. O critério foi perceber que o estudo busca respostas em fenômenos da vida real, assim, procuramos selecionar pessoas que estivessem envolvidas diretamente no processo e vinculadas as proposições do estudo.

Os três indivíduos entrevistados no caso da manutenção dos navios da Marinha Portuguesa eram gestores de topo da empresa que realiza os reparos, assim como no caso da manutenção da Marinha do Reino Unido, onde foram entrevistados um gestor de topo de uma das empresas que prestam estes serviços e um gestor de topo do Tesouro inglês, responsável por avaliar e aprovar as contratações.

As entrevistas transcorreram no próprio ambiente de trabalho dos entrevistados, mas com a máxima privacidade. Os entrevistados foram informados do caráter voluntário da pesquisa e da garantia do anonimato. As entrevistas não foram gravadas, optando-se por anotar as respostas, na tentativa de dar um caráter mais informal as entrevistas e motivar os entrevistados a revelar mais dados que cruzassem para as evidências pretendidas.

As entrevistas foram não estruturadas e as perguntas surgiram das orientações constantes do protocolo de estudo. Como dito por Bryman & Bell (2011), neste tipo de entrevista o pesquisador usa, no máximo, um lembrete com um conjunto de temas que pretende abordar na entrevista, com questões mais abertas e deixando que a entrevista tome um caráter similar ao de uma conversa.

Utilizando essa abordagem foi possível extrair novos dados e corroborar com aqueles retirados da análise documental, assim como obter acesso a novos documentos.

O uso destas duas fontes de evidências foi importante para se chegar a alguma triangulação dos dados, o que segundo Yin (2010), tornam os achados ou conclusões mais convincentes e acuradas.

Outro princípio da coleta de dados que mencionamos é a base de dados, que julgamos necessária para que outros pesquisadores busquem as evidências deste estudo

diretamente na documentação analisada e não fique limitado ao relatório do estudo de caso. Acreditamos que tal aumenta a confiabilidade no estudo realizado (Yin, 2010). Assim, para cada caso foi desenvolvida uma base de dados (apêndices A e B).

No que pese a análise dos dados, procuramos utilizar a estratégia de contar com proposições teóricas (Yin, 2010). Assim, é possível observar no relatório de cada caso que a análise dos dados vai deixando implícito o confronto com as teorias e proposições do trabalho. Os resultados que foram contrários as proposições apresentadas no trabalho serviram para buscar novas evidências que enriqueceram e confirmaram os teorias presentes no estudo. O relatório final faz um cruzamento dos casos e evidencia os resultados encontrados, procurando tirar conclusões sobre as questões apresentadas no estudo, as quais se pretendem generalizáveis e úteis de aplicação a outros contextos análogos (Yin, 2010). Nesta dissertação de mestrado, optamos por confrontar essas conclusões com a realidade brasileira na manutenção de navios de guerra, em especial na maior organização da Marinha do Brasil, o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, procurando verificar em que medida os achados dos casos seriam aplicáveis a um contexto de Parceria Público-Privada.

5 ESTUDO DE CASOS

O presente tópico do trabalho explorará o estudo de caso do processo de gestão privada nas manutenções e reparos de navios de guerra da Marinha Portuguesa e da Marinha do Reino Unido.

Para a melhor compreensão de cada caso, sugere-se a leitura do protocolo de estudo de casos e do banco de dados (apêndices A e B) com as informações sobre a documentação consultada para cada caso.

Os casos são apresentados em relatório individualizado e ao término do capítulo é realizado um relatório final que busca evidenciar as conclusões conjuntas para ambos os casos em termos de respostas as questões de estudo e a referência à base teórica utilizada.

5.1 Protocolo de Estudo de Casos

5.1.1 Visão geral do estudo de casos

a) Tema

O emprego da gestão privada em arsenais e bases navais e a possibilidade de uma parceria público-privada em um contexto brasileiro.

b) Participantes

Pesquisador: Alexandre Felbinger Cossu de Vasconcelos

Orientadora: Professora Doutora Iris Patrícia Teixeira Castro Neves Barbosa

Patrocinador: Marinha do Brasil

c) Instituição

Universidade do Minho

d) Tipo de Pesquisa

Estudo com vista ao título de mestre em estudos de gestão.

e) Contexto

A provisão de produtos e serviços públicos durante muito tempo foi exclusividade da administração pública. Ao longo dos anos 1980 e 1990 houve uma quebra de paradigmas na gestão pública (Greve, 2008).

O movimento denominado Nova Gestão Pública (NGP) procurou introduzir na administração pública práticas da gestão privada na provisão de produtos e serviços públicos.

Bouron (2007) menciona que as alterações na gestão pública passavam por três questões, uma delas a necessidade de flexibilizar a administração pública. Seguindo a linha de raciocínio do autor, nos anos 1980, as sociedades tornaram-se mais complexas, trazendo a necessidade de flexibilizar a administração pública.

No período do surgimento da NGP, a ótica econômica remetia para a necessidade de reduzir despesa pública, cortar serviços públicos e maximizar o papel e o âmbito do sistema de mercado. Já a visão da teoria de gestão acredita em uma maior concorrência e incentivos econômicos para a administração pública e na criação de um estilo mais flexível e descentralizado, e em custos conscientes nos serviços públicos. Estas abordagens são utilizadas para justificar a Nova Gestão Pública (Self, 1997).

As mudanças pretendiam melhorar os resultados na gestão pública, aumentando a eficiência, eficácia e economicidade no setor público, como mencionado por Bouron (2007).

Assim, vários mecanismos de gestão privada foram sendo introduzidos para o setor público, uma das ações foi entregar ao próprio setor privado a provisão de produtos e serviços públicos. Como mencionado por Frederickson (1996), as mudanças no desenho das organizações e nas suas estruturas, fruto da nova administração pública, exigiu descentralização, hierarquias mais planas, projetos de financiamento, contratações e sistemas de coprodução ou parcerias público privadas.

Neste contexto, alguns arsenais e bases navais implementaram práticas de gestão privada ou optaram por contar com um parceiro privado conduzindo a gestão destes estabelecimentos.

No Brasil, por exemplo, o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ), apesar de ter implementado algumas práticas da gestão privada, ainda mantém uma gestão típica de um órgão público.

Nas últimas décadas, as restrições orçamentárias levaram à degradação do parque industrial do AMRJ, contribuindo para redução da qualidade dos serviços prestados e o atraso em prontificar os reparos e as manutenções, bem como a redução das atividades voltadas para a construção naval. Aliado a este fato, no início da década de 1990, o regime trabalhista que regia os servidores civis do AMRJ foi alterado por força de nova legislação, reduzindo a autonomia do AMRJ para gerir sua mão-de-obra.

Fruto dos fatos mencionados anteriormente, o AMRJ encontra-se com sua infraestrutura obsoleta o que demanda consideráveis recursos financeiros para sua modernização e revitalização. A mão-de-obra já se encontra em idade avançada, provocando a saída dos quadros de pessoal por idade ou por causas relacionadas com a saúde e não sendo substituída por falta de novos concursos públicos.

Soma-se às questões de infraestrutura e de recursos humanos, a questão de que os recursos disponíveis concorrem com as atividades de construção, manutenção e apoio de base, além de outras questões gerenciais que, de certa forma, se relacionam com a falta de investimentos e de mão-de-obra qualificada.

O cenário encontrado no AMRJ provavelmente foi vivido por diversos Arsenais e Bases Navais de Marinhas pelo mundo, sendo que, alguns deles optaram pela gestão privada.

Desta forma, está sendo desenvolvido um estudo de casos, em diferentes contextos nacionais, com Arsenais e Bases Navais que se utilizam da gestão privada, a fim de extrair ensinamentos deste modelo de gestão para uma possível Parceria Público-Privada (PPP) à luz do contexto brasileiro.

f) Objetivos do Estudo

O estudo tem os seguintes objetivos:

- i. Identificar os motivos para se adotar uma gestão privada em Arsenais e Bases Navais.

ii. Identificar e analisar os mecanismos de gestão que incentivam a empresa privada a atingir os resultados pretendidos por ambos os parceiros.

iii. Identificar as práticas utilizadas para a manutenção do espírito de parceria entre os parceiros privado e público.

iv. Verificar se é possível utilizar as práticas de gestão privada já implementadas em Arsenais e Bases Navais em uma PPP no contexto brasileiro.

g) Questões de Estudo

O estudo procura responder as seguintes questões:

i. Por que a opção por um modelo de gestão privada nos Arsenais e Bases Navais? Como este tem sido implementado em distintos contextos nacionais?

ii. Como explorar a capacidade privada em prol do aumento da eficiência, eficácia e economicidade na gestão de Arsenais e Bases Navais?

iii. Como estabelecer uma relação de parceria entre os interessados?

iv. Como e por que as práticas de gestão privada dos Arsenais e Bases Navais, explorados no estudo de caso, podem ser utilizados em uma possível PPP à luz do modelo brasileiro?

h) Proposições teóricas

De acordo com a revisão da literatura:

A proposição 1 expressa: Os incentivos e o bom relacionamento contratual levam a iniciativa privada a atingir os objetivos esperados na manutenção e reparo dos navios de guerra em bases navais e arsenais.

A proposição 2 expressa: As técnicas de incentivo e de relacionamento contratual entre a iniciativa privada e as marinhas, nas manutenções e reparos de seus navios podem ser empregadas em uma PPP no contexto brasileiro.

i) Seleção da Unidade de Análise

O presente protocolo será utilizado para analisar o caso do emprego da gestão privada na manutenção e no reparo dos navios de guerra, tendo como contexto a Marinha Portuguesa e a Marinha do Reino Unido.

A justificativa para a escolha do Arsenal do Alfeite (AA), como organização a ser estudada no contexto português, prende-se com o fato de, anteriormente ser um órgão da administração pública, pertencente a Marinha Portuguesa e, atualmente, ter constituição de empresa pública, empregando a gestão privada em suas atividades. Adicionalmente, a Marinha do Brasil tem forte ligação e semelhança com a Marinha Portuguesa. A proximidade do pesquisador foi outro fator primordial, o que facilita a recolha de dados e a utilização do Arsenal do Alfeite como caso-piloto, alertando para peculiaridades sobre questões de campo relevantes a logística da investigação (Yin, 2010).

O espaço temporal de análise do estudo de caso português será compreendido do momento da conversão do Arsenal em empresa até os dias atuais e abordará a atividade de manutenção e reparo dos navios da Marinha Portuguesa.

No caso inglês, o país é reconhecido como um exemplo da utilização da gestão privada na prestação de serviços públicos, desenvolvendo diversos modelos de gestão para este fim, inclusive na execução de serviços de manutenção e de reparos nos navios da Marinha do Reino. Alia-se a este fato, a oportunidade de acesso as fontes de dados no Tesouro inglês e na Babcock, uma importante empresa que realiza os mencionados serviços para aquela Marinha.

O espaço temporal de análise do estudo de caso será compreendido do momento da iniciativa do governo do Reino Unido em admitir a gestão privada em suas bases navais até os dias atuais e abordará a atividade de manutenção e reparo dos navios da Marinha do Reino Unido.

5.1.2. Procedimentos de campo

a) Organizações

Caso Português: Arsenal do Alfeite S.A., localizado no Alfeite, código postal 2810-001 – Almada, Portugal.

Caso Inglês: Babcock International, localizada em Wigmore Street, 33 – 8º andar, London W1U1QX e Her Majesty Treasury (HM Treasury), localizada em Horse Guards Road, 1, London SW1A 2HQ.

b) Acesso as organizações e as pessoas-chave

Foram obtidos contatos com os diretores da AA e foi autorizada a visita e as entrevistas, as quais decorreram no dia 26/02/2014, sendo franqueada a possibilidade de novas visitas e entrevistas para a complementação dos dados.

Foram obtidos contatos com uma das empresa Babcock International. Tendo sido autorizada a visita e a entrevista a sede da empresa, onde decorreu a entrevista com gestor de topo no dia 21/05/2014. Foi franqueada a possibilidade de novas entrevistas para a complementação dos dados.

Outro contato foi realizado com vistas a entrevistar um gestor do HM Treasury, o qual é responsável por avaliar os contratos realizados no âmbito do Ministério da Defesa do Reino Unido, incluindo os contratos de manutenção e reparo dos navios. A entrevista transcorreu no dia 21/05/2014. Foi aberta, igualmente, a possibilidade de novas entrevistas complementares.

c) Recursos empregados

Devem estar de posse do pesquisador os seguintes recursos:

- i. Computador portátil.
- ii. Bloco de anotações.
- iii. *Pen drive*.
- iv. Envelopes.
- v. Caneta e lápis.
- vi. Gravador de voz.

d) Programação

O procedimento de campo contou com os seguintes cronogramas de eventos:

Quadro 6 - Cronograma de eventos do caso português.

HORA	EVENTO	OBSERVAÇÃO
09:00-10:00	Visita as instalações.	Recepção por membro da Diretoria.
14:30-15:30	Entrevista com membro da Diretoria.	Sala do membro da Diretoria.
15:30-16:30	Entrevista com membro da Diretoria.	Sala do membro da Diretoria.
16.30-17:30	Entrevista com membro da Diretoria.	Sala do membro da Diretoria.
xxx	Recolha de documentos vinculados as evidências do estudo.	xxx

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 7 - Cronograma de eventos do caso inglês.

HORA	EVENTO	OBSERVAÇÃO
10:30-12:40	Entrevista com gestor de topo da Babcock.	Sala de reuniões.
14:00-15:30	Entrevista com gestor do HM Treasury.	Sala do gestor.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A eventual indisponibilidade de algum entrevistado ou carência de dados, poderá ser objeto de novas entrevistas.

e) Consentimento Informado

Será solicitado aos respondentes aquiescência quanto a participação nas entrevistas realizadas.

Os entrevistados serão informados dos objetivos do estudo e dos contributos da sua participação. Serão avisados do carácter voluntário da participação na entrevista, podendo desistir a qualquer momento, sem qualquer prejuízo, assim como do fato de que terão suas identidades mantidas em sigilo e de modo algum os dados utilizados no estudo permitirão identificações futuras dos participantes das entrevistas.

As entrevistas serão gravadas apenas com o consentimento do respondente e todo material produzido pelas entrevistas será destruído após a conclusão do estudo.

5.1.3 Questões de estudo de caso

a) Caso Português

Questão 1 – Por que o Arsenal do Alfeite optou por se tornar uma empresa? Quais foram os motivos?

Quadro 8 - Orientações e fontes prováveis de evidência do caso português para a questão 1.

ORIENTAÇÕES	FONTES PROVÁVEIS DE EVIDÊNCIA
Coletar informações sobre os problemas de gestão vividos à época pelo AA e os reflexos para a Marinha Portuguesa.	Documentos e entrevistas.
Coletar informações de como foram implementadas as mudanças.	Documentos e entrevistas.
Quais os ganhos que se pretendiam com a transformação do AA em uma empresa?	Documentos e entrevistas.
Pensou-se em outra solução, Parceria Público-Privada ou a Privatização?	Documentos e entrevistas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Questão 2: Como foi explorada a nova capacidade de gestão privada do AA em prol do aumento da eficiência, eficácia e economicidade?

Quadro 9 - Orientações e fontes prováveis de evidência do caso português para a questão 2.

ORIENTAÇÕES	FONTES PROVÁVEIS DE EVIDÊNCIA
Coletar informações sobre os riscos assumidos por parte do AA e por parte da Marinha Portuguesa.	Documentos e entrevistas.
Coletar informações de como ficou estabelecido o sistema de remuneração do AA pelos serviços prestados à Marinha Portuguesa.	Documentos e entrevistas.
Coletar informações de mecanismos de incentivos utilizados e exigidos pela Marinha Portuguesa para melhorar o desempenho do AA na manutenção e reparo dos navios. (Exemplo: aumento da disponibilidade dos navios acarreta o pagamento de um prêmio ao AA)	Documentos e entrevistas.
Após 5 anos da conversão do AA em empresa, o que melhorou e o que não atingiu o resultado esperado? Por que?	Documentos e entrevistas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Questão 3: Como estabelecer uma relação de parceria entre os interessados?

Quadro 10 - Orientações e fontes prováveis de evidência do caso português para a questão 3.

ORIENTAÇÕES	FONTES PROVÁVEIS DE EVIDÊNCIA
Verificar a existência de um espírito de parceria entre o AA e a Marinha Portuguesa. (Comunicação/Trabalho Conjunto/Confiança/Segurança Nacional).	Entrevistas.
Caso exista relação de parceria, coletar exemplos de como ela ocorre e os fatores facilitadores para a sua ocorrência.	Entrevistas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

b) Caso Inglês

Questão 1: Por que o governo do Reino Unido decidiu pela gestão privada de suas bases e dos serviços de manutenção e reparo? Quais foram os motivos?

Quadro 11 - Orientações e fontes prováveis de evidência do caso inglês para a questão 1.

ORIENTAÇÕES	FONTES PROVÁVEIS DE EVIDÊNCIA
Coletar informações sobre os problemas de gestão vividos à época das mudanças e os reflexos para a Marinha do Reino Unido.	Documentos e entrevistas.
Coletar informações de como foram implementadas as mudanças.	Documentos e entrevistas.
Quais os ganhos que se pretendiam com as transformações?	Documentos e entrevistas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Questão 2: Como foi explorada a nova capacidade de gestão privada em prol do aumento da eficiência, eficácia e economicidade das manutenções e reparos dos navios?

Quadro 12 - Orientações e fontes prováveis de evidência do caso inglês para a questão 2.

ORIENTAÇÕES	FONTES PROVÁVEIS DE EVIDÊNCIA
Coletar informações sobre os riscos assumidos por parte da iniciativa privada e por parte da Marinha do Reino Unido.	Documentos e entrevistas.
Coletar informações de como ficou estabelecido o sistema de remuneração da iniciativa privada pelos serviços prestados.	Documentos e entrevistas.
Coletar informações de mecanismos de incentivos utilizados e exigidos pela Marinha do Reino Unido para melhorar o desempenho do parceiro privado na manutenção e reparo dos navios. (Exemplo: aumento da disponibilidade dos navios acarreta o pagamento de um prêmio ao parceiro privado)	Documentos e entrevistas.
Com a mudança, o que melhorou e o que não atingiu o resultado esperado? Por que?	Documentos e entrevistas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Questão 3: Como estabelecer uma relação de parceria entre os interessados?

Quadro 13 - Orientações e fontes prováveis de evidência do caso inglês para a questão 3.

ORIENTAÇÕES	FONTES PROVÁVEIS DE EVIDÊNCIA
Verificar a existência de um espírito de parceria entre a iniciativa privada e a Marinha do Reino Unido. (Comunicação/Trabalho Conjunto/Confiança/Segurança Nacional).	Documentos e Entrevistas.
Caso exista relação de parceria, coletar exemplos de como ela ocorre e os fatores facilitadores para a sua ocorrência.	Documentos e Entrevistas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.1.4 Esboço do relatório do estudo de caso

O capítulo da dissertação dedicado ao estudo de casos será composto por seções que tratarão de cada unidade de análise. Portanto, será apresentado um relatório para cada caso. Por fim, um relatório final com conclusões extraídas dos dois casos.

O discurso utilizado no relatório procurará atender ao público-alvo que poderá beneficiar das informações do relatório, em especial aos colegas acadêmicos (achados e teorias utilizadas), ao júri de avaliação do trabalho (aspectos metodológicos e teóricos) e

ao patrocinador (as descobertas práticas, tão importantes quanto o rigor na condução da pesquisa) (Yin, 2010).

Para efeito de produção do relatório do estudo de caso, o esboço contará com uma parte narrativa. Em um segundo momento, será debatido o modelo de gestão utilizado em cada contexto analisado, procurando verificar as evidências que respondem as questões do estudo de casos, levando o leitor a sentir, implicitamente, que o texto segue uma sequência baseada em perguntas e respostas fundamentadas na base de dados do estudo de caso, como orientado por Yin (2010). Por fim, far-se-á uma conclusão.

Desta forma, o esboço do relatório do estudo do caso português abordará os seguintes tópicos:

- 1 – O Arsenal do Alfeite
 - 1.1 – Histórico
 - 1.2 – Conversão em Empresa Pública
 - 1.3 – Principais feitos
- 2 – A gestão privada aplicada aos reparos e manutenções dos navios
- 3 – Conclusão

O esboço do relatório do estudo do caso inglês terá a seguinte estrutura:

- 1 – Mudanças na manutenção e reparo dos navios
 - 1.1 – Histórico
 - 1.2 – Conversão das bases navais
 - 1.3 – Principais feitos
- 2 – A gestão privada aplicada aos reparos e manutenções dos navios
- 3 – Conclusão

5.2 O Caso Português

A Marinha Portuguesa, desde o ano de 1937, passou a contar com o Arsenal do Alfeite para realizar a manutenção e reparação dos seus navios de guerra – sendo

“reparação” o nome dado em Portugal para o conceito de manutenção corretiva empregue no Manual de Logística da Marinha (Marinha do Brasil, 2003).

O Arsenal do Alfeite foi criado pelo Decreto-Lei nº 28 408 de 31 de dezembro de 1937 e a partir de então passou a ser uma unidade ligada ao Ministro da Marinha, tendo sua atividade principal voltada para a construção de navios.

Durante quase quatro décadas, o Arsenal do Alfeite proporcionou impulso às atividades de projeto e construção naval, destacando-se a contribuição para a Marinha Mercante e a construção de embarcações de pequeno porte.

Em 1974, fruto de mudanças na logística da Marinha Portuguesa e novas políticas de manutenção dos navios, a unidade passou a qualificar e especializar seus técnicos em manutenção e reparação naval. A partir dessa época, a atividade principal deixa de ser a construção naval e o Arsenal passa a ser o único local, em Portugal, a realizar a manutenção dos sistemas dos navios da Marinha Portuguesa.

Com o passar do tempo, o Arsenal não conseguiu acompanhar as rápidas evoluções tecnológicas do setor naval e o aumento do preço da mão-de-obra e falta de recursos financeiros para promover novos investimentos foram contribuindo para que a sua capacidade produtiva e a eficiência dos serviços declinassem.

Na exposição de motivos do Decreto-Lei nº 32/2009, que extingue o Arsenal do Alfeite, o outro problema apontado foi que a estrutura da unidade estava integrada à administração direta do Estado, aspecto que lhe retirava a autonomia e flexibilidade necessárias para promover as reformas que revitalizariam o Arsenal do Alfeite.

Assim, o referido Decreto-Lei extinguiu o órgão de execução de serviço da Marinha, o Arsenal do Alfeite, mantendo suas atividades, mas sob um novo modelo de gestão. Este pretendeu introduzir práticas da iniciativa privada e garantir maior eficiência e flexibilidade na gestão com vista a recuperar o estado da arte na manutenção dos navios da Marinha Portuguesa e considerando os valores estratégicos (mantendo o conhecimento da manutenção dos navios em uma empresa pública portuguesa) e de Defesa Nacional.

O Estado Português, diante do cenário que se apresentava, decidiu criar a empresa Arsenal do Alfeite S.A., por meio do Decreto-Lei nº 33/2009, regulamentando a

concessão das instalações do antigo Arsenal e focando na atividade de manutenção dos navios pela Resolução do Conselho de Ministros nº 77/2009.

O Arsenal do Alfeite S.A. passou a ser uma sociedade anônima com capitais exclusivamente públicos e autorizada a prestar serviços, sem prejuízo para a Marinha, a outros clientes como forma de se capitalizar para a promoção dos investimentos e modernizações necessárias e utilizar sua capacidade plena, devendo buscar financiamento, majoritariamente, no mercado financeiro.

Este processo de extinção da organização Arsenal do Alfeite, subordinada à Marinha, e a criação da empresa Arsenal do Alfeite S.A. ficou conhecido como “empresarialização” e a manutenção dos navios da Marinha Portuguesa passou a ser gerido por meio de uma concessionária.

A empresa deveria pautar suas atividades nos princípios de interesse econômico geral, da concorrência e das boas práticas empresariais, associados aos princípios de interesse público e nacionais, como a defesa e a segurança, conforme expresso no Decreto-Lei nº 33/2009.

A iniciativa de tornar o modelo de gestão do Arsenal do Alfeite mais próximo da gestão privada tem seus objetivos claramente alinhados com as ideias da NGP, admitindo que as práticas da iniciativa privada podem trazer autonomia e flexibilidade.

O objetivo foi gerar ganhos de produtividade e eficiência, e garantir menores tempos de reparo e manutenção dos navios com melhor qualidade e menor custo (Bouron, 2007; Box, 1999; Self, 1997).

Reforça a ideia de que a empresarialização do Arsenal do Alfeite encontra apoio nas teorias da NGP quando observamos a constatação de Alves & Moreira (2004) de que certas atividades mantidas pelo Estado geram ineficiências. Deste modo, ainda que devam ser garantidas pelo Estado, elas não devem ser desenvolvidas por este, nomeadamente em setores como a defesa nacional.

Claramente, a atividade do novo Arsenal aproxima-se das atividades industriais, necessitando de uma gestão mais próxima da atividade privada, porém deve ser garantida pelo Estado pois contribui para a defesa e segurança nacional.

Assim, para conferir a necessária autonomia e flexibilidade garantido serviços mais eficientes para a Marinha e solucionar a falta de recursos financeiros para investimento e para contratação de recursos humanos, o Decreto de concessão estabeleceu uma série de mecanismos de gestão para promover tais mudanças.

Com relação a formação do capital da empresa, metade do valor foi integralizado na constituição da empresa e o restante seria integralizado até o final do ano de 2010. Este valor compunha parte das pretendidas fontes de recursos para a realização dos investimentos necessários no Arsenal.

O plano de construção e investimento e infraestrutura apresentado no Decreto de concessão levava em consideração que os recursos para tais fins seriam oriundos do próprio capital da empresa, das receitas provenientes dos serviços prestados e quaisquer outras fontes de financiamentos (empréstimos e emissão de obrigações).

Segundo um dos gestores entrevistados, a garantia de autonomia e flexibilidade do Arsenal do Alfeite, em termos orçamentários, poderia ser conseguida com a liberdade de contratar serviços e realizar suas próprias despesas, diferentemente de quando o Arsenal era um órgão público cuja autorização para realizar despesa e auferir receitas resultava de um processo burocrático do orçamento público.

Por ser uma Empresa Pública, o Arsenal não pode realizar aquisições como em uma empresa privada, portanto, continuou tendo que submeter suas compras de material e contratação de serviços ao processo de aquisição pública, o que diminui sua flexibilidade e rapidez.

O processo de empresarialização (Decreto e atos de concessão) conferia ao Arsenal a liberdade para contratar ou demitir mão-de-obra, também visto como outro importante mecanismo de flexibilização e autonomia, podendo ajustar seus recursos humanos às necessidades que surgem durante a execução de sua atividade. Evita-se, ainda ociosidade de trabalhadores e racionaliza-se os custos dos serviços, além da possibilidade de contratar trabalhadores específicos para determinada atividade pontual.

O ato de concessão definiu que a empresa criada deveria manter todas as competências técnicas do antigo Arsenal e desenvolver novas competências conforme a necessidade da Marinha. No que diz respeito aos diversos reparos e manutenções, as

oficinas do Arsenal manteriam as habilidades necessárias para os serviços requeridos pela Marinha. O Arsenal do Alfeite S.A. também deveria se comprometer em manter certificações em organismos de controle de qualidade dos processos julgados necessários pela Marinha.

A empresarialização esperava que o Arsenal do Alfeite fosse uma estrutura autossustentável, conforme relatou um dos gestores da empresa. Nesta seara, a principal questão é a formação do preço dos serviços prestados. Assim, o Decreto de criação da empresa definiu que o preço deveria garantir a gestão eficiente da empresa, o equilíbrio econômico-financeiro da concessão e a qualidade do serviço durante e após o termo da concessão. Seria, ainda, reflexo da necessidade de amortização do investimento inicial definido em plano e dos investimentos futuros, garantia da manutenção e reparo dos bens e equipamentos do Arsenal, e adequada remuneração do capital próprio da concessionária.

Na formação do preço, a concessionária deveria levar em consideração as boas práticas comerciais, a observância da legislação comercial e da concorrência em vigor e não deveria eliminar a efetiva e significativa transferência do risco da concessão para a concessionária, assim orientado pelo ato de concessão.

O relato dos gestores entrevistados, retrata, de uma maneira geral, que a expectativa de tornar a atividade do Arsenal do Alfeite mais eficiente, conferindo-lhe uma aparente autonomia e flexibilidade em uma gestão com práticas da iniciativa privada, não vem sendo bem sucedida.

O que podemos observar nos parágrafos seguintes é que o modelo de gestão utilizado ainda possui fortes amarras à gestão pública e a falta de mecanismos de incentivo impedem que o Arsenal seja motivado a prestar serviços eficientes e tenha uma gestão sustentável.

Ao analisarmos algumas realidades na gestão da empresa percebemos que a crise econômica iniciada em 2009 evidenciou fragilidades no modelo de gestão. Com relação as fontes de receita, o Arsenal tem cerca de 90% de seu faturamento dependente dos reparos executados pela Marinha, segundo o Relatório e Contas de 2013. Em um cenário de crise econômica, as medidas do governo se voltaram para cortes no orçamento público,

atingindo os recursos destinados a reparação naval dos navios da Marinha, comprometendo diretamente a principal fonte de receita da empresa.

Ainda fruto da crise econômica, uma série de regras foram impostas ao sistema econômico da União Europeia. Uma das ações visando racionalizar as contas públicas dos países da zona do euro, em especial atenção para um maior ajuste fiscal, foi a adequação dos orçamentos ao Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais.

Com esta iniciativa, o Arsenal passou a ser classificado como Entidade Pública Reclassificada, por meio da Lei nº 52/2011, de 13 de outubro (Lei do Enquadramento Orçamental). Na prática, o orçamento da empresa passou a integrar o orçamento do governo, impedindo que o Arsenal tivesse liberdade para realizar despesas ou aceitar novas encomendas de serviços sem prévia autorização do Governo.

Segundo Drucker (1973), as empresas que sobrevivem de orçamento normalmente tendem a ineficiência pois nunca buscam aumentar suas receitas por meio da melhoria de desempenho, mas ficam sempre aguardando melhorar seus níveis de orçamento. Em uma instituição pública o significado de ter desempenho é ter, assim, a capacidade de manter ou aumentar seu orçamento. Concluindo sua linha de raciocínio, o autor explica que por mais que se pregue a eficiência e o controle de custos, eles não são virtudes em instituições baseadas em orçamento, que na verdade dão maior valor ao tamanho do seu orçamento e ao tamanho de seu efetivo de funcionários.

Segundo um dos gestores do Arsenal, a relação entre a Marinha e a empresa não segue uma lógica de cliente-fornecedor tendo em vista que existe a obrigatoriedade da Marinha realizar seus reparos no Arsenal, garantindo à empresa ausência de uma concorrência, isto é, detendo o monopólio dos serviços.

Segundo já mencionado por Boyne, Farrell, Law, Powell & Walker (2003), o monopólio do serviço gera ineficiência e ineficácia e a empresarialização gerou o monopólio, pois a Marinha passou a ser obrigada a realizar seus serviços no Arsenal, ainda que encontre melhores preços para a manutenção e reparo dos seus navios em outros locais.

Um dos entrevistados mencionou que o processo de empresarialização obrigou a empresa a manter competências na reparação dos sistemas de combate, comunicação e

eletrônica dos navios, serviços disponíveis no território português somente pelo Arsenal. A manutenção de tais competências gera custos elevados de disponibilidade desses serviços na forma da preservação do conhecimento, quer sustentando a permanência dos trabalhadores com tais habilidades, quer na manutenção de suas capacidades com treinamento e formação.

O que se observa é que não existe qualquer incentivo para que tais competências sejam mantidas de forma eficiente pelo Arsenal, tendo em vista que a procura por serviços que requeiram as competências não são garantidas pela Marinha, por força das restrições orçamentárias, não existindo qualquer contrapartida que possa ser revertida em benefício do Arsenal para cobrir os custos da disponibilidades dos serviços sem a procura dos mesmos.

Em parte, o Arsenal trata este custo como uma espécie de custo de soberania, pois a Marinha acredita que estes serviços devem ser mantidos sobre o domínio da empresa portuguesa, não sendo vantajosa a decisão de realizar tais reparos em estaleiros fora do país, sob a ótica dos custos e da estratégia.

Outro fator que tira a flexibilidade e a busca pela eficiência do Arsenal é a falta de autonomia com a gestão de pessoal. Ficou evidente nas entrevistas realizadas que a gestão de pessoal está a cargo do governo, ou seja, a empresa não pode realizar mecanismos de incentivo, via salários, aos seus funcionários, nem tão pouco contar com um grupo de funcionários temporários para as situações de trabalhos sazonais pois existe a restrição a novas contratações.

Com a atual política de recursos humanos, a ociosidade da força de trabalho é elevada em determinados períodos, o que gera ineficiências. É o que se pode constatar do Relatório e Contas de 2013, que menciona a concentração de todos os serviços daquele ano para a Marinha no segundo semestre, refletindo a grande ociosidade de mão-de-obra no primeiro semestre, sem que o Arsenal pudesse ajustar seus recursos humanos ao volume de trabalho.

O fato de não ter autonomia para realizar uma política de recursos humanos racionalizada implica em custos extras com a mão-de-obra, sendo mais uma variável que eleva os custos totais do Arsenal e reflete no preço dos serviços oferecidos à Marinha.

Como podemos perceber, a falta de diversos mecanismos de gestão levaram a um modelo de gestão que apresenta algumas ineficiências nos serviços prestados pelo Arsenal do Alfeite, os quais refletem diretamente nos reparos e manutenções dos navios da Marinha Portuguesa.

Em uma das entrevistas, pode-se concluir que os custos da reparação naval aumentaram fruto da falta de mecanismos de gestão que incentivem o Arsenal a buscar soluções mais eficientes e, como contrapartida, que seja remunerado por isso. E esta realidade reflete-se diretamente no preço cobrado pelos serviços.

O ato de concessão refere que deve existir uma efetiva e significativa transferência de riscos para a empresa, o que na prática traduz um desbalanceamento dos riscos. Ocorre que a empresa deve manter uma série de competências e exigências para atender as manutenções e reparos dos navios, mas a Marinha não garante a contratação de serviços de manutenção, fonte de receita principal, para cobrir estes custos de manter as competências.

O Arsenal não consegue ter um preço competitivo para buscar clientes fora da Marinha pois seus custos são altos para manter as competências. Assim, o Arsenal não consegue ter recursos para realizar investimentos.

Um relato importante feito durante a entrevista com um gesto, a respeito da ineficiência na reparação naval, é o tempo despendido na realização dos serviços. Neste quesito também parece haver uma falta de melhor atribuição de responsabilidades nas tarefas e mecanismos de incentivo e punições para ambas as partes. O fato relatado demonstra que a atual cinemática das reparações impede que o reparo seja eficiente sob a ótica do tempo.

Os relatos de mais de um gestor dizem que o navio quando chega ao Arsenal para fazer reparo traz uma série de necessidades para o determinado período de manutenção, muitas vezes atribuído pelos órgãos técnicos da Marinha. O Arsenal inicia o reparo e depara-se com outras necessidades e pergunta para o órgão responsável pelos navios se o reparo pode ser executado. A Marinha, por sua vez, consulta o orçamento e o pessoal técnico e, quando aprovado, ainda terá que comprar o sobressalente para o reparo.

Todo este trâmite burocrático faz com que o serviço fique parado e gere ociosidade de mão-de-obra e eleve o tempo de reparação. Uma das soluções apontadas por gestores de topo do Arsenal é a possibilidade de unir a gestão da manutenção, a gestão técnica e a gestão de abastecimento no órgão que conduz a reparação, gerando menores tempos de reparação e aumentando a disponibilidade dos navios.

Como já mencionado, o fato da empresa ter seus orçamentos integrados ao orçamento público tira-lhe flexibilidade comercial, pois a velocidade das respostas às propostas de serviços são sempre mais lentas, uma vez que precisa tramitar documentos para que seja autorizada a realizar despesas e auferir receita com o serviço a ser contratado. Este fato é incoerente em uma empresa inserida num mundo globalizado e que pretende ser competitiva. Certamente, o cliente que espera por maior celeridade vai contratar outra empresa.

Ainda com relação a busca pela eficiência, uma das chaves para esse processo introduzida pela NGP, foram os indicadores válidos de desempenho organizacional (Boyne *et al.*, 2003).

Ao analisarmos os objetivos estratégicos válidos para o Arsenal, não foi possível verificar indicadores de desempenho que possam partilhar ganhos entre a empresa e a Marinha, dificultando atribuir uma política de desempenho que associe a busca de melhores resultados da empresa com o encontro das necessidades da Marinha.

Na visão de Aucoin & Heintzman (2000), a melhor gestão de produtos/resultados está ligada a maior autonomia com responsabilização, não observados no caso do Arsenal, pois a empresa não tem autonomia necessária para buscar melhor desempenho, depende do orçamento público, não tem flexibilidade de mão-de-obra e não ganha nenhuma contrapartida ao fazer melhor.

Quanto a relação existente entre a Marinha e a Arsenal do Alfeite, conclui-se tratar de uma relação mais transacional do que parceira. Com base no levantamento dos dados, observa-se uma falta de comunicação entre as partes para ajustar e procurar entender as respectivas dificuldades de gestão. Não existe um trabalho conjunto para coordenar as atividades da Marinha com as do Arsenal, sendo que um fato que pode evidenciar tal afirmação é a constatação mencionada no relatório e contas de 2013 que aponta o envio pela Marinha de todos os navios para serem reparados apenas no segundo semestre

daquele ano, trazendo claros prejuízos ao planejamento do Arsenal e sua qualidade, eficiência e economicidade dos reparos.

Em suma, podemos observar que a tentativa de empresarialização do Arsenal do Alfeite pretendia melhorar a infraestrutura e solucionar os problemas de mão-de-obra e, desta forma, diminuir o custo dos reparos e redução dos atrasos nas manutenções. O que se observa é que a falta de incentivos e a falta de melhor relacionamento entre os setores da Marinha e o Arsenal faz com que a concessionária não consiga ser eficiente e atender as necessidades da Marinha.

5.3 O Caso do Reino Unido

A estrutura de manutenção dos navios da Marinha do Reino Unido (*Royal Navy – RN*) está concentrada em três bases navais (*Her Majest's Naval Base – HMNB*) ao longo do seu território, sendo elas Clyde, Devonport e Portsmouth.

As bases da RN tem uma história centenária (HMNB – Portsmouth, por exemplo, iniciou suas atividades em 1194) de apoio e serviços conduzidos pelo próprio pessoal da marinha em prol dos navios nos seus períodos de reparos e manutenções.

Com a assunção, no início dos anos 1980, do governo da Primeira-Ministra Margaret Thatcher, uma onda de mudanças começaram a ser propostas na gestão dos negócios governamentais. As mudanças também alcançaram o Ministério da Defesa. Implementou-se uma reforma na gestão do Ministério da Defesa com vias a uma maior participação do setor privado nos assuntos da defesa.

Macdonald (1999) afirma que a revisão da gestão era parte de uma aplicação ampla de uma abordagem comercial do governo baseado em uma ideologia política neoliberal que exaltava os ganhos potenciais de promover o livre mercado, aumentando a participação do setor privado e visando reduzir o nível de despesa pública. Estas ideias foram introduzidas inclusive no setor de aquisições e, conseqüentemente, na prestação de serviços de manutenção da frota.

As mudanças propostas foram influenciadas pelos conceitos trazidos pela NGP, com a ideia de que o setor privado poderia executar determinadas tarefas de maneira mais eficiente e econômica do que o setor público. Logicamente, mecanismos tiveram que ser

desenvolvidos para controlar as possíveis perdas de eficiência trazidas pelo risco moral, *rent seeking* e outros desvios mencionados em capítulo anterior.

Macdonald (1999) menciona que as mudanças buscavam reduzir o tamanho do Estado, mas possibilitando ganhos de eficiência, economias de custos, atingindo o conceito do *value for money*. Tal foi conseguido, segundo o autor, pela transferência de quantidade considerável dos riscos para o setor privado e fortes mecanismos de incentivos.

Edmonds (1999) demonstrou outras necessidades do Ministério da Defesa que estavam em causa, como a melhoria na entrega dos serviços dentro do tempo, cumprindo o orçamento e nas especificações corretas.

A partir de 1984, após alguns estudos e a crença de que a iniciativa privada poderia prover serviços com maior *value for money* os serviços de apoio e os serviços logístico foram entregues a empresas com base em contratos com preço fixo e aberto a concorrência. Foram introduzidas algumas inovações nas contratações como os pagamentos faseados, conforme o desempenho fosse sendo atingido pelo contratado, e a flexibilização das rígidas especificações do Ministério da Defesa com a utilização das Especificação de Pontos Cardinais (*Cardinal Points Specifications*), deixando que o contratado percorra o melhor caminho para atingir os pontos cardinais (os resultados estabelecidos pelo Ministério da Defesa).

Segundo Macdonald (1999), a formação do preço dos contratos era maioritariamente baseada no sistema *cost-plus*, ou seja, ao custo calculado acrescenta-se uma margem. Este sistema, além de exigir grande confiança entre as partes, gerou ganhos iniciais na economia de custos, mas depois se mostrou frágil. O autor menciona que este sistema não acompanhava a evolução tecnológica dos equipamentos (custo muitas vezes definido com base em uma tecnologia que a época da conclusão dos serviços já se encontrava ultrapassada) e implicava subutilização (o sistema nem sempre inclui todos os custos ou os inclui em demasia), gerando ineficiência e redução de economia.

No ano de 1997, o órgão responsável por avaliar a execução dos contratos no âmbito da Defesa (*National Audit Officer – NAO*), concluiu que as estratégias adotadas não vinham surtindo efeitos, tendo sido constatados diversos atrasos em entregas e custos acima dos orçados.

Em face do cenário apresentado, o Ministério da Defesa editou a *Strategic Defence Review - SDR*, em 1998. O documento assumia que as aquisições e os serviços prestados as Forças Armadas deveriam ser mais rápidos, mais baratos e com melhor qualidade. A crença de que era possível extrair maior eficiência do setor privado fez com que o Ministério da Defesa apresentasse o conceito de “Aquisição Inteligente”.

A Aquisição Inteligente, segundo a SDR, orientava os gestores do Ministério da Defesa a olhar para a necessidade do mercado e buscar conciliar tais anseios com os objetivos das aquisições do Ministério. Para isso, era necessário desenvolver incentivos à iniciativa privada.

Fruto da análise da Aquisição Inteligente, surge uma abordagem nas contratações que deveria levar em consideração toda a vida do bem ou equipamento/sistema ou plataforma (navios e aeronaves). Esta iniciativa procurou envolver a indústria de defesa em todas as fases do ciclo de vida do material, projetando, construindo, realizando as manutenções e reparos necessários e descartando o bem. Segundo Taylor & Neal (2004), as Aquisições Inteligentes possibilitaram com que o Reino Unido tirasse o máximo proveito das inovações tecnológicas, uma vez que o contratante passou a ser comprometido com todo o ciclo de vida do material.

O Ministério da Defesa denominou tal abordagem de *Through Life Capability Management – TLCM* e deu entendimento de que é uma abordagem para a aquisição e gestão em serviço de capacidade militar, em que todos os aspectos da capacidade militar do equipamento ou sistema ou plataforma novo ou existente é planejado e gerenciado de forma coerente em todas as linhas, da sua concepção ao seu descarte.

Por meio da SDR, o Ministério da Defesa também orientou que a maioria dos riscos e o controle dos custos deveriam ser transferidos para os contratados, incentivando-os aos ganhos de eficiência. Os resultados pretendidos seriam estabelecidos nos contratos, ficando a cargo dos empreiteiros empregarem sua capacidade empresarial para atingi-los.

O TLCM possibilita estender as metas atuais, incentivando a redução do custo por toda vida útil, através da inclusão do número de anos de apoio ao bem e a previsão dos custos associados, gerando redução de custos e melhor *value for money*. Segundo a entrevista realizada com o gerente da Babcock, isto é possível pois o empreiteiro ao iniciar o contrato faz um grande investimento para realizar a manutenção de um navio de modo

que as manutenções seguintes sejam em menor tempo possível e ao menor custo, pois são incentivados dessa forma através de recompensas (por exemplo, aumentando a margem de seu lucro que é partilhado com a RN, que também ganha, ao ter mais recursos para reinvestir).

Uma política de incentivos que passou a ser utilizada foi a contratação por disponibilidade associada ao conceito do TLMC. Segundo o Manual de confiabilidade e manutenibilidade aplicado aos sistemas de defesa (Ministry of Defence-UK, 2012), o contrato por disponibilidade é um processo comercial que visa sustentar um sistema ou sua capacidade em um nível acordado de prontidão, durante um período prolongado de tempo, através da construção de um arranjo de parceria entre o Ministério da Defesa e a Indústria. O resultado desse processo será um Contrato de Disponibilidade, que deve incluir incentivos para ambas as partes com vias a melhorar a eficiência e eficácia ao longo da vida do contrato.

Um contrato de disponibilidade celebrado entre o Ministério da Defesa do Reino Unido e a empresa Augusta Westland estabeleceu o preço do contrato ligado a disponibilidade de hora de voo das aeronaves. Em uma faixa compreendida entre 70% e 120% de disponibilidade sobre a meta de horas de voo estabelecidas pelo Ministério da Defesa, seria paga uma parcela fixa acrescida da disponibilidade atingida dentro desta faixa.

No âmbito das contratações para a manutenção de navios da Marinha do Reino Unido (*Royal Navy-RN*), o caminho trilhado acompanhou as orientações das políticas do Ministério da Defesa, introduzindo os conceitos de TLMC e dos contratos por disponibilidade, com ênfase no programa *Warship Support Modernisation Initiative-WSMI*.

A entrevista realizada com o gestor do tesouro do Reino Unido (*Her Majesty Treasury-HMT*) esclareceu as peculiaridades e desafios envolvendo as contratações de manutenção em navios. Para ele, um desafio é a abordagem de pagamento por disponibilidade para os navios de guerra, que poderia ser usado, mas como os navios são operados pela RN e muitas tarefas de manutenção de rotina são realizados pela tripulação RN, a transferência de risco para o contratante está comprometida.

O gestor do HMT menciona que a flexibilidade do contrato sem gerar ilegalidades ou exceder o orçamento é o cerne da questão. Neste ponto, ele menciona que a flexibilidade do contrato para atender situações onde há maior incerteza sobre o escopo do trabalho, sobre os custos de reparos ou sobre a data que a Marinha disponibiliza o navio para reparo, necessariamente, elevam os custos, não sendo sensato tentar transferir o risco para o contratante. Assim, o mecanismo utilizados no contrato e a forma de pagamento precisam ser considerado cuidadosamente para cada caso. Todavia, este gestor conclui dizendo que, com base na sua experiência, não existe uma resposta simples mas que uma boa gestão do contrato é vital e que alguns riscos sempre cairão sobre o governo.

A entrevista com o gestor do HMT deixou a lição da importância dos incentivos para atingir os objetivos dos contratos de manutenção dos navios e também a necessidade de uma boa gestão dos contratos para superar os desafios mencionados por este indivíduo.

A RN, como já mencionado, implantou o WSMI o qual estabeleceu acordos comerciais nas três bases navais - Clyde, Portsmouth e Devonport - para a gestão dessas bases e as manutenções dos navios. As bases continuaram a ter seus comandantes subordinados à Marinha e, entre outras funções, asseguravam que os edifícios localizados em sua base seriam mantidos e prontos para implantação, sendo que a outra função era trabalhar em colaboração com o parceiro privado (Masson & Paulin, 2007).

O contrato comercial, iniciado em 2002, era para gerir uma parte significativa das atividades desenvolvidas nas bases, incluindo instalações e infraestrutura, todo o trabalho de engenharia sobre os navios e submarinos, e uma ampla gama de serviços de apoio, incluindo logística e fornecimento de alojamento e serviços nacionais para o pessoal da RN. Ao aceitarem este trabalho, os empreiteiros assumiram um contrato de parceria de cinco anos, pelo qual se comprometeram a fornecer o mesmo serviço que já havia sido fornecida pela própria RN, com o compromisso de reduzir as despesas de funcionamento em uma base anual (MacBryde et al., 2013).

Os documentos fornecidos pelo gestor da Babcock elucidam o motivo do WSMI, em particular na HMNB-Clyde. Os relatos mostram que os estaleiros, que operam junto as bases, tiveram, em 1996, a sua comercialização transferida para a iniciativa privada, mas este processo não foi bem sucedido por conta do modelo ter sido pensado em termos

de reparos e modernizações para um determinado tamanho da frota. Com a redução clara da frota, a solução foi a venda total dos estaleiros para o setor privado.

As reduções posteriores do tamanho da frota e da carga de modernização significavam que o Ministério da Defesa estava pagando por mais capacidade contratada do que a real necessidade. No início de 2000, o Ministério da Defesa decidiu que iria examinar os benefícios potenciais da terceirização dos serviços entregues pela HMNB-Clyde. O objetivo desse estudo foi o de fornecer o melhor valor para o dinheiro na entrega dos resultados da Base Naval e a proposta apresentada pela indústria foi testada contra eficiências produzidas pela então administração pública da Base.

Foi considerado que o arranjo de parceria entre a empresa dona do estaleiro e a base naval ofereceu o melhor valor global de dinheiro sobre prazo (5 ano) de vigência dos contratos iniciais, com a possibilidade de prorrogação persistindo o potencial de poupança.

Especificamente, o WSMI incluía atividades de manutenção (ou seja, atividades de produção a bordo de navios e submarinos RN, manutenção, reparo de defeitos e atualizações); operações no cais; estabelecimento (manutenção da propriedade e prestação de todos os serviços públicos necessários para apoiar os navios ao lado); atividades de logística (armazenagem); serviços de alojamento (para a tripulação dos navios em reparo e militares da base).

Segundo os relatos do gestor da Babcock, os pontos críticos que envolvem estes contratos são disponibilidade, eficiência e sustentabilidade, associados aos devidos mecanismos de incentivos que levarão os parceiros aos objetivos comuns.

Os incentivos relacionados à disponibilidade deve procurar com que o parceiro privado assegure a disponibilidade dos navios ao passar a gestão da manutenção da Marinha para a empresa e buscar aumenta-la no âmbito da execução do contrato. Os incentivos que procuram eficiência devem estar voltados para entregar benefícios todo o ano, durante todos os anos do contrato. As poupanças devem ser feitas contra um orçamento preestabelecido para as manutenções e reparos. Já a sustentabilidade é garantida pensando no conjunto entregue de disponibilidade e eficiência por toda a vida do contrato.

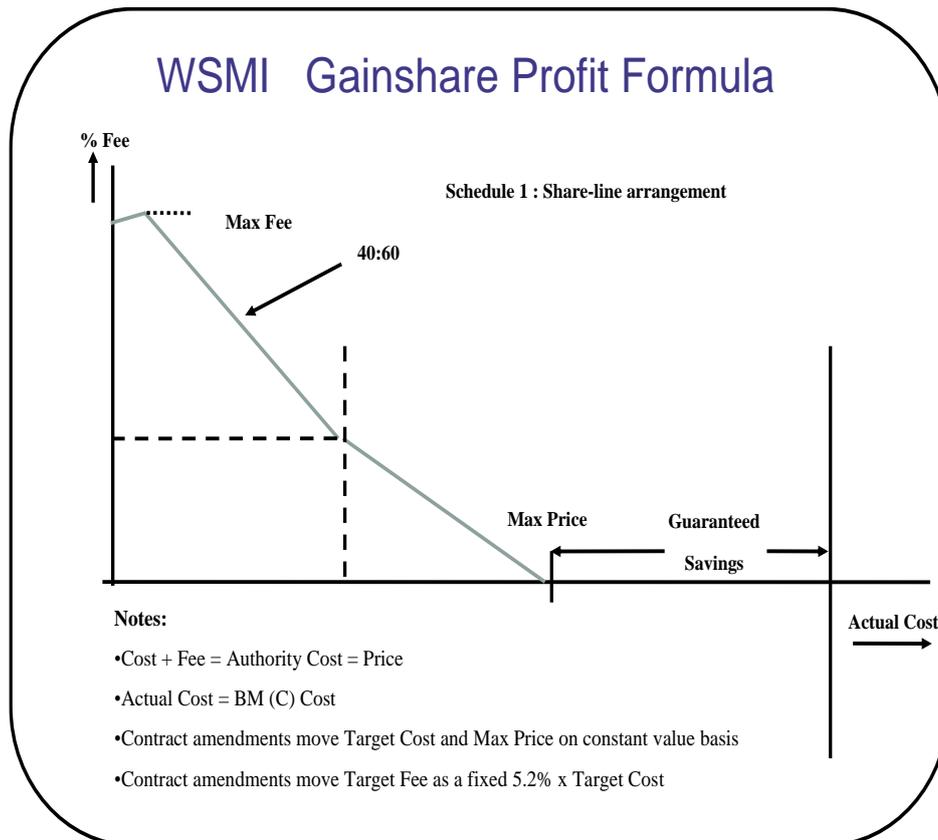
Como já visto na literatura, em especial as questões da teoria do agente-principal, uma das formas de conduzir o agente a encontrar as necessidades do principal é estabelecer um conjunto de mecanismos de incentivos que gerem o efeito desejado. Da mesma forma, tal pode verificar-se na execução dos contratos de WSMI.

O modelo focava em manter o lucro da iniciativa privada com redução dos gastos do governo na manutenção dos navios, tendo que objetivar a eficiência no controle de custos. Segundo MacBryde *et al.* (2013), isso foi possível com o aumento da eficiência operacional e, portanto, redução de custos, não só resultando em aumento de lucro por meio das cláusulas de incentivo, mas também no aumento da confiança da Marinha no parceiro privado, o que culmina em mais trabalho a ser contratado e na possibilidade de aumentar as receitas do empreiteiro.

A base de incentivos foi concebida sob o conceito de *Target Cost Incentive Fee-TCIP*. A redução de custos associada ao aumento do nível de desempenho é um sistema complexo que o modelo buscou solucionar, adotando uma abordagem pela taxa de incentivo sobre o custo-alvo. O custo-alvo é um custo estimado, por meio de negociação entre contratante e contratado, a partir do qual são trabalhados os mecanismos de incentivos. É um mecanismo de preço baseado no custo-alvo e no lucro (taxa). Os custos abaixo do custo-alvo são partilhados de acordo com uma proporção acordada. A Marinha ganha com redução de custos e a empresa é livre para perseguir suas aspirações de lucro dentro de parâmetros definidos. Custos além do custo-alvo são compartilhados em uma base similar. Existe um determinado ponto acima do custo-alvo em que o custo é totalmente suportado pela empresa.

A figura abaixo demonstra o mecanismo do TCIF utilizado no contrato da empresa Babcock e o Ministério da Defesa do Reino Unido para o WSMI da HMNB-Clyde.

Figura 2 - Representação do modelo Target Cost Incentive Fee.



Fonte: Retirada do relatório sobre o funcionamento do WSMI na HMNB-Clyde, produzido pela Babcock International Group.

Neste modelo, a garantia de poupança é o valor entre o custo atual dos serviços realizados pela Marinha e o preço máximo que a ela admite pagar, considerando os ganhos de eficiência da iniciativa privada. Se os custos dos serviços contratados ficam neste intervalo, o custo é dividido, cabendo a Marinha pagar o valor do preço máximo e a empresa pagar o excedente dos custos entre o preço máximo e o custo atual.

A linha pontilhada da Figura 2 representa o custo-alvo e é a base para a obtenção de ganhos partilhados. Para o contrato em questão, as partes definiram que o valor do custo-alvo representava uma economia de 20% sobre o valor do custo atual. Assim, os valores dos custos dos serviços, compreendidos entre o custo-alvo e o preço máximo, representam uma partilha de ganhos iguais. E, se os custos forem abaixo do custo-alvo, a partilha é de 40% dos benefícios para a Marinha e 60% para a empresa.

O taxa de lucro (r) foi estipulada com base em índice oficial do governo britânico para investimento da mesma natureza. Assim, a remuneração é calculada pela fórmula abaixo, onde o custo real (Cr) é acrescido do lucro ($Cr \cdot r$) e somado ao produto do percentual partilhado (P) pela diferença entre o custo-alvo (Ca) e o custo real. O percentual partilhado será de 50%, com custo real maior que o custo-alvo, e de 60% para o custo real menor que o custo-alvo. A rentabilidade (Custo real/Remuneração) máxima, estabelecida pelas partes, não pode ultrapassar os 15%.

Fórmula da remuneração no sistema TCIF
--

$R = [Cr + (Cr \cdot r)] + [P(Ca - Cr)]$
--

Além do modelo de remuneração, o acordo comercial conta com 23 indicadores-chave de desempenho (*Key Performance Indicators-KPI's*) mensais e 3 anuais com uma penalização progressiva caso as bandas de desempenho não sejam atingidas. A primeira falha tem um efeito imediato em dinheiro. Além disso, o fracasso em alcançar as bandas de desempenho dos KPI's afeta o lucro, após um determinado número de falhas (conhecido como ponto de disparo). Da mesma forma, desempenhos elevados permitem ganhar uma comissão de desempenho a ser acrescida a remuneração.

As garantias que as partes oferecem para honrarem seus compromissos na relação também são incentivos a que o modelo prospere. A Marinha, por meio do planejamento do orçamento da defesa num horizonte de 10 anos, consegue dar garantias de que a remuneração ao parceiro privado será efetuada e, por outro lado, este horizonte temporal encaixa-se perfeitamente nestes contratos de longa duração, que necessitam de tempo para colherem os resultados pretendidos.

Como verificado na literatura, contratos de longa duração com busca de resultados de alto nível necessitam de uma componente relacional, mais próximo de uma parceria do que de uma pura relação transacional. Nesta ótica, atribui-se o sucesso dos contratos de manutenção de navios de guerra no Reino Unido ao desenvolvimento de um trabalho de parceria entre os empreiteiros e as Bases Navais.

Dentre as iniciativas para a adoção de um relacionamento de parceria alguns elementos-chave foram desenvolvidos, entre os quais: missão e visão conjuntas; objetivos estratégicos alinhados; Conselho de Administração único compreendendo o Ministério da Defesa, Comando da Base e empreiteiro; pessoal do Ministério da Defesa e da RN incorporado a empreiteira; treinamentos conjuntos entre os parceiros; as equipes dos parceiros a trabalhar no mesmo local; a comunicação aberta e honesta; ausência de cultura de reclamações.

Os documentos da Babcock revelam como ocorriam, por exemplo, as reuniões do conselho conjunto da HMNB-Clyde, onde os diretores da Babcock sentam ao lado de seus homólogos do Ministério da Defesa e dos diretores da RN. À medida que o relacionamento amadureceu, o comandante da Base Naval e a diretoria da Babcock passaram a acompanhar em conjunto os resultados da parceria e a desenvolver o plano de negócios para o futuro. Ao nível mais baixo, os gestores sênior de cada parceiro também estão integrados, compartilhando o mesmo local de trabalho.

A entrevista com o gestor da Babcock evidenciou o esforço para haver a integração entre as equipes da parceria, observado desde o mencionado conselho conjunto e as reuniões dos diretores da empresa e comandante da Base até os pequenos detalhes. Os membros do Ministério da Defesa e da RN envolvidos na parceria ficam diretamente ligados a empresa, onde cumprem seu dia de trabalho. Recebem acesso a página corporativa de empresa, inclusive com caixa de correio eletrônico da Babcock. Segundo o gestor, o esforço pela máxima transparência entre os parceiros e o atingimento dos primeiros resultados vão tornando o relacionamento de parceria mais forte e o efeito é que todos se envolvem para que os objetivos sejam alcançados, pois sabem que os benefícios serão compartilhados.

As incertezas geradas quanto ao cumprimento das rotinas de manutenção pelas tripulações dos navios e a formação do preço orçado para cada reparo, reduzindo problemas de assimetria de informação entre as partes, estão sendo minimizada com a utilização do sistema de gestão da manutenção (*Upkeep Maintenance Management Systems-UMMS*).

O UMMS apoia todas as manutenções (planejadas e corretivas) realizadas a bordo dos navios da RN. O sistema é operado em ambiente de internet e integra todos os

envolvidos nas manutenções dos navios (tripulações, equipes da RN em terra, empresas encarregadas das manutenções e estaleiros). No caso das tripulações, o UMMS tem a importante função de registrar as rotinas de manutenção dos equipamentos nos períodos entre duas manutenções planejadas. Esta iniciativa reduz os riscos transferidos ao parceiro privado, garantindo que a rotina de manutenção é realizada pelas equipes de manutenção dos navios.

Segundo o gestor da Babcock, o custo das manutenções também é apoiado pelo UMMS. Todas as rotinas e pacotes de manutenção estão registrados no sistema em termos de homem-hora e valor de peças de reposição.

Toda a manutenção planejada (25% do trabalho total) é registrado no UMMS e pode ser fixado o preço com precisão, com base na experiência anterior (trabalho de repetição). O restante do pacote de trabalho é dividido em duas seções adicionais: (i) seção A & A (Alterações e Adições), que hoje é responsável por cerca de 30% a 40% da carga horária em um período de reparo típico; e (ii) seção de custos gerais indiretos (material em terra, docagem, eletricidade etc), normalmente, é responsável por cerca de 10 - 15% de um pacote de trabalho.

O trabalho restante (manutenção corretiva) é determinado no período pré-manutenção através de uma série de ensaios e inspeções cujos resultados de saída são acordados com o Ministério da Defesa/Royal Navy para a ação, se necessário, e alimentados no UMMS novamente para a estimativa e programação.

Tudo é reunido no UMMS para estimar (manutenções planejadas e não planejadas) e é submetido a várias revisões (técnicas e comerciais) dentro da empresa antes de oferecer o Ministério da Defesa/Royal Navy um preço global para o trabalho.

Invariavelmente, haverá inúmeros preços resultantes de esclarecimento e reuniões de negociação realizadas antes de um preço final e o programa a ser acordado entre a empresa e o Ministério da Defesa/Royal Navy.

Como já visto, o contrato é realizado e baseado num tipo de parceria, onde o preço-alvo é definido para a manutenção com acordos de partilha de ganhos apropriados para as partes. Como os preços são em termos de homem-hora, eles são convertidos em valor monetário a uma taxa também acordada entre as partes.

As iniciativas realizadas em torno das WSMI tiveram sucesso, tanto que seus contratos foram prorrogados por mais 5 anos (válidos até 2013). Em 2010, o Ministério da Defesa celebrou um acordo de negócios (*Terms of Business Agreement-ToBA*) com as empresas que detinham acordos de WSMI, por conseguinte para as manutenções dos navios da RN. Estes acordos vigorarão por 15 anos, com o compromisso das empresas detentoras dos estaleiros e gestoras das bases de manter as ofertas de serviços já contratados sob os até então vigentes WSMI, assim como a possibilidade de assumirem novos projetos em que o Ministério da Defesa e a *Royal Navy* identifiquem a existência de *value for money*.

O ToBA possibilitou que surgisse um novo modelo de acordo denominado de *Surface Ship Support Alliance-SSSA*. Como o próprio nome sugere, trata-se de um aumento ainda maior no grau de confiança entre o Ministério da Defesa/*Royal Navy* e as empresas envolvidas na manutenção dos navios.

A aliança reforçou a importância do relacionamento contratual e dos mecanismos de incentivos, já presentes nos WSMI, e resgatou a importância da visão de custo por toda vida do navio. Agora, esta visão é empregada para cada classe de navios (navios que possuem as mesmas características), denominada como gestão por classe de navios (*Class Management-CM*).

Segundo o ToBA, celebrado entre a Babcock e o Ministério da Defesa, o *CM* associa as atividades ligadas ao desenvolvimento e manutenção de um integrado programa de apoio para classes de navios, planejando e especificando as manutenções e priorizando e gerindo os recursos da classe para atingir os resultados acordados. Tem por objetivo maximizar a redução de custos e aumentar a disponibilidade dos navios para a Marinha, respeitando o orçamento para cada manutenção das classes de navios.

Para o efeito, é criada uma equipe COM (*Class Output Management*). Trata-se de uma equipe liderada pela empresa (e composta também pelo Ministério da Defesa e a *Royal Navy*) para cada classe de navio, tendo o Ministério da Defesa o papel de decidir. As equipes COM planejam em conjunto e oferecem o apoio adequado e eficiente para os navios, e fornecem um único ponto de contato para todas as questões do dia-a-dia relativas ao apoio dos navios de guerra.

Os contratos sobre este modelo são baseados em desempenho face a um padrão de disponibilidade acordado, levando-se em consideração o orçamento disponível. Um novo mecanismo de incentivo risco e recompensa foi introduzido, com as equipes COM, lideradas pela indústria, gerindo o orçamento, ligando gastos à disponibilidade e poupanças alcançadas, e todos os participantes da aliança compartilhando tanto insucessos como ganhos. As equipes COM são assim, incentivadas a cortar custo para gerar uma economia significativa sobre os contratos, gerando a oportunidade de ganho compartilhado.

O relato feito pelo gestor da Babcock esclarece que a SSSA é melhor aplicada aos novos navios, pois a Aliança acaba por ser composta pelo próprio construtor do navio, que em última análise procurará projetar e construir o navio de forma a reduzir as necessidades de manutenção, o que acaba por beneficiar todos os participantes da aliança, pois os benefícios são partilhados. Por outro lado, o SSSA também tem obtido bons resultados com navios com algum tempo de vida, como foi o caso da Fragata Tipo 23 HMS Somerset, a qual a *Royal Navy* (página oficial na internet) descreve o seu período de manutenção e modernização como bem-sucedido, dentro dos prazos acordados, cumprindo o orçamento e na qualidade desejada.

A filosofia de trabalho do SSSA é empregada sob o conceito de que a equipe de COM pensa na disponibilidade dos navios para toda vida útil. Assim, as ações iniciais envolvem a questão fundamental de se conhecer o real estado do material dos navios da classe, para que a partir desse ponto se realize o planejamento de acordo com esse conhecimento.

Algumas questões acerca do funcionamento do SSSA são esclarecidas pelos relatos do gestor da Babcock. Por exemplo, quanto a utilização de mecanismos de incentivo que conduzem as partes aos melhores resultados na aliança, ele menciona a utilização de acordo de incentivos para a aliança, o qual incentiva as empresas envolvidas a partilharem comissões por bom desempenho.

Os benefícios são alcançados da economia obtida com base no orçamento anual disponível para manutenções e reparos de cada classe de navios. Quando as empresas conseguem superar o desempenho-alvo, ganham a comissão de desempenho. A comissão

de desempenho é moderada pelo desempenho contra indicadores-chave de desempenho (*KPI's*) - o desempenho reduzido equivale a uma taxa de desempenho reduzida.

O gestor da Babcock descreve a linha de raciocínio para elaboração dos principais indicadores. Um dos indicadores de disponibilidade mede o número de dias em que o navio ficou disponível contra uma meta anual, se os dias inferiores a meta contribuem para a redução da comissão de desempenho. Um outro indicador mede se uma plataforma não é entregue no final de um período de manutenção programada. Cada dia de atraso é contabilizado e contribui para a redução da comissão de desempenho.

Outra família de indicadores mencionadas pelo gestor está associada ao tempo de execução das atividades. As questões previstas em contratos devem ser resolvidas dentro dos prazos prescritos. Todas as questões que excedem os prazos se tornam vencidas e contribuem para uma redução da comissão de desempenho, e cada item de manutenção deve ser concluído dentro do prazo, ou ter uma concessão aprovada pelo Ministério da Defesa/RN para atrasar a entrega da manutenção. Todos os itens que excedem o prazo e não tem uma concessão aprovada também incorrem na redução da comissão de desempenho.

Com relação as manutenções corretivas não programadas, este risco é assumido pela empresa que tem o compromisso de garantir a disponibilidade e consegue, por meio do já referido sistema de manutenção (UMMS), garantir que houve falha mesmo cumprindo as rotinas de manutenção após o último período de reparos. Em conjunto com o Ministério da Defesa/RN é acordado o melhor momento para que o navio pare para reparo sem que comprometa suas tarefas atuais. O gestor da empresa acrescenta que o Ministério da Defesa delega ao líder da aliança o orçamento para reparos não programados, onde o comportamento da empresa é impulsionado pelos *KPI's*.

Outro aspecto questionado ao gestor da Babcock foi quanto a flexibilidade contratual para reparar os navios, sem gerar incertezas legais ou aumentar o orçamento. Sobre estas questões ele relata que todos os contratos de modernização/ manutenção são geridos sob os auspícios de um único contrato de serviços (ToBA), com as alterações feitas para cada contrato quando um novo período de manutenção é introduzido.

O orçamento do Ministério da Defesa permanece firmemente sob seu controle. A empresa apresenta para o Ministério da Defesa um preço estimado para cada período de

reparação com base no trabalho especificado pela empresa frente a exigência de disponibilidade e do reconhecido estado do material do navio. Se a manutenção recomendada excede o orçamento, decisões conjuntas são feitas para determinar se o financiamento adicional precisa ser assegurado, ou se os elementos do trabalho serão redefinidos para cumprir o orçamento.

Definido o escopo do reparo ou modernização, a empresa estará sendo incentivada pela TCIF, acordada para cada período de reparação, como já verificado anteriormente. Caso o trabalho especificado seja entregue mais eficientemente, poupando dinheiro sobre o preço acordado, então os fundos restantes são compartilhados tanto para o Ministério da Defesa/RN (reinvestir) quanto para as empresas da aliança (maior lucro).

Outras questões envolvem o relacionamento entre as partes da Aliança, principalmente quando algo não corre bem. Segundo o membro da Babcock, quando as áreas-chave não funcionam bem no arranjo SSSA procura-se resolver os problemas através da gestão de relacionamento e a comunicação. Uma formal avaliação da gestão de relacionamentos foi desenvolvida, a qual é realizada a cada seis meses com principais partes interessadas de cada elemento do Ministério da Defesa e organizações da indústria para avaliar o estado atual das relações no seio da Aliança e se concentrar em áreas-chave para corrigir problemas ou mau desempenho.

Com relação a preocupação por parte da *Royal Navy* da perda estratégica do negócio, como por exemplo perda de conhecimento, o integrante da Babcock menciona que o SSSA foi concebido para atuar como uma força de trabalho integrada, com o pessoal da RN ocupando posições-chave na aliança, assegurando capacidade e crescimento ao seu pessoal, retendo pessoal experiente e devidamente qualificado, adquirindo ganho de conhecimento na gestão das manutenções durante o período em que ficou integrada a equipe do SSSA. Deste modo, quando retorna à RN pode disseminar seus conhecimentos e novas práticas aos seus colegas.

Em suma, percorremos todos os passos tomados pela *Royal Navy*, no emprego da iniciativa privada na manutenção de seus navios, de maneira mais eficiente e econômica que o setor público, produzindo melhor *value for Money*. Observamos que ao longo de cerca de 30 anos eles desenvolveram e aperfeiçoaram boas práticas e técnicas, em especial no desenvolvimento de mecanismos de incentivos e aumento no grau de relacionamento

entre as partes, conduzindo a uma melhor prestação de serviços de manutenção aos navios da marinha britânica.

5.4 Relatório Final dos Casos

O presente relatório faz um cruzamento dos casos e evidencia os resultados encontrados, procurando tirar conclusões sobre as questões apresentadas no estudo. Para tal feito, será apresentado um conjunto de quadros que relacionaram os dois casos estudados com as questões de estudo, os temas explorados em cada questão e a relação teórica. Após a apresentação de cada quadro, serão apresentadas algumas considerações.

Questão de Estudo 1: Por que a opção por um modelo de gestão privada nos Arsenais e Bases Navais? Como este tem sido implementado em distintos contextos nacionais?

Quadro 14 - Comparação do modelo de gestão privada entre o caso de Portugal e o caso do Reino Unido.

Tema	Relacionamento Teórico	Caso Português	Caso do Reino Unido
Motivos da Mudança	Nova Gestão Pública – NGP.	O aumento do investimento em infraestrutura e maior autonomia e flexibilidade, vidando-se, indiretamente, a melhoria de eficiência, eficácia e economicidade.	A crença de que o setor privado poderia desenvolver determinadas tarefas de maneira mais eficiente e econômica que o setor público, produzindo melhor <i>value for Money</i> , além de entregar o serviço dentro do tempo, do orçamento e das especificações corretas.
Tipo de Contrato Escolhido	Modelos de gestão privada no setor público. Teoria da Firma.	Concessão de serviço público a uma Empresa Pública (com capitais exclusivamente públicos) criada por Lei.	Transferência da gestão de seus estaleiros e bases para empresas privadas. Estas empresas celebram contratos específicos para a manutenção e reparo dos navios nas bases por elas geridas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Embora a Teoria da Nova Gestão Pública permeie as iniciativas tanto da Marinha Portuguesa quanto da Marinha do Reino Unido, os motivos são diferentes. A primeira procura solução para aumentar investimentos em infraestrutura e maior autonomia e flexibilidade, as quais não são permitidas dentro de uma rigidez maior da administração pública. A Marinha do Reino Unido procurou a gestão privada para ganhos de eficiência e economia, frente a uma forte restrição orçamentária.

Percebe-se que o modelo inglês transferiu de maneira mais incisiva as suas atividades para a iniciativa privada, frente ao modelo português, que procurou dar maior flexibilidade e autonomia, porém com grande vínculo do Estado (a concessionária é uma Empresa Pública, com capitais exclusivamente portugueses).

Questão de Estudo 2: Como explorar a capacidade privada em prol do aumento da eficiência, eficácia e economicidade na gestão de Arsenais e Bases Navais?

A exploração dos temas abordados no quadro 15 demonstrou que a busca por um modelo para a manutenção e reparos dos navios das Marinhas baseado na gestão privada nem sempre conduz a bons resultados. Reconhece-se que outras variáveis não abordadas neste trabalho também podem contribuir para que a iniciativa pela gestão privada corra melhor ou pior, todavia o desenvolvimento de mecanismos de incentivos é sempre importante para que os objetivos sejam alcançados nos modelos de gestão privada para este tipo de serviço.

Um bem dimensionado sistema de remuneração aliando preço e comissões por bom desempenho estimula a iniciativa privada a ser mais eficiente, aceitando que é justa a busca por lucro e que este pode ser ampliado na medida em que se atinge um bom desempenho, isto é, entregando à Marinha um serviço prestado de maneira mais eficiente, dentro do prazo acordado, dentro do orçamento estabelecido e com a qualidade desejada.

Ficou clara, também, a necessidade de partilhar os riscos envolvidos entre as partes. No caso da Marinha Portuguesa, ao que podemos constatar, esta partilha não está bem dimensionada. Por exemplo, a concessionária tem que garantir uma série de competências que elevam seus custos sem que a Marinha garanta a procura por reparos ou manutenções que farão uso destas competências. De outro lado, a Marinha do Reino Unido orienta seus esforços em cobrar resultados da empresa pública e transfere o risco para a empresa privada utilizando-se do TCIF ou dos contratos por disponibilidade.

Quadro 15 - Comparação da exploração da capacidade privada entre o caso de Portugal e o caso do Reino Unido.

Tema	Relacionamento Teórico	Caso Português	Caso do Reino Unido
Preço	Incentivos Financeiros. Mecanismos de Governança Contratual. Compras Inteligentes.	O preço é um somatório dos custos envolvidos mais a adequada remuneração do capital próprio da concessionária. Um mecanismo de <i>cost-plus</i> que não confere nenhum incentivo para a redução de custos e ainda encarece o preço dos serviços devido a outros fatores abordados nos temas seguintes.	Alguns contratos associam o preço ao atingimento de faixas de disponibilidade dos navios e equipamentos e quanto maior a disponibilidade para um dado orçamento, maior o lucro da empresa. Outros contratos utilizam o mecanismo de <i>Target Cost Incentive Fee-TCIF</i> , no qual são partilhadas as recompensas e os fracassos, tendo como referência um custo-base. Quando a empresa trabalha com custo real abaixo custo-base ela aumenta sua rentabilidade.
Garantias	Teoria da Agência. Mecanismos de Governança Contratual.	O dever da concessionária em manter várias competências sem a garantia de contratação dos serviços. Não existe a liberdade de se adequar a mão-de-obra (contratar ou demitir) ao volume de serviços. Garantia de que a Marinha só contrata os serviços da concessionária (monopólio). Fruto das abordagens do tema anterior (preço), em conjunto com os tópicos abordados neste tema, a empresa não consegue ter preço competitivo e fica dependente da contratação de serviços por parte da Marinha, o que por sua vez depende de liberação de orçamento público.	Os modelos utilizados nos contratos conseguem alocar riscos para as partes com melhor capacidade para geri-los, utilizando-se os conceitos de <i>Through Life Capability Management – TLCM</i> , com os contratos de disponibilidade e TCIF. Os orçamentos são garantidos para um horizonte de 10 anos, conferindo a garantia de pagamento dentro do prazo de vigência dos contratos. Utilização de sistema informatizado que reduz o risco para a empresa ao poder monitorar as manutenções de rotina realizadas pelas tripulações dos navios no período compreendido entre duas manutenções planejadas.
Medição do Desempenho	Mecanismos de Governança Contratual.	Não foi possível constatar a presença de efetivos indicadores de desempenho (medição de eficiência, eficácia e economicidade da gestão). Tão pouco existem incentivos associados ao bom desempenho para que a concessionária busque aprimorar sua gestão e consiga atingir uma maior remuneração ao seu capital próprio (lucro).	Existe, em qualquer contrato de manutenção dos navios, uma série de indicadores de desempenho que ao serem atingidos, não só melhoraram a eficiência e a economicidade dos serviços e disponibilidade dos navios, como aumentam a remuneração da empresa privada. Da mesma forma, o baixo desempenho gera redução na remuneração percebida pela empresa.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Questão de Estudo 3: Como estabelecer uma relação de parceria entre os interessados?

Quadro 16 - Comparação das relações de parceria entre o caso de Portugal e o caso do Reino Unido.

Tema	Relacionamento Teórico	Caso Português	Caso do Reino Unido
Relacionamento Contratual	Teoria dos Contratos Relacionais	O relacionamento entre as organizações da Marinha e a concessionária não é eficaz, produzindo atrasos na prontificação das manutenções e o relacionamento é muito transacional. O setor técnico e de abastecimento são lentos para atender as necessidades da manutenção a cargo da concessionária, com trâmites burocráticos que tiram a eficiência do processo de tomada de decisão.	Existência de um forte relacionamento de parceria. A própria estrutura de mecanismos de incentivo já força o trabalho conjunto que é refinado pela presença dentro das bases onde as manutenções são realizadas equipes conjuntas com membros da empresa e da Marinha trabalhando todos dias vivenciando os problemas da manutenção, garantindo que os resultados exigidos serão atingidos. Realmente, desenvolveram mecanismos práticos que vão além da retórica de que deve existir comunicação aberta e honesta, o conselho conjunto de gestão das Bases e o desenvolvimento do <i>Surface Ship Support Alliance-SSSA</i> , demonstram a evolução no grau de confiança entre as partes e envolvem todos os interessados na manutenção dos navios.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os contratos de longa duração não conseguem prever todas as situações ao longo de sua vigência, acarretando um dado grau de incerteza para ambas as partes. Assim, torna-se importante que as partes desenvolvam um relacionamento de parceria, entendendo o outro lado e acompanhando o seu trabalho.

Aumentar o relacionamento no contrato permite a resolução de questões que a letra do contrato não alcança e ainda melhora os graus de confiança e de transparência, criando-se o entendimento de que a outra parte é importante para atingir os objetivos do negócio e desenvolvendo-se maior entendimento das respectivas dificuldades.

A base teórica que sustenta as afirmações acima é a Teoria Relacional dos Contratos. No estudo dos casos, verificou-se que a falta deste relacionamento contribui

para a falta de informação entre as partes e o comprometimento com os objetivos do negócio. Por outro lado, podemos verificar que a preocupação com o relacionamento contratual traz boas contribuições ao trabalho das partes. Na prática, as proposições teóricas puderam ser verificadas com a iniciativa da Marinha do Reino Unido em implantar o Conselho das Bases e o SSSA.

Este relatório teve o intuito de cruzar as informações colhidas em cada caso, tendo como guia as questões de estudo. Os temas comuns aos casos foram relacionados a algumas teorias que os permeiam. As iniciativas práticas adotadas em cada caso foram sendo associadas aos temas propostos no estudo. Assim, foi possível verificar, nos quadros acima, a conexão entre os temas, as teorias e as iniciativas práticas em cada contexto nacional. Esta ligação permitiu observarmos as ações tomadas por cada Marinha e se foram bem sucedidas ou não, a luz das teorias, trazendo algumas reflexões e lições para o emprego da gestão privada na manutenção de navios de guerra.

Falta-nos enfrentarmos a quarta e última questão do estudo. No tópico a seguir, faremos uma breve análise sobre a situação atual do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, a maior organização da Marinha do Brasil responsável pela manutenção e reparos dos navios e procuraremos verificar em que medida os achados dos casos trabalhados seriam aplicáveis a um contexto de Parceria Público-Privada.

6 O CONTEXTO BRASILEIRO

Este capítulo procura evidenciar de que modo os dados e análises realizadas aos dois casos anteriores, claramente distintos, podem ser aplicados noutra contexto nacional. Para o efeito, e por razões de conveniência e de interesse pessoal, é escolhido o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ). Começa-se, assim, por abordar brevemente a história deste Arsenal e por retratar a atual situação da gestão desta unidade da Marinha, encarregada, dentre outras tarefas, pela manutenção dos navios. Esta análise é apoiada por estudos internos, já realizados no âmbito da Marinha do Brasil, e também, por uma entrevista realizada com o Diretor do AMRJ, em maio de 2014, na ocasião em que o mesmo esteve em Lisboa, em viagem oficial. A segunda parte, deste capítulo, procura, dentro da realidade do modelo de PPP brasileiro, apresentar a possibilidade de se utilizar alguns dos ensinamentos oferecidos pelos casos estudados.

6.1 A Manutenção de Navios – O Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro

O Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ) tem mais de 250 anos de história dedicados a construção e manutenção dos navios da Marinha do Brasil. Esteve sempre vinculado ao estado da arte no que se propôs a fazer. Construiu importantes embarcações, demonstrando ter o domínio e a capacidade de modernas técnicas aplicadas a estas atividades. Podemos, a este nível, citar a construção de complexos navios de guerra com grande tecnologia embarcada, como foram o caso de fragatas, de corvetas e de submarinos (Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, 2013).

Não menos importantes foram as soluções criadas para a manutenção dos navios da Marinha, como por exemplo a retirada do submarino do mar para que sua manutenção fosse realizada mais próximo das oficinas, reduzindo o tempo de manutenção ou a presença de quatro navios no mesmo dique para realização de períodos de manutenção.

Em termos de gestão, controle e avaliação, o AMRJ adota o modelo previsto nas normas sobre contabilidade das Organização Militar Prestadora de Serviço (OMPS) (Secretaria-Geral da Marinha, 2008) que implementou algumas práticas da gestão privada, mas que ainda mantem uma administração típica de órgão público. Tal modelo foca no desempenho econômico-financeiro e no conhecimento dos custos incorridos na sua atividade produtiva. Em tese, o modelo prevê que o AMRJ deveria prestar seus serviços

e ser capaz de se sustentar com o pagamento dos serviços prestados, seja aos navios, seja a entidades extra-Marinha (em caráter excepcional).

A norma, do sistema OMPS, prevê uma série de indicadores de desempenho voltados para a questão econômico-financeira, os quais são controlados e avaliados, em última instância, pelo Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha (Secretaria-Geral da Marinha, 2008).

O alcance de níveis superiores de desempenho poderia ser associados a alguns benefícios para a organização, o que em uma organização privada seria a recompensa por maior lucro, mas tal não acontece por se tratar de um órgão público.

O modelo procurou dar flexibilidades na gestão da OMPS de forma a incentivar a entrega de serviços mais eficientes e eficazes. A Lei 9.724/98, que dispõe sobre a autonomia de gestão das OMPS, menciona que os pagamentos recebidos pelos serviços prestados as entidades extra-Marinha retornariam na íntegra para a OMPS, um estímulo a novas receitas e ao aumento do uso do parque industrial quando este não estiver empregado para manutenção dos navios da Marinha. O fato é que este dispositivo da Lei nunca foi regulamentado e posto em prática.

Outra importante iniciativa da referida Lei foi a possibilidade de se contratar mão-de-obra que pudesse adequar-se à variação do volume de serviço. Na prática, esta parte da Lei também não foi regulamentada.

O modelo da OMPS foi, pois, desenvolvido para conduzir as organizações que o adotaram a um desempenho maior, com incentivos desenvolvidos para tal. Ocorre que o AMRJ não consegue entregar seus serviços de manutenção dentro do prazo e orçamento. Esta conclusão é baseada em alguns estudos, desenvolvidos no âmbito interno da Marinha e de caráter reservado, por conter informações sigilosas, mas que revelam a necessidade da Alta Administração Naval de entender os problemas de gestão do AMRJ e buscar modelos que possam proporcionar possíveis soluções.

Em síntese, o primeiro problema, revelado por estes estudos, vai na direção de falta de recursos para investimento e modernização do parque industrial. Estes recursos para investimento em infraestrutura este chegam por dois caminhos: pela receita dos serviços prestados e/ou por meio de subsídios da Marinha.

Quanto a receita pelos serviços prestados, estas são oriundas dos pagamentos realizados pelos navios, sendo que os recursos financeiros utilizados para estes pagamentos dependem do orçamento do governo, muitas vezes contingenciados, ou seja, é aprovado mas apenas parte dele é liberado, gerando atraso, por parte do navio, no pagamento dos serviços prestados pelo AMRJ. Segundo o Diretor do AMRJ, uma considerável parcela de serviços prestados encontram-se pendentes de pagamento.

Outro caminho para resolver o problema de investimento em infraestrutura é recebendo recursos diretos da Marinha, mas o problema volta a ser o da restrição orçamentária. Este cenário tem levado, ao longo dos anos, à degradação do parque industrial do AMRJ, contribuindo para a redução da qualidade dos serviços prestados e o atraso na conclusão dos reparos e manutenções dos navios.

Aliado ao fato das restrições orçamentárias, os estudos realizados pela Marinha tratam da força de trabalho do AMRJ e mencionam que, no início da década de 1990, o regime trabalhista que regia os servidores civis do AMRJ foi alterado por força de nova legislação, reduzindo a autonomia do AMRJ para gerir sua mão-de-obra.

Além disso, existem poucos concursos públicos para repor a necessidade de servidores que se aposentam por idade ou por motivo de saúde. Quando existe concurso público a quantidade de candidatos não é suficiente para o preenchimento das reais necessidades, possivelmente por existirem várias outras carreiras no serviço público mais atrativas em termos de salários. Segundo informações prestadas pelo Diretor do AMRJ, permanecem em serviço no AMRJ menos da metade dos candidatos aprovados no concurso realizado em 2009, e estes, não possuem a mesma qualificação daqueles que se aposentaram.

Fruto dos fatos mencionados anteriormente, o AMRJ encontra-se com sua infraestrutura obsoleta, o que demanda consideráveis recursos financeiros para sua modernização e revitalização. A mão-de-obra já se encontra em idade avançada, provocando a saída dos quadros de pessoal por idade ou por causas relacionadas com a saúde. A falta de concursos públicos significa que estes não são devidamente substituídos.

Este cenário atrasa as manutenções dos navios, em uma espécie de efeito cascata: o atraso de um período de manutenção, gera a necessidade de postergar o seguinte e assim

por diante, além de que a perda de mão-de-obra qualificada e material obsoleto (máquinas) tornam os serviços mais caros.

Um dos estudos realizados em 2008, por um grupo de trabalho multidisciplinar, composto por oficiais da Marinha, apontou algumas falhas na gestão do AMRJ e a possibilidades de melhorias nas áreas de gestão de projetos, contabilidade, cadeia de abastecimento e tecnologia da informação. Para o Diretor do AMRJ o problema está menos na gestão e mais no modelo de gestão.

O Diretor do AMRJ compara sua organização como uma grande empresa, em termos de tamanho, complexidade das atividades e número de empregados, mas que não possui todos os recursos disponíveis para agir como tal, nomeadamente em termos de autonomia de decisão. Ele cita o exemplo das peças de reposição, onde, embora a responsabilidade da entrega das peças seja dos navios, o atraso na manutenção é atribuído ao AMRJ. Ou, ainda, o caso da falta de autonomia para contratar e demitir mão-de-obra de acordo com o volume de trabalho.

A respeito da solução encontrada pelo AMRJ para a manutenção dos navios da Marinha foi a terceirização de serviços em virtude de não possuir mais pessoal qualificado. Segundo o Diretor do AMRJ, tal permitiu transferir boa parte de seus custos fixos para custos variáveis, assim como fortalecer o setor encarregado pela gestão de contratos. O Diretor aponta que o inconveniente é que a terceirização requer maior planejamento, pois o processo de licitação é orientado por prazos legais e muitas vezes as empresas não gozam de boa reputação para a prestação dos serviços.

Ao expor o atual cenário do AMRJ, podemos perceber que a mesma situação já foi vivida pelas Marinhas de Portugal e do Reino Unido, e que as mesmas optaram por uma gestão privada na condução da manutenção de seus navios.

Uma das opções levantadas nos estudos realizados no âmbito da Marinha do Brasil para o AMRJ foi a proposta de um novo modelo de gestão, entre eles a PPP. Assim, procuraremos, a seguir, demonstrar que iniciativas oriundas do estudo dos casos anteriormente analisados poderiam ser incluídos num modelo de PPP para o AMRJ, em especial sobre a ótica dos mecanismos de incentivo e sobre o relacionamento contratual.

6.2 PPP no Contexto da Manutenção de Navios

A Lei da PPP, no Brasil, estabelece as normas gerais para o uso deste modelo de contratação. Como norma, abrange situações abstratas, cabendo aos usuários da lei trazerem a sua aplicação as situações do mundo real. Assim, dentro dos padrões admitidos pela norma, cada tipo de serviço possui suas características e mercados próprios para a sua prestação.

Neste sentido, esta parte do trabalho procura, nas experiências de outras Marinhas no emprego da gestão privada na manutenção e reparos de navios de guerra, alguns ensinamentos factíveis de serem aplicados a um contexto de PPP no AMRJ, pela Marinha do Brasil.

Procuraremos, desta forma, responder a última questão do estudo:

Questão de Estudo 4: Como e por que podem as práticas de gestão privada dos Arsenais e Bases Navais, exploradas no estudo de casos, ser utilizadas em uma possível PPP à luz do modelo brasileiro?

As respostas abordam os assuntos pertinentes aos incentivos e ao relacionamento contratual trabalhados nas questões de estudo anteriores.

Quer o modelo adotado pela Marinha Portuguesa, quer o modelo adotado pela Marinha do Reino Unido distinguem-se do modelo de PPP previsto na legislação brasileira. O que os tornam próximos é o fato dos três modelos fazerem uso da gestão privada para a condução da manutenção e reparo dos navios de guerra.

O motivo que conduziu a Marinha Portuguesa a buscar sua empresarialização foi conferir maior autonomia e flexibilidade, aumentar os recursos em infraestrutura, e racionalizar o uso da mão-de-obra (liberdade para contratar e demitir pessoal). O resultado esperado era a redução de custos e tempo na manutenção dos navios.

Os objetivos finais do modelo empregado pela Marinha do Reino Unido também visavam aumentar a eficiência nas manutenções, reduzindo custos e tempo de conclusão dos serviços, com a qualidade especificada.

O serviço de manutenção e reparo da Marinha do Brasil, em especial do AMRJ, apresenta as mesmas dificuldades e anseios apontados nos casos trabalhados, tendo as Marinhas estudadas buscado a gestão privada destas atividades. Além disso, estes problemas estão relacionados com as soluções pretendidas pelo modelo de PPP brasileiro, como evidenciam Borges & Neves (2005) e Peci & Sobral (2007), trata-se de modelo que visa incrementar os investimentos em infraestruturas públicas em um cenário de escassez de recursos financeiros públicos e busca acordos de longo prazo e flexíveis.

Poderíamos dizer que a Marinha Portuguesa adotou uma postura mais conservadora, criando uma empresa que embora pautada por práticas comerciais, possui capital público e algumas regras dos órgãos públicos.

Já no Reino Unido, as atividades foram transferidas para a iniciativa privada, por meio de contrato de prestação de serviço, onde, atualmente, existe um grande contrato (ToBA), através do qual a empresa gere os serviços das Bases, assim como pequenos contratos, ligados ao ToBA, para que utilizando a infraestrutura das Bases sejam realizadas as manutenções.

Outro ponto importante é a questão da duração dos acordos celebrados entre as partes. No modelo português, a concessionária ganhou a outorga dos serviços de manutenção dos navios para um período de 35 anos, principalmente, para recuperar os investimentos que forem sendo realizados através do preço cobrado pelos serviços.

No caso do Reino Unido, os contratos de manutenção estão dissociados dos contratos de gestão das Bases, porem ocorrem sobre as regras do acordo maior ToBA. A duração dos acordos de manutenção varia de 5 a 10 anos e incorpora o pensamento do *Through Life Capability Management-TLCM*, que leva em consideração o ciclo de vida do navio e as necessidades futuras de manutenção.

Num contexto de PPP, as ideias presentes em ambos os casos podem ser utilizadas, associando no mesmo modelo o investimento em infraestrutura e a manutenção dos navios. Como a Lei da PPP prevê a duração dos contratos entre 5 e 35 anos, é possível que o acordo possa estabelecer um prazo de vigência que procure recuperar os investimentos realizados pelo parceiro privado em infraestrutura e operar os serviços de manutenção de forma mais eficiente, além de empregar permitir empregar o conceito de *TLCM*.

Outro ponto observado nos dois casos anteriores diz respeito ao fato das empresas conduzirem a manutenção dos navios e, também, serem responsáveis pela gestão e funcionamento da infraestrutura destinada à prestação dos serviços. Quanto a este aspecto, pode-se notar que o risco de operação da infraestrutura é suportado pela empresa, sem que está atribua qualquer ineficiência na prestação dos serviços pela indisponibilidade de algo que ela administra e mantém, neste caso, os equipamentos e as áreas destinadas a manutenção. Esta preocupação foi alertada por Engler (2014) ao analisar a PPP da linha 4 do metrô da cidade de São Paulo. Além disso, possibilita que o parceiro privado faça investimentos em tecnologia de maneira que reduza os tempos e os custos com novas manutenções da estrutura. Assumindo a responsabilidade pela manutenção dos navios e conhecendo o ciclo de vida, é possível que o parceiro privado faça os reparos de maneira mais rápida e ao menor custo. A tendência é que ao longo dos anos, se minimize o número de manutenções corretivas, pois torna-se um custo adicional ao parceiro privado, como observado no modelo do Reino Unido, onde a iniciativa privada suporta os custos das manutenções corretivas.

Podemos perceber com os casos que o mecanismo de incentivo para que o modelo gere eficiência está na forma como a iniciativa privada vai ser remunerada. É neste instante que podemos perceber alguns riscos e responsabilidades assumidas pelas partes, assim como, a formação do preço.

No caso português, a formação do preço a ser pago à concessionária demonstrou-se pouco eficiente. Primeiro por não incentivar a redução de custos, pois os custos são apresentados e sobre eles se remunera o capital (lucro), logo a remuneração não está vinculada a redução dos custos. Criou-se a necessidade de que a concessionária deveria manter uma série de competências sem que exista a garantia, por parte da Marinha, da utilização destas competências, o que aumentam os custos e a ociosidade de material e pessoal. Isto se reflete no preço das manutenções, muito mais caras, tendo em vista que o preço deverá absorver os custos das competências utilizadas nesta manutenção e mais o custo das competências não utilizadas. Ou seja, transferiu-se todo o risco da demanda para o parceiro privado, tendo este que suportar os custos de ser manter a competência, sem a garantia, por parte do Estado, de um mínimo de demanda para utilizá-las, fato agravado pelos cortes no orçamento público para a manutenção dos navios da Marinha.

Embora a adoção do modelo português permita que o Arsenal do Alfeite realize serviços fora da Marinha, o mecanismo de composição dos preços os torna pouco competitivo, quando comparado a outros arsenais e bases de outras Marinhas ou estaleiros privados.

Apesar de existir um plano de investimento em infraestrutura, o Arsenal do Alfeite acumulou prejuízos nos últimos anos, inviabilizando o emprego do recurso em modernização de seu parque industrial.

O caso do Reino Unido revelou um modelo que consegue dividir os riscos de alteração na demanda por serviços e que incentiva a eficiência dos serviços, por meio da redução de custos, e normalmente, dentro dos orçamentos estabelecidos. Utilizando-se o mecanismo do *Target Cost Incentive Fee-TCIF*, onde a primeira ação é estabelecer o custo que o conjunto de serviços de manutenção teria se fossem realizados pela Marinha. Abaixo deste custo, a Marinha estabelece um valor a ser licitado. Após a licitação é feita a negociação e estabelece-se um custo-alvo abaixo da proposta vencedora da licitação. Para o mesmo volume de trabalho, se a empresa tiver um custo-real abaixo do custo-alvo, terá um lucro maior; caso o custo real seja maior que o custo-alvo, então seu lucro é menor.

Este sistema estabelece uma remuneração variável de acordo com uma meta de referência, no caso, o custo-alvo, existindo um limite de lucro. Se, por outro lado, os custos forem maiores que o custo da licitação a Marinha paga o valor deste custo, sem adicionar lucro, e a empresa arca com o restante dos custos.

O sistema também possibilita ser ajustado a cada início de ano, de acordo com a disponibilidade de orçamento para a Marinha executar suas manutenções. A Marinha do Reino Unido conseguiu juntar o sistema de TCIF com a remuneração por disponibilidade e outros indicadores de desempenho que incentivam a redução do tempo de reparo e do número de reparos a que são submetidos os navios, aumentando a disponibilidade dos navios para a Marinha ao menor custo e garantindo lucro para o contratado.

A Lei da PPP, no Brasil, preocupa-se com a repartição de riscos entre as partes. O caso português demonstrou que uma parcela considerável de risco foi assumida pela concessionária sem que pudesse geri-los da melhor forma, tendo em vista que a demanda

por serviços está associada a disponibilidade de orçamento e a empresa não tem gerência sobre o orçamento público.

Por outro lado, o modelo inglês consegue repartir os riscos da demanda, pois a remuneração do contratado está associada a determinado nível de custo dado um volume de serviço, estabelecido pela disponibilidade do orçamento anual. Além disso, é adicionada remuneração extra no atingimento de metas. Trata-se, pois, de uma lógica em que ambos ganham: a empresa auferir maior lucro e a Marinha maior eficiência no reparo dos navios, com menor tempo e custo dos reparos e maior disponibilidade dos navios.

O sistema de remuneração do contratado utilizado no Reino Unido encontra possibilidade de ser empregado em um contexto de PPP para a manutenção de navios da Marinha do Brasil, pois a Lei incentiva o uso da remuneração variável para o pagamento do parceiro privado, e que esta remuneração seja vinculada a desempenhos que reflitam disponibilidade e qualidade dos serviços, muito semelhantes a lógica adotada nos contratos ingleses.

Cabe um breve comentário que torna mais fácil a adoção do sistema de TCIF e que se prende com o certo grau de confiança que as empresas privadas tem de que o orçamento público será cumprido e que os recursos para a manutenção dos navios serão disponibilizados. Cabe-nos relatar que durante as entrevistas com os dois indivíduos do Reino Unido, estes não deram importância ao tema. Segundo eles, o orçamento do Ministério da Defesa é pensado para 10 anos, dentro da filosofia de planejar a manutenção dos navios pela sua vida útil (TLCM), e o orçamento da defesa é honrado pelo governo. Diferente, pois, do que observamos no caso português e também no Brasil.

Outro ponto que se deve chamar a atenção é que o modelo inglês chegou num nível de maturidade elevado, em termos de resultados, mas conseguido através de várias experiências, algumas, inclusive, com insucessos. Desde os anos 1990 e até hoje foram sofrer modificações e inovações.

Outro fato que contribui para que os riscos entre as partes sejam equilibrados foi o desenvolvimento de um sistema (UMMS) que possibilita o acompanhamento das manutenções de rotina realizadas pelos navios durante o período entre duas manutenções planejadas, garantindo que o estado dos equipamentos são mantidos até a próxima

manutenção, reduzindo as incertezas da empresa quanto a condição do navio. A criação do sistema seria uma solução para reduzir este risco no caso brasileiro.

Como já mencionado em tópico referente a literatura, os contratos complexos, com várias variáveis, a assimetria de informação torna-se uma chance para comportamentos oportunistas entre as partes, comprometendo, por exemplo, a lógica em que as duas partes ganham. O sistema relatado acima é um bom mecanismo que reduz tal assimetria. Parte da literatura acredita que a letra dos contratos não pode reduzir a assimetria de informação.

O sistema de manutenção (UMMS), além de acompanhar as rotinas de manutenção realizada pelo pessoal do navio, também serve como um grande banco de dados que armazena os custos das diversas manutenções realizadas pelos navios da *Royal Navy*, o que facilita a discussão da definição de custo-alvo como meta no sistema de TCIF e que reduz a assimetria de informação.

O segundo grande foco deste trabalho foi saber como são desenvolvidos os relacionamentos nestes contratos complexos e de longa duração, como é o caso da concessão do Arsenal do Alfeite e os contratos de manutenção de navios no Reino Unido.

Nesta questão, fica a lição de que, ao se iniciar um modelo de PPP para a manutenção de navios, deverá ser dada especial atenção ao relacionamento contratual que deve existir para preservar o espírito de parceria.

Como já mencionado, os contratos apresentam diversas variáveis e diferentes interessados. Podemos observar, no caso português, que a falta de integração entre as partes pode levar a ineficiências, como o exemplo citado por um dos entrevistados, dizendo ele que quando surge um fato novo durante a manutenção de um navio, corre-se um trâmite burocrático longo, pois a solicitação passa por vários setores da Marinha até se ter uma resposta. Enquanto isso, um grupo de técnicos, quando é possível, interrompe o trabalho para realizar um novo trabalho que, provavelmente, ficará a meio quando a solução para o primeiro chegar. Isto seria diferente se os tomadores de decisão estivessem todos numa mesma sala vivendo o dia-a-dia da manutenção.

As empresas e a Marinha do Reino Unido perceberam que o trabalho em equipe, além de reduzir ineficiências, por atacar o problema de imediato também contribuiu para

reduzir a desconfiança entre as partes, na medida em que existe a livre comunicação e fluxo de informação e o espírito de cooperação. Desde o início da cogestão das Bases, as empresas e a Marinha entenderam que o melhor caminho para resolver questões não previstas em contrato e, também, aumentar a confiança entre as partes, seria o relacionamento de parceria. A primeira iniciativa foi o conselho conjunto, em que os diretores da empresa se reúnem com o diretor da base e seus assessores para avaliar o desempenho no atingimento dos objetivos acordados.

A evolução do trabalho conjunto possibilitou a formação de equipes compostas por membros das empresas e da Marinha trabalhando diariamente em conjunto, os membros têm acesso as mesmas informações que seus homólogos e se mobilizam para o sucesso da parceria. Ambas as partes aprenderam a trabalhar em conjunto, a entender as diferenças de cada parte e assim aumentaram o respeito e a confiança entre eles.

Atualmente, a *Royal Navy* trabalha com o conceito de *Surface Ship Support Alliance-SSSA*, uma aliança que engloba uma equipe de COM (*Class Output Management*) que é encarregada por uma determinada classe de navio, sendo o ponto de contato para a solução de manutenção do dia-a-dia dos navios. Estas equipes também contam com representantes de outras empresas que participam da manutenção dos navios.

Este é o modo que a Marinha do Reino Unido vem encontrando junto com as empresas encarregadas pela manutenção dos navios a melhorar o grau de relacionamento entre as partes, diminuindo incertezas e gerando um clima de confiança.

O modelo de PPP para a atividade de manutenção de navios no Brasil deve atentar para a construção de mecanismos que proporcionem este tipo de relacionamento. Como relatado na entrevista com o gestor de uma das empresas encarregadas pela manutenção de navios, a confiança foi conquistada ao longo de alguns anos trabalhando em conjunto com a Marinha. Chegou-se ao estágio atual porque as partes começaram a perceber os resultados na redução de custos, na disponibilidade dos navios e no aumento da confiança.

Acreditamos que os casos estudados trazem alguns ensinamentos para a adoção de uma PPP no âmbito do AMRJ sobre os aspectos de como conseguir desenvolver mecanismos de incentivos em busca da eficiência e como desenvolver o relacionamento contratual que ajude a construir um trabalho de parceria.

7 CONCLUSÃO

O presente trabalho discutiu o tema que envolve o emprego da gestão privada nas Bases e Arsenais Navais, em especial nos serviços de manutenção e de reparo que estas organizações executam.

Para o tema apresentado, o trabalho procurou identificar as respostas para as questões: (i) Por que a opção por um modelo de gestão privada nos Arsenais e Bases Navais? Como este tem sido implementado em distintos contextos nacionais?; (ii) Como explorar a capacidade privada em prol do aumento da eficiência, eficácia e economicidade na gestão de Arsenais e Bases Navais?; e (iii) Como estabelecer uma relação de parceria entre os interessados?

Parte da revisão da literatura, associada às questões de estudo apresentadas, levou a apresentação da primeira proposição: os incentivos e o bom relacionamento contratual levam a iniciativa privada a atingir os objetivos esperados na manutenção e no reparo dos navios de guerra em bases e arsenais navais.

Na busca pelas respostas as questões, optou-se por adotar a metodologia de estudo de casos, sendo que uma unidade de análise de caso foi a Marinha Portuguesa e a outra a Marinha do Reino Unido.

A primeira conclusão que podemos tirar é que os motivos para se adotar a gestão privada em Bases e Arsenais Navais são variados, como: (i) melhorar o investimento em infraestruturas, (ii) aumentar a flexibilidade da gestão, (iii) solucionar problemas de recursos humanos, e (iv) prestar mais serviços a custos menores. No fim, o que se pretende é que o navio seja reparado dentro do orçamento planejado, no tempo previsto e dentro das especificações exigidas.

Outra conclusão que podemos observar é que a pura adoção de um modelo de gestão privada não resolve o problema da falta de eficiência na prestação dos serviços pelas Bases e Arsenais Navais. Deve-se pensar em um modelo que desenvolva mecanismos de incentivo que conduzam a iniciativa privada a atingir seus objetivos, mas que, da mesma forma, permita o alcance dos objetivos do interesse público, no caso, a prestação dos serviços de manutenção e de reparo de navios de guerra. Foi possível extrair, dos casos estudados, alguns exemplos práticos de como incentivar as empresas

privadas a alcançarem objetivos que atendam a todas as partes interessadas na execução da manutenção dos navios.

Igualmente importante foi concluir que nem todas as situações envolvidas neste tipo de contratação são resolvidas por meio dos mecanismos de incentivos e que a solução está no desenvolvimento de um relacionamento baseado na confiança, respeito e solidariedade dos interessados. Além desta conclusão, a exploração dos casos conduziu-nos a conhecer iniciativas reais que evidenciaram como o relacionamento de parceria pode ser desenvolvido através de iniciativas tomadas em conjunto pelas partes da relação contratual.

Com base nas conclusões e nos ensinamentos trazidos pelos casos estudados, o trabalho procurou explorar a outra parte do tema, ainda no contexto da manutenção e do reparo de navios de guerra, mas voltado para a realidade brasileira e o possível emprego da Parcerias Público-Privada (PPP).

Nesta parte do trabalho, procurou-se responder a última questão do estudo, qual seja, como e porque as práticas de gestão privada dos Arsenais e Bases Navais, explorados no estudo de caso, podem ser utilizadas em uma possível PPP à luz do modelo brasileiro.

A reflexão sobre a questão e o contato com a revisão da literatura nos levou a segunda proposição teórica: as técnicas de incentivo e de relacionamento contratual entre a iniciativa privada e as Marinhas, nas manutenções e nos reparos de seus navios, podem ser empregadas em uma PPP no contexto brasileiro.

Neste tópico do trabalho, a primeira conclusão foi que a principal organização da Marinha do Brasil, o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ), sofre as mesmas dificuldades de gestão das organizações estudadas nos casos quando à época que decidiram por implantar a gestão privada.

Concluimos, também, que embora os modelos de gestão adotados nos casos estudados sejam privados, eles são diferentes e não são semelhantes ao modelo de PPP brasileiro. O modelo do caso português é mais conservador, na medida em que a empresa que realiza os serviços é pública, bem como o seu capital. Já no caso inglês, os serviços são totalmente entregues à iniciativa privada e as organizações que executam os reparos são geridas por meio de uma administração partilhada entre a iniciativa privada e membros

da Marinha e do Ministério da Defesa. A PPP, no caso brasileiro, é uma solução intermediária. Isto é, em termos de transferência de poder e autonomia, a execução dos serviços é realizada pelo ente privado, mas com supervisão e definição de objetivos pelo ente público. Os modelos aproximam-se pela natureza do serviço (manutenção de navios de guerra) e por serem geridos pela iniciativa privada.

Com base nos casos estudados, podemos tirar lições quanto aos mecanismos de incentivos utilizados para gerar a eficiência na prestação dos serviços de manutenção dos navios, os quais podem ser empregados em um modelo brasileiro de PPP. Na prática, observou-se que tais mecanismos relacionavam-se com a partilha de ganhos e de riscos, com o sistema de remuneração do empreiteiro privado, com a apresentação de garantias pelas partes e com os indicadores de desempenho.

Por fim, concluímos que a adoção do modelo de PPP no Brasil deve ter a preocupação em desenvolver artifícios que possibilitem aumentar o grau de relacionamento baseado na confiança, respeito e solidariedade entre as partes, de modo a solucionar os problemas futuros que, muitas vezes, não são possíveis de serem previstos em contratos de longa duração.

7.1 Contributos do Estudo

O estudo procurou, de uma maneira geral, contribuir com alguns ensinamentos trazidos dos casos, fomentando a discussão sobre o tema abordado e colaborando para a solução de problemas relacionados com a gestão eficiente das Bases e Arsenais Navais, em especial, o emprego da gestão privada nos serviços de manutenção e de reparos. De lembrar que a manutenção é uma função estrategicamente importante por afetar a disponibilidade dos navios e o cumprimento da missão (Masson & Paulin, 2007).

Desta forma, o trabalho buscou contribuir com os conhecimentos teóricos e práticos que envolvem o tema estudado. Procurou-se aliar os fundamentos teóricos com as suas repercussões no mundo real.

Espera-se que a discussão teórica traga contributos interessantes aos acadêmicos e investigadores nos estudos voltados ao emprego da gestão privada nos negócios públicos, particularmente o uso de mecanismos de incentivo e o desenvolvimento do relacionamento contratual.

Ainda no campo teórico, buscou-se aumentar o interesse e o debate pelo tema junto da comunidade acadêmica, tendo em vista a escassez de estudos voltados para o emprego da gestão privada em Arsenais e Bases Navais, ampliando a discussão sobre o tema e trazendo novos ensinamentos.

Espera-se que a investigação também ofereça ensinamento prático e, nesta questão, o método do estudo de caso foi importante para extrair ensinamentos de situações reais e contribuir para o entendimento de como é possível fazer a iniciativa privada trabalhar em prol de objetivos benéficos para si, sem, contudo, deixar de prestar serviços de manutenção de navios de guerra de maneira eficiente.

O estudo apresenta um conjunto de iniciativas práticas que podem ser empregadas pelas Marinhas caso optem pela gestão privada dos serviços de manutenção de navios em suas Bases e Arsenais.

Os ensinamentos extraídos no estudo pretendem auxiliar na solução dos problemas de gestão vividos pelo AMRJ, principalmente se a opção da Marinha do Brasil for a adoção de uma gestão privada baseada em um modelo de Parceria Público-Privada (PPP). O trabalho pode oferecer reflexões sobre os assuntos abordados e conduzir à resoluções dos problemas de gestão do AMRJ, melhorando a disponibilidade dos navios de forma eficiente, eficaz e econômica.

7.2 Limitações do Estudo

Algumas limitações surgiram ao longo do trabalho que dificultaram a busca pelos dados, mas que por outro lado possibilitaram novos aprendizados, refletidos no corpo do trabalho e também na experiência de investigação adquirida.

Uma das limitação foi a escassez de literatura relacionada ao tema da gestão privada em Arsenais e Bases Navais, o que demandou esforço na construção da base teórica do estudo. Outra limitação foi o acesso restrito a alguns documentos que são relevantes e que, por tratarem de assuntos de defesa nacional e soberania, não são de domínio público. Tentamos superar esta limitação com a busca dos dados nas entrevistas.

A distância do pesquisador e das fontes de dados também se revelou uma limitação. Conciliar as agendas dos entrevistados com o deslocamento do pesquisador, às

vezes para outro país, como no caso do Reino Unido, demandou planejamento para que o cronograma da pesquisa fosse cumprido.

As conclusões do trabalho não levaram em conta a diferença econômica, política, social, cultural e jurídica existente entre a realidade dos países envolvidos na pesquisa, por entender que estas situações demandariam um tempo de estudo maior e dariam margem a outros estudos, afastando-se do foco deste trabalho. Estes aspectos são, todavia, importantes.

7.3 Caminhos para futuras investigações

A inclusão de novos casos utilizando o modelo adotado neste estudo pode trazer novos ensinamentos. Adicionalmente, pode desenvolver novas questões para explorar, como trabalhar com outros fatores que influenciam o desempenho da gestão privada na manutenção de navios de guerra, como os custos, os riscos e os modelos jurídicos.

No que pese a contribuição para o emprego de uma PPP no AMRJ, entendemos que o tema é muito vasto, envolvendo uma diversidade de conhecimentos multidisciplinares, sendo que o estudo procurou abordar uma parcela destes conhecimentos, em especial, os mecanismos de incentivos e o relacionamento contratual entre as partes. Fica a necessidade de novos estudos, em outros campos do conhecimento, para formar uma sólida ideia a respeito do emprego da PPP no AMRJ.

Por fim, concluímos que a investigação atingiu os objetivos propostos ao responder as questões de estudo apresentadas através de uma metodologia adequada e que emprestou o rigor necessário ao trabalho. Acreditamos que, ao fim deste trabalho, possamos ter contribuído com conhecimentos que auxiliem as Marinhas, de uma maneira geral, a pensarem em alguns aspectos relacionados aos mecanismos de incentivo e relacionamento contratual quando optarem pela gestão privada dos serviços de manutenção e de reparos de seus navios e, em particular, a Marinha do Brasil caso opte pelo modelo de Parceria Público-Privada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aberbach, J. D., & Christensen, T. (2005). Citizens and Consumers. *Public Management Review*, 7(2), 225–246.
- Aguiar, L. A., Vital, F. J., & Almeida, T. F. (2013). A Lei 12.766/2012 e as PPPs. *Revista Da ANTT*, 5(1), 1–12.
- Alcoforado, F. C. G. (2005). X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. In *Contratualização e eficiência no setor público: as organizações sociais*. Santiago.
- Allison, G. T. (1992). Public and Private Management : Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects ? In J. M. Shafritz & A. C. Hyde (Eds.), *Classics of Public Administration* (7th ed., pp. 457–474). Belmont, C.A.: Wadsworth.
- Alves, A. A., & Moreira, J. M. (2004). *O Que É a Escolha Pública? Para uma análise económica da política*. Cascais: Principia.
- Araújo, F. (2007). *Teoria Económica do Contrato*. Coimbra: Edições Almedina.
- Araújo, J. F. F. E., & Silvestre, H. C. (2014). As parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infraestrutura rodoviária : experiência recente em Portugal. *Revista de Administração Pública*, 48(3), 571–593.
- Arratia, J. I. (2003). *An analysis on the applicability of a PFI to met USMC*. Naval Postgraduate School.
- Arrow, K. J. (1984). *The economics of agency*. (pp. 1–24). Stanford - CA.
- Arruñada, B. (2000). The Quasi-Judicial Role of Large Retailers: An Efficiency Hypothesis of their Relation with Suppliers. *Revue d'Economie Industrielle*, 92, 277–296.
- Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro. (2013). *Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro: 250 anos*. Rio de Janeiro: Colorset Indústrias Gráficas.
- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, 3(2), 115–137.
- Aucoin, P., & Heintzman, R. (2000). The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*, 66(1), 45–55.
- Ballard, M. J., & Warner, M. E. (2000). Taking the High Road: Local Government Restructuring and the Quest for Quality. In *Power Tools for Fighting Privatization* (pp. 1–53). Washington DC.: American Federation of State, County and Municipal Employees.

- Barañano, A. M. (2008). *Métodos e técnicas de investigação em gestão - Manual de apoio à realização de trabalhos de investigação* (1^a ed.). Lisboa: Sílabo.
- Bellais, R., & Oudot, J.-M. (2009). Le recours aux contrats de partenariat dans la défense en France. *Revue Française D'administration Publique*, 130(2), 263.
- Boardman, A. E., Poschmann, F., & Vining, A. R. (2005). North American infrastructure P3s: examples and lessons learned. In G.Hodge & C. Greve (Eds.), *The Challenge of Public-Private Partnerships*. Northampton: Edward Elgar.
- Boase, J. P. (2000). Beyond government? The appeal of public-private partnerships. *Canadian Public Administration*, 43(1), 75–92.
- Borges, L. F. X., & Neves, C. das. (2005). Parceria Público-Privada: Riscos e Mitigação de Riscos em Operações Estruturadas de Infra-Estrutura. *Revista Do BNDES*, 12(23), 73–118.
- Bouron, J. (2007). Responsive, Responsible and Respected Government: towards a New Public Administration theory. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), 7–26.
- Box, R. C. (1999). Running Government Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice. *The American Review of Public Administration*, 29(1), 19–43.
- Boyne, G. A. (2002). Public and private management: what's the difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97–122.
- Boyne, G. A., Farrell, C., Law, J., Powell, M., & Walker, R. M. (2003). *Evaluating Public Management Reforms Principles and Practice*. Buckingham: Open University Press.
- Bradley, F., & Allen, F. (2001). Value for Money in Public Private Partnerships (PPPs): Myth and Reality. *Administration*, 49(1), 46–58.
- Brandão, L. E. T., Bastian-Pinto, C. de L., Gomes, L. L., & Salgado, M. S. (2012). Incentivos governamentais em ppp: uma análise por opções reais. *Revista de Administração de Empresas*, 52(1), 10–23.
- Bresser-Pereira, L. C. (2001). New Public Management Reform: now in the Latin America Agenda, and Yet. *International Journal of Political Studies*, 3, 117–140.
- Brignall, S., & Modell, S. (2000). An institutional perspective on performance measurement and management in the “new public sector.” *Management Accounting Research*, 11(3), 281–306.
- Brinkerhoff, J. M., & Brinkerhoff, D. W. (2002). Government-nonprofit relations in comparative perspective: evolution, themes and new directions. *Public Administration and Development*, 22(1), 3–18.

- Bryman, A., & Bell, E. (2011). *Business Research Methods* (3^a ed.). New York: Oxford University Press.
- Bult-Spiering, M., & Dewulf, G. (2006). *Strategic Issues in Public-Private Partnerships: An International Perspective*. Wiley-Blackwell.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Hampshire: Ashgate.
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386–405.
- Coker, C. (1999). Outsourcing war. *Cambridge Review of International Affairs*, 13(1), 95–113.
- Cruz, C. O., & Marques, R. C. (2012). *O estado e as parcerias público-privadas*. Lisboa: Sílabo.
- Cruz, C. O., & Marques, R. C. (2013). *Infrastructure Public-Private Partnerships*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Dahlgaard-Park, S. M. L., & Dahlgaard, J. J. (2006). In Search of Excellence - Past, Present and Future. In *Kreativ und Konsequent* (Schnauber,., pp. 57–84). Lund, Sweden: Carl Hanser Verlag GmbH.
- Delion, A. (1990). Public Enterprises: Privatization or Reform? *International Review of Administrative Sciences*, 56(1), 63–78.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559.
- Domberger, S., Farago, S., & Fernandez, P. (1997). Public Management Public and Private Sector Partnering : A Re-Appraisal. *Public Administration*, 75, 777–787.
- Drucker, P. (1973). Managing the public service institution. *The Public Interest*, 33(2).
- Edmonds, M. (1999). Defence privatisation : From state enterprise to commercialism. *Cambridge Review of International Affairs*, 13(1), 114–129.
- Eisenhardt, M. (1989). Agency Theory : and Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57–74.
- Engler, M. (2014). Lições aprendidas com a Linha 4 do Metrô de São Paulo. *Cadernos FGV Projetos*, 9(23), 63–70.
- Frederickson, H. G. (1996). Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review*, 56(3), 263–270.
- Greve, C. (2008). *Contracting for Public Services*. Oxon: Routledge.

- Guyomarch, A. (1999). “Public Service”, “Public Management” and the “Modernization” of French Public Administration. *Public Administration*, 77(1), 171–193.
- Halligan, J. (2007). Reform Design and Performance in Australia and New Zealand. In T. Christensen & P. Laegreid (Eds.), *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Hampshire: Ashgate.
- Hand, A., & Cripps, J. (2010). *PFI and the defence sector - still a useful delivery model?* London.
- Hayek, F. A. (1945). The use of knowledge in society. *The American Economic Review*, 35(4), 519–530.
- Hodge, G., & Greve, C. (2005). *The Challenge of Public–Private Partnerships*. Northampton: Edward Elgar.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, 3–19.
- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 93–109.
- Jankowski, P., McGee, M., & Lehmann, M. (2006). *Financing the DOD acquisition budget: innovative uses of public-private partnerships*. Naval Postgraduate School.
- Jensen, M., & Meckling, W. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305–360.
- Kettl, D. F. (1993). *Sharing Power. Public Governance of Private Markets*. Washington,DC: Brookings.
- Kury, F. (2014). Visão de Investimentos Financeiros para PPPs no Brasil. *Cadernos FGV Projetos*, 9(23), 97–101.
- Lobner, L. (2009). “How well do Public-Private Partnerships work?”
- MacBryde, J., Paton, S., Bayliss, M., & Grant, N. (2013). Transformation in the defence sector: The critical role of performance measurement. *Management Accounting Research*.
- Macdonald, G. (1999). Reform of UK Defense Procurement and State/Industry Relationships during the 1980s and 1990s. *Defense Analysis*, 15(1), 3–25.
- Marinha do Brasil. Normas para Logística de Material (EMA-420, Rev.2) (2002).
- Marinha do Brasil. Manual de Logística da Marinha (EMA-400,REV.2 mod.1) (2003). Brasil.

- Masson, H., & Paulin, C. (2007). Évolution souhaitable du paysage industriel naval français et européen pour l'entretien des navires de guerre. *Foudation Pour La Reccherche Stratégique*.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis* (2nd ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Ministry of Defence-UK. (2012). *Applied R&M Manual for Defence Systems*. Abbey Wood, United Kingdom.
- Moe, T. M. (1984). The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739–777.
- Pannu, A. (2012). *Defence Logistics Information Systems: Information Systems ' Driven Capabilities Redefining Logistics*. Mountain View, CA.
- Parker, D., & Hartley, K. (2003). Transaction costs, relational contracting and public private partnerships: a case study of UK defence. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 9(3), 97–108.
- Peci, A., & Sobral, F. (2007). Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. *Cadernos EBAPE.BR*, 5(2), 1–14.
- Peters, B. G. (1996). *The Future of Governing. Four Emergent Models*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Peters, T. J., & Waterman Jr., R. H. (1982). *In Search of Excellence - Lessons from American's Best-Run Companies*. London: Haper Collins Publishers.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3^a Ed.). New York: Oxford University Press.
- Préfontaine, L., Skander, D., & Ramonjavelo, V. (2009). La capacité partenariale, pilier de la réussite d'un partenariat public-privé. *Revue Française D'administration Publique*, 130(2), 323–336.
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and Managing Public Organizations* (4th ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Rainey, H. G., Backoff, R. W., & Levine, C. H. (1976). Comparing public and private organizations. *Public Administration Review*, (2), 233–244.
- Rocha, J. A. O. (2011). *Gestão Pública: Teorias, modelos e práticas*. Lisboa: Escolar.
- Sarmiento, J. M. (2013). *Parcerias Público-Privadas*. Lisboa: Ensaio da Fundação.
- Schwab, S. J. (1993). Coase's Twin Towers: The Relation Between The Nature of the Firm and The Problem of Social Cost. *The Journal of Corporation Law*, 18(2), 359–370.

- Sclar, E. D. (2000). *You Don't Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization*. Ithaca NY: Cornell University Press.
- Scott, R. E. (2000). *The Case for Formalism in Relational Contract* (No. 00-13). Virginia.
- Secretaria-Geral da Marinha. (2008). SGM-304: Normas sobre Contabilidade das Organizações Militares Prestadoras de Serviços (OMPS). Brasília-DF.
- Self, P. (1993). *Government by the market?: the politics of public choice*. Basingstoke: Macmillan.
- Self, P. (1997). What's Happened to Administrative Theories? *Public Policy and Administration*, 12(1), 8–20.
- Siemiatycki, M., & Farooqi, N. (2012). Value for Money and Risk in Public–Private Partnerships. *Journal of the American Planning Association*, 78(3), 286–299.
- Sundfeld, C. A. (2014). As Parcerias Empresariais e contratuais entre Estado e Particulares. *Cadernos FGV Projetos*, 9(23), 55–60.
- Taylor, T., & Neal, D. (2004). The delineation of defense equipment projects in the UK ministry of defence. *Defense & Security Analysis*, 20(2), 165–177.
- Tollison, R. D. (2012). The economic theory of rent seeking. *Public Choice*, 152(1-2), 73–82.
- Villin, G. (2014). A visão da iniciativa privada. *Cadernos FGV Projetos*, 9(23), 88–95.
- Wettenhall, R. (2005). The public–private interface: surveying the history. In G. Hodge & C. Greve (Eds.), *The Challenge of Public-Private Partnerships*. Northampton: Edward Elgar.
- Wright, P., Mukherji, A., & Kroll, M. J. (2001). A reexamination of agency theory assumptions: extensions and extrapolations. *The Journal of Socio-Economics*, 30, 413–429.
- Yescombe, E. R. (2007). *Public-private partnerships: Principles of policy and finance*. Londres: Elsevier.
- Yin, R. K. (2010). *Estudo de Caso: Planejamento e método*. (4ª ed.). Porto Alegre: Bookman.

APÊNDICE A

Banco de Dados do Caso Português

BIBLIOGRAFIA

Arsenal do Alfeite S.A. (2013b). *Relatório e Contas 2013*. Lisboa.

Decreto Lei no 32/2009 de 5 de Fevereiro do Ministério da Defesa Nacional. Diário da República: I série, N° 25 (2009).

Decreto Lei no 33/2009 de 5 de Fevereiro do Ministério da Defesa Nacional. Diário da República: I série, N° 25 (2009).

WEBGRAFIA

A História da Arsenal do Alfeite. (2014). Acedido a 02junho2014, de <http://www.arsenal-alfeite.pt/index.php?id=103>

Arsenal do Alfeite S.A. (2011). Objetivos estratégicos AASA. Acedido a 08junho2014, de http://www.arsenal-alfeite.pt/downloads/file141_pt.pdf.

Arsenal do Alfeite S.A. (2013a). Arsenal do Alfeite. Acedido a 09junho2014, de <http://www.youtube.com/watch?v=rC0z7yaWFSY>

Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. (2014). Entidades do sector empresarial reclassificadas em contas nacionais. Acedido a 09junho2014, de http://www.dgap.gov.pt/upload/DEEP/SIEP2014/DGAEP_SIEP_2014_T1_SECTOR_EMPRESARIAL_15052014.pdf

RTP. (2013). Arsenal do Alfeite com prejuízos de 5,4 milhões de euros em 2012. Acedido a 08junho2014, de <http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=646806&tm=6&layout=121&visual=49>

TSF Rádio Notícia. (2011). Empresas públicas reclassificadas vão agravar défice, indica UTAO. Acedido a 10junho2014, de http://www.tsf.pt/PaginaInicial/Economia/Interior.aspx?content_id=2107079

APÊNDICE B

Banco de Dados do Caso do Reino Unido

BIBLIOGRAFIA

- Babcock International Group. (2011). WSMI - Clyde Brief. London.
- Babcock International Group. (2013). Joint working at HMNB Devonport. London.
- Hand, A., & Cripps, J. (2010). *PFI and the defence sector - still a useful delivery model?* London.
- Harte, M. (1988). Currents The Introduction of Commercial Management Into The Royal Dockyards : Devonport and Rosyth. *Public Administration Review*, 66(4), 319–328.
- Jones, P. (2009, October). Partnering in Practice: The Warship Support Modernisation Initiative. *Defence Systems*, 58–61.
- MacBryde, J., Paton, S., Bayliss, M., & Grant, N. (2013). Transformation in the defence sector: The critical role of performance measurement. *Management Accounting Research*.
- Macdonald, G. (1999). Reform of UK Defense Procurement and State/Industry Relationships during the 1980s and 1990s. *Defense Analysis*, 15(1), 3–25.
- Masson, H., & Paulin, C. (2007). Évolution souhaitable du paysage industriel naval français et européen pour l'entretien des navires de guerre. *Foudation Pour La Reccherche Stratégique*.
- Ministry of Defence-UK. (1998). Strategic Defence Review. London.
- Ministry of Defence-UK. (2005). Defence Industrial Strategy. London.
- Ministry of Defence-UK. (2006). Enabling Acquisition Change: An examination of the Ministry of Defence's ability to undertake Through Life Capability Management. London.
- Ministry of Defence-UK. (2010). Terms of Business Agreement: Between Ministry of Defence and Babcock Internacional. London.
- Ministry of Defence-UK. (2012). Applied R&M Manual for Defence Systems. Abbey Wood, United Kingdom.
- National Audit Officer-UK. (1997). Ministry of Defence: Major Projects Report. London.

Taylor, T., & Neal, D. (2004). The delineation of defense equipment projects in the UK ministry of defence. *Defense & Security Analysis*, 20(2), 165–177.

WEBGRAFIA

Babcock International Group. (2012a). Babcock delivers first Sandown class under COM Phase 2. Retrieved March 19, 2014, from <http://www.babcockinternational.com/media-centre/babcock-delivers-first-sandown-class-under-com-phase-2/>

Babcock International Group. (2012b). Babcock starts on HMS Somerset refit. Retrieved March 19, 2014, from <http://www.babcockinternational.com/media-centre/babcock-starts-on-hms-somerset-refit/>

Babcock International Group. (2012c). Transforming Warship Support. Retrieved March 19, 2014, from <http://www.babcockinternational.com/media-centre/transforming-warship-support/>

Defence Industry Daily-Staff. (2006). UK MoD Issues Report on Through-Life Equipment Management. Retrieved April 23, 2014, from <http://www.defenseindustrydaily.com/uk-mod-issues-report-on-throughlife-equipment-management-02424/>

Defence Industry Daily-Staff. (2009). UK Availability Contracting: Starstreaks to the End. Retrieved April 23, 2014, from <http://www.defenseindustrydaily.com/UK-Availability-Contracting-Starstreaks-to-the-End-05271/>

Defence Industry Daily-Staff. (2012). Britain: A Long-Term Contract to Support the Royal Fleet Auxiliary. Retrieved April 23, 2014, from <http://www.defenseindustrydaily.com/British-Secure-Long-Term-Contract-to-Support-Auxiliary-Ships-04954/>

Ministry of Defence-UK. (2013a). Contracting for Availability: teaming up to optimise and sustain the Navy's submarine programme. Retrieved April 19, 2014, from <http://www.contracts.mod.uk/contracting-for-availability-teaming-up-to-optimise-and-sustain-the-navys-submarine-programme/>

Ministry of Defence-UK. (2013b). HMS Somerset returns to sea after £20 million refit. Retrieved July 01, 2014, from <https://www.gov.uk/government/news/hms-somerset-returns-to-sea-after-20-million-refit>

Royal Navy. (2014). Portsmouth: Her Majesty's Base. Retrieved July 18, 2014, from <http://www.royalnavy.mod.uk/our-organisation/where-we-are/naval-base/portsmouth>