

JULIO MÜLLER NETO

PARCERIA EM PROJETOS PARA CONCESSÕES

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gerenciamento de Projetos, do Curso de MBA Gerenciamento de Projetos, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. José Amaro dos Santos.

CURITIBA

2005

TERMO DE APROVAÇÃO

JULIO MÜLLER NETO

PARCERIA EM PROJETOS PARA CONCESSÕES

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Gerenciamento de Projetos, Curso de Pós-Graduação em MBA Gerenciamento de Projetos, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof. José Amaro dos Santos
Departamento de Administração Geral e Aplicada

Curitiba, de 2005.

Agradeço a Deus, a minha esposa e filhos, que são a razão de tudo.

Andarão dois juntos, se não estiverem de acordo?

Amós 3:3

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	vi
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	vii
LISTA DE SIGLAS	viii
RESUMO	ix
ABSTRACT	x
1 INTRODUÇÃO	1
1.1 TEMA E PROBLEMA.....	1
1.2 OBJETIVOS.....	2
1.2.1 Objetivo Geral.....	2
1.2.2 Objetivos Específicos	2
1.3 JUSTIFICATIVA	2
1.4 METODOLOGIA DE PESQUISA.....	2
1.5 DESCRIÇÃO E ORGANIZAÇÃO DOS CAPÍTULOS.....	3
2 CONCESSÕES	5
2.1 CONCEITOS E DEFINIÇÕES	5
2.2 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	6
2.2.1 Conceitos Gerais	6
2.2.2 Experiência no Reino Unido.....	12
2.2.3 Panorama das Parcerias Público-Privadas no Brasil	13
2.3 EXPERIÊNCIAS DE CONCESSÕES RODOVIÁRIAS EM OUTROS PAÍSES.....	16
2.3.1 França	18
2.3.2 Itália	19
2.3.3 Canadá	21
2.3.4 Argentina	23
2.4 CONCESSÕES RODOVIÁRIAS NO BRASIL	25
2.4.1 Histórico e Situação Atual	25
2.4.2 Legislação Federal Sobre Concessões	32
2.4.3 Malha Rodoviária Nacional	36
2.5 CONCESSÕES RODOVIÁRIAS NO PARANÁ.....	40
2.5.1 Panorama Rodoviário Estadual	40
2.5.2 Introdução ao Concessionamento	43
2.5.3 Edital de Licitação e Exigências para Participação	43
2.5.4 Situação do Anel de Integração e Concessionárias	49
2.5.4.1 Lote 1 – ECONORTE – Empresa Concessionária de Rodovias do Norte S. A.	49
2.5.4.2 Lote 2 - VIAPAR – Rodovias Integradas do Paraná S. A.	50
2.5.4.3 Lote 3 – Rodovia das Cataratas S. A.	51
2.5.4.4 Lote 4 – Caminhos do Paraná S. A.	52
2.5.4.5 Lote 5 – RODONORTE – Concessionária de Rodovias Integradas S. A.	53
2.5.4.6 Lote 6 – ECOVIA – Caminho do Mar S. A.	53
3 PARCERIAS	55
3.1 DEFINIÇÕES E CONCEITOS	55
3.2 CONSTRUÇÃO DE PARCERIAS E ALIANÇAS.....	58

3.2.1 Identificação	63
3.2.1.1 Definição das estratégias e objetivos	63
3.2.1.2 Parceiros em potencial	65
3.2.2 Valorização	66
3.2.2.1 Avaliação das forças dos parceiros	66
3.2.2.2 Definição da oportunidade	67
3.2.2.3 Impacto da ação conjunta.....	68
3.2.3 Negociação	68
3.2.3.1 Poder de barganhar (negociação)	68
3.2.4 Implementação	72
3.2.4.1 Planejar a integração.....	72
3.2.4.2 Implementar a integração.....	73
3.3 CONSÓRCIOS DE EMPRESAS.....	74
4 PROJETOS	77
4.1 CONCEITOS BÁSICOS	77
4.2 CARACTERÍSTICAS DE PROJETOS	78
4.3 PARCERIAS EM PROJETOS	80
4.4 GERENCIAMENTO DE PROJETOS	81
4.5 CICLO DE VIDA DE PROJETOS	83
5 DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO.....	85
5.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA85	
5.2 RESULTADOS OBTIDOS E TABULAÇÃO DOS DADOS	86
5.2.1 Questão N.º 1 - Ambiente Externo.....	86
5.2.2 Questão N.º 2 - Ambiente Interno da Empresa	87
5.2.3 Questão N.º 3 – Fator Motivador da Busca pela Parceria.....	88
5.2.4 Questão N.º 4 – Origem dos Parceiros	88
5.2.5 Questão N.º 5 – Número de Parceiros	89
5.2.6 Questão N.º 6 – Avaliação dos Parceiros	90
5.2.7 Questão N.º 7 – Negociação	90
5.2.8 Questão N.º 8 – Relacionamento e Comportamento.....	91
5.2.9 Questão N.º 9 – Gerenciamento do Projeto.....	92
5.2.10 Questão N.º 10 – Áreas de Gerenciamento.....	93
6 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
REFERÊNCIAS.....	98
APÊNDICE.....	103

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – CONCESSIONÁRIAS E AUTO ESTRADAS CONCESSIONADAS NA EUROPA – 2004.....	17
TABELA 2 – CONCESSÕES RODOVIÁRIAS NA AMÉRICA LATINA ATÉ JUNHO DE 2003.....	18
TABELA 3 – PRIMEIRA ETAPA DO PROGRAMA DE CONCESSÕES RODOVIÁRIAS.....	26
TABELA 4 – CONCESSIONÁRIAS E OPERADORAS DE RODOVIAS NO BRASIL ..	30
TABELA 5 – SEGUNDA ETAPA DO PROGRAMA FEDERAL DE CONCESSÕES RODOVIÁRIAS.....	31
TABELA 6 – MATRIZ DO TRANSPORTE DE CARGAS.....	36
TABELA 7 – MATRIZ DO TRANSPORTE DE PASSAGEIROS	37
TABELA 8 – MALHA RODOVIÁRIA (PLANO NACIONAL DE VIAÇÃO – PNV)	37
TABELA 10 – CLASSIFICAÇÃO GERAL – PESQUISA RODOVIÁRIA 2004 CNT	39
TABELA 11 – HISTÓRICO E EVOLUÇÃO PESQUISA RODOVIÁRIA CNT - 1995 A 2004	40
TABELA 12 – ECONORTE – EMPRESAS CONTROLADORAS PARTICIPAÇÃO	49
TABELA 13 – VIAPAR – EMPRESAS CONTROLADORAS PARTICIPAÇÃO	50
TABELA 14 – RODOVIA DAS CATARATAS – EMPRESAS CONTROLADORAS PARTICIPAÇÃO	51
TABELA 15 – CAMINHOS DO PARANÁ – EMPRESAS CONTROLADORAS PARTICIPAÇÃO	52
TABELA 16 – RODONORTE – EMPRESAS CONTROLADORAS PARTICIPAÇÃO... 53	53
TABELA 17 – ECOVIA – EMPRESAS CONTROLADORAS PARTICIPAÇÃO	53
TABELA 18 – FATORES DE AMBIENTE EXTERNO – PROBABILIDADE.....	86
TABELA 19 – FATORES DE AMBIENTE EXTERNO – IMPACTO	87
TABELA 20 – FATORES DE AMBIENTE INTERNO	87
TABELA 21 – FATORES MOTIVADORES DA BUSCA PELA PARCERIA.....	88
TABELA 22 – FATORES ORIGEM DOS PARCEIROS	89
TABELA 23 – FATORES NÚMERO DE PARCEIROS	89
TABELA 24 – FATORES DE AVALIAÇÃO DOS PARCEIROS.....	90
TABELA 25 – FATORES DE NEGOCIAÇÃO	91
TABELA 26 – FATORES DE COMPORTAMENTO E RELACIONAMENTO	92
TABELA 27 – FATORES DE GERENCIAMENTO FORMAL	92
TABELA 28 – FATORES ÁREAS DE GERENCIAMENTO	93

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – PPPS - RESPONSABILIDADES X MODELOS.....	9
FIGURA 2 – PPPS - APLICABILIDADE DOS MARCOS LEGAIS NO BRASIL.....	14
GRÁFICO 1 – CONDIÇÃO DA REDE RODOVIAS FEDERAIS.....	38
GRÁFICO 2 – CONDIÇÕES DA MALHA RODOVIÁRIA ESTADUAL - PARANÁ	42

LISTA DE SIGLAS

ABCR	–	Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias
AISCAT	–	Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori
ANTT	–	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ASECAP	–	Association Européenne des Concessionnaires d' Autoroutes et d'Ouvrages à Péage
CND	–	Conselho Nacional de Desestatização – CND
CNT	–	Confederação Nacional do Transporte
DER	–	Departamento Estadual de Estradas de Rodagem
DNER	–	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNIT	–	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes
FGP	–	Fundo Garantidor de Parcerias Públicas
FONPLATA	–	Fundo Financeiro dos Países da Bacia do Prata
IBCE	–	Instituto Boliviano de Comércio Exterior
LASTRAN	–	Laboratório de Sistemas de Transportes da Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
NCPPP	–	The National Council for Public-Private Partnerships
PFI	–	Project Finance International
PMI	–	Project Management Institute
PPP	–	Parceria Público-Privada

RESUMO

Este trabalho identifica e compara fatores que influenciam a formação de parcerias e alianças de empresas, com foco voltado para projetos de obtenção de concessões públicas. Diante da magnitude dos projetos de concessões, observa-se a formação de parcerias através de consórcios de empresas como meio de satisfazer aos requisitos das licitações e também para a operacionalização do projeto. Juntas, as empresas podem aumentar suas forças e diluir suas fraquezas. Cada empresa entra na parceria com parcela dos recursos tangíveis e intangíveis, como tecnologia, conhecimento do mercado, histórico, capacidades econômicas e financeiras, entre outras. Neste trabalho, o processo de formação de parcerias de empresas é estudado, compreendendo a identificação de fatores que influenciam a formação destas parcerias, a comparação do grau de influência destes fatores e as exigências dos editais de concessões, provendo elementos consistentes para elaboração de metodologia que dará suporte às empresas interessadas em participar do promissor mercado de concessões e parcerias público-privadas no Brasil. Além da pesquisa bibliográfica que apresenta um panorama sobre concessões, parcerias e projetos, foi feita pesquisa de campo sobre os fatores que influenciam a formação das parcerias, através de questionário junto às empresas participantes de concessões no Anel de Integração da Malha Rodoviária do Estado do Paraná.

ABSTRACT

This work identifies and compares factors that influence the formation of partnerships and alliances of companies, with focus directed toward projects of attainment of public concessions. In front of the magnitude of the projects of concessions, it is observed the formation of consortium of companies as the way to satisfy the requirements of the licitations and also for the operation of the project. Together, the companies can increase their strengths and dilute their weaknesses. Each of them comes to the partnership with a parcel of tangibles and intangibles resources, with technology, knowledge about the market, history, economic and financial capacities, among others. In this work, the process of formation of companies partnerships is studied, understanding the identification of factors that influence the formation of these partnerships, the comparison of the degree of influence of these factors and the requirements of the proclamations of concessions, providing consistent elements for methodology elaboration that will give support to the interested companies to participate of the promising market of concessions and public-private partnerships in Brazil. Beyond the bibliographical research that presents a panorama on concessions, partners and projects, a research of field on the factors that influence the formation of the partnerships was made through questionnaire to the participant companies of concessions in the Anel de Integração da Malha Rodoviária do Estado do Paraná.

1 INTRODUÇÃO

Apresenta-se, neste capítulo inicial, o tema e problema do trabalho, seus objetivos e justificativas, a metodologia da pesquisa, além da descrição e organização dos capítulos.

1.1 TEMA E PROBLEMA

Diversas concessões públicas nos setores de infra-estrutura rodoviária no Paraná e no Brasil foram obtidas através da formação de parcerias de empresas privadas com características diferentes, como construtores, investidores, empresas internacionais entre outros.

As oportunidades de atuação em concessões rodoviárias no ambiente internacional têm tomado dimensões consideráveis desde o século passado, com ênfase em parcerias público-privadas nas últimas décadas.

O Brasil, seguindo a tendência internacional a partir das duas últimas décadas, vem implementando tal ambiente, através de legislação pertinente, desenvolvendo planejamento federal para concessões rodoviárias, licitando trechos em concessão e, mais recentemente, aprovando legislação específica para parcerias público-privadas.

Diante dos requisitos e regulamentações expressas nos editais de concessão, as empresas privadas interessadas têm formado parcerias e alianças para satisfação das exigências legais através da soma das capacidades e forças, e, assim, oportunizando a participação de empresas no novo mercado das concessões no Brasil.

A constituição destas parcerias tem características peculiares, formando um consórcio em uma primeira etapa durante o processo de licitação e a formação de nova empresa de sociedade por ações, configurando típicos projetos com características de temporariedade, individualidade, complexidade e incerteza.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste trabalho consiste em identificar os principais fatores que influenciam a formação de parcerias na forma de projetos para contratação de concessões.

1.2.2 Objetivos Específicos

Como objetivos específicos, pretende-se:

- a) identificar e caracterizar as principais exigências dos editais de concessões;
- b) comparar os fatores em grau de importância e influência na formação destas parceiras.

1.3 JUSTIFICATIVA

Este trabalho justifica-se por apresentar subsídios às empresas interessadas em atuar em concessões e parcerias público-privadas que individualmente não dispõem dos requisitos necessários para atender as exigências do edital e da operacionalização do empreendimento.

Assim, a formação de parceria pode ser a opção para obtenção do contrato, e os subsídios são os fatores ordenados em grupos, destacando a relevância de cada um perante o grupo, que permitem ao empresário elaborar metodologia de trabalho no projeto considerando cada fator na formação da parceira.

1.4 METODOLOGIA DE PESQUISA

Este trabalho foi desenvolvido basicamente pela coleta de dados e pesquisa documental: livros, artigos, dissertações acadêmicas, congressos, seminários e fontes

eletrônicas. A pesquisa enfocou o ambiente de concessões, parcerias e projetos, buscando informações pertinentes como seus históricos, características e legislações.

A identificação e caracterização das principais exigências dos editais de concessões foram obtidas exclusivamente pela pesquisa documental nos editais de licitação de concessões.

A metodologia foi complementada por pesquisa direta de opinião, utilizando questionário estruturado como instrumento de coleta de dados, aplicado a executivos, gerentes de projetos ligados às parcerias de empresas concessionárias no Anel de Integração do Estado do Paraná. O número de respondentes foi de seis, definido pela acessibilidade.

O questionário foi aplicado como pré-teste em um dos participantes e, posteriormente, nos demais. Foram tabulados e pontuados os dados para confirmação da identificação dos fatores de influência e sua comparação.

1.5 DESCRIÇÃO E ORGANIZAÇÃO DOS CAPÍTULOS

A pesquisa foi estruturada em seis capítulos.

O primeiro capítulo trata do tema e problema do estudo. Em seguida, são relatados os objetivos, justificativas e a metodologia da pesquisa, além da descrição e organização dos capítulos.

No segundo capítulo faz-se uma abordagem sobre o tema concessões, seus conceitos, um panorama sobre parcerias público-privadas no Reino Unido e no Brasil, experiências de concessões em outros países, as concessões rodoviárias no Brasil e no Paraná, com ênfase no edital de licitação e a situação do Anel de Integração.

O terceiro capítulo conceitua o tema parcerias, a construção das parcerias e alianças com suas respectivas fases, também sobre consórcios de empresas.

O quarto capítulo trata do tema projetos com os conceitos básicos, suas características, parcerias em projetos, o gerenciamento de projetos e o ciclo de vida de projetos.

O quinto capítulo trata do desenvolvimento da pesquisa, com os procedimentos metodológicos e a apresentação dos resultados obtidos devidamente tabulados.

No sexto capítulo são apresentadas as conclusões do trabalho e considerações finais.

2 CONCESSÕES

2.1 CONCEITOS E DEFINIÇÕES

MEDAUAR (1995, p. 11) apresenta concessão, permissão e autorização, como figuras do direito administrativo que dizem respeito à gestão ou execução dos serviços públicos considerados, em essência, como aquelas atividades que atendem as necessidades fundamentais da população e que, por isso, são assumidas pelo poder público.

O poder público, a quem incumbe estas atividades, poderá optar por transferir sua execução ao setor privado, atribuindo a pessoas físicas, pessoas jurídicas e a consórcios. Essa transferência classicamente vem se efetuando mediante as figuras da concessão, permissão e autorização de serviços.

DI PIETRO (1999, p. 55) traz a afirmação de que a primeira fórmula que o poder público adotou, para transferir a terceiros a execução dos serviços públicos a comerciais e industriais, foi a concessão de serviço público. O procedimento utilizado, inicialmente, foi a delegação da execução de serviços públicos a empresas particulares, mediante concessão. Por meio dela, o particular (concessionário) executa o serviço, em seu próprio nome e por sua conta e risco, mas mediante fiscalização e controle da Administração Pública, inclusive sob o aspecto da remuneração cobrada ao usuário – a tarifa – que é fixada pelo poder concedente.

MEDAUAR (1995, p.12) considera que historicamente os antecedentes da concessão remontam a Idade Média, mencionando-se as concessões senhoriais e reais. No tocante às senhoriais, ocorriam para transferência da administração de feudos ou para exploração em domínios pertencentes ao senhor feudal.

Assim, os senhores feudais regionais ou locais exploravam minas diretamente ou por meio de concessões. Eram utilizadas formas contratuais com a finalidade de garantir o empenho dos que executavam as atividades e de fixar diretrizes quanto à remuneração. As condições das concessões tinham por base um *censier*, isto é, um documento onde já estavam fixadas as obrigações do concessionário.

Com as conotações atuais, a concessão existe e foi utilizada desde o século XIX na Europa, sobretudo na França. Foi criada para serviços que exigiam grandes investimentos financeiros e pessoal técnico especializado, encargos esses que o poder público não podia assumir; seu uso, na época, recaiu principalmente sobre estradas de ferro, fornecimento de água, gás, eletricidade, transportes urbanos. A concessão tinha características de longa duração, para propiciar retorno do investimento aplicado.

A partir da década de 30, acentuando-se na década de 40, registra-se o declínio das concessões. Isso ocorreu em virtude da instabilidade econômica em geral, devida às guerras mundiais e outros fatores e às tendências estatizantes. Muitas das atividades concedidas foram nacionalizadas e criaram-se empresas estatais que absorveram boa parte das concessões do setor privado. E, assim, surgiram as concessões outorgadas não ao setor privado, segundo o modelo clássico, mas a entes da Administração indireta ou centralizada: as empresas públicas e sociedades de economia mista.

MEDAUAR (1999, p.12) afirma que, a partir da década de 80, ressurgiu o interesse pela concessão, num outro contexto, mas com a justificativa idêntica àquela que norteou sua elaboração no séc. XIX: execução de serviços sem ônus financeiro para a Administração.

Mediante a concessão de serviço público, a Administração atribui a um particular encargos que lhe são próprios. Assim, o concessionário realiza incumbência que o ordenamento destina ao órgão público; a concessão envolve, portanto, atividades ou interesses que não podem ficar no âmbito da autonomia privada porque são reservados aos poderes públicos. O serviço é concedido, mas permanece serviço público; a concessão não configura abandono, desligamento total.

2.2 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

2.2.1 Conceitos Gerais

Conforme a UNIÃO EUROPÉIA (2003, p. 17), uma Parceria Público-Privada (PPP) é uma parceria entre os setores público e privado, com o objetivo de executar

um projeto ou serviço tradicionalmente oferecido pelo setor público. As Parcerias Público-Privadas (PPPs) reconhecem que ambas as partes têm determinadas vantagens com relação à outra na execução de tarefas específicas. Ao permitir que cada setor faça aquilo para o que está mais capacitado, os serviços públicos e de infra-estrutura podem ser fornecidos de forma mais economicamente eficiente. Sendo assim, o objetivo geral das PPPs é estruturar o relacionamento entre as partes, de forma que os riscos sejam suportados por aqueles mais capacitados a controlá-los e que seja obtido um maior valor com a exploração das habilidades e competências do setor privado.

As PPPs apresentam diversas vantagens reconhecidas a serem exploradas pelo setor público. Elas incluem a possibilidade de se levantar um financiamento adicional em um ambiente de restrições orçamentárias, fazer o melhor uso da eficiência operacional do setor privado para reduzir os custos e aumentar a qualidade para o público, além da capacidade de acelerar o desenvolvimento de infra-estrutura.

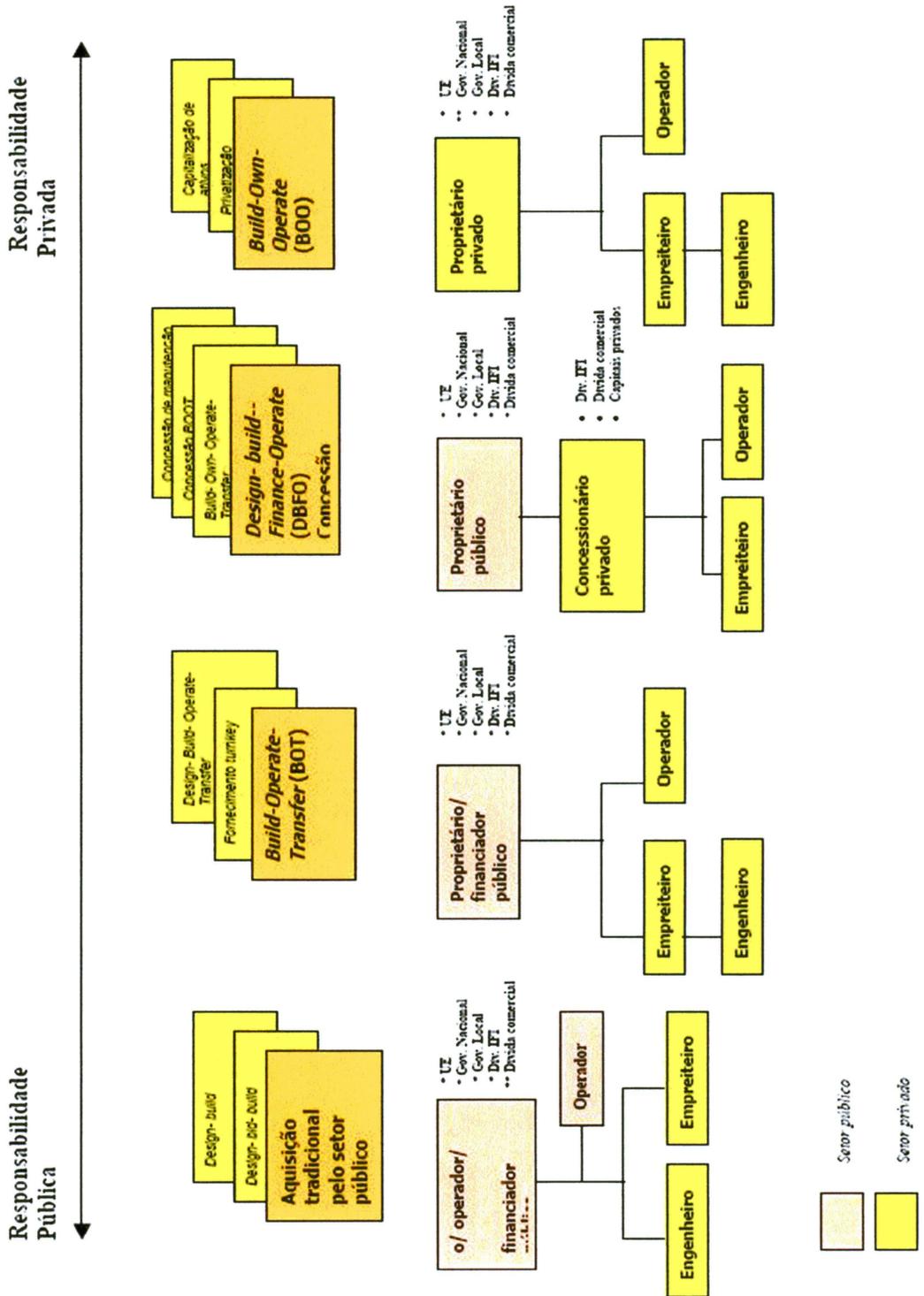
Os arranjos de PPP surgem de várias formas e constituem ainda um conceito em evolução, que deve ser adaptado às necessidades e características individuais de cada projeto e de cada parceiro. PPPs bem-sucedidas requerem legislação e estrutura de controle eficientes e que cada parceiro reconheça os objetivos e as necessidades do outro.

Embora os benefícios das parcerias em PPP com o setor privado sejam claros, tais relacionamentos não devem ser encarados como o único curso de ação possível que, com efeito, seja complexo para projetar, implementar e operar. Estão disponíveis diversas fontes alternativas de financiamento, inclusive arranjos institucionais “público-público”, que não devem ser desprezadas na esperança de que as PPPs ofereçam uma solução milagrosa.

Embora a premissa de que o setor público é responsável pela prestação dos serviços básicos continue profundamente enraizada em muitos países, os métodos pelos quais esses serviços são criados, adquiridos e entregues estão mudando. Isso reflete uma maior necessidade e desejo de que o setor público trabalhe com o setor privado e tire proveito de seus benefícios. Existem inúmeras opções para se envolver o setor privado no financiamento, desenvolvimento físico e operação de projetos de

transportes e meio ambiente, tradicionalmente sob domínio do setor público. As abordagens de PPPs estão distribuídas ao longo de um espectro como ilustra o quadro a seguir. De um lado, o setor público assume toda a responsabilidade pelo financiamento, construção, operação e manutenção dos ativos, com a responsabilidade de assumir todos os riscos associados. No outro extremo, o setor privado assume todas essas responsabilidades. A maioria esmagadora das abordagens de PPP se situa no meio do espectro, com a divisão de riscos e responsabilidades entre o setor público e os seus parceiros privados, segundo seus pontos fortes e fracos.

FIGURA 1 - PPPS - RESPONSABILIDADES X MODELOS



FONTE: UNIÃO EUROPÉIA (2003, p. 19).

É essencial reconhecer também que a nomenclatura utilizada para descrever o processo de parcerias ainda não foi padronizada. Existem diversos termos que são freqüentemente utilizados de forma intercambiável como: *turnkey* e BOT (*build-operate-transfer*: construir, operar, transferir). Existem também alguns termos que são usados livremente e que podem ser aplicados a situações fundamentalmente diferentes. BOT, por exemplo, pode ser aplicado para descrever aquisições que envolvam financiamento privado, assim como aquelas que não o envolvam.

Surgindo no cenário internacional, novas maneiras para organizar e gerenciar a infra-estrutura de transportes, sejam elas de propriedade pública, privada ou mista. (LASTRAN, 2005)

PATITUCCI (2001, p. 66) e NCPPT (2005) relacionam os modelos de parceria mais utilizados em diversos países, em vários estudos realizados para concessões, inclusive de rodovias que são:

- a) *Régie Interessée*: o setor privado, sob contrato, atua em nome do Poder Público; não recebe tarifas, mas pagamentos do Poder Público e não assume riscos;
- b) *Affermage* (também denominado de *leasing* na França): o setor privado, sob contrato, conserva, opera e cobra tarifas; retém parcela da receita e repassa o restante ao Poder Público; o governo detém a propriedade dos bens;
- c) DBFOT (*Design-Built-Finance-Operate-Transfer*): baseia-se na teoria de que o setor privado é mais eficiente no gerenciamento de recursos devidos às rodovias; aqui, a iniciativa privada define, constrói, financia, administra e retorna ao Estado a rodovia construída;
- d) DBOT (*Design-Built-Operate-Transfer*): o investimento é pago pelo investidor, mas o Estado é o proprietário; o investidor faz o projeto, a manutenção e a operação do negócio durante o período da concessão;
- e) BOT (*Built-Operate-Transfer*): mecanismo clássico de concessão de direito de construção, exploração e prestação de um serviço por um período determinado, ao fim do qual o projeto retorna às mãos do Estado; é o meio

- mais utilizado em concessões no Brasil; as concessões não têm incluído a fase *build*, no sentido literal, o que facilita os processos;
- f) BTO (*Build-Transfer-Operate*): nesse caso, o setor privado constrói o empreendimento e entrega ao Estado que, por sua vez, concede à mesma empresa privada, ou a outra, o direito de exploração;
 - g) BOO (*Build-Own-Operate*): análogo ao BOT, sendo que a propriedade do projeto é totalmente privada, ou seja, não há retorno do empreendimento ao Estado; o investidor retém a propriedade, operando com perpetuidade através de uma *franchise* com término indeterminado;
 - h) BOOS (*Build-Own-Operate-Sell*): ao final do período de *franchise*, o Estado paga um valor residual ao investidor;
 - i) BOOT (*Built-Own-Operate-Transfer*): é como o BOOS, mas não há pagamento de valor residual ao investidor;
 - j) BOTT (*Built-Own-Train-Transfer*): o investidor oferece treinamento antes de transferir o negócio para o Estado;
 - k) BBO (*Buy-Built-Operate*): no caso em que o Estado possui algum ativo em operação e deseja vendê-lo ao setor privado, contra a obrigação de expansão e operação por este;
 - l) LDO (*Lease-Develop-Operate*): o Estado concede um ativo existente ao setor privado, exige a realização de melhorias e pequenos investimentos, em geral de recuperação, e firma um contrato de operação privada;
 - m) CAO – (*Contract-Add-Operate*), *Super Turnkey* e *Operation and Maintenance Contract*: constituem formas de terceirização dos serviços públicos, podendo englobar a realização de pequenos investimentos, não caracterizando concessão.

Estas diferentes formas envolvem desde concessão total, ou seja, o bem não retorna à propriedade do estado, o chamado BOO (*Buy-Own-Operate*), ao contrato para atuar em nome do Poder Público, sendo ele remunerado, sem cobrança de tarifas (*Régie Interressée*).

No Brasil, quase todas as concessões se enquadram no sistema LDO (*Lease, Develop, Operate*), onde o Estado concede um ativo existente ao setor privado, exige a realização de melhorias e investimentos, em geral recuperação, e firma um contrato de operação privada. (LASTRAN, 2005)

Nas concessões rodoviárias brasileiras, a opção de investimentos na infraestrutura rodoviária, considerando a parceria público-privada, é o modelo BOT (*Build-Operate-Transfer*) (PATITUCCI, 2001, p. 68), observando que em alguns casos o sistema mescla o LDO (*Lease-Develop-Operate*) com o BOT (*Build-Operate-Transfer*), ficando o concessionário com a responsabilidade de construir trechos novos ou ampliar os existentes (LASTRAN, 2005).

2.2.2 Experiência no Reino Unido

SEMINÁRIO TÉCNICO PPP (2004, p. 5) narra que as PPPs foram lançadas no Reino Unido durante a recessão em 1992 e parte de seu apelo foi tratamento contábil “fora do balanço”. Assim, à medida que a economia do Reino Unido se recuperou e a análise das PPPs se tornaram mais investigativas, o “*value for money*” – custo benefício – se tornou o principal argumento das PPPs.

Fatos significativos na experiência britânica são que aproximadamente 50 bilhões de libras foram investidos em PPP, mais de 600 contratos PPPs já foram assinados, 275 projetos estão em funcionamento, aproximadamente 4 bilhões de libras de novos projetos estão em fase de contratação e as PPPs representaram 11% do total do investimento global do setor público durante 1998-2004.

Poucas áreas ficam “fora dos limites” daqueles que fazem as políticas das PPPs no Reino Unido; assim as PPPs estão realizando: instalações militares, sistemas de TI, iluminação pública, escolas, instalações esportivas, estradas e pontes, sistemas de ferrovias leves, gerenciamento de resíduos, habitação de baixa renda, acomodações, universidades e prédios governamentais.

Os contratos apresentam estruturas típicas de contrato de longo prazo (20-40 anos) entre um órgão público e o contratante PPP (geralmente uma Sociedade de

Propósito Específico). Projeto, financiamento e construção/reforma de obras é de responsabilidade do contratante PPP. O contratante PPP também fornece serviços a partir dos ativos do projeto ao longo da vigência do contrato. O órgão público paga uma taxa de ajuste de desempenho durante o período do serviço e também pode contribuir com ativos (ex.: terra, direitos de exploração), e, finalmente, a obra reverte à propriedade e controle do órgão público quando do término do contrato PPP.

E, assim como no Reino Unido, estão sendo implementados com sucesso em vários países como: França, Espanha, Itália, Japão, Alemanha, Portugal, Suécia, Hungria, Holanda, Grécia, Noruega, Polônia e Austrália; também já estão sendo ativamente estudados em suas políticas e esquemas de PPPs em: Singapura, Malásia, Canadá e Romênia

2.2.3 Panorama das Parcerias Público-Privadas no Brasil

A percepção de mudanças no Brasil, descrita por SEMINÁRIO (2005, p. 4), apresenta o desenvolvimento do tema PPPs a partir da experiência internacional iniciando novos estudos em 2001, acolhendo missões internacionais em suporte político de alto nível em 2002, apoio do BID à redação da primeira proposta de projeto de lei e missão do governo federal ao Reino Unido em 2003, discussão com aprimoramento do texto inicial e conseqüente tramitação, aprovação e sanção presidencial da Lei n.º 11.079 em dezembro de 2004, após amplo debate no Congresso Nacional.

Pode-se observar na Figura 2, a seguir, as correlações entre os marcos legais e as modalidades de contratação por Concessões, Contratos PPP e Contratação de Obras Públicas, e suas respectivas fontes de geração de renda, explicitando o espaço para os Contratos PPP em condição intermediária em um espaço de convivência institucional com limites definidos, oportunizando ao Poder Público e a iniciativa privada uma nova opção já consagrada pela experiência em vários países e que tem forte apoio de agências e organizações internacionais.

FIGURA 2 – PPPS - APLICABILIDADE DOS MARCOS LEGAIS NO BRASIL



FONTE: SEMINÁRIO (2005, p. 9).

Conforme SEMINÁRIO TÉCNICO PPP L (2005, p. 5), as PPPs só devem ser utilizadas em último caso, pois não substituem todas as demais concessões e permissões, em que permanece a necessidade de auto-sustentação e que, por não serem auto-sustentáveis por definição, os demais casos podem ter outras engenharias financeiras melhores.

MING (2004) apresenta de imediato dois problemas para as PPPs no Brasil. Em primeiro lugar, a baixa credibilidade do governo em honrar contratos que poderão durar algumas décadas, especialmente quando a oposição assume o cargo deixado por quem fez a concessão do serviço público; o segundo problema é o pretexto que abre para que um governo qualquer gaste demais e fuja dos compromissos impostos pela lei de responsabilidade fiscal. A nova Lei n.º 11.079 prevê quatro regras que procuram resolver esses problemas:

- a) apenas projetos de valor superior a R\$ 20 milhões podem ser objeto de PPPs, nível que tende a evitar abusos nos municípios pequenos;
- b) o governo não pode gastar nas PPPs mais do que 1% de sua receita líquida anual;

- c) a empresa participante tem de colocar pelo menos 20% em recursos próprios;
- d) o Fundo Garantidor de Parcerias Públicas (FGP) garante que o setor público honrará sua parte no contrato.

Assim, os primeiros passos para a implementação das PPPs no Brasil estão sendo dados e é provável a demora de alguns anos para sua maturidade, a exemplo do Reino Unido, conforme SEMINÁRIO TÉCNICO PPP (2004, p. 25).

SOLIANI e SCOLESE (2004) apresentam a situação brasileira, após sancionada a Lei das PPPs. Segundo o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Lei só terá resultados concretos a partir de 2005, pois ainda é necessária a sua regulamentação, a seleção dos projetos viáveis e abertura das concorrências, antes que os investimentos de fato aconteçam. O Ministério do Planejamento pré-selecionou 23 projetos que estão no Plano Plurianual (PPA) para avaliar a possibilidade de licitá-los dentro das novas regras. O investimento para realizá-los é estimado em R\$ 13,067 bilhões. A maioria dos empreendimentos (19) são obras para facilitar o escoamento das exportações e interligar centros econômicos, construção de estradas e ferrovias, melhoria nos portos. Mas nem todos devem ser feitos com base nas PPPs.

A seleção final dos projetos será baseada em quatro critérios: prioridades de desenvolvimento (obras que melhorem a logística de escoamento da produção); o interesse da iniciativa privada; a qualidade do próprio projeto e a capacidade de geração de receitas.

As PPPs são uma nova modalidade de concessão para obras necessárias ao desenvolvimento do país, mas cujo retorno econômico pode não ser suficiente para estimular a iniciativa privada a assumir o empreendimento sozinha.

Para garantir que a nova concessão não implicará desequilíbrios fiscais, a PPP limita o gasto do Estado em contraprestações a 1% da receita líquida (total arrecadado menos as transferências obrigatórias). No Orçamento de 2005, esse percentual significaria cerca de R\$ 3 bilhões para o governo federal.

Além de precisar aprofundar os estudos de viabilidade econômica, o governo ainda precisa regulamentar a Lei e instituir formalmente o Fundo Garantidor para dar início ao primeiro processo de concorrência.

2.3 EXPERIÊNCIAS DE CONCESSÕES RODOVIÁRIAS EM OUTROS PAÍSES

PATITUCCI (2001, p. 76) destaca que cada país possui peculiaridades, tanto institucionais como econômicas e regionais, que geram uma modelagem de concessão com características bem específicas, mas que podem ser adequadas à realidade brasileira.

Assim, apresentam-se as experiências européia, americana e latino-americana. A importância dessas experiências para a pesquisa fundamenta-se no fato de perceber o papel do Estado perante essa nova modalidade de parceria público-privada.

Na Europa, os contratos de concessão para construção ou duplicação de auto-estradas de grande fluxo, rodovias, pontes e túneis, associados à cobrança de pedágios, são utilizados há bastante tempo. Países como Itália, Espanha, Grécia, Portugal e Áustria operam auto-estradas nesse esquema há décadas.

Segundo levantamento da ASECAP (2004(b), p. 4), que abrange 14 países europeus, totalizam 23.326,8 km os túneis e rodovias concessionadas gerenciadas por mais de 120 empresas públicas e privadas, sendo a França, a Itália e a Espanha os países com as maiores malhas rodoviárias.

TABELA 1 – CONCESSIONÁRIAS E AUTO ESTRADAS CONCESSIONADAS
NA EUROPA – 2004

Países Membros ASECAP	Concessionárias	Extensão (km)
Áustria	5	2.000,00
Bélgica	1	1,40
Croácia	3	731,20
Dinamarca	2	34,00
Espanha	30	2.612,20
França	11	7.895,90
Grécia	1	916,50
Hungria	2	539,00
Itália	24	5.593,30
Noruega	33	775,00
Portugal	4	1.244,00
Sérvia	1	603,30
Eslovênia	1	381,00
Ucrânia	1	0,00
Total ASECAP	119	23.326,80

FONTE: ASECAP (2004(b), p. 10).

Até o primeiro semestre do ano de 2003, em 13 países da América Latina, a malha rodoviária concessionada totalizava 35.112 km de rodovias (243 concessões). Contando que existem aproximadamente 3,5 milhões de quilômetros de estradas interurbanas na região, 1% delas estão concessionadas. A realidade das concessões é muito diferente de um país para outro, desde alguns que já têm avançado na implementação até outros que ainda não iniciaram tal processo, como pode-se ver na Tabela 2.

TABELA 2 – CONCESSÕES RODOVIÁRIAS NA AMÉRICA LATINA ATÉ JUNHO DE 2003

PAÍS	CANTIDAD	ESPECIALES*	TOTAL (KM)
Argentina	32	7	10.799
Brasil	36	2	9.709
Chile	24	5	2.440
Ecuador	6	1	1.312
Colombia	15	--	2.399
Costa Rica	1	--	86
Guatemala	1	--	23
México	115	41	6.027
Panamá	2	--	104
Paraguay	1	--	140
Perú	2	--	289
R. Dominicana	3	1	212
Uruguay	5		1.572
Total	243	57	35.112

FONTE: IBCE (2005).

NOTA: * Especiais: inclusos nos totais, referem-se a pontes e túneis, e seus acessos.

2.3.1 França

A ASECAP (2004(a), p. 32) relata que na França o sistema rodoviário foi baseado no princípio de obras e concessão de serviços públicos (construindo e operando), de acordo com lei de 18 de abril de 1955, iniciando com uma rede de 85 km e ultrapassando 7000 km nos dias de hoje.

O acordo de concessão, complementado com termos específicos de referência, é um contrato pelo qual o Estado (a autoridade concedente) deixa para as companhias concessionárias todas as responsabilidades para construção e exploração das rodovias.

As concessões rodoviárias francesas são governadas por lei privada e as concessionárias pagam ao Estado as taxas de planejamento do uso do solo. Algumas são completamente privadas, mistas e de propriedade governamental, assim a malha rodoviária é dividida entre seis companhias mistas (AREA, ASF, ESCOTA, SANEF, SAPN, e SAPRR), uma companhia privada (COFIROUTE) e duas concessionárias públicas que operam rodovias e túneis internacionais (ATMB e SFTRF).

O prazo de concessão era anteriormente de 35 anos, mas várias medidas legislativas têm estendido o prazo inicial que deverão terminar entre 2028 e 2032 para a maioria das companhias. Para novas concessões, o prazo pode variar de 50 até 70 anos. A concessão reverte para a autoridade concedente nos termos do contrato. No início do sistema, o Estado estava envolvido no financiamento e garantias, mas desde a última reforma, de 2000, o Estado não pode mais conceder garantias, porém subsídios públicos podem ser concedidos em novas concessões.

Até as políticas de empréstimo são avaliadas e determinadas companhias públicas não são livres para tal matéria, com exceção da ASF, que é uma empresa mista, e as demais companhias privadas.

Nas concessões francesas são requeridos projeto, construção, manutenção, desenvolvimento e operação da infra-estrutura. Também são exigidos serviços anexos.

Entretanto, não há nenhuma obrigação de ajustar ou ampliar a infra-estrutura de acordo com o volume de tráfego, a menos que este seja especificamente firmado nos termos de referência.

Porém, o Estado planeja a operação em um plano nacional rodoviário, selecionando rotas, determinando regras técnicas abrangendo projeto e construção, harmonizando os níveis de serviços, as condições gerais de operação e os controles de pedágios.

2.3.2 Itália

A AISCAT (2003) apresenta o tema na Itália onde a concessão de rodovias, do tipo construção e gestão de operação pública, vêm sendo utilizada desde a primeira

auto-estrada *Milano Laghi*, em 1925, com algumas características (como o pedágio), mantidas até hoje para a auto-estrada italiana.

A primeira legislação geral ao instituto de concessões é a Lei n.º 1137, de 1929, a qual é de grande importância por ter estabelecido não somente o interesse público, mas também por ter permitido a participação privada. Sucessivamente, neste terreno normativo, foram adotadas várias leis especiais, promovendo e disciplinando o assunto até hoje.

Nos anos 50, a Lei n.º 463 (*Legge Romita*), de 1955, representou, no primeiro momento, a programação setorial e reguladora para rodovias, caracterizada pela escolha do sistema de concessão como instrumento principal para construção da rede rodoviária na Itália. Com tal legislação, em particular, é procedida a definição de uma série de aspectos do relacionamento concedente-concessionário cuja determinação era originariamente remetida para autonomia das partes.

De acordo com a base essencial deste tal sistema normativo, entre os anos 50 até a primeira metade dos anos 70, a Itália construiu uma rede rodoviária pedagiada das mais importantes da Europa. Sucessivamente, a Lei n.º 287, de 1971, faz parte da legislação de promoção da construção de rodovias.

A evolução da legislação italiana sobre a matéria, segundo um cenário conforme os princípios comunitários, foi revisada em particular com a Lei 109/94 (*Legge Merloni*) e sucessivas modificações – atualmente em vigor – com a qual prevê o envolvimento do Poder Público nas concessões aconteçam exclusivamente no caso em cujo objeto, além da execução, também do gerenciamento de operação e estabelece que o único procedimento admitido é o da licitação privada.

ASECAP (2004(a), p. 46) relata que 100% das 25 companhias concessionárias são privadas ou mistas, e as concessões retornam para o poder concedente ao fim do período de vigência. Os contratos são providos de um quadro detalhado dos direitos e obrigações de cada uma das partes.

A ANAS é a agência nacional responsável pela rede rodoviária nacional, para estradas não concessionadas, e concede as concessões para rodovias pedagiadas.

Nenhuma garantia do governo é fornecida. Financiamentos públicos são decididos caso a caso, dependendo das condições locais e benefícios sociais esperados, quando o investimento não pode ser pago somente pelos rendimentos gerados pelo tráfego. Não existem obrigações especiais ou cotas predefinidas para estes casos.

Concessionárias são livres para determinar suas políticas de empréstimos.

De conformidade como o contrato, as concessões são responsáveis por:

- a) construir, manter e implementar importantes seções das rodovias, incluindo praças de pedágio;
- b) organizar, manter informado o usuário e prestar serviços de assistência;
- c) atender os clientes como especificado pela autoridade concedente;
- d) fornecer a ANAS as informações relevantes necessárias para assessorar o favorável desenvolvimento da concessão, de conformidade com previsto em contrato.

Além disso, a concessionária deverá:

- a) aplicar e ajustar os valores de pedágio, de acordo com a fórmula estabelecida nos termos da concessão (fórmula *Price-Cap*);
- b) estabelecer bases para ocupação e uso das áreas adjacentes à rodovia, por subcontratados;
- c) vender publicidade, de conformidade com a lei italiana, isto é, sem que sejam visíveis pelos motoristas na rodovia;
- d) instalar e prover rede de telecomunicação.

A fim de proteger o nível de serviços de infra-estrutura, a sinalização pode ser alargada dentro das áreas da concessão, com a concordância da autoridade (ANAS).

2.3.3 Canadá

PFI (2005) apresenta o Canadá com 8.000 quilômetros de costa a costa de St. John a Victoria, como segunda maior nação do mundo e o 35º em população. Sua fragmentação política é um dos fatores principais em seu mercado tão aberto para PPP e de infra-estrutura. O governo federal, os 13 governos das províncias ou territórios, e

as centenas de governos municipais, junto com uma miríade das autoridades e das agências, cada uma têm seus próprios mandatos, governos e ciclos sobrepondo. Isto faz um desafio o financiamento e a conclusão de grandes projetos.

Apesar disto, um significativo número de negócios em infra-estrutura tem sido feitos em parcerias público-privado, e tal situação sugere um substancial mercado em desenvolvimento nesta área.

Projetos privados no setor de transportes têm estabelecido a característica do mercado de PPP desde os anos 80.

Segundo MANDAR¹ citado por SOUZA (1997), a única província que desde 1988 tem privatizada a totalidade de seu programa de manutenção é *British Columbia*. O processo teve início em 1988 com a assinatura de contratos de três anos de duração. Após este período, mais precisamente 1991 e 1992, foi negociado mais um período de 3 anos de exploração de rodovia.

MANDAR segue descrevendo a experiência realizada pelo Canadá, segundo a qual o processo de licitação, negociação e adjudicação de cada contrato leva em torno de 130 dias para ser efetuado. Destes, 18 dias são para a notificação pública e a apresentação de propostas preliminares; 7 dias para a avaliação da oferta; 35 dias para o detalhamento da proposta; 7 dias para nova avaliação; 21 dias para negociação e 42 dias para acertar os últimos detalhes do contrato, assinatura do contrato e finalmente o início das atividades. Todos os contratos têm uma cláusula de renovação por mais dois anos. Estes contratos de renovação geralmente exigem do concessionário uma série de cumprimentos, dentre eles: uma política de constante reavaliação das normas de manutenção da rodovia e obras de arte e garantia de emprego para os funcionários que participam no contrato anterior.

Na primeira experiência de concessão de rodovias, os 28 contratos efetuados forma adjudicados a 20 concessionários. No segundo período, os 28 contratos fechados foram adjudicados a 18 concessionários privados. Em ambos períodos, admitiu-se apenas 3 contratos por operador.

¹ MANDAR, Allan F. **La experiencia canadiense em privatizacion del mantenimiento vial**. Popayán: Delcan Internacional Corporation, 1993.

O Ministério de Transportes reconhece que atualmente o nível de manutenção está mais consistente em grande parte devido ao melhor controle e supervisão gerencial e administrativa. (MANDAR apud SOUZA, 1997).

No TAC (2001) constatou-se que vários estudos efetuados por municípios, províncias, governo federal e instituições privadas demonstram que a necessidade de manter e desenvolver infra-estrutura de transportes excede em muito a capacidade financeira dos poderes públicos. Não se pode ignorar o modelo de parceria pública-privada, e, independente do setor público ou privado, há o reconhecimento da necessidade e da busca de novas alternativas para desenvolvimento e gerenciamento para efetivo provimento da necessária infra-estrutura no Canadá.

2.3.4 Argentina

DELGADO (1998) mostra que, a partir de 1990, a infra-estrutura rodoviária argentina tem modificado algumas de suas características predominantes das últimas cinco décadas.

ESTACHE e CARBAJO (1996) relatam que, antes do início das concessões, a Argentina tinha uma malha rodoviária consistente, mas com manutenção deficiente causada pelo arrocho no investimento público e os altos custos do setor público de construção e manutenção.

LEE², citado por SOUZA (1997), complementa afirmando que a malha rodoviária existente, elaborada com os recursos do Estado, concretizou sua estruturação administrativa e financeira em meados de 1932, através do advento da *Dirección Nacional de Vialidad*, e com a implementação através da lei de um fundo (*fondo vial*), para o qual se creditavam os recursos oriundos da arrecadação de um imposto sobre o consumo de combustíveis, e à conta do qual se financiava a construção de rodovias públicas este sistema era semelhante ao encontrado no Brasil.

² LEE, Shu Han. **Concessão de Rodovias à Iniciativa Privada** – Critérios para Limitação de Tarifas em Processos de Licitação. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Departamento de Pós Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996.

DELGADO (1998) mostra que a mudança mais relevante tem sido a sensível redução dos investimentos públicos devidos – em grande parte – pelas exigências fiscais relacionadas tanto com os picos hiperinflacionários como com a mudança no modo de financiamento estatal ,a partir da implementação da conversão do peso o em 1991.

Neste ponto, se incorporou capital privado de risco ao setor rodoviário através da concessão da operação e manutenção das rodovias nacionais existentes e da construção, operação e manutenção de novas estradas. Neste último grupo se encontram os acessos da cidade de Buenos Aires e projetos BOT, como a conexão física entre as cidades de Rosário (província de Santa Fé) e Victoria (província de Entre Rios) e o terceiro anel de Buenos Aires (Autopista Parque Presidente Perón).

Simultaneamente, foram desativados os esquemas de tributação específica (em particular, sobre os combustíveis líquidos) que financiaram tradicionalmente a rede rodoviária argentina; atualmente, as estradas nacionais não concessionadas são mantidas por fundos provenientes das rendas gerais, e, em anos recentes, pelo incremento da dívida pública internacional (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Europeu de Investimentos).

O crescimento econômico, e, em especial, o incremento do comércio do MERCOSUL com o Brasil, em particular, estão acelerando a demanda de novas estruturas rodoviárias. O transporte rodoviário cresce acima da média dos outros meios de transportes como ferroviárias, marítimas e fluviais.

Como não poderia ser de outra forma, as mudanças operadas modificaram a estrutura de incentivos das empresas privadas, em especial com o surgimento massivo da figura do concessionário rodoviário proveniente dos antigos empreiteiros de obras públicas, e o conceito de risco, embora limitado, foi dando forma às decisões privadas de investimento.

ESTACHE e CARBAJO (1996) relatam que, na primeira onda de privatização, o governo concessionou cerca de um terço do sistema rodoviário em prazo de concessão de 12 anos, em 1989; iniciado em 1990, focou um programa de manutenção, recuperação e melhorias, com receita através de cobrança de pedágio. As concessionárias foram, inicialmente, obrigadas a repassar parte da receita ao Estado, pelo uso da infra-estrutura rodoviária durante o ciclo da concessão.

Em 1992, o governo iniciou a segunda onda de concessões, para manutenção, operação e implementação de três acessos rodoviários estratégicos em Buenos Aires, além de uma quarta concessão sem direito a cobrança de pedágios foi negociada com empreiteira que estava construindo uma rodovia sob contrato público por muitos anos.

LEE, citado por SOUZA (1997), avalia que, na Argentina, praticamente todas as concessões feitas pelo Poder Público concedente são comandadas pelo governo federal, visto que as Províncias não tiveram a competência ou estrutura suficiente para regular e fiscalizar as rodovias concessionadas.

2.4 CONCESSÕES RODOVIÁRIAS NO BRASIL

2.4.1 Histórico e Situação Atual

FERNANDES (2005) inicia o panorama nacional com a Independência do Brasil em 1822 como o primeiro passo para organizar o Estado brasileiro.

Já no século 20, a década de 30 inaugurou uma fase nacional desenvolvimentista. Durante o governo Vargas, iniciou-se uma política voltada ao desenvolvimento da infra-estrutura rodoviária no País. Em 1937, foi criado o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER).

A década de 70 foi um período de grande crescimento econômico, mas com mudanças substanciais quanto ao panorama do setor rodoviário brasileiro.

Os anos 80 foram marcados pelo aumento da dívida externa, inflação e a desaceleração do crescimento. A partir desta década, a administração do setor rodoviário passou a sofrer restrições orçamentárias cada vez maiores.

Nos anos 90, deu-se início à política neoliberal. A partir de 94, a Reforma do Estado é apresentada à população como fator essencial para a modernização do país, à estabilização e a retomada do crescimento econômico. Neste período, também houve uma tentativa do Governo em alavancar recursos através do selo-pedágio e dos impostos sobre importação de petróleo, para viabilizar recursos na área de infra-estrutura de transporte, mas, que não tiveram resultado.

Deve-se considerar que, entre 1956 e 1980, a malha rodoviária federal pavimentada aumentou mais de 17 vezes, com um crescimento médio anual de cerca de 12,0% e que os montantes de recursos que eram destinados pela União ao setor rodoviário – atingiam cerca de 2,5 bilhões de dólares/ano no início da década de 80, foram reduzidos para cerca de 0,4 bilhões de dólares/ano entre 1990 e 1994.

A Constituição de 1988 sepultou o modelo anterior de financiamento do setor rodoviário nacional, ao vedar a vinculação dos recursos tributários. O resultado de todo este processo foi a gradativa deterioração das condições das rodovias, sendo a manutenção e conservação físicas da rede rodoviária conduzidas de forma precária e insuficiente.

ANTT (2004, p. 9) relata que a discussão a respeito da implantação de um processo de concessões rodoviárias privadas no Brasil iniciou-se em 1993, com a publicação de Editais pelo DNER de cinco trechos, totalizando 1.480,20 km.

E a ANTT (2005(a)) continua com o processo de delegação aos estados. Para o Rio Grande do Sul, foram transferidos 1.253,5 km de Rodovias Federais integradas a 674,3 km de Rodovias Estaduais (também privatizadas). Já no Paraná foram transferidos 1.754,0 km de Rodovias Federais integradas a 581,3 km de Rodovias Estaduais, que estão sob concessão.

A Tabela 3 apresenta informações gerais sobre as atuais concessões federais.

TABELA 3 – PRIMEIRA ETAPA DO PROGRAMA DE CONCESSÕES RODOVIÁRIAS

RODOVIA	CONCESSIONÁRIA	EXTENSÃO (KM)	DATA DO CONTRATO	PRAZO (ANOS)	INVESTIMENTOS PREVISTOS R\$ MILHÕES
Ponte Rio-Niterói	Ponte S.A.	13,2	Dez/94	20	223
Rio – Juiz de Fora	Concer S. A.	179,7	Out/95	25	1.667
Rio – São Paulo	NovaDutra S.A.	406,8	Nov/95	25	831
Rio - Teresópolis	CRT S. A.	144,4	Nov/95	25	1.788
Osório – P. Alegre	Concepa S. A.	112,3	Mar/97	20	28
Pólo Pelotas – BR/116/293/392	Ecosul S. A.	623,8	Jul/97	20	227
Total		1480,20			4.764

FONTE: - ANTT (2004, p. 9).

ANTT (2004, p. 10) observa que, a partir do lapso temporal entre o início do procedimento licitatório até o início da cobrança de pedágio, transcorreram cerca de 3 anos.

E a ANTT (2005(a)) mostra que esta parceria entre o governo federal e os governos estaduais deu continuidade ao processo de descentralização das atividades do Estado na área de transporte, transferindo à iniciativa privada a prestação de determinados serviços que, apesar de serem essenciais à sociedade, não precisariam, necessariamente, ser oferecidos pelo poder público. Essa transferência de responsabilidade vem possibilitando ao Estado a alocação de maiores verbas para as atividades sociais, estas indelegáveis.

O Programa de Concessões de Rodovias Federais começou a ser implantado com a licitação dos cinco trechos que haviam sido pedagiados diretamente pelo Ministério dos Transportes, enquanto estudos eram realizados para identificar outros segmentos considerados técnica e economicamente viáveis para inclusão no Programa. Inicialmente, foram analisados 17.247 km de rodovias, dos quais 10.379 foram considerados viáveis para concessão e 6.868 km viáveis somente para a concessão dos serviços de manutenção.

Em 1997/8 esse estudo foi revisto, mediante empréstimos externos ou dotações orçamentárias do DNER, incluindo-se no Programa trechos que estavam em obras de duplicação (BR-381/MG/SP entre Belo Horizonte e São Paulo, bem como todo o Corredor da BR-116/SP/PR, BR-376/PR e BR-101/SC, entre São Paulo, Curitiba e Florianópolis), e excluindo outros trechos, que eram objeto de programas de restauração e ampliação de capacidade.

A promulgação da Lei n.º 9.277, de maio de 1996 (denominada Lei das Delegações), criou a possibilidade de Estados, Municípios e o Distrito Federal em solicitar a delegação de trechos de rodovias federais para incluí-los em seus Programas de Concessão de Rodovias. A Portaria n.º 368/96, do Ministério dos Transportes, estabeleceu e definiu os procedimentos para a delegação de rodovias federais aos estados dentre outras definições.

Entre 1996 e 1998 foram assinados Convênios de Delegação com os Estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Minas Gerais. O Estado de Mato Grosso do Sul, ainda em 1997, assinou Convênio de Delegação visando a construção de uma Ponte sobre o Rio Paraguai na BR-262/MS. Esta ponte foi financiada com recursos do Fundo Financeiro dos Países da Bacia do Prata (FONPLATA), e está sendo explorada mediante a cobrança de pedágio para amortização do financiamento.

Trechos de rodovias federais dos estados de Goiás e do Pará foram incluídos no Programa, para serem delegados e concedidos. Os estudos demonstraram que os trechos, tal como apresentados, não tinham viabilidade para concessão e por isso foram retirados do Programa.

Face às dificuldades para implementação dos programas estaduais, através da Resolução n.º 8, de 5 de abril de 2000, o Conselho Nacional de Desestatização - CND recomendou “a revisão do Programa de Delegação de Rodovias Federais, de que trata a Lei n.º 9.277/96”, e autorizou o Ministério dos Transportes a “adotar medidas necessárias à unificação da política de concessões rodoviárias”. Em função dessa autorização, o Ministério dos Transportes, analisando o desempenho dos estados na implantação e gestão de seus Programas, decidiu:

- a) denunciar os Convênios de Delegação de Rodovias Federais ao Estado de Minas Gerais;
- b) sub-rogar à União os contratos de concessão do Pólo de Pelotas, devido à denúncia dos respectivos Convênios pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, que passou a integrar o grupo de concessões administradas diretamente pelo Ministério dos Transportes;
- c) denunciar o Convênio de Delegação das Rodovias Federais que compõem o Pólo do Complexo Metropolitano (Polão) com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul e avocar o processo licitatório, paralisado há dois anos sem decisão final do Estado.

A delegação para os estados e municípios ampliou o quadro das concessões rodoviárias no Brasil, formando, até 2004, um novo perfil do setor de concessionárias e operadoras, conforme os dados divulgados pela ANTT (2005(b)):

- a) extensão total pedagiada – 10.352,65 km:
 - administrada pela iniciativa privada: 9.547,10 km;
 - administrada por operadoras: 805,55 km.
- b) nº de trechos pedagiados: 42 trechos:
 - nº total de concessões (iniciativa privada): 36 concessionárias;
 - nº total de operadoras: 06 operadoras.
- c) concessões privadas:
 - nº total de concessões (iniciativa privada): 36 concessionárias;
 - extensão total concedida (iniciativa privada): 9.547,10 km.
 - número de concessões federais: 06; estaduais: 29; municipais: 01;
- d) operadoras:
 - nº de operadoras de pedágio: 06 operadoras
 - extensão total administrada por operadoras: 805,55 km
 - São Paulo (DERSA e DER): 02; Paraná (DER): 01; Rio Grande do Sul (DAER): 01; Ceará (AMC-Ponte/CE): 01; Mato Grosso do Sul (DER): 01.

TABELA 4 – CONCESSIONÁRIAS E OPERADORAS DE RODOVIAS NO BRASIL

UF	Nº	Concessionária	Instância (Federal, estadual ou municipal)	Cidade (sede)	Praças de Pedágio
SP	01	NOVADUTRA	Concessão Federal	São Paulo	06
	02	Itervias	Concessão Estadual	Araras	09
	03	Rodovias das Colinas	Concessão Estadual	Itu	06
	04	SP Vias	Concessão Estadual	Tatuí	09
	05	Renovias	Concessão Estadual	São Paulo	09
	06	Autoban	Concessão Estadual	Jundiá	09
	07	TEBE	Concessão Estadual	Bebedouro	03
	08	Triângulo do Sol	Concessão Estadual	Matão	07
	09	Centro Vias	Concessão Estadual	São Carlos	05
	10	Autovias	Concessão Estadual	Ribeirão Preto	04
	11	Ecovias	Concessão Estadual	São Bernardo do Campo	07
	12	Via Norte	Concessão Estadual	Sertãozinho	04
	13	Via Oeste	Concessão Estadual	Araçariçuama	08
RJ	14	LAMSA – Linha Amarela	Concessão Municipal	Rio de Janeiro	01
	15	Rota 116	Concessão Estadual	Nova Friburgo	04
	16	PONTE S.A.	Concessão Federal	Niterói	01
	17	Via Lagos	Concessão Estadual	Rio Bonito	01
	18	CONCER – Juiz de Fora/Rio	Concessão Federal	Rio de Janeiro	03
19	CRT – Rio/Além Paraíba	Concessão Federal	Magé	05	
RS	20	Convias	Concessão Estadual	Farroupilha	04
	21	Sulvias	Concessão Estadual	Porto Alegre	05
	22	Metrovias	Concessão Estadual	Guaíba	04
	23	Santa Cruz	Concessão Estadual	Santa Cruz do Sul	03
	24	Coviplan	Concessão Estadual	Carazinho	04
	25	ECOSUL – Pólo de Pelotas	Concessão Federal	Pelotas	05
	26	CONCEPA – Free-Way	Concessão Federal	Gravataí	03
	27	Rodosul	Concessão Estadual	Vacaria	03
	28	Brita Rodovias	Concessão Estadual	Gramado	03
PR	29	Viapar	Concessão Estadual	Maringá	06
	30	Ecovia	Concessão Estadual	Curitiba	01
	31	Caminhos do Paraná	Concessão Estadual	Iratí	04
	32	Rodovias das Cataratas	Concessão Estadual	Cascavel	05
	33	Econorte	Concessão Estadual	Londrina	04
34	Rodonorte	Concessão Estadual	Ponta Grossa	07	
BA	35	CLN	Concessão Estadual	Camaçari	01
ES	36	Rodosol	Concessão Estadual	Vitória	02
TOTAL:		06 estados - 36 concessionárias privadas - 165 praças de pedágio			

Operadoras de Pedágio					
UF	Nº	Operadora	Instância	Rodovia	Praças de Pedágio
SP 626,45 km	37	DERSA – São Paulo	Governo do Estado	SP-065 – Rod. Dom Pedro SP-070 – Rod. Ayrton Senna / Rod. Carvalho Pinto	06
	38	DER – São Paulo	Governo do Estado	SP-209 – Rod. J. Hipólito Martins SP-270 – Rod. Raposo Tavares SP-300 – Rod. Marechal Rondon SP-324 – Rod. Miguel Melhado Campos	08
PR 3,5 km	39	DER – Paraná	Governo do Estado	BR-163 – Ponte de Guaíra (Rio Paraná)	01
RS 172,0 km	40	DAER – Rio Grande do Sul	Governo do Estado	RS-239 – Campo Bom RS-135 – Passo Fundo RS-122 – Portão	03
CE 1,8 km	41	AMC-Ponte - Ceará	-	Ponte do Rio Ceará – Fortaleza/Caucaia	01
MS 1,8 km	42	DER-Mato Grosso do Sul	Governo do Estado	Ponte sobre o Rio Paraguai – Corumbá	01

FONTE: ANTT (2005(b)).

ANTT (2004, p.11) relata que, em 2000, a modelagem inicialmente proposta foi reformulada pelo DNER, com o auxílio da Cyro Laurenza Consultores S/C Ltda, a qual foi levada à apreciação do Conselho Nacional de Desestatização – CND e aprovada conforme Resolução nº 40, de 17 de outubro de 2000, que estipulou as condições para o processo de concessão de trechos rodoviários a ser implementado pelo DNER, o qual se convencionou chamar de 2ª Etapa do Programa Federal de Concessões Rodoviárias, no total de 2.584,28 km. A Tabela 5 discrimina a composição da etapa.

TABELA 5 – SEGUNDA ETAPA DO PROGRAMA FEDERAL DE CONCESSÕES RODOVIÁRIAS

BR	TRECHO	EXTENSÃO DO TRECHO (KM)
153/SP	Divisa MG/SP – Divisa SP/PR	322,50
116/PR/SC	Curitiba – Divisa SC/RS	407,50
393/RJ	Divisa MG/RJ – Entronc. BR 116 (Via Dutra)	200,45
101/RJ	Ponte Pres. Costa e Silva – Divisa RJ/ES	321,90
381/MG/SP	Belo Horizonte – São Paulo	561,50
116/SP/PR	São Paulo – Curitiba	402,83
116/376/PR 101/SC	Curitiba – Joinville – Florianópolis	367,60

FONTE: ANTT (2004, p. 12).

ANTT (2004, p. 18) continua descrevendo que, apesar do avançado estágio em que encontrava o processo de concessão da 2ª Etapa do Programa, uma série de problemas impediu o seu bom termo. A delonga do processo licitatório associada aos questionamentos de ordem técnica, em especial pelo TCU, ocasionaram defasagem dos estudos econômicos e de tráfego que balizaram a definição de parâmetros econômico-financeiros e operacionais dos Editais.

Com o advento da Lei nº 10.233, de 05.06.2001, que, entre outras disposições, criou a ANTT, o Inventariante do DNER, em extinção, e, por intermédio de Ofício, promoveu a transferência das licitações em andamento para a ANTT.

A transição política recentemente enfrentada pelo país em decorrência das eleições presidenciais contribuiu para a estagnação do Programa de Concessões. Assim, em 10.01.2003, já sob a égide da nova gestão pública, foi decidido, por meio da Portaria nº 4 do Ministro de Estado dos Transportes, a suspensão do processo licitatório, e posterior revogação em 07.10.2003.

Assim, foi por meio da orientação ministerial o reinício dos estudos com inclusão no Programa de três trechos não inclusos na relação original, quais sejam: BR-101 (Natal/RN – entonc. BR-324 (BA)), BR-163 (Nova Mutum/MT – Rurópolis/PA) e BR-101 (Florianópolis/SC – Osório/RS).

Desta forma, AMATO NETO (2000, p. 148) reitera que – além dos entraves de ordem político-institucional que ainda impelem maior agilidade do Estado brasileiro na tomada de decisões relativas às várias frentes de reformas (fiscal, administrativa, previdenciária, agrária, etc.) – há, também, e até mesmo como consequência destes, entraves mais específicos relativos, por exemplo, à precariedade e à obsolescência da infra-estrutura de transporte e de telecomunicação no Brasil.

2.4.2 Legislação Federal Sobre Concessões

O DNER (2005) apresenta a relação da legislação pertinente às concessões como segue:

- a) a Lei n.º 8.666/93: instituiu as normas gerais para licitações e celebração dos contratos da administração pública e, embora anterior às licitações de concessão de rodovias, essas devem atendê-la;
- b) o Decreto Lei n.º 791/69: foi a Lei pioneira que tratou da exploração de rodovias mediante cobrança de pedágio; contudo, não esgotou o assunto, pois se limitou a autorizar a instituição desta tarifa em rodovias federais, estabelecendo como condição para sua cobrança que:

- a cobrança somente era permitida em rodovias com condições diferenciadas (estradas bloqueadas ou rodovias expressas ou pontes, viadutos, túneis ou conjunto de obras rodoviárias de grande vulto);
 - os recursos provenientes da arrecadação de pedágio poderiam ser aplicados somente na própria rodovia, em melhoramentos, manutenção, conservação e operação da mesma;
- c) o Decreto Lei n.º 94.002/87: dispõe sobre a concessão de rodovias e regulamenta o Decreto-Lei n.º 791/69.
- d) Portaria Ministerial n.º 460/94: definiu como “conjunto de obras rodoviárias de grande vulto”, a que se referia o Decreto-Lei n.º 791/69, “a rodovia ou conjunto de rodovias interligadas, pavimentadas, com extensão superior a 100 km, da classe I-A ou I-B da classificação técnica do DNER, inserida no Sistema Arterial Principal”.
- e) A Constituição Federal de 1998, artigo 175: prevê os regimes de concessão e permissão de serviços públicos. Consagrou, de modo definitivo, o livre direito de ir e vir, ressalvado a cobrança de pedágio e a prerrogativa do Estado em prestar serviços públicos diretamente ou por meio de concessões ou permissões, consolidando, assim, o caminho legal para a exploração de vias públicas por terceiros, mediante cobrança de pedágio, como retribuição pela prestação de serviço público.

DI PIETRO (1999, p. 111) comenta o artigo 175 da Constituição afirmando que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime da concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” e exige que a concessão seja feita “sempre através de licitação” (DI PIETRO, 1999, p. 107). Ora, sendo o concessionário eleito por um procedimento licitatório, admitir a possibilidade de transferência pura e simples da concessão mediante simples autorização do poder concedente significaria admitir-se a burla ao dispositivo constitucional e a burla aos princípios da licitação, já que assumiria o contrato uma pessoa que não participou do certame ou, se participou, não logrou a almejada vitória.

Conforme o DNER (2005), continua a relação da legislação pertinente às concessões:

a) a Lei n.º 8.987/95: regulamenta os mandamentos da Constituição Federal sobre concessões de obras rodoviárias (artigo 175), estabelecendo regras de relacionamento entre o concedente e a concessionária e dispendo sobre os critérios a serem observados no processo de concessão, dos quais ressaltamos:

- a necessidade de prestação de serviço adequado ao pleno atendimento ao usuário;
- a obrigatoriedade de concorrência pública para outorga da concessão;
- as cláusulas essenciais dos contratos de concessão;
- os fundamentos para definição da estrutura tarifária;
- obrigatoriedade de elaboração de projetos básicos para concessão;
- a necessidade de definir em edital os deveres e direitos do poder concedente, da concessionária e do usuário.

DI PIETRO (1999, p. 71) comenta que a Lei nº 8.987, no artigo 2º, inciso II, define a concessão de serviço público como “a delegação de uma prestação, feita pelo poder concedente mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado” e segue fazendo menção à norma do art. 20, dessa Lei, que permite ao poder concedente, desde que previsto em edital, no interesse do serviço a ser concedido, determinar que o licitante vencedor, no caso de consórcio, se constitua em empresa antes da celebração do contrato. A justificativa da norma é muito clara: como a concessionária vai gerir serviço público ou executar obra pública, administrando paralelamente patrimônio público, e como a empresa faz jus ao equilíbrio econômico-financeiro, podendo, para fazer valer este direito, exigir sua recomposição pela alteração das cláusulas financeiras, é evidente que não há conveniência em misturar recursos públicos e privados, destinados uns e outros a finalidades diversas. O próprio controle da entidade fica muito mais difícil, senão impossível, se a mesma empresa desempenha um serviços público e, ao mesmo

tempo, um serviço privado. A situação torna-se mais complexa, quando se trata de consórcio de empresas. (DI PIETRO 1999, p. 114).

DI PIETRO (1999, p. 114) apresenta outra justificativa citada por Arnold WALD, Luiza Rangel de MORAIS e Alexandre de M. WALD³ (1996, p. 136) , segundo a qual

... justifica-se a previsão pelo fato de que a organização societária oferece como vantagem a estabilidade maior nas relações internas entre as diversas consorciadas, que passarão a ser sócias, e, igualmente, entre o poder concedente e a sociedade (que consolida os direitos, interesses e obrigações de todos os consorciados), tornando, ainda, desnecessário o recurso de previsão de solidariedade, para a responsabilização civil pelas faltas cometidas na prestação de serviço, cuja reparação será havida diretamente da empresa concessionária.

Ainda, quanto à legislação, de acordo com o DNER(2005), tem-se:

- a) a Lei n.º 9.074/95: apesar de orientada para o setor de energia elétrica, estabelece alguns princípios gerais, principalmente sobre outorga e prorrogação de concessões e permissões, que se aplicam também às concessões rodoviárias.
- b) a Lei n.º 9.277/96: autorizou a União a delegar, mediante convênios, a administração ou exploração de rodovias federais a Estados, Distrito Federal e Municípios, pelo prazo de até 25 anos, prorrogáveis por até igual período. Com isso, teve como finalidade primordial a descentralização do processo de concessões, incluindo nele a participação destas entidades da federação, de modo que pudessem desenvolver programas com rodovias estaduais, tendo como eixo uma rodovia principal federal, assegurando a viabilidade de concessão de sistemas rodoviários estaduais que, sem o suporte destas rodovias federais, se tornariam inviáveis. Esta Lei permitiu ainda a aplicação da receita auferida através da cobrança de pedágio em obras complementares, no melhoramento, na ampliação de capacidade, na

³ WALD, Arnold; DE MORAIS, Luiza Rangel; WALD, Alexandre de M. **O Direito de Parceria e a Nova Lei de Concessões**. São Paulo,: RT, 1996,.

conservação, na sinalização da rodovia em que for cobrada e nos trechos rodoviários que lhe dão acesso;

- c) a Portaria Ministerial n.º 368/96, do Ministério dos Transportes - regulamenta a Lei 9.277/96: define condições e critérios para a delegação de rodovias federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para efeito de exploração direta ou concessão a terceiros, disciplinando procedimentos e fixando o papel do DNER como gerenciadora do processo.

ANTT (2005(c)) acrescenta a Lei n.º 10.233/01, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, órgãos responsáveis pela coordenação e gerenciamento dos processos de concessão em transportes.

2.4.3 Malha Rodoviária Nacional

ESTRADAS (2005) afirma que a malha rodoviária brasileira é a segunda maior do mundo, somente menor que a malha dos Estados Unidos.

ANTT (2005(b)) apresenta números significativos onde esta malha é responsável por cerca de 61% da carga transportada e transporte de 95% de passageiros. E ESTRADAS (2005) estima a circulação de mais de 1,3 bilhão de pessoas pelas estradas brasileiras.

TABELA 6 – MATRIZ DO TRANSPORTE DE CARGAS

MODAL	Milhões TKU 2000	PARTICIPAÇÃO (%)	Milhões TKU 2001	PARTICIPAÇÃO (%)
Rodoviário	470.888	61,5%	485.625	61,1 %
Ferroviário	155.950	20,4%	164.809	20,7 %
Aquaviário	103.390	13,5%	108.000	13,6 %
Dutoviário	33.246	4,3%	33.300	4,2 %
Aéreo	2.432	0,3%	3.169	0,4 %
TOTAL	765.906	100,0%	794.903	100,0%

FONTE: ANTT (2005 (b)).

TABELA 7 – MATRIZ DO TRANSPORTE DE PASSAGEIROS

	Rodoviário	Ferrovário	Aéreo	Aquaviário
Passageiros	140.813.200	1.614.804*	34.988.102	-
%	95%	1%	3%	-

Fonte: Anuário Estatístico/MT Transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros 2002 - Ano Base 2001

*Refere-se aos passageiros transportados em 2002, referência SIADE, não incluídos os dos trens turísticos.

FONTE: ANTT, 2005(b)

Mensurada em mais de 1,7 milhões de quilômetros e com menos de 10% pavimentada, a rede tem a seguinte configuração.

TABELA 8 – MALHA RODOVIÁRIA (PNV – PLANO NACIONAL DE VIAÇÃO)

RODOVIAS	PAVIMENTADAS	NÃO PAVIMENTADAS (implantadas e planejadas)	TOTAL
Federais	55.905,3	34.352,4	90.257,7
Estaduais	91.348,4	116.538,1	207.886,5
Municipais	16.993,3	1.429.295,9	1.446.289,2
TOTAL	164.247,0	1.580.186,4	1.744.433,4

FONTE: ANTT, 2005(b)

Segundo ESTRADAS (2005), em 1954, o Brasil registrava 1.200 km de rodovias asfaltadas; em 1970, atingiu 50.590 km. Em 1990, chegou a 148.121 km. Atualmente, são pouco mais de 160.000 km. Comparando com os dados do GEIPOT (2005), observa-se praticamente uma estagnação no crescimento da malha nacional na última década.

TABELA 9 – MALHA RODOVIÁRIA – TOTAL DAS RODOVIAS PAVIMENTADAS E NÃO-PAVIMENTADAS

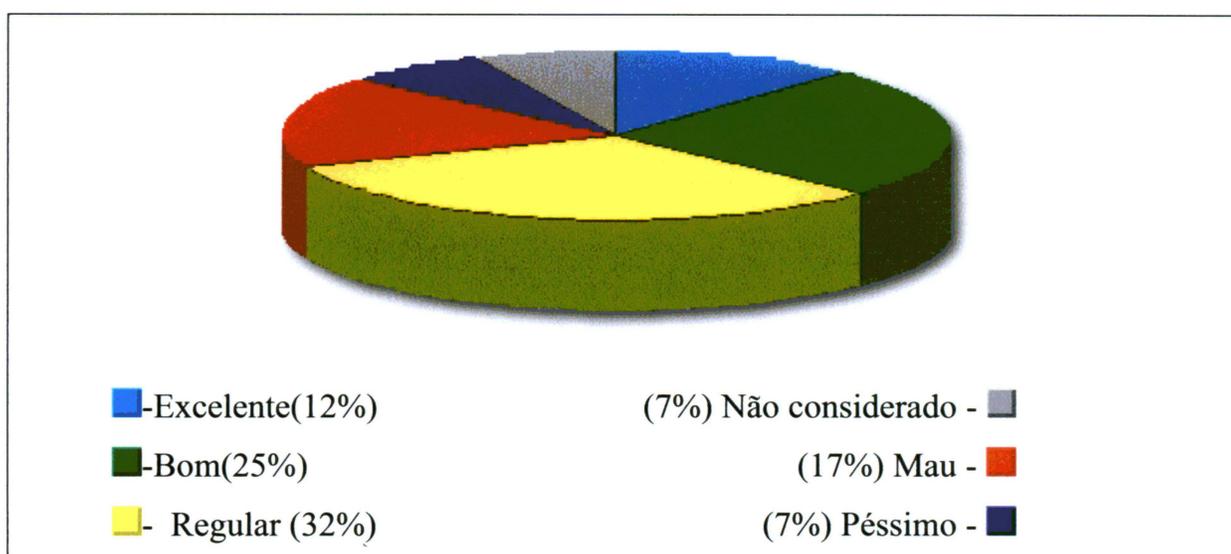
REGIÃO E UNIDADE DA FEDERAÇÃO	1996	1997	1998	1999	2000
NORTE	...	96.723	...	103.211	103.096
NORDESTE	...	396.859	...	405.376	405.390
SUDESTE	...	479.585	...	512.423	512.496
SUL	...	460.557	...	476.089	476.122
CENTRO-OESTE	...	224.953	...	227.825	227.825
TOTAL	...	1.658.677	...	1.724.924	1.724.929

FONTE: GEIPOT (2005).

NOTA: a fonte não realizou o levantamento dos dados nos anos de 1996 e 1998.

Conforme PATITUCCI (2001, p. 94), o significativo volume de tráfego de cargas e passageiros provocaram o esgotamento da vida útil das rodovias, agravadas pela instabilidade econômica e conservação precária. Assim, hoje, o DNIT (2005) apresenta o gráfico abaixo com o resumo das condições das rodovias federais.

GRÁFICO 1 - CONDIÇÃO DA REDE RODOVIAS FEDERAIS.



FONTE: DNIT, 2005

A Confederação Nacional do Transporte analisou 100% da malha rodoviária federal pavimentada, considerando os principais trechos sob gestão estadual, além de rodovias sob gestão terceirizada. Com a ampliação da pesquisa e a inclusão do Amapá, todos os estados da federação passaram a ser avaliados. Foram pesquisados 8.638 km na região Norte, 21.582 no Nordeste, 11.052 Km no Centro-Oeste, 20.612 km no Sudeste e 12.797 km na região Sul (CNT, 2005).

A avaliação do cenário nacional, mesmo considerando as melhores condições das malhas sudeste e sul, resulta em situação desfavorável, em que 74,7% da extensão pesquisada apresentaram algum grau de imperfeição (36,4% deficientes, 23,7% ruins, 14,6% péssimos), sem dúvida, um elevado patamar de comprometimento (CNT, 2005).

TABELA 10 - CLASSIFICAÇÃO GERAL – PESQUISA RODOVIÁRIA 2004 CNT

Estado Geral	Extensão Total		Gestão Estatal		Gestão Terceirizada	
	Km	%	Km	%	Km	%
Ótimo	8.692	11,6	3.474	5,4	5.218	51,5
Bom	10.227	13,7	7.506	11,6	2.721	26,9
Deficiente	27.148	36,4	25.371	39,3	1.777	17,5
Ruim	17.686	23,7	17.319	26,8	367	3,6
Péssimo	10.928	14,6	10.878	16,9	50	0,5
Total	74.681	100,0	64.548	100,0	10.133	100,0

FONTE: CNT (2005).

A condição da rede estatal em relação a rede terceirizada é contrastante, conforme a tabela anterior. De acordo com o *ranking* elaborado pela CNT, apenas um trecho com gestão estatal foi classificado entre os 15 trechos avaliados como ótimos em toda a rede. A evolução geral de melhoria na última década é pouco significativa, como apresenta a Tabela 11.

TABELA 11 - HISTÓRICO E EVOLUÇÃO PESQUISA RODOVIÁRIA CNT - 1995 A 2004

Estado Geral

Estado Geral	1995		1996		1997		1998*		1999		2000		2001		2002		2003	
	Km	%	Km	%	Km	%	Km	%	Km	%	Km	%	Km	%	Km	%	Km	%
Ótimo	560	3,5	39	0,1	209	0,5			1.200	2,8	744	1,7	1.291	2,9	2.379	5,1	5.678	10,0
Bom	2.137	13,6	2.447	6,3	3.014	7,2			8.412	19,7	7.803	18,0	12.884	28,4	16.883	35,8	9.088	16,0
Deficiente	7.552	46,8	34.527	88,9	37.429	89,4			31.181	72,8	33.118	76,5	30.009	66,2	27.148	57,8	21.512	38,4
Ruim	4.399	28,0	1.359	3,5	921	2,2			1.758	4,1	1.531	3,5	980	2,2	568	1,2	12.200	21,5
Péssimo	1.273	8,1	486	1,2	293	0,7			288	0,6	87	0,3	150	0,3	149	0,3	8.012	14,1
Total	15.710	100,0	38.838	100,0	41.867	100,0			42.815	100,0	43.283	100,0	45.294	100,0	47.103	100,0	56.798	100,0

* Não houve pesquisa em 1998

FONTE: CNT, 2005

Sendo que a análise conclusiva dos resultados da Pesquisa Rodoviária CNT (2004) aponta para uma situação de elevado grau de deficiência nas condições das rodovias brasileiras, o que, em termos práticos, se traduz em comprometimento dos níveis de desempenho e de segurança do setor de transportes. (CNT, 2005)

2.5 CONCESSÕES RODOVIÁRIAS NO PARANÁ

2.5.1 Panorama Rodoviário Estadual

A economia paranaense baseada principalmente na produção e comercialização da erva-mate, madeira e pecuária tinha como principais meios de comunicação as ferrovias e as estradas carroçáveis. As estradas de rodagem, ligando as zonas mais povoadas e as zonas produtoras às estradas ferroviárias, passavam por Guarapuava, Palmeira, Lapa, Bocaiúva do Sul, Jacarezinho, Colônia Mineira e Vila do Pirai.

A Estrada da Graciosa (PR-410), ou Caminho da Graciosa é um dos cinco caminhos coloniais, em território paranaense que atravessa a barreira natural da Serra do Mar, integrando o litoral e o Planalto Curitibano. As primeiras notícias deste caminho datam de 1721. Essa estrada, que levou 20 anos para ser construída, foi concluída em 1873. Foi por ela que se transportou o mate, um dos principais produtos

de exportação que saia dos Campos Gerais e Guarapuava, passava por Curitiba e seguia pela Graciosa em direção aos portos de embarque.

A partir de 1927, com a expansão do rodoviarismo em todo o país, o 5º Batalhão do Exército, sediado na capital, contribuiu com a ligação entre São João e Barracão, passando por cidades localizadas próximas aos países vizinhos, Argentina e Paraguai.

Mas, a principal obra da década de 1930, foi a Estrada do Cerne atual PR-090, que, na época, foi considerada como “a maior rodovia que se construiu no Paraná em todos os tempos, servindo a uma das zonas mais ricas e de intensa produção do Paraná e do país” cita DER (2005(b)). A rodovia parte de Curitiba em sentido noroeste, atravessa os três planaltos e alcança o norte do Estado do Paraná, nas barrancas do rio Paranapanema, como ligação daquela região ao Porto de Paranaguá. O objetivo dessa estrada era proporcionar o fluxo da produção cafeeira, facilitando o acesso direto do norte do Estado ao Porto de Paranaguá. Passa pelas cidades de Curitiba, Campo Magro, Cerne, Morrinhos, Murtinho, com bifurcação para Jaguariaiva, Cachoeirinha e Cambará.

Em 1952, teve início a primeira pavimentação de rodovia no Estado. Foi o trecho de 150 km ligando Londrina-Apucarana e Londrina-Santa Mariana.

A obra que causou grande impacto, na década de 1960, foi a Rodovia do Café. A principal meta do período era pavimentar o trecho Ponta Grossa-Apucarana. Até então, a ligação entre norte e sul do Estado se fazia pela antiga Estrada do Cerne, uma estrada cheia de curvas, estreita e sem pavimentação.

A inauguração da Estrada das Praias – PR-407 – em 1966, foi a coqueluche dos paranaenses, totalmente asfaltada entre a BR-277 e o Porto de Passagem (atual Caiobá), no terminal do *Ferry-Boat*.

Prosseguiu no Paraná, durante os anos 60 e 70, a pavimentação da malha rodoviária. Na primeira metade da década de 70, entre as estradas de ligação federal e estadual, foram pavimentados cerca de 600 km.

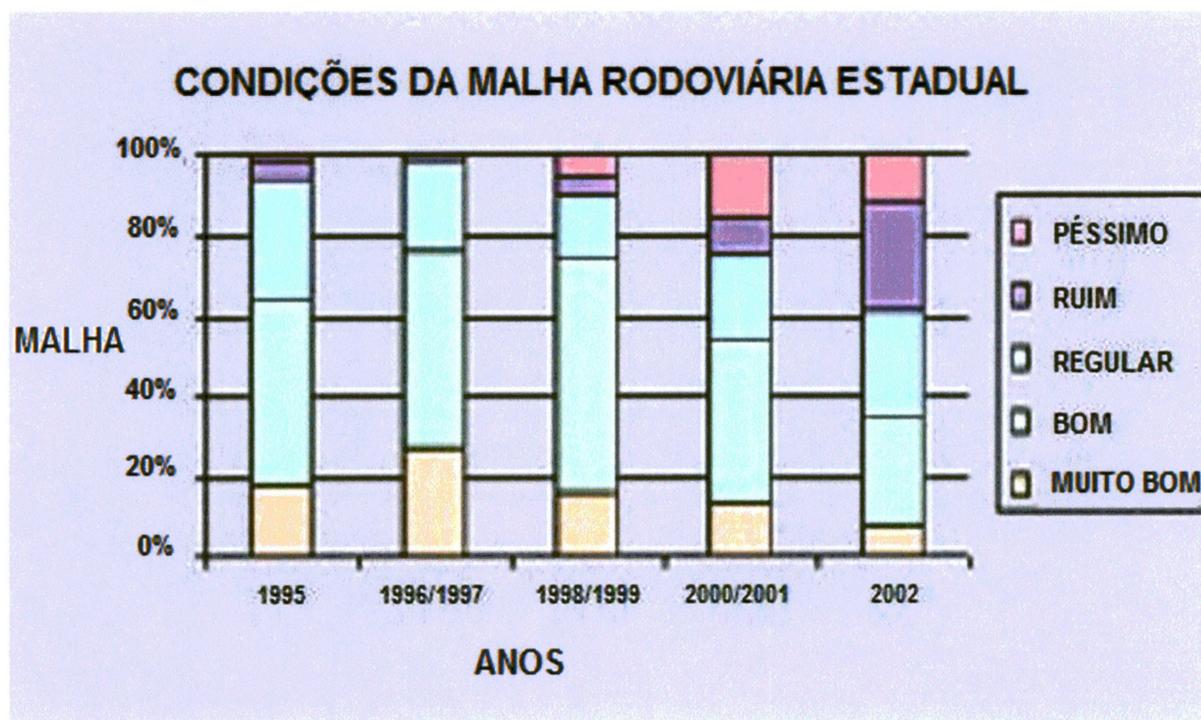
A rede rodoviária do Paraná, estruturada em três níveis distintos, federal, estadual e municipal, possuía, em 1994, uma extensão de aproximadamente 261,3 mil

quilômetros. Desse total, 243,6 mil quilômetros se referem às rodovias municipais, 12,4 mil quilômetros às rodovias estaduais e 3,3 mil quilômetros às federais.

A grande expansão do rodoviarismo do Paraná ocorreu até os anos 80, com pesados investimentos e programas na área de construção. O Estado ampliou sua malha pavimentada cerca de 3.000 km, em 1986.

Conforme DER (2005(a)), a malha rodoviária do Estado do Paraná é composta por 15.818,18 km de rodovias, sendo 2.310,37 km de rodovias não pavimentadas e 13.507,51 km pavimentadas, assim distribuídas: 11.914,92 Km de rodovias conservadas pelo DER; 2.481,06 km são concessionadas ou conservadas por empresas concessionárias; 1.422,20 km pertencem à malha das rodovias federais não delegadas ao Estado (de responsabilidade do governo federal), apresentando as condições conforme o gráfico abaixo

GRÁFICO 2 – CONDIÇÕES DA MALHA RODOVIÁRIA ESTADUAL – PARANÁ



FONTE: DER (2005(a)).

2.5.2 Introdução ao Concessionamento

O DER (2005(a)) descreve o histórico do concessionamento no estado iniciando com a proposta de Projeto de Lei de Concessões de Serviços Público no Estado do Paraná, que foi aprovada pela Assembléia Legislativa, resultando na Lei Complementar nº 76, de 21 de dezembro de 1995, de autoria do deputado Neivo Beraldin.

Em 13 de maio de 1996, passa a vigorar a Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, que autorizou a União a delegar aos Municípios, Estados e Distrito Federal a exploração de rodovias e portos federais, após um ano de negociações entre o Ministério dos Transportes e os governos do Paraná e Rio Grande do Sul, com a interveniência da Secretaria dos Transportes, na pessoa do secretário Doutor Deni Lineu Schwartz.

Em 12 de setembro de 1996, passa a vigorar a Portaria n.º 368, de 11 de setembro de 1996, que determina o procedimento de delegação de que trata a Lei nº 9.277/96.

O Anel de Integração compõe-se de seis lotes, vinculados aos Convênios de Delegação de nº 002/96 a 007/96, para a administração de rodovias e a exploração de trechos de rodovias federais, delegados para outorga de Concessão à iniciativa privada mediante cobrança de pedágio e prestação de serviços de recuperação, melhoramentos, conservação, manutenção e aumento de capacidade (obras), bem como prestação de serviços aos usuários das rodovias.

2.5.3 Edital de Licitação e Exigências para Participação

Assim, em Edital de Concorrência Pública Internacional, o Departamento Estradas de Rodagem do Paraná realizou licitação para a contratação, mediante concessão, destinada à exploração de seis lotes do Programa de Concessão de Rodovias do Estado do Paraná, regido, em especial, pela Lei Complementar Estadual

nº 76 de 21.12.1995 e pelas Leis nº 8.666 de 21.06.1993 e nº 8.987 de 13.02.1995, com entrega das propostas em 07 de maio de 1997 (DER, 1996).

Adotado o tipo “maior oferta”, segundo o qual seleciona-se a proposta mais vantajosa para o DER, considerando-se, para tanto, o valor da tarifa básica de pedágio a ser fixado pelo DER para o Lote e o volume de tráfego que será previsto para licitante para o período da concessão. A “maior oferta” será aquela que compreender a maior extensão da concessão ou trechos de rodovias adicionais, situadas na região de cada Lote, na qual a licitante obrigar-se-á, pelo mesmo período da concessão, a executar as obras e serviços pertinentes as suas recuperação, conservação e manutenção.

No edital, a outorga da concessão justifica-se em razão da União e o Estado não disporem dos recursos necessários para a recuperação, melhoramento, conservação, manutenção, expansão de capacidade e operação dos trechos das rodovias que integram o Lote a ser concessionado.

O edital foi configurado em duas etapas distintas, compreendendo:

- a) uma primeira etapa destinada a pré-qualificar as licitantes que poderão participar da etapa seguinte à licitação;
- b) uma segunda etapa destinada a avaliar as propostas de metodologia de execução das obras e serviços vinculados à concessão, assim como examinar as propostas comerciais das licitantes, nas quais deverá constar a “oferta”.

Assim, o edital apresenta requisitos e exigências que são relatadas em suas duas etapas a seguir.

Para a primeira etapa denominada pré-qualificação, são exigências:

- a) aquisição do edital;
- b) apresentação de carta com indicação de endereço completo;
- c) para o caso de consórcio:
 - compromisso público ou particular de constituição;
 - indicação da empresa responsável pelo consórcio;

- apresentação da documentação de habilitação por parte de cada consorciada, admitindo-se somatórios para a qualificação técnica e a proporcionalidade de participação no consórcio quanto à qualificação econômico-financeira;
 - impedimento de participar de mais de um consórcio ou isoladamente;
 - responsabilidade solidária;
 - liderança sempre de empresa nacional;
 - composição inicial do consórcio até a adjudicação do contrato;
 - indicação da empresa líder;
 - representação do consórcio por representante legal ou procurador.
- d) não é permitida a participação de empresa cujos dirigentes ou responsáveis tenham ocupado cargos no DER nos últimos 180 dias;
- e) não pode ser empresa declarada inidônea por qualquer órgão da Administração Pública direta ou indireta;
- f) visitar os trechos das rodovias que compõem o Lote concessionado;
- g) empresas estrangeiras que não funcionem no país, devem atender as exigências documentais mediante documentos equivalentes, autenticados pelos respectivos consulados e traduzidos por tradutor juramentado;
- h) empresas estrangeiras devem ter representação legal no Brasil, com poderes expressos para receber citação e responder administrativa e judicialmente;
- i) documentação jurídica:
- ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor;
 - decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira;
- j) regularidade fiscal:
- prova de inscrição do Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda;
 - prova de inscrição no cadastro de contribuintes do Estado, sede do licitante;

- prova de inscrição no cadastro de contribuintes do Município, sede do licitante, ou certidão que comprove não estar a licitante sujeita ao cadastro do ISSQN;
- certidão negativa de débito com a Fazenda Nacional;
- certidão negativa de débito com a Fazenda do Estado;
- certidão negativa de débito com a Fazenda do Município;
- certidão negativa de débito perante o Instituto Nacional de Seguridade Social;
- certidão de regularidade de situação perante ao Fundo de Garantia por tempo de Serviço;

l) qualificação técnica:

- registro ou inscrição da empresa ou do seu responsável técnico no CREA, no caso de consórcio pelo menos uma das empresas;
- comprovação de aptidão para execução de obras e serviços de engenharia rodoviária, especialmente construção, recuperação e conservação de rodovias e obras de arte rodoviárias especiais, e indicação de aparelhamento de pessoal técnico adequados para execução de obras e serviços de engenharia rodoviária;
- comprovação de possuir no quadro permanente da empresa, de profissional de nível superior detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obras de construção, recuperação e conservação de rodovias e obras-de-arte rodoviárias especiais;

m) qualificação econômica financeira:

- balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social;
- certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da licitante;
- comprovação de que dispõe de patrimônio líquido mínimo exigido;
- comprovação de que dispõe dos índices contábeis nas condições mínimas estabelecidas como: Índice de Liquidez Geral $\geq 1,2$;

Quociente de Imobilização do Patrimônio Líquido $\leq 1,0$; Quociente de Origem de Recursos a Longo Prazo $\geq 0,50$; Índice de Garantia de Capitais de Terceiros $\geq 1,2$; Índice de Alavancagem $\leq 5,6$; Índice de Liquidez Corrente $\geq 1,0$; Índice de Inadimplência $\leq 0,003$; Índice de Rentabilidade do Patrimônio Líquido $\geq 0,1$;

- no caso de consórcio, serão habilitados aqueles nos quais cada um dos membros atenda, isoladamente, as exigências feitas para cada um dos índices;

Como exigências da segunda etapa (Edital de Segunda Etapa):

a) a 1ª Fase: as Propostas de Metodologia de Execução compreendem:

- conhecimento do problema;
- Plano de Trabalho para Execução das Obras de Recuperação Inicial das Rodovias Principais;
- Plano de Trabalho para Execução das Obras de Restauração das Rodovias Principais;
- Plano de Trabalho para Execução das Obras de Melhoria e Ampliação de Capacidade;
- Plano de Trabalho para Execução dos Serviços de Operação das Rodovias Principais;
- Plano de Trabalho para Execução dos Serviços de Conservação das Rodovias Principais;
- Plano de Trabalho para Execução dos Serviços de Manutenção das Rodovias Principais;
- Estrutura Organizacional da Concessionária;

b) a 2ª Fase compreende:

- Atestado de Exeqüibilidade Econômico-Financeira e Carta de Adequabilidade e Viabilidade do Programa de Seguros;
- Atestado de Exeqüibilidade Econômico-Financeira do empreendimento a ser concessionado expedido por instituição financeira que tenha

experiência comprovada em montagem de engenharia financeira para empreendimentos do tipo “BOT” (*Built-Operate-Transfer*);

- Carta de Adequabilidade e Viabilidade do Programa de Seguros expedida por instituição seguradora com experiência comprovada de montagem de programa de seguros de riscos operacionais e riscos de engenharia, declarando que analisou o “Programa de Seguros” constante na Proposta Comercial, e atesta sua adequabilidade e viabilidade;
- c) 3ª Fase – Proposta Comercial de acordo com os seguintes critérios:
 - Carta de Oferta com validade de 180 dias;
 - comprovante de recolhimento de garantia de manutenção da proposta e de celebração do contrato de concessão, nos valores de edital e no prazo mínimo de 180 dias;

São exigências para celebração do Contrato de Concessão:

- a) constituir empresa concessionária;
- b) denominação livre;
- c) revestir a forma de sociedade por ações;
- d) Estatuto Social contemplar cláusula que submeta à prévia autorização do DER qualquer modificação no objeto e no controle acionário;
- e) o contrato será celebrado entre o DER e a sociedade societária constituída;
- f) concessionária deve publicar o extrato do contrato de concessão, aprovado pelo DER, no Diário Oficial do Estado, no prazo máximo de 10 dias úteis da data da assinatura;
- g) titularidade do controle efetivo da sociedade concessionária deverá ser exercida pela licitante vencedora;
- h) no caso da vencedora ser consórcio, a titularidade do controle da concessionária deve ser exercida pelas empresas consorciadas, sem prejuízo de que na constituição da nova sociedade venham a participar do referido capital terceiros interessados;

- i) a integralização do capital social da sociedade concessionária deverá realizar-se em dinheiro;
- j) o capital inicial subscrito e integralizado deverá na data da assinatura ser pelo menos 10% do valor dos investimentos até o final do primeiro exercício financeiro do contrato;
- k) processos de fusão, associação, incorporação ou cisão pretendidos pela concessionária deverão ser aprovadas pelo DER;
- l) caucionar, a título de garantia de execução do contrato, o montante de 5% sobre o valor estimado de arrecadação bruta prevista no prazo da concessão.

2.5.4 Situação do Anel de Integração e Concessionárias

Após o processo de licitação, os seis lotes do Programa de Concessão de Rodovias do Estado do Paraná formaram seis concessionárias respectivamente atendendo aos trechos designados, com prazo das concessões de 24 anos a partir de novembro de 1997, porém hoje apresentaram alterações em relação às participações societárias originais e também algumas mudanças nos trechos em operação como descritos a seguir.

2.5.4.1 Lote 1 – ECONORTE – Empresa Concessionária de Rodovias do Norte S. A.

TABELA 12 – ECONORTE – EMPRESAS CONTROLADORAS PARTICIPAÇÃO

EMPRESAS CONTROLADORAS	% INICIAL	% 2005
Ivaí Engenharia de Obras S. A.	25	25
Construtora Triunfo Ltda.	25	25
Grupo Acciona S. A.	22,50	25
Polledo S. A. – Industrial, Construtora e Financeira	14,40	14,40
Construtora Sanchez Tripoloni Ltda.	8,80	8,80
Necso Entrecanalles Cubiertas S. A.	2,50	0,00
Coneville Serviços e Construções Ltda.	1,80	1,80

FONTE: PATITUCCI (2001, p. 112) e ABCR (2005).

Trechos concessionados:

- a) em 1997: BR 369 Divisa PR/SP – Cambe; PR 323 Divisa (P.C.Naufal) – BR 369; extensão total: 245,10 km;
- b) em 2005: BR 369 Divisa PR/SP – Cambe; PR 323 Divisa (P.C.Naufal) – BR 369; PR 445 Warta – Londrina; BR 153 Divisa PR/SP – Entronc. PR 092; PR 090 Entronc. BR 369 – Assai; PR 090 Ibiporã – Sertanópolis; extensão total: 340,77 km. (PATITUCCI, 2001, p. 112 e ABCR, 2005).

2.5.4.2 Lote 2 - VIAPAR – Rodovias Integradas do Paraná S. A.

TABELA 13 – VIAPAR – EMPRESAS CONTROLADORAS PARTICIPAÇÃO

EMPRESAS CONTROLADORAS	% INICIAL	% 2005
Carioca Cristiani – Nielsen Engenharia S. A.	24,08	24,08
Construtora Cowan Ltda.	24,08	24,08
Queiroz Galvão Participações e Concessão S. A.	24,08	24,08
Strata Concessionárias Integradas S. A.	24,08	24,08
Camargo Campos S. A. – Engenharia e Comércio	3,67	3,67

FONTE: PATITUCCI (2001, p. 112) e ABCR (2005).

Trechos concessionados:

- a) em 1997: BR 376 Cambé – Maringá – Paranavaí; BR 369 Maringá – C. Mourão – Cascavel; extensão total: 474,10 km;
- b) em 2005: BR 369 Cambé – Apucarana; PR 444 Arapongas – Mandaguari; BR 376 Paranavaí – Apucarana; PR 317 Maringá – Peabirú; BR 158 Peabirú – Campo Mourão; BR 369 Campo Mourão – Cascavel; BR 376 Nova Londrina – Paranavaí; BR 158 Entronc. BR 158 – Entronc. BR 369; extensão total: 546,54 km. (PATITUCCI, 2001, p. 112 e ABCR, 2005).

2.5.4.3 Lote 3 – Rodovia das Cataratas S. A.

TABELA 14 – RODOVIA DAS CATARATAS – EMPRESAS CONTROLADORAS PARTICIPAÇÃO

EMPRESAS CONTROLADORAS	% INICIAL	% 2005
Civilia Engenharia Ltda.	92,32	84,48
Rossi Participações Ltda.	5,25	14,64
Tibagi Engenharia, Construção e Mineração Ltda.	1,55	0,00
Momento Engenharia de Construção Civil Ltda.	0,88	0,88

Fonte: Patitucci (2001, p. 113) e ABCR (2005).

Trechos concessionados:

- a) em 1997: BR 277 Foz do Iguaçu – Cascavel - Guarapuava – extensão total: 387,10 km;
- b) em 2005: BR 277 Foz do Iguaçu – Cascavel – Guarapuava; PR 590 Ramilândia – Ramilândia; PR 180 Juvinópolis – Juvinópolis; PR 474 Campo Bonito – Campo Bonito; PR 874 Santa Terezinha de Itaipu – Santa Terezinha de Itaipu; extensão total: 458,94 km. (PATITUCCI, 2001, p. 113 e ABCR, 2005).

2.5.4.4 Lote 4 – Caminhos do Paraná S. A.

TABELA 15 – CAMINHOS DO PARANÁ – EMPRESAS CONTROLADORAS PARTICIPAÇÃO

EMPRESAS CONTROLADORAS	% INICIAL	% 2005
José Cartellone Construcciones Civis S. A.	30,00	30,00
América Empreendimentos Ltda.	18,00	18,00
Codi Construcción Obras de Ingenieria	10,00	20,00
Pattac Indústria e Comércio de Minerais Ltda.	8,77	8,77
Vereda Administração e Empreendimentos Ltda.	8,77	8,77
Goetze Lobato Engenharia Ltda.	7,23	7,23
Tucumann Engenharia e Empreendimentos Ltda.	7,23	7,23
Wibra S. A.	7,00	0,00
Welbers Insua S. A.	3,00	0,00

FONTE: (PATITUCCI, 2001, p. 113 e ABCR, 2005).

Trechos concessionados:

- a) em 1997: BR 277 Guarapuava – Relógio – São Luiz do Purunã; BR 373 Relógio – Caetano; extensão total: 305,00 km;
- b) em 2005: BR 277 Guarapuava – Relógio – São Luiz do Purunã; BR 373 Relógio – Caetano; PR 438 Entronc. BR 277 – Teixeira Soares; PR 427 BR 277 – Entronc. BR 476; BR 476 Araucária – Entronc. PR 427; extensão total: 405,90 km. (PATITUCCI, 2001, p. 113 e ABCR, 2005).

2.5.4.5 Lote 5 – RODONORTE – Concessionária de Rodovias Integradas S. A.

TABELA 16 – RODONORTE – EMPRESAS CONTROLADORAS PARTICIPAÇÃO

EMPRESAS CONTROLADORAS	% INICIAL	% 2005
CCR – Companhia de Concessões Rodoviárias	74,24	74,24
Rotas Centrais Participações Ltda.	13,72	9,60
CESBE S. A. – Engenharia e Empreendimentos.	6,02	8,08
Porto de Cima Concessões Ltda.	6,05	8,08

FONTE: PATITUCCI (2001, p. 114) e ABCR (2005).

Trechos concessionados:

- a) em 1997: BR 277/376 Curitiba – Ponta Grossa – Apucarana; PR 151 Ponta Grossa – Jaguariaiva; extensão total: 487,50 km;
- b) em 2005: BR 277/376 Curitiba – Ponta Grossa – Apucarana; PR 151 Ponta Grossa – Jaguariaiva; PR 090 Piraí do Sul – Ventania; PR 151 Jaguariaiva – Sengés; PR 092 Jaguariaiva – Entronc. PR 092; PR 813 BR 376 – Furnas; PR 340 Oritgueira – Entronc. BR 376; extensão total: 567,98 km. (PATITUCCI, 2001, p. 114 e ABCR, 2005).

2.5.4.6 Lote 6 – ECOVIA – Caminho do Mar S. A.

TABELA 17 – ECOVIA – EMPRESAS CONTROLADORAS PARTICIPAÇÃO

EMPRESAS CONTROLADORAS	% INICIAL	% 2005
Primav – Construções e Comércio.	100,00	100,00

FONTE: PATITUCCI (2001, p. 114) e ABCR (2005).

Trechos concessionados;

- a) em 1997: BR 277 Curitiba – Paranaguá; PR 508 Alexandra – Matinhos; PR 407 BR 277 – Praia de Leste; extensão total: 136,70 km;
- b) em 2005: BR 277 Curitiba – Paranaguá; PR 508 Alexandra – Matinhos; PR 407 BR 277 – Praia de Leste; PR 804 BR 277 – PR 408; PR 405 Morretes – BR 277; PR 408 PR 340 – Morretes; PR 411 PR 410 - Morretes; extensão total: 175,10 km. (PATITUCCI, 2001, p. 114 e ABCR, 2005).

Desta forma, o Anel de Integração é composto segundo ABCR (2005) de seis concessionárias que são controladas por 26 empresas e de uma malha rodoviária de 2.495,23 km, sendo 1.869,45 km em pista simples e 625,78 km em pista dupla.

3 PARCERIAS

3.1 DEFINIÇÕES E CONCEITOS

DI PIETRO (1999, p. 31) traz a definição do termo parceria, de acordo com o Vocabulário Jurídico de José Naufel, que significa o mesmo que sociedade. É a “reunião de duas ou mais pessoas que investem capital, ou capital e trabalho, com o fim especulativo em proveito comum”.

Conforme Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO, citado por DI PIETRO (1999, p. 31), “a palavra parceria, do latim *partiaris*, participante, vem sendo empregada tradicionalmente em direito para designar uma forma *sui generis* de sociedade em que não se dá a composição de um capital social nem a instituição de uma nova pessoa, mas, apenas, uma relação negocial, em que uma das partes assume obrigações determinadas com vistas a participação de lucros alcançados”

NOLETO (2004, p. 13) segue o raciocínio e dos demais autores citados, ao falar de parceria, considerando que, geralmente, imaginamos a idéia de união, associação, proximidade. O parceiro é um amigo, aliado. Aliança nos remete à idéia de casamento; ou seja, no senso mais comum, fazer uma aliança é estabelecer um pacto, uma parceria.

Mas o que diz o Aurélio FERREIRA (1986) sobre parceria? “Reunião de pessoas para um fim de interesse comum, sociedade, companhia”.

O parceiro define-se como aquele que é semelhante, igual, parêlo, par. O que está de parceria, de sociedade, cúmplice. Estabelece, portanto, um significado de união profunda, usando inclusive a idéia de cumplicidade, que é, literalmente, a co-autoria em algum fato normalmente associado ao Direito penal e ao crime. Na área comercial, significando sempre associação na qual os integrantes da parceria se reforçam mutuamente, há um fortalecimento mútuo para atingir um determinado fim.

Assim, NOLETO (2004, p. 14) revisa o conceito de Parceria, definindo-o como a reunião de indivíduos para certo fim com interesses comuns; sociedade, companhia. No âmbito comercial, significa toda associação em que os sócios são responsáveis

apenas pela parte ou quinhão com que entraram na associação e só recebem lucros proporcionais ao que deram.

NOLETO (2004, p. 11) traz o comentário o qual parece ser verdadeira a máxima de que um mais é sempre mais que dois e que, quando somamos esforços e juntamos nossos conhecimentos e recursos, estamos ampliando consideravelmente nossas possibilidades de atuação.

As alianças estratégicas provêem o acesso a muito mais recursos do que qualquer empresa isolada possui ou pode comprar. Elas podem expandir grandemente a capacidade de uma empresa para criar novos produtos, reduzir custos, incorporar novas tecnologias, antecipar-se aos concorrentes, atingir a escala necessária à sua sobrevivência nos mercados mundiais e gerar mais recursos para investir em suas competências básicas. (LEWIS, 1992, p. 1).

A lógica da parceria é a da intercomplementaridade de recursos e capacidades entre as organizações parceiras (NOLETO, 2004, p. 15) .

Segundo NOLETO (2004, p. 12), a parceria está associada à idéia de ações mais pontuais, um projeto ou uma iniciativa conjunta. Ao pensarmos em ações conjuntas de longo prazo ou em uma associação permanente, independentemente de projeto específico, estamos buscando uma aliança estratégica.

De acordo com ZAWISLAK (2005, p. 4), a maioria dos autores é unânime em afirmar que aliança estratégica é um acordo estabelecido entre diferentes empresas que são obrigadas a dividir custos e benefícios de alguma atividade comum. Tal divisão de custos e benefícios se concretiza na união de recursos e competências para gerar um novo conjunto que atenda um objetivo comum. Este objetivo comum deve ser robusto o suficiente para alterar o ambiente no qual as organizações estão inseridas, ou seja, para conferir-lhes reais vantagens competitivas via agregação de mais valor.

Alianças, parcerias e consórcios têm se constituído, cada vez mais, numa ferramenta para aumento de competitividade das empresas no mercado. Seja para melhorar a qualidade de produtos e serviços, ou o atendimento ao cliente, superar barreiras comerciais, desenvolver novas tecnologias, aprender ou acessar novas habilidades, repartir custos de desenvolvimento de produtos, alavancar produtividade

ou ganhar vantagem no mercado competitivo global, a formação de alianças, parcerias e consórcios tem ganhado impulso e se transformado, desde que adequadamente conduzidas, numa forma eficaz de resultados para empresas que a utilizam. (ENCONTRO, 2005, p. 2).

NOLETO (2004, p. 17) reitera relatando que, por meio de parcerias e alianças estratégicas, as organizações podem desenvolver novas atividades, iniciar novos projetos, abrir frentes de atuação, fortalecer projetos em andamento, ampliar o leque de conhecimentos, captar recursos, economizar seus recursos humanos e materiais sem prejuízo do trabalho e aumentar a capacidade de intervenção.

AMATO NETO (2000, p. 42) mostra que a cooperação interempresarial pode viabilizar o atendimento de uma série de necessidades das empresas, as quais seriam de difícil satisfação nos casos em que as empresas atuam isoladamente, e entre essas necessidades destacam-se: combinar competências, dividir o ônus da pesquisa tecnológica, partilhar riscos e custos, oferecer produtos de qualidade superior e diversificada, exercer maior pressão no mercado, compartilhar recursos, fortalecer o poder de compra e obter mais força para atuar em outros mercados.

NOLETO (2004, p. 18) afirma que só há uma forma de sobreviver em um mundo altamente competitivo e globalizado: a união e a soma de esforços e relata as características das alianças:

- a) um compromisso com prazo;
- b) um elo baseado em participação e compartilhamento de capacidades, recursos e bens;
- c) uma relação recíproca com uma estratégia compartilhada como ponto comum;
- d) um detalhamento das ações conjuntas e dos projetos comuns;
- e) cada parceiro preserva sua identidade e autonomia;
- f) disposição de compartilhar e alavancar as possibilidades de cada parceiro envolvido.

E os objetivos das alianças:

- a) compartilhar riscos;

- b) compartilhar sucesso;
- c) obter economia de escala;
- d) acessar novas frentes de atuação;
- e) acessar tecnologia e conhecimento;
- f) ampliar sua capilaridade (ampliar atuação geográfica);
- g) resolver limitações financeiras;
- h) alavancar habilidades (quando uma organização precisar do conhecimento específico que outra organização detém). (NOLETO, 2004, p. 19).

3.2 CONSTRUÇÃO DE PARCERIAS E ALIANÇAS

NOLETO (2004, p. 11) ressalta que parceria é uma arte; construí-la envolve habilidades e até um certo talento. É preciso respeitar cada um dos componentes envolvidos e verificar claramente o que não está sendo exposto nas conversas iniciais. É preciso saber ouvir e habilmente descobrir pontos de identidade e espaços nos quais a soma dos talentos e das possibilidades individuais resultará em benefício aos participantes.

E continua NOLETO (2004, p. 12) relatando que a construção de parcerias e alianças estratégicas lida com aspectos muito peculiares de cada organização, sua missão, sua definição de valores, sua intencionalidade ética e seu objetivo de ação.

Construir parcerias e alianças estratégicas, repetimos, requer habilidade, uma boa dose de desprendimento e o desejo de, ao somar forças e recursos, poder mais.

AUSTIN (2001, p. 92,) afirma que as alianças não são criações instantâneas. Elas evoluem por meio de atos cooperativos seqüenciais.

Na fase de formatação é vital a identificação da idéia ou visão, a seleção de parceiros, a definição de objetivos, o estabelecimento de regras e critérios de funcionamento e a definição de papéis e responsabilidades (ENCONTRO, 2004, p. 4).

NOLETO (2004, p. 20) apresenta, para construção de parcerias e alianças, uma metodologia que tem quatro etapas:

- a) identificação;

- b) valorização;
- c) negociação;
- d) implementação.

HARBISON & PEKAR⁴ (p. 116, 1999) citado por FLAMIA (p. 16, 2001) relacionam os oito passos ou atividades que devem ser seguidos, para facilitar tanto a formação de parcerias quanto à formação de alianças estratégicas:

- a) definir estratégias e objetivos: as mudanças constantes no mundo atual podem provocar mudanças nos objetivos e razões para a formação de alianças; por isto, as estratégias precisam também mudar. Neste ponto, as empresas levantam os motivos pelos quais não podem ter sucesso atuando de forma independente e o resultado que uma aliança irá proporcionar;
- b) avaliar parceiros em potencial: as empresas devem selecionar parceiros que melhor forneçam o desenvolvimento de seu produto e mercado. Mas também muito importante neste momento é levantar as dificuldades relativas à resistência à aliança devido à cultura existente em cada empresa. Uma análise de alianças anteriores realizadas da empresa selecionada com outras empresas é muito útil para levantar possíveis dificuldades futuras. Válido lembrar que a aliança deve prover benefícios para ambas as parceiras a fim de consolidar um relacionamento duradouro, vantajoso e de confiança mútua, sob pena de fracasso e prejuízo futuro;
- c) avaliar as possibilidades e o que oferecer em troca: os parceiros potenciais determinam o que têm a oferecer e o que desejam receber, o que permite identificar as vantagens e as possíveis desvantagens para cada empresa, e os frutos que esta aliança irá proporcionar;
- d) definir a oportunidade: determinar se os ganhos compensam os esforços dispensados para a formação da aliança;

⁴ HARBISON, John R.; PEKAR, Peter. **Alianças Estratégicas. Quando a Parceira é a Alma do Negócio e o Caminho do Sucesso.** São Paulo: Futura, 1999.

- e) avaliar o impacto da ação conjunta: elaborar estudo minucioso dos interesses de todos os que estão envolvidos na formação da aliança, como os acionistas, fornecedores, funcionários, clientes e também os órgãos governamentais, que podem exigir destes mudanças e até proibir a aliança;
- f) avaliar o poder de “barganhar”: consiste em definir de forma clara a contribuição ao processo e resultados de cada uma das partes, mostrar quais recursos serão protegidos e por que protegê-los, identificar qual o interesse dos outros parceiros. A realização deste passo possibilita definir quais habilidades são necessárias e quem irá supri-las, ou seja, definir o quanto cada parceiro em potencial está disposto a contribuir e se comprometer como acordo no que diz respeito a capital, tecnologia e pessoal;
- g) planejar a integração: a estruturação da aliança, no que tange a recursos humanos, tecnológicos e de capital, deve atender principalmente os interesses da aliança, e não dos parceiros isoladamente. Definem-se claramente procedimentos de produção, dissolução, penalidades e obrigações no caso de desistência por parte de alguma parceira. Por isto, definir claramente o que cada um deseja da aliança e com que vai contribuir para sua efetivação é tão importante;
- h) implementar a integração: frente a um mundo em constante mutação, as alianças devem ser construídas sobre uma estrutura flexível que permita mudanças rápidas quando necessárias. As estratégias devem ser realizadas com vista ao desenvolvimento da aliança, e não do desenvolvimento singular de uma das parceiras, ou seja, a aliança deve ser construída para dar certo, e não como depósito de refugio das parceiras.

A partir das diferentes abordagens metodológicas, ZAWISLAK (2005) estabelece um modelo de gestão, caracterizado por quatro fases, representando os principais estágios do ciclo de vida da aliança (formação, contratação, execução, encerramento) e as respectivas posturas estratégicas em cada uma delas (individual, coletiva, cooperativa e terminação).

A primeira fase é de **estratégia individual de preparação**. É o momento onde a empresa, de modo individual, irá realizar uma avaliação das próprias capacidades, das capacidades almejadas no potencial parceiro e, só a partir daí, estabelecer aqueles que devem ser os “elementos de barganha”, isto é, os critérios de seleção, de complementaridade e de avaliação do desempenho sinérgico potencial. Na realidade, o objetivo aqui é que cada organização estabeleça o seu perfil estratégico para, só então, buscar parceiros.

É importante ter claro que, mesmo em se tratando de um esforço que vise o estabelecimento de uma relação de colaboração estratégica, cada empresa deverá, antes de tudo, estar ciente de seus objetivos individuais. As alianças estratégicas visam a criação de pontos fortes e posições competitivas que sejam sustentáveis por e para ambos. Desta forma, cada empresa deverá ter claro suas vantagens individuais para, só então, passar para a complementaridade propriamente dita, ou seja, as atividades comuns que deverão trazer vantagens para ambos.

A busca de parceiros, até porque se trata de uma ação individual, deverá ser feita com base num levantamento de informações que possam ser devidamente cruzadas, gerando uma espécie de matriz de possibilidades. Em outras palavras, deve se estabelecer o conteúdo do que será negociado a seguir, no momento em que já tiver um parceiro ou mais almejados e/ou escolhidos e estiver pronta para negociar um contrato.

A segunda fase é a da **estratégia coletiva de negociação e contratação**, na qual, de certa forma, a relação de parceria tem seu início.

A negociação pode se dar, em um primeiro momento, em diversas frentes, quando for o caso de haver mais de um parceiro almejado. Apesar de parecer um ato individual, como deverá haver contatos diretos, a noção de coletivo já deverá estar presente. A escolha deverá estar baseada, na medida do possível e além dos ativos tangíveis e intangíveis complementares necessários, em uma compatibilidade de valores, ideais e motivações. Como isso, será possível minimizar impactos futuros, notadamente as incompatibilidades culturais, nocivos à parceria.

É só quando a escolha daquele que parecer ser o parceiro definitivo já tiver sido feita é que passa a ser possível encaminhar o objetivo maior desta fase, a saber: a elaboração de um contrato que irá funcionar, justamente, como o elemento-chave para contornar os custos de transação que haveria, se não houvesse a tal parceria. Neste momento, abre-se espaço para uma negociação explícita de critérios, objetivos e metas. É o planejamento da relação, estabelecido na forma de um roteiro para o seu estabelecimento e o seu funcionamento. Além disso, questões relativas às diferenças e semelhanças dos parceiros devem ser abordadas para estabelecer a distribuição dos papéis a serem desempenhados por cada um (direitos e deveres), o que e quanto será *a priori* gerado e *a posteriori* repartido.

A terceira fase é a da **estratégia cooperativa** propriamente dita. A partir da efetivação e da implementação das cláusulas contratuais, é possível operacionalizar a aliança de tal modo que os parceiros, agindo de modo conjunto, consigam manter, a todo instante, seus interesses individuais devidamente “recolhidos”. Se isso for obtido, poder-se-á dizer que há cooperação na verdadeira acepção do termo: uma ação conjunta.

Esta fase é a fase gerencial por excelência. Aqui, deve ser providenciada uma série de técnicas e ferramentas de gestão que permita alinhar as atividades individuais às atividades conjuntas, coordenar os grupos de trabalhos formados por elementos das organizações parceiras, avaliar em conjunto o andamento, enfim, manter o controle da parceria.

É neste estágio que aparecem muitas das dificuldades imprevisíveis no momento do contrato. São tamanhos diferentes, culturas diferentes, objetivos individuais diferentes e histórias diferentes que terão de ser contornados. Para isso, é necessário estabelecer um mecanismo de monitoramento contínuo do desempenho, onde quesitos como tecnologia, mercado, finanças e, principalmente, resultados sejam levados em conta. O monitoramento serve de apoio para não só garantir que os objetivos comuns sejam atendidos pelo maior tempo possível, mas para ampliar de forma continuada as vantagens da parceria. Faz parte da filosofia cooperativa a possibilidade de mudanças de rumo, desde que tomadas em comum acordo.

A última fase, por mais paradoxal que pareça, diz respeito à estratégia de terminação do contrato e da aliança, pois todas as parcerias chegam a um fim, seja por conta do atendimento dos objetivos previsto, seja pelo esgotamento da complementaridade, seja por mudanças ambientais, seja, ainda, por uma eventual incompatibilidade revelada entre os parceiros. Este momento deve, igualmente, ser gerenciado.

3.2.1 Identificação

3.2.1.1 Definição das estratégias e objetivos

LEWIS (1992, p. 2) considera que pode parecer desnecessário dizer aos parceiros em perspectiva que eles devem, antes de tudo, chegar a um consenso quanto ao que desejam alcançar. Mas este ponto é vital, porque cada empresa tem seus próprios objetivos. Alguns são tão antigos que passaram a ser de entendimento tácito sendo raramente enunciados.

NOLETO (2004, p. 20) alerta que examinar oportunidades de parcerias ou de alianças estratégicas sem definir estratégias e objetivos para elas é um erro grave. Precisa-se saber por que e como quer-se uma parceria ou uma aliança estratégica.

Continua NOLETO (2004, p. 22) o alerta em conhecer profundamente sua própria organização. Entrar em uma negociação com um parceiro sem uma análise prévia que lhe permita conhecer seus próprios pontos fracos e fortes fragiliza a organização.

A idéia de constituição de uma parceria pode surgir a partir de uma única empresa ou de várias delas simultaneamente. Deve ser explicitada e detalhada, pois deverá representar a visão ou objetivo estratégico que permeará a parceria durante todo o período de sua execução, além de servir de base para busca e seleção de empresas que se interessem e tenham um objetivo comum e compartilhado (ENCONTRO, 2004, p. 4).

NOLETO (2004, p. 17) apresenta três forças significativas que criam um entorno propício para o surgimento tanto das parcerias quanto das alianças estratégicas:

- a) a procura de capacidades: “a medida que os limites entre as organizações se tornam indefinidos”.
- b) recursos escassos e a intensificação da competição por espaço além da crescente necessidade de intervenção na problemática social;
- c) a lacuna entre o que um organização gostaria de realizar e o que, levando em conta a realidade e seus recursos próprios, pode realizar.

Ao perceber que há, de fato, uma lacuna entre aquilo que gostariam de fazer e o que concretamente podem fazer, as organizações perceberam que era necessário somar forças e descobrir formas de otimizar seus recursos, conhecimentos, potencialidades e que a melhor forma de fazer isso era agregando esforços com organizações afins.

A única razão para se buscar uma aliança é o fato dela ser o melhor caminho para alcançar o seu objetivo, segundo LEWIS (1992, p. 238). E as alianças oferecem mais opções para se ganhar força do que qualquer outra atividade externa. (LEWIS 1992, p. 21)

LEWIS (1992, p. 24) mostra que a intensa concorrência global está tornando vaga a distinção entre amigos e inimigos. Para poder continuar aumentando suas forças, as empresas precisam achar recursos onde quer que eles estejam. Isso significa olhar para os concorrentes sob uma nova luz. De agora em diante, a competição deve ser equilibrada com a cooperação sempre que ela seja de interesse mútuo.

BARROS (2001, p. 15) avalia que um acordo de cooperação é concebido entre empresas com ambientes culturais, pessoas e processos de trabalhos distintos. A trajetória mundial mostra o predomínio da cooperação, com alguns períodos belicosos, às vezes, estimulantes para o próprio desenvolvimento da humanidade. Talvez, por isso, tenha surgido, no vocabulário da administração, o anglicismo *coopetition*, que, no Brasil, tem sido traduzido por “coopetição” (cooperação + competição).

Estamos convencidos da necessidade de ensinar as empresas a cooperar, porque alianças e parcerias só produzem resultados em longo prazo.

As mudanças de paradigma nas relações comerciais incitam as empresas a deslocarem-se do “posicionamento competitivo” para a “cooperação competitiva”.

Para NOLETO (2004, p. 28), fazer novas parcerias exige um sério trabalho de pesquisa e planejamento. Cada organização deve investigar os projetos nos quais precisa trabalhar em parceria, que tipo de aporte espera/necessita do parceiro e prospectar (sondar) quais seriam os parceiros viáveis para este projeto ou tarefa.

3.2.1.2 Parceiros em potencial

Para LEWIS (1992, p. 224), começar com o parceiro certo é vital para o futuro sucesso. Uma má escolha pode significar tempo perdido e a exclusão de oportunidades. É pela busca que se inicia a seleção de um parceiro.

A seleção de parceiros é algo que deve ser tratado com bastante cuidado, pois a parceria traz em sua etapa de constituição toda a perspectiva de sucesso futuro (ENCONTRO, 2004, p. 4).

LEWIS (1992, p. 225) considera que o processo (busca) combina dois impulsos distintos: sondar em busca de oportunidades com os atuais parceiros comerciais e concorrentes, ou buscar de forma mais ampla.

As empresas com as quais você trabalha ou concorre todos os dias são fontes críticas de oportunidades, ou aquelas que atendem aos mesmos mercados gerais possuem recursos semelhantes ou complementares e podem se conhecer o suficiente para ter uma base de confiança mútua.

Potenciais parceiros podem emergir de contatos e amizades pessoais, através de conferências, indicações, associações de empresas ou através de publicações. Evidentemente, as parcerias devem evoluir além de amizades pessoais sob o risco de fracasso, caso se sustentem apenas neste aspecto. (ENCONTRO, 2004, p. 4).

LEWIS (1992, p. 238) reitera que as alianças bem sucedidas começam com a escolha do parceiro e são construídas a partir dele. Através da busca, você conhece os candidatos em potencial. A seguir, uma análise para achar a melhor combinação que sugere as empresas prioritárias. As negociações com a empresa de sua preferência são

a plataforma de lançamento: é nesse ponto que começam o bem-estar e os compromissos mútuos. A partir daí, a escolha do tipo de aliança irá depender do objetivo mútuo.

Assim, a escolha do parceiro deve se basear em uma definição precisa das suas necessidades prioritárias e daquilo que é mais crítico para satisfazê-las. É claro que nenhuma empresa fará um par perfeito. Da mesma forma, os parceiros em potencial verão falhas naquilo que você pode oferecer. Portanto, cada empresa deve satisfazer suas necessidades básicas e se ajustar ao restante.

NOLETO (2004, p. 29) pergunta: Quem são os parceiros certos? E responde que, na verdade, não existem parceiros certos. Existem bons parceiros com os quais podemos trabalhar com melhores resultados do que se trabalhássemos sozinhos.

3.2.2 Valorização

3.2.2.1 Avaliação das forças dos parceiros

Segundo LEWIS (1992, p. 240) a competência de um parceiro em potencial é julgada através do estudo de suas forças, fraquezas, recursos e seu histórico.

NOLETO (2004, p. 21) recomenda equilíbrio de forças. As alianças e parcerias devem ser formadas com base em forças comparáveis. Uma organização que tenta se fortalecer por meio de um parceiro mais forte pode terminar sendo dominada por ele. Por outro lado, uma parceria ou aliança entre dois parceiros fracos não tem muita probabilidade de dar bons resultados.

LEWIS (1992, p. 142) apresenta as três maneiras pelas quais uma empresa mãe pode apoiar um empreendimento depois que este foi lançado. A primeira envolve contribuições de capital, feitas proporcionalmente à participação de cada empresa. A segunda é com bens ou serviços necessários ao empreendimento, pelos quais ele paga caso os recursos sejam significativos. Outra contribuição vem na forma de intangíveis valiosos, como tecnologia, conhecimento do mercado ou qualificações de pessoal vitais para as forças básicas do empreendimento.

NOLETO (2004, p. 19) mostra quão importante desafio consiste em selecionar os parceiros, avaliar os riscos e identificar os fatores que justificam e levam à parceria ou à aliança.

É preciso avaliar os parceiros, deles verificando: atuação, tempo de existência, credibilidade, imagem, missão, valores, intencionalidade ética, capacidade de investimento, saúde financeira, recursos humanos qualificados, projetos já desenvolvidos.

Os critérios de avaliação dos potenciais parceiros devem levar em conta, não só os resultados que se esperam do programa (edital), mas, também, a contribuição que cada empresa poderá levar para parceria, a similaridade de interesses temáticos, o estágio de desenvolvimento empresarial e a semelhança de atuação empresarial. Também poderão ser considerados critérios como faturamento, número de empregados, complexidade tecnológica do setor e principalmente o perfil do dirigente principal e das principais lideranças da empresa, especialmente no tocante a visão de futuro que estes têm de sua própria organização (ENCONTRO, 2004, p. 5).

LEWIS (1992, p. 240) mostra a importância de ser explícito na disponibilidade de recursos importantes: se seu parceiro em perspectiva tem as forças de que vocês irão necessitar para futuras expansões; se ele tem obrigações que poderão inibir a expansão de uma aliança; se há problemas que podem ser transferidos para você como más relações trabalhistas ou um histórico negativo de segurança no trabalho.

3.2.2.2 Definição da oportunidade

Segundo LEWIS (1992, p. 139), a meta global é o principal critério para o julgamento de todos os outros planos e atividades. Ela é a base para os compromissos e as inevitáveis acomodações a serem feitas como parceiro e dentro de cada uma das empresas.

NOLETO (2004, p. 219) recomenda concentrar-se no valor do somatório de forças e não apenas no que tange à parte de sua organização. Preocupar-se com o crescimento de ambos e a melhoria da qualidade do trabalho, procurar concentrar-se

no resultado que as organizações obterão juntas e não apenas nos benefícios que sua organização poderá obter a partir da parceria ou aliança.

3.2.2.3 Impacto da ação conjunta

LEWIS (1992, p. 240) alerta para o exame da aliança em potencial, incluindo neste quadro as futuras combinações de empresas. Será que elas poderão criar mais força que aquela que você está planejando agora?

Avaliar uma aliança planejada a partir do ponto de vista do seu parceiro, para se certificar de que ela será a melhor combinação para ambas as empresas. Não assumir que um parceiro em perspectiva conhece o suficiente a respeito de sua empresa, para assegurar uma boa combinação.

Considerar também como ela (aliança) irá fortalecer seu parceiro. E certificar-se de que não estará criando um novo concorrente, nem fortalecendo um oponente às suas expensas.

Verificar se circunstâncias além do controle da outra empresa poderão afetar o desempenho conjunto. Isso requer mais sondagens em ambientes desconhecidos.

O alerta é compartilhado com NOLETO (2004, p. 27), que relata que é fundamental conhecer os parceiros em profundidade, saber os riscos envolvidos em cada associação e se estar-se-á ou não comprometendo a imagem e a credibilidade da organização.

3.2.3 Negociação

3.2.3.1 Poder de barganhar (negociação)

LEWIS (1994, p. 138) relata que as empresas criam um empreendimento conjunto para satisfazer aos seus interesses, separados ou mútuos. As discussões devem cobrir todos os aspectos importantes para cada empresa e para o empreendimento.

A partir da identificação e seleção de parceiros, é vital despende o tempo necessário num esforço de negociação dos objetivos e no estabelecimento de regras e critérios de funcionamento da parceria (ENCONTRO, 2004, p. 5).

NOLETO (2004, p. 25) reconhece que uma boa negociação, em que todos os aspectos que envolvem a parceria serão negociados em princípio e pré-acordados, já é praticamente a chave do sucesso da parceria.

FLAMIA (2001, p. 17) segue a recomendação de que o acordo entre as parceiras deve ser feito de maneira clara e precisa, e não superficialmente, tão pouco sendo vago nos detalhes, a fim de evitarem mal entendidos quanto ao papel de cada parceira da aliança. O processo deve compreender consenso para evitar o surgimento futuro de dificuldades e barreiras, o que provocaria morosidade em um mercado que exige rapidez de ação.

ZAWISLAK (2005, p. 5) reforça a recomendação pela documentação, por se tratar de um acordo negociado com obrigações (direitos e deveres) claramente definidas, a figura do contrato serve de ponto de partida e garantia. Enquanto perdurar a relação, os objetivos individuais deverão sempre ser suplantados pelo objetivo comum. Em outras palavras, a existência do contrato visa reduzir o oportunismo (característica *a priori* individual) e dar sustentação à confiança entre as partes (essência da cooperação).

NOLETO (2004, p. 21) recomenda a construção de relacionamentos gradualmente, por meio de aproximações sucessivas. Passo a passo para estabelecer um clima de consenso e confiança, desde o início. Evite acordos de parceria verbais, soltos e mal alinhavados.

Na fase de negociação, é importante que as expectativas sejam honestamente apresentadas e que haja garantia de abertura, confiança e entendimento entre os parceiros, além de comprometimento das pessoas envolvidas com os objetivos da parceria. É de extrema relevância a participação nas negociações, de “campeões da causa” e o processo de negociação e efetivação da parceria requer o envolvimento e o comprometimento dos dirigentes de nível estratégico, especialmente do principal executivo (ENCONTRO, 2004, p. 5).

Segundo LEWIS (1994, p. 112), no início, quando as pessoas e empresas não se conhecem bem, um par de paladinos que compartilham uma visão é uma maneira de

se plantar as sementes da confiança mútua e da dedicação. Assim, como os empreendedores internos, os paladinos das alianças tendem a ser autodesignados, e como empreendedores internos, os paladinos das alianças devem estar comprometidos com o sucesso do projeto, devem ser capazes de conseguir apoio interno e estar dispostos a contornar os obstáculos organizacionais.

Na negociação deverão ser estabelecidos o escopo e os objetivos da parceria, prazos, investimentos necessários e recursos a serem alocados pelos parceiros, critérios pelos quais as ações serão avaliadas, regras de entrada e desligamento da parceria, propriedade do conhecimento gerado, definição de papéis e responsabilidades das partes envolvidas, mecanismos de gerenciamento e acompanhamento de ações. Enfatiza a necessidade de uma clara definição dos papéis e responsabilidades. Quanto mais claro e definidos papéis e responsabilidades, mais fácil o entendimento e menor o potencial de conflito (ENCONTRO, 2004, p. 5).

NOLETO (2004, p. 22/26) chama a atenção a ser preciso nos detalhes do acordo. A compreensão clara dos objetivos e expectativas de cada parte dará aos parceiros a oportunidade de maximizar o potencial de cada um, ao contribuir para parceria e minimizar os eventuais desentendimentos que poderão surgir pelo caminho. Reitera dizendo que é sempre importante e conveniente formalizar a parceria por meio de instrumento escrito.

Ser adaptável estruturalmente, relata NOLETO (2004, p. 21). É preciso ceder para construir alianças e parcerias. Não existe uma única maneira correta de construir uma aliança ou parceria. Cada organização precisa ser capaz de identificar seu ponto forte e oferecer à parceria aquilo com que mais pode contribuir. As melhores parcerias e alianças estão baseadas em relações de confiança e cooperação.

Para LEWIS (1992, p. 101), os controles dos riscos dão forma aos compromissos, sendo possível aumentar o grau de certeza de uma aliança, através de regras mutuamente aceitas para os riscos que os parceiros querem desenvolver antecipadamente. A maior parte das regras focaliza as obrigações mútuas das empresas.

QUADRO 1 – CAUSAS DE INCERTEZA DE UMA ALIANÇA

INCERTEZAS EXTERNAS	
Ambiente econômico	Podem ocorrer mudanças na política governamental, nas condições de indústria (preço, tecnologia, etc.) ou em variáveis macroeconômicas
Respostas do mercado	As relações dos clientes, fornecedores ou concorrentes como imprevisíveis.
Relações dos parceiros	Outros parceiros podem ser afetados
Aprovações do governo	As autoridades podem não conceder os direitos necessários
INCERTEZAS INTERNAS	
Metas	Não está inteiramente especificado aquilo que cada empresa espera que a aliança realize, nem seu próprio papel
Competência dos parceiros	Uma das empresas pode não ter as forças necessárias
Conflito latente	Premissas importantes não foram reveladas, ou as empresas podem não concordar com respeito as mudanças depois que a aliança estiver em andamento
Falhas de planejamento	Tarefas importantes não foram detalhadas, devido a omissão, complexidade, ou à necessidade de decisões posteriores
Autoridade	Não está claro como serão tomadas as decisões-chave
Relações	Os parceiros podem não trabalhar bem em conjunto
Desempenho	Os resultados esperados podem não ser atingidos
Benefícios	Os parceiros não chegaram a um acordo a respeito da fixação de preços, alocação de receitas e divisão dos desenvolvimentos
Compromissos	Os investimentos esperados, sua duração, o volume de negócios ou os direitos futuros não estão claros
Oportunismo	Um parceiro pode querer tirar proveito do outro.

FONTE: LEWIS (1992, p. 102)

Algumas questões, inclusive competências dos parceiros, conflitos latentes, falhas de planejamento, responsabilidades e relações, somente podem ser decididas através de análises prévias, discussões e experiências em conjunto.

3.2.4 Implementação

3.2.4.1 Planejar a integração

NOLETO (2004, p. 22), mesmo depois de recomendar o uso, reconhece que documentos legais e acordos bem preparados não são suficientes; é preciso antes de tudo desenvolver uma relação de confiança e fortalecê-la com um acordo bem-feito.

As tradicionais relações conflituosas têm cedido espaço para relações baseadas na confiança. Este sentido de confiança é de fundamental importância no mundo dos negócios, já que todas as transações envolvem riscos, que se não forem controlados podem impedir que o negócio se concretizar. Estes riscos podem ser tratados de duas formas. Uma é por meio de sanções, que criam incentivos, mas também penalizam as empresas que não agirem corretamente. A outra forma se dá por meio da confiança, e os riscos são controlados por existir confiança. (AMATO NETO, 2000, p. 59).

Para implantação da parceria, é requerida uma coordenação e é de extrema importância a elaboração de um plano de trabalho cuja periodicidade deverá ser combinada entre as partes, detalhando, naquele período, quais são os objetivos específicos que devem ser perseguidos, para que possam servir de orientação de implantação e serem avaliados ao final do período. (ENCONTRO, 2004, p. 5).

O plano de trabalho deve conter um roteiro detalhado dos projetos que deverão ser executados naquele período (quantos, que conteúdos temáticos), seus objetivos (onde se quer chegar, que resultados finais se quer atingir), como as empresas participarão (através de um ou mais representantes), o perfil deste representante (dirigente ou especialista), o papel de cada um (elo de ligação, aporte de conteúdo, representação institucional, *sponsor*), prazos (considerando o período do plano de atividades), recursos (capital, instalações e, se for o caso, equipamentos que deverão ser aportados pelas empresas) e a natureza da atividade (intercâmbio de experiências, treinamento, pesquisa e desenvolvimento).

3.2.4.2 Implementar a integração

É indispensável a existência de uma coordenação focada em uma pessoa ou grupo de pessoas que seja referência para contato e informações, coordenando, acompanhando e avaliando as atividades (ENCONTRO, 2004, p. 6).

Para obter sucesso durante a implementação de uma parceria, é fundamental a existência de um processo de aberto entre as partes, e que uma parceria é essencialmente gerenciada através de processos de comunicação, podendo variar de um simples comunicado periódico das atividades que vêm sendo implementadas e de seus resultados, até reuniões pré-agendadas para acompanhamento e avaliação. (ENCONTRO, 2004, p. 6).

Há necessidade de estabelecer comunicação adequada e freqüente. Parceiros e aliados precisam se comunicar com freqüência, conhecer o discurso do outro, envolver todos os participantes de diferentes graus de hierarquia da organização na parceria. Somar, agregando sua filosofia de trabalho e a cultura da organização nas relações de parceria. É fundamental reservar espaço para que a parceria resulte em algo novo, com cultura e filosofia próprias, representando o somatório dos insumos que cada organização trouxe para a relação. A chave da parceria é permitir que a criatividade esteja presente e possa criar novos processos, estruturas e culturas diferentes para lidar com o projeto. Evitar aliar-se a um dos parceiros criando subgrupos. Quando a parceria ou aliança envolvem três ou mais organizações, é preciso ter cautela e fugir da tentação de criar subgrupos, aliando-se a um dos parceiros – geralmente o mais forte. (NOLETO, 2004, p. 22).

O comprometimento inicial estabelecido na fase de formatação da parceria precisa ser gerenciado e mantido durante todo o processo de implantação. Recursos financeiros, tecnológicos e pessoas devem ser constantemente disponibilizados para as atividades da parceria. (ENCONTRO, 2004, p. 6).

Como as parcerias têm, normalmente, um caráter estratégico para as empresas que tomam parte, o envolvimento permanente das lideranças estratégicas das empresas

é garantia de comprometimento com a parceira e exemplo motivador para os demais membros da empresa. (ENCONTRO, 2004, p. 6).

CHUENG et al. (2003, p. 333) apresenta comparação dos elementos críticos de sucesso de parcerias, contemplando em destaque os fatores: comprometimento e suporte da alta direção, confiança, cooperação no time do projeto, comunicação efetiva e aberta, metas e objetivos comuns, resolução de problemas e conflitos, coordenação e eqüidade.

3.3 CONSÓRCIOS DE EMPRESAS

DI PIETRO (1999, p. 183) apresenta o consórcio como modalidade de concentração de empresas, em que elas se associam mutuamente para assumir atividades e encargos que isoladamente não teriam força econômica e financeira, nem capacidade técnica para executar.

AMATO NETO (2000, p. 42) conceitua os consórcios como alianças multiorganizacionais, nas quais as empresas que tenham uma necessidade similar (freqüentemente empresas do mesmo setor) juntam-se, para criar uma nova entidade que venha a preencher a necessidade delas todas.

PENTEADO (2005, p. 11 e 12) traz o aspecto legal, consoante previsto no art. 19 da Lei geral sobre concessões (nº 8.987 de 13.2.1995). Os concessionários poderão integrar consórcios, eleito sempre um interlocutor para relacionar-se com o Poder concedente, ou seja, o “líder” do consórcio, que é o responsável pelo contrato de concessão, sem prejuízo da responsabilidade das demais consorciadas (art. 19, § 2º).

Mas há casos em que a Lei nº 8.987/95 só admite o consórcio na fase genética da concessão. É o que consta no art. 20: “é facultado ao Poder Concedente, desde que previsto no Edital, no interesse do serviço a ser concedido, determinar que o licitante vencedor, no caso de consórcio, se constitua em empresa antes da celebração do contrato”.

No plano das combinações intersocietárias, a criatividade empresarial não teve e não tem limites. Daí porque, ao falar-se em parcerias, é preciso ter presente que as

mesmas compreendem desde o emprego de fórmulas institucionais (como a criação de subsidiárias comuns, *holdings*, etc.), até a realização de ajustes societários via modificações estatutárias ou de contratos sociais, a celebração de contratos parassociais (como o acordo de acionistas, previsto no art. 118 da Lei nº 6.404/76), a assinatura de contratos atípicos ou inominados e, por fim, a utilização de consórcio de empresas, instituto antigo, mas ainda não suficientemente disseminado, embora expressamente tipificado entre nós pelos arts. 278 e 279, da Lei nº 6.404, de 15.12.1976.

O consórcio é uma fórmula de combinação empresarial plástica, maleável, com infundáveis potencialidades, e, apesar de ter sido praticado intensamente em nosso país na esfera das contratações com o poder público, em virtude de permissões contidas em sucessivas leis de licitações (que albergam o salutar princípio da soma das capacitações dos consorciados), é empregado, também, e com êxito, na colaboração interempresarial privada, como o demonstra não só nossa incipiente experiência, como o Direito Comparado.

Como já foi visto, no âmbito das privatizações, o consórcio costuma estar presente na fase genética do processo, dado o vulto dos serviços ou das obras envolvidas, ou do valor extraordinário do controle acionário que vai ser transferido para a iniciativa privada (que exclui ou inviabiliza a participação individual). E já ficou registrado, também, que nesse campo do consórcio pode ter caráter duradouro, permanecendo independentes e autônomas as empresas adquirentes do controle, ou concessionárias de serviços públicos, vinculadas apenas por essa forma contratual de Direito Comercial, tal como previsto no já citado art. 19 da Lei nº 8.987 de 13.1.1995.

O contrato de consórcio, destarte, constitui a forma mais adequada para revestir os pactos de colaboração interempresarial, na esfera privada, e só não é utilizado com mais freqüência em razão, de um lado, do desconhecimento de suas normas de regência e funcionamento, e, de outro, da dificuldade existente, entre nós, de reconhecer-se a atuação conjugada de consorciados, desprovida de personalidade jurídica.

DI PIETRO (1999, p. 183) também aborda, no aspecto legal o tema, de acordo com o art. 278, da Lei das S. A. (Lei nº 6.404 de 15-12-76), que “o consórcio não tem personalidade jurídica e as consorciadas somente se obrigam nas condições previstas no respectivo contrato, respondendo cada uma por suas obrigações, sem presunção de solidariedade”.

4 PROJETOS

4.1 CONCEITOS BÁSICOS

VARGAS (2003, p. 5) define projeto como um empreendimento não repetitivo, caracterizado por uma seqüência clara e lógica de eventos, com início, meio e fim, que se destina a atingir um objetivo claro e definido, sendo conduzido por pessoas dentro de parâmetros predefinidos de tempo, custo, recursos envolvidos e qualidade. Também, avalia que os projetos podem ser aplicados em praticamente todas as áreas do conhecimento humano, incluindo os trabalhos administrativos, estratégicos e operacionais, bem como a vida pessoal de cada um.

KERZNER (2003, p. 2) apresenta a definição de projeto como podendo ser uma série de atividades e tarefas que:

- a) têm objetivos específicos a serem atingidos, dentro de determinadas especificações;
- b) apresenta datas de início e término definidas;
- c) apresenta limites de recursos financeiros;
- d) consome recursos, humanos e não humanos como materiais, equipamentos, etc.;
- e) são multifuncionais, ou melhor, alcançam várias linhas funcionais dentro da organização.

VALERIANO (1998, p. 19) define da mesma forma projeto como sendo “um conjunto de ações executadas de forma coordenada por uma organização transitória, ao qual são alocados os insumos necessários para, em um dado prazo, alcançar um objetivo determinado”.

A presença dos projetos nas empresas é discriminada das operações corriqueiras por MASI (2002, p. 46), ao mostrar que realizam continuamente trabalho para o atendimento dos seus objetivos estratégicos e operacionais. Este trabalho geralmente envolve as operações comuns da empresa, como: comercializar produtos ou serviços, manufaturar, gerir seus recursos humanos e finanças, entre outros, pertencentes a

rotina empresarial. Apesar de serem conceitos distintos, operações e projetos compartilham muitas características, como por exemplo: são planejados e realizados por pessoas, limitados por recursos finitos, muitas vezes escassos, são executados e controlados pela mesma estrutura organizacional e compartilham dos mesmos objetivos estratégicos e econômicos de agregar valor, qualidade e otimização de processos das empresas. Porém, apesar destas similaridades e até de um nível de redundância, operações e projetos diferem em pontos significativos: operações são ações contínuas e repetitivas, enquanto projetos são esforços temporários e únicos.

CABLE e ADAMS (1996) apresentam os projetos como toda atividade com início e fim, e, normalmente, com uma pessoa como agente responsável. Estas atividades tipicamente ocorrem de maneira única nas organizações e são necessárias para atingir um ou mais dos quatro objetivos principais:

- a) promover mudanças na organização;
- b) implementar planos estratégicos;
- c) satisfazer acordos contratuais;
- d) solucionar problemas específicos.

4.2 CARACTERÍSTICAS DE PROJETOS

Projetos possuem características próprias que os diferenciam das atividades normais e rotineiras de uma organização. VARGAS (2003, p. 7) relaciona as principais características dos projetos como sendo: a temporariedade, a individualidade do produto ou serviço a ser desenvolvido pelo projeto, a complexidade e a incerteza, sendo as duas primeiras as principais:

- a) temporariedade: todo projeto apresenta um início e um fim definidos, ou seja, é um evento com duração finita, determinada em seu objetivo;
- b) individualidade: realizar algo que não tinha sido realizado antes. Como o produto de cada projeto é único, suas características precisam ser elaboradas de maneira progressiva de modo a garantirem as especificações do produto ou serviço a ser desenvolvido.

A partir dessas características, pode-se descrever as demais:

- a) empreendimento não repetitivo: evento que não faz parte da rotina da empresa;
- b) seqüência clara e lógica de eventos: caracterizada por atividades encadeadas logicamente de modo a permitir que, durante a execução, o acompanhamento e controle sejam precisos;
- c) início, meio e fim: todo projeto respeita um determinado ciclo de vida, isto é, tem uma característica temporal;
- d) objetivo claro e definido: todo projeto tem metas e resultados bem estabelecidos a serem atingidos em sua finalização;
- e) conduzido por pessoas: o cerne fundamental de qualquer projeto é o homem. Sem ele o projeto não existe, mesmo que se disponha de equipamentos modernos de controle e gestão;
- f) projetos utilizam recursos: todo projeto utiliza recursos especificamente alocados a determinados trabalhos;
- g) parâmetros pré-definidos: todo projeto necessita ter estabelecidos valores para prazos, custos, pessoal, material e equipamentos envolvidos, bem como a qualidade desejada no projeto.

CABLE e ADAMS (1996, p. 5-6) identificam sete características primárias que são comuns a todos projetos:

- a) objetivo: todos os projetos são estabelecidos para satisfazer alguma necessidade ou requisito especificado pela direção. Todo projeto tem um alvo a alcançar;
- b) cronograma/prazo: projetos tem alvo certo, um prazo dentro do qual ele tem que ser finalizado;
- c) complexidade: este ponto leva a verificar se a tecnologia é disponível para alcançar os objetivos do projeto. Se não, é necessário encontrar alternativas para atingir os objetivos ou estender o cronograma para desenvolver a tecnologia necessária;

- d) porte e natureza das tarefas: os objetivos só podem ser alcançados dentro do prazo, custo e escopo através da implementação adequada de um plano de ação passo a passo, que, uma vez preparado, se constituirá em um projeto estratégico;
- e) recursos: todo projeto usará determinados recursos (pessoal, equipamentos, materiais, financeiros, etc.);
- f) estrutura organizacional: a responsabilidade pelo projeto deve ser atribuída a um indivíduo; este gerente de projeto deverá satisfazer os objetivos do projeto dentro das especificações definidas pela direção da organização. A autoridade e os recursos disponibilizados ao gerente de projeto determinarão a estrutura organizacional que será utilizada;
- g) informação e sistema de controle: os sistemas de informação e controle das organizações geralmente são estruturados para atender as necessidades em quadros funcionais de autoridade, e o ambiente de projetos exige sistemas específicos que devem ser desenvolvidos para focar os dados de interesse relativos ao projeto.

4.3 PARCERIAS EM PROJETOS

KERZNER (2003, p. 327) aborda o tema de parcerias externas em projetos e reitera, basicamente, o texto desenvolvido até este capítulo desta monografia, definindo como um grupo de indivíduos trabalhando juntos para alcançar um objetivo comum. No contexto de empresas, a parceria estratégica é mais avançada e completa forma de parceria, na qual os parceiros formam um time, que pode ou não tornar uma entidade separada das organizações originais. O time da parceria pertence ao projeto do início ao fim e participam em decisões estratégicas relativas ao projeto ou programa.

Os benefícios podem ser significativos. São relacionados os potenciais benefícios das parcerias a seguir:

- a) reduzir de custos;

- b) formar pessoal especializado;
- c) potencializar melhorias contínuas;
- d) melhorar o foco estratégico da empresa;
- e) ingressar em novos mercados;
- f) minimizar riscos;
- g) alinhar os serviços;
- h) introduzir disciplina ao projeto;
- i) derrubar barreiras internas;
- j) focar itens essenciais.

4.4 GERENCIAMENTO DE PROJETOS

O PMI (2000, p. 6) mostra que o gerenciamento de projetos se refere à aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto, a fim de satisfazer seus requisitos. O gerenciamento é realizado com o uso de processos, tais como: iniciar, planejar, executar, controlar e encerrar. Assim, a equipe trabalha com: as exigências que competem entre si em termos de escopo, duração, custo, risco e qualidade; com os interessados que possuem necessidades e expectativas diferentes e com necessidades identificadas.

O PMI (2000, p. 7) resume o conhecimento do gerenciamento em nove áreas, com base nos processos que os compõem como segue:

- a) Gerenciamento de Integração do Projeto: composto dos processos necessários para assegurar que os vários elementos do projeto sejam adequadamente coordenados. Consiste na elaboração do plano do projeto, na execução do plano do projeto e no controle integrado de alterações;
- b) Gerenciamento do Escopo do Projeto: composto dos processos necessários para assegurar que o projeto inclua todas as atividades necessárias, e somente as atividades necessárias, para que seja finalizado com sucesso. Consiste na iniciação, no planejamento do escopo, na definição do escopo, na verificação do escopo e no controle das alterações do escopo;

- c) Gerenciamento de Tempo do Projeto: composto dos processos necessários para assegurar a conclusão do projeto dentro do prazo previsto. Consiste na definição das atividades, no seqüenciamento das atividades, na estimativa de duração das atividades, na elaboração do cronograma e no controle do cronograma;
- d) Gerenciamento de Custos do Projeto: composto dos processos necessários para assegurar que o projeto será concluído dentro do orçamento aprovado. Consiste no planejamento de recursos, na estimativa de custos, no orçamento de custos e no controle de custos;
- e) Gerenciamento de Qualidade do Projeto: composto dos processos necessários para assegurar que o projeto satisfaça as necessidades para as quais foi criado. Consiste no planejamento da qualidade, na garantia da qualidade e no controle da qualidade.
- f) Gerenciamento de Recursos Humanos do Projeto: composto dos processos necessários para que se empregue de forma mais eficaz o pessoal envolvido no projeto. Consiste no planejamento organizacional, na formação da equipe e no desenvolvimento da equipe;
- g) Gerenciamento das Comunicações do Projeto: composto dos processos necessários para assegurar a geração, a coleta, a divulgação, o armazenamento e a disposição final apropriada e oportuna das informações do projeto. Consiste no planejamento das comunicações, na distribuição das informações, no relatório de desempenho e no encerramento administrativo;
- h) Gerenciamento de Riscos do Projeto: composto dos processos relacionados à identificação, à análise e às respostas a riscos do projeto. Consiste no planejamento do gerenciamento de riscos, na análise qualitativa de riscos, na análise quantitativa de riscos, no planejamento de respostas a riscos e na monitoração e controle de riscos;
- i) Gerenciamento de Aquisições do Projeto: composto dos processos necessários para aquisição de bens e serviços fora da organização

executora do projeto. Consiste no planejamento da aquisição de bens e serviços, no planejamento da solicitação, na solicitação, na seleção das fontes, na administração dos contratos e no encerramento dos contratos.

4.5 CICLO DE VIDA DE PROJETOS

As fases de desenvolvimento de um projeto dependem basicamente das individualidades e da natureza de cada projeto; porém, de uma forma geral, um projeto pode ser dividido em fases características, de acordo com o PMI (2000):

- a) Fase de Definição;
- b) Fase de Planejamento;
- c) Fase de Execução;
- d) Fase de Controle;
- e) Fase de Finalização.

A cada fase do projeto correspondem atividades específicas e com resultados intermediários definidos. As fases determinam o trabalho técnico a ser realizado e quem deve estar envolvido. A seguir, conforme VARGAS (2003, p. 13), as principais fases de um projeto e respectivas descrições:

- a) Fase de Iniciação: fase inicial do projeto e corresponde ao levantamento das necessidades e a definição dos objetivos primários do projeto, bem como as melhores estratégias são identificadas e selecionadas;
- b) Fase de Planejamento: formação e detalhamento do projeto, seus objetivos, forma de funcionamento e participantes. Nesta etapa definem-se os recursos envolvidos, cronogramas, custos previstos, e, adicionalmente, os planos de comunicação, qualidade, riscos, suprimentos e forma de desenvolvimento dos trabalhos em atividades relacionadas;
- c) Fase de Execução: ocorre o desenvolvimento dos trabalhos propriamente dito, materializando tudo aquilo que foi planejado na etapa anterior. Correções de rumo e alterações de diversas origens implicam num incremento do esforço de controle do projeto, os erros cometidos nas fases

anteriores ficam evidentes nesta fase. Grande parte do orçamento e do esforço do projeto é consumida nesta parte;

- d) Fase de Controle: acontece paralelamente ao planejamento operacional e à execução do projeto. Tem como objetivo acompanhar e controlar aquilo que está sendo realizado pelo projeto, de modo a propor ações corretivas e preventivas no menor espaço de tempo possível, após a detecção da anormalidade;
- e) Fase de Finalização: etapa de término do projeto, através do encerramento dos trabalhos, desalocação da equipe de projeto e avaliação final dos resultados alcançados.

5 DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO

5.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

Este trabalho foi desenvolvido basicamente pela coleta de dados e pesquisa documental: livros, artigos, dissertações acadêmicas, congressos, seminários e fontes eletrônicas. A pesquisa focou o ambiente de concessões, parcerias e projetos, buscando informações pertinentes como seus históricos, características e legislações.

A identificação e a caracterização das principais exigências dos editais de concessões foram obtidas exclusivamente por pesquisa documental nos editais de licitação de concessões, e estão discriminados na subseção 2.5.3 deste trabalho.

Os fatores relevantes para formação de parcerias detectados na pesquisa bibliográfica foram agrupados em temas afins; desta maneira, formataram as questões para o instrumento de pesquisa de opinião, apresentado no Apêndice deste trabalho.

A metodologia é complementada por pesquisa direta de opinião, utilizando questionário estruturado como instrumento de coleta de dados, aplicados a executivos gerentes de projetos de empresas parceiras nas concessionárias no Anel de Integração do Estado do Paraná. O número de participantes pesquisados foi de 6, número definido pela acessibilidade, caracterizando assim a amostra como não probabilística, diante do universo de 26 empresas atualmente representadas no Anel de Integração.

O questionário foi aplicado na forma de formulário impresso como pré-teste a um participante, e, após ser considerado satisfatório ao trabalho, foi aplicado aos demais; os questionários foram numerados de 1 a 6.

Diante dos resultados, as respostas foram tabuladas e através de critérios de atribuição de valores descritos a seguir foram quantificadas quanto a sua representatividade no tema, para confirmação da identificação dos fatores de influência e sua comparação.

5.2 RESULTADOS OBTIDOS E TABULAÇÃO DOS DADOS

Neste tópico, apresentam-se os resultados de cada questão que aborda um tema ou grupo de fatores, com os critérios de atribuição de valores e pontuação.

5.2.1 Questão N.º 1 - Ambiente Externo

Os fatores decorrentes do tema ambiente externo foram colocados sob o foco de riscos externos, e os resultados para probabilidade e impacto estão tabulados abaixo. A pontuação total representa a somatória dos valores atribuídos a cada fator, estipulados de acordo com a escala proposta de (N) Nula = 0, (MB) Muito Baixa = 1, (B) Baixa = 2, (M) Média = 3, (A) Alta = 4 e (MA) Muito Alta = 5.

Os fatores com maior pontuação são os que foram avaliados como fatores com maior probabilidade e impacto.

TABELA 18 – FATORES DE AMBIENTE EXTERNO – PROBABILIDADE

FATORES DE AMBIENTE EXTERNO	PROBABILIDADE						PONTOS
	QUESTIONÁRIO N°						
	1	2	3	4	5	6	
Econômico	M	A	A	M	B	A	20
Político	A	MA	A	A	M	A	24
Legislativo	M	B	M	M	MB	B	14
Concorrência	A	MB	M	A	M	B	17

TABELA 19 – FATORES DE AMBIENTE EXTERNO – IMPACTO

FATORES DE AMBIENTE EXTERNO	IMPACTO						PONTOS
	QUESTIONÁRIO N°						
	1	2	3	4	5	6	
Econômico	B	MA	MA	MA	A	A	25
Político	MA	MA	MA	MA	MA	A	29
Legislativo	M	N	A	MA	A	A	20
Concorrência	B	N	M	MA	M	B	15

5.2.2 Questão N.º 2 - Ambiente Interno da Empresa

Os fatores decorrentes do tema ambiente interno da própria empresa, antes da decisão de buscar a parceria, foram tabulados em função dos seus resultados e a pontuação final exprime a freqüência de cada fator de ambiente interno, apresentando maior relevância os fatores com maior pontuação.

TABELA 20 – FATORES DE AMBIENTE INTERNO

FATORES DE AMBIENTE INTERNO	QUESTIONÁRIO N°						PONTUAÇÃO
	1	2	3	4	5	6	
Identificação e visão completa do projeto			X	X	X	X	4
Ciência da própria estratégia e objetivos da empresa		X			X		2
Avaliação completa das próprias capacidades para o projeto (pontos fortes e fracos)	X		X	X		X	4
Estabelecimento das capacidades a serem requisitadas dos parceiros	X	X					2

5.2.3 Questão N.º 3 – Fator Motivador da Busca pela Parceria

Os fatores do tema motivadores da busca pela parceria são caracterizados pelas necessidades após a auto-análise da situação individual. Assim, os resultados da pesquisa foram tabulados e a pontuação final exprime a frequência de cada fator motivador de busca, apresentando maior relevância os fatores com maior pontuação.

TABELA 21 – FATORES MOTIVADORES DA BUSCA PELA PARCERIA

FATOR MOTIVADOR DE BUSCA	QUESTIONÁRIO N.º						PONTUAÇÃO
	1	2	3	4	5	6	
Compartilhamento de riscos do projeto.		X	X	X	X	X	5
Incapacidade de prover recursos de investimento para o projeto	X	X	X		X	X	5
Falta de recursos humanos qualificados para o desenvolvimento do projeto							0
Não disponibilizar tecnologia necessária ao projeto	X			X			2
Incapacidade de atender individualmente os requisitos do edital	X	X	X	X	X		5
Oportunidade de desenvolver novos projetos, economizando recursos.						X	1
Outros							0

5.2.4 Questão N.º 4 – Origem dos Parceiros

O tema origem dos parceiros é fator considerado na questão. Assim, os resultados da pesquisa foram tabulados e a pontuação final exprime a frequência de cada fator origem, apresentando maior relevância os fatores com maior pontuação.

TABELA 22 – FATORES ORIGEM DOS PARCEIROS

FATOR ORIGEM	QUESTIONÁRIO N°						PON TUA ÇÃO
	1	2	3	4	5	6	
Empresas que atuam no mesmo ramo de atividade.				X			1
Empresas provenientes de relacionamento interpessoais de amizade.							0
Empresas que já fizeram parceria em outros projetos		X	X		X	X	4
Empresas indicadas por especialistas	X						1
Outros							0

5.2.5 Questão N.º 5 – Número de Parceiros

O tema número de parceiros é fator considerado na questão. Assim, os resultados da pesquisa foram tabulados entre a situação de ser importante com as alternativas “sim” ou “não”. Como resultado adicional, o número em caso de resultado positivo. A pontuação final exprime a frequência de respostas afirmativas e negativas e a quantidade no caso da opção por quantidade.

TABELA 23 – FATORES NÚMERO DE PARCEIROS

FATOR NÚMERO DE PARCEIROS	QUESTIONÁRIO N°						PON TUAÇÃO
	1	2	3	4	5	6	
Não, é importante.	X	X		X		X	4
Sim, é importante.			X		X		2
Número ideal igual a 2			X				1
Número ideal igual a 3					X		1

5.2.6 Questão N.º 6 – Avaliação dos Parceiros

Os fatores decorrentes do tema avaliação dos parceiros estão tabulados abaixo. A pontuação de cada fator foi atribuída de 1 (um) até 3 (três), de acordo com a escala proposta de Menos Importante (assinalados com 0) = 1; Não assinaladas (média importância) = 2 e Mais Importante (assinalados com X) = 3.

A pontuação corresponde à soma dos valores atribuídos nas seis respostas para cada fator, sendo os fatores com maiores pontuações os de maior importância para o sucesso do projeto.

TABELA 24 – FATORES DE AVALIAÇÃO DOS PARCEIROS

FATOR AVALIAÇÃO DOS PARCEIROS	QUESTIONÁRIO N.º						PON TUA ÇÃO
	1	2	3	4	5	6	
Atuação no mercado		0		X	X	0	12
Tempo de existência	0	0	0		0	0	7
Credibilidade	X		X	X	0		14
Imagem			0				11
Missão	0	0	0	0		0	7
Valores	0			0			10
Intencionalidade ética		X					13
Capacidade de investimentos	X		X	X	X	X	17
Saúde financeira		X			X		14
Recursos humanos qualificados			X		0	X	13
Projetos já desenvolvidos alianças anteriores	X	X		0		X	14

5.2.7 Questão N.º 7 – Negociação

Os fatores decorrentes do tema negociação entre parceiros estão tabulados abaixo. A pontuação de cada fator foi atribuída de 1 (um) até 3 (três), de acordo com a escala proposta de Menos Importante (assinalados com 0) = 1; Não assinaladas (média importância) = 2 e Mais Importante (assinalados com X) = 3.

A pontuação corresponde à soma dos valores atribuídos nas seis respostas para cada fator, sendo os fatores com maiores pontuações os de maior importância para o sucesso do projeto.

TABELA 25 – FATORES DE NEGOCIAÇÃO

FATOR NEGOCIAÇÃO	QUESTIONÁRIO Nº						PON TUAÇÃO
	1	2	3	4	5	6	
Consenso dos objetivos da parceria		0		0	0		9
Posicionamento claro dos objetivos da empresa em relação à parceria	0		X		X		13
Estabelecimento de regras e critérios claros de funcionamento (inclusive controle)	X	X	X	X	X		17
Definição de papéis e responsabilidades		0		0		X	11
Definição de procedimentos de produção, dissolução, penalidades e obrigações	0	X	0			0	10
Visão e objetivos estratégicos claros e detalhados da parceria	X		0	X		X	14
Equilíbrio de forças entre parceiros		0	0	0	0	X	9
Formalização da parceria por meio de instrumento escrito	X	X	X	X	X	0	16
Participação nas negociações de executivos comprometidos com o projeto (paladinos)	0				0	0	9

5.2.8 Questão N.º 8 – Relacionamento e Comportamento

Os fatores do tema comportamento e relacionamento foram reunidos neste grupo pelo aspecto da geração de dificuldades e problemas decorrentes de desvios no comportamento do time do projeto e dos interessados. Assim, os resultados da pesquisa foram tabulados e a pontuação final exprime a frequência das situações de comportamento e relacionamento, apresentando maior relevância em comprometer o sucesso do projeto os fatores que alcançaram maior pontuação.

TABELA 26 – FATORES DE COMPORTAMENTO E RELACIONAMENTO

FATOR COMPORTAMENTO E RELACIONAMENTO	QUESTIONÁRIO Nº						PONTUAÇÃO
	1	2	3	4	5	6	
Falta de comprometimento dos dirigentes de nível estratégico	X		X	X	X	X	5
Não desenvolvimento de clima de confiança mútua		X	X				2
Incompatibilidade entre as culturas das empresas	X					X	2
Comunicação inadequada no ambiente do projeto				X			1
Formação de subgrupos de parceiros		X			X		2
Outros							0

5.2.9 Questão N.º 9 – Gerenciamento do Projeto

Quanto ao tema gerenciamento do projeto, foi questionado se há gerenciamento de maneira formal e com metodologia durante a fase da parceria em consórcio.

A pontuação final exprime a frequência de respostas afirmativas e negativas.

TABELA 27 – FATORES DE GERENCIAMENTO FORMAL

FATOR GERENCIAMENTO FORMAL	QUESTIONÁRIO Nº						PONTUAÇÃO
	1	2	3	4	5	6	
Sim há gerenciamento formal com metodologia				X			1
Não há gerenciamento formal com metodologia	X	X	X		X	X	5

5.2.10 Questão N.º 10 – Áreas de Gerenciamento

Continuando com o tema gerenciamento de projetos, a relevância das áreas de gerenciamento foi questionada. Assim, os resultados da pesquisa foram tabulados e a pontuação final exprime a frequência das áreas de gerenciamento escolhidas, apresentando maior relevância para o sucesso do projeto as que alcançaram maior pontuação.

TABELA 28 – FATORES ÁREAS DE GERENCIAMENTO

FATOR ÁREAS DE GERENCIAMENTO DO PROJETO	QUESTIONÁRIO N°						PONTUAÇÃO
	1	2	3	4	5	6	
Integração	X	X				X	3
Escopo			X	X	X		3
Tempo			X	X			2
Custos			X		X	X	3
Qualidade				X	X		2
Recursos Humanos	X	X					2
Comunicações		X					1
Riscos	X					X	2
Aquisições							0

6 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inegável no meio empresarial a importância das parcerias de empresas para o sucesso de projetos, e o fato de cinco entre as seis empresas concessionárias do Anel de Integração do Paraná serem formadas por parcerias constituídas em consórcios na fase de licitação e posteriormente sociedades por ações, atesta a afirmação inicial.

Do início até a obtenção da concessão e a da operacionalização, o projeto fica caracterizado perfeitamente por: ser único, ter uma seqüência clara e lógica de eventos, início, meio e fim, e objetivos claros, conduzido por pessoas dentro de parâmetros predefinidos de tempo, custos, recursos e qualidade, conforme definição de projeto por VARGAS (2003, p. 5).

Desta forma, dentro do contexto de concessões públicas, parcerias e projetos, foram identificados na bibliografia, confirmados e comparados pela pesquisa de opinião, os diversos fatores que influenciam em determinado grau a formação das parcerias. Estes fatores, agrupados em temas e pontuados em ordem de importância dentro dos grupos, são elementos importantíssimos para suporte aos gerentes de projetos envolvidos em projetos que demandem a formação de parcerias, em especial projetos de magnitude como concessões e parcerias público-privadas.

Assim, consideramos cada tema individualmente, com a identificação de cada fator sendo confirmada e comparada a influência dos fatores dentro do tema pela sua relevância.

Para o tema Ambiente Externo, estão identificados os fatores: econômico, político, legislativo e de concorrência. Foram confirmados considerando que mesmo os de menor pontuação em probabilidade e impacto receberam por parte considerável dos pesquisados o critério médio ou superior. Dentro do tema, deve-se salientar o fator político, considerando transições de governo, que alcança a maior relevância em probabilidade e impacto sobre o projeto, provavelmente refletindo os pronunciamentos e atos do governo sobre os contratos de concessões rodoviárias no Paraná, amplamente divulgados na imprensa. O fator econômico, atrelado à política econômica também deve ser considerado em alta conta, sendo a parceria e o projeto protegidos da

influência do fator através de um gerenciamento de riscos eficiente. Os fatores legislativo e de concorrência, apesar de sua menor importância, não devem ser desconsiderados, merecendo atenção e contingenciamento.

No tema Ambiente Interno concluí-se a extrema importância do trabalho individual dentro da própria empresa antes da decisão de lançar-se a parceria, e com prioridade para os fatores: identificação e visão completa do projeto, avaliação completa das próprias capacidades para o projeto. Estes fatores são fundamentais para o bom início do projeto e da formação da parceria, é o reconhecimento das próprias limitações diante de um escopo claro de projeto. Com menor importância dentro do tema, ficam identificados e confirmados: a ciência da própria estratégia e o estabelecimento das capacidades a serem requisitadas dos parceiros.

Diante das necessidades reconhecidas durante a auto-análise no ambiente interno, a opção pela parceria segue seu curso; assim estas necessidades são identificadas como fatores do tema Motivadores da Busca pela Parceria. Três fatores recebem destaque, sendo a identificação confirmada de maneira inquestionável, e são eles: compartilhamento de riscos, incapacidade de prover recursos de investimentos, e incapacidade de atender individualmente os requisitos do edital. Sem dúvida, o fator de incapacidade de atender individualmente os requisitos do edital é fundamental, pois a falha no atendimento de qualquer uma das exigências do edital como relacionadas no subseção 2.5.3 leva o projeto ao fracasso total. O compartilhamento de riscos é um fator que demonstra a busca de um maior nível de segurança para a empresa no projeto, e a falta de recursos para investimento é condicionante ao sucesso do projeto em função dos recursos que tais projetos necessitam. Ainda, dentro do mesmo tema, ficam confirmados, porém com menor relevância os fatores: não disponibilizar a tecnologia necessária e a oportunidade de desenvolver novos projetos. O fator de falta de recursos humanos qualificados não foi referendado, não devendo ser desprezado, mesmo ficando com a menor importância dentro do grupo. O fato da pesquisa de opinião não apresentar nenhum novo fator com o item “Outros” reforça a posição que os fatores relatados são realmente os mais importantes no tema.

O grupo em que o tema aborda a Origem dos Parceiros apresenta claramente a preferência para parceiros que já fizeram parceria em outros projetos, aspecto citado por LEWIS (1992, p. 225) que relata o impulso na busca de oportunidades com atuais parceiros. Os parceiros originários de indicações e de concorrentes também foram confirmados com menor frequência como opção. A origem de empresas provenientes de relacionamentos interpessoais não foi considerada como adequada na pesquisa, reforçado este aspecto por ENCONTRO (2004, p. 4), que alerta sobre o risco de fracasso de parcerias formadas sob este tipo de origem. Outras fontes não foram relatadas na pesquisa, demonstrando que as origens propostas são as mais consistentes.

Os fatores decorrentes do tema Número de Parceiros não foi considerado importante pela grande maioria dos executivos, demonstrando que cada parceria deve ter a quantidade de componentes necessária e suficiente para o projeto específico, independentemente de número máximo, mínimo ou ideal.

No grupo do tema de Avaliação dos Parceiros, observamos que todos os fatores identificados foram confirmados, considerando que todos foram assinalados pelo menos uma vez com importância média ou alta pelos especialistas. O fator de avaliação mais significativo foi o da capacidade de investimentos dos parceiros, seguidos por outros três fatores: credibilidade, saúde financeira e projetos já desenvolvidos (alianças anteriores). Recursos humanos qualificados, intencionalidade ética, atuação no mercado, imagem e valores formam um subgrupo de importância intermediária; os fatores tempo de existência e missão apresentam menor relevância para avaliação.

Dentro do grupo do tema Negociação os fatores identificados são confirmados na pesquisa de opinião e apresentam: estabelecimento de regras e critérios claros de funcionamento, formalização da parceria por meio de instrumento escrito, como os fatores de maior influência para o sucesso da parceria na fase de negociação. NOLETO (2004, p. 26) realça a importância e conveniência das regras e critérios claros estabelecidos e da formalização da parceria por meio de instrumento escrito. Em subgrupo intermediário de importância estão: posicionamento claro dos objetivos da empresa em relação à parceria, definição de papéis e responsabilidades, definição de

procedimentos de produção, dissolução, penalidade e obrigações, visão e objetivos estratégicos claros e detalhados da parceria. O subgrupo com menor importância inclui: consenso dos objetivos da parceria, o equilíbrio de forças entre parceiros e a participação nas negociações de executivos comprometidos com o projeto.

Sobre o tema Relacionamento e Comportamento, todos os fatores indicados foram referendados e nenhum outro foi acrescentado à lista demonstrando a consistência da relação de fatores. O fator de comprometimento dos dirigentes de nível estratégico foi, sem dúvida, o principal e sua falta é fatal para o sucesso do projeto, como descrito em ENCONTRO (2004, p. 5), que reitera a importância do principal executivo da empresa. Os fatores confiança mútua, culturas compatíveis, comunicação adequada e não formação de subgrupos de parceiros devem ser levados em conta e monitorados, pois podem influenciar negativamente e prejudicar o bom desempenho projeto.

Nos temas Gerenciamento do Projeto e Áreas de Gerenciamento observa-se a inexistência, na grande maioria das empresas, de um gerenciamento formal com metodologia padronizada para o projeto em sua fase de consórcio, demonstrando ser um fator que não impediu que as empresas em parcerias obtivessem sucesso ao contratar e operacionalizar as concessões. Porém, diante deste quadro, deduz-se que o gerenciamento formal com metodologia só viria a contribuir para alcançar os objetivos do projeto com racionalidade em recursos, tempo e qualidade.

Mesmo sem um gerenciamento formal, os executivos detectam a importância de todas as áreas de gerenciamento, exceto a de aquisições, reforçando assim a relevância de implantar gerenciamento com metodologia para atendimento integrado destas áreas de gerenciamento dos projetos. Mesmo diante de resultados que são distribuídos por todas as áreas, nota-se a atenção à integração, escopo e custos.

Este trabalho, identificando e comparando fatores, é um subsídio útil a profissionais de gerenciamento de projetos, refletindo a fundamentação teórica e a prática da vivência em projetos de parcerias, porém há consciência que o assunto não está exaurido e deve ser ampliado. É um trabalho que pretende servir como referência inicial aos gerentes de projetos para implementarem seus projetos em parceria com sucesso.

REFERÊNCIAS

ABCR – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS. Concessionárias ABCR Paraná. Disponível em: <<http://www.abcr.org.br/>> Acesso em: 23 abr. 2005.

AISCAT – ASSOCIAZIONE ITALIANA SOCIETÀ CONCESSIONARIE AUTOSTRADE E TRAFORI. **Autostrade in cifre**. Roma: AISCAT, 2003.

AMATO NETO, João. **Redes de Cooperação Produtiva e Clusters Regionais**. São Paulo: Atlas, 2000.

ANTT – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Concessões Rodoviárias – Histórico**. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/concessaoRod/historico.asp>> Acesso em: 01 abr. 2005 (a).

ANTT – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. **Plano de Outorgas para a 2ª Etapa do Programa de Concessões de Rodovias Federais – Histórico**. Brasília: Antt, 2004.

_____. Transporte Terrestre: números do setor. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/destaques/ANTTemNumeros20041027_2.pdf> Acesso em: 21 abr. 2005 (b).

_____. Legislação de Concessões Rodoviárias. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/legislacao/Concessoes/Rodoviaria/Lei10233-01.pdf>> Acesso em: 20 abr. 2005 (c).

ASECAP – ASSOCIATION EUROPÉENNE DÊS CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTES ET D'OUVRAGES À PÉAGE. **Las Infrastructures à péage au sein d'Asecap**. Paris: Asecap, 2004 (a).

ASECAP – ASSOCIATION EUROPÉENNE DÊS CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTES ET D'OUVRAGES À PÉAGE. **Bulletin statistique 2004**. Paris: Asecap, 2004 (b).

AUSTIN, James E. **Parcerias**. São Paulo: Futura, 2001.

BARROS, Betânia . **Fusões, Aquisições & Parcerias**. São Paulo: Atlas, 2001.

CABLE, Dwayne P. e ADAMS, John R.. **Principles of Project Manegement: Organizing for Project Management**. Sylva: Project Management Institute: 1996.

CHEUNG, Sai-On et al. Behavioral Aspects in Construction Partenering. **Internacional Journal of Project Management**. n. 21, p. 333-343, 2003.

CNT – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. Pesquisa Rodoviária 2004. Disponível em: <<http://www.cnt.org.br/>> Acesso em: 22 abr. 2005.

DELGADO, Ricardo. **Série Reformas Econômicas - Inversiones en infraestructura vial: la experiencia Argentina**. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL)1998. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/>> Acesso em: 18 abr. 2005.

DER – DEPARTAMENTO ESTADUAL DE ESTRADAS DE RODAGEM PARANÁ. Malha Rodoviária. Disponível em: <http://www.pr.gov.br/derpr/malha_composicao.shtml> Acesso em: 22 maio 2005 (a)

DER – DEPARTAMENTO ESTADUAL DE ESTRADAS DE RODAGEM PARANÁ. Malha Rodoviária. – Rodovias do Estado do Paraná. Disponível em: <http://www.pr.gov.br/derpr/malha_rod_hist.shtml> Acesso em: 29 maio 2005 (b)

DER – DEPARTAMENTO ESTADUAL DE ESTRADAS DE RODAGEM PARANÁ. **Programa de Concessões no Estado do Paraná – Concorrência Pública Internacional n° 01, 02, 03, 04, 05 e 06 – Edital de 2ª Etapa – Lote n° 01, 02, 03, 04, 05 e 06**. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. São Paulo: Atlas, 1999.

DNER – DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM. Legislação Federal sobre Concessões de Rodovias. Disponível em: <<http://www.dner.gov.br/dcor/download/legislacao.pdf>> Acesso em: 20 abr. 2005.

DNIT – DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES. Condições da Rede. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/apr/condrede.htm>> Acesso em: 22 abr. 2005.

ENCONTRO DO NÚCLEO TÉCNICO DA FUNDAÇÃO DOM CABRAL. 21 e 22 set. 1995. Belo Horizonte. **Parceria: uma estratégia de desenvolvimento empresarial**. Prof. Antônio Batista da Silva Júnior. Fundação Dom Cabral, 2004.

ESTACHE, Antonio; CARBAJO, José. **Designing Toll Road Concessions – Lessons from Argentina**. Public Policy for The Privatesector. The World Bank Group. Note n. 99, dez. 1996.

ESTRADAS.com.Br. **Brasil Gigante Rodoviário**. Disponível em: <http://www.estradas.com.br/materia_brasil%20gig_rodov.htm> Acesso em: 21 abr. 2005.

FERNANDES, Andiacy Patitucci. Política Tributária e Concessões na Infra-Estrutura Rodoviária: o Caso do Paraná. Disponível em: <http://www.faespp.br/rafi/artigos_andiacy_39.asp> Acesso em: 30 mar. 2005.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FLAMIA, Eduardo. **A Aliança Estratégica do Tipo Joint Venture como Alternativa para Manutenção do Perfil Competitivo Frente a Concorrência Global**. 109 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

GEIPOT. **Anuário Estatístico dos Transportes**. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/bit/trodo/ESTATISTICA/tabelas/511.xls>> Acesso em: 22 maio 2005.

IBCE – INSTITUTO BOLIVIANO DE COMÉRCIO EXTERIOR. Las concesiones viales en América Latina: logros y desafíos. Disponível em: <<http://www.ibce.org.bo/documentos/viales.htm>> Acesso em: 18 abr. 2005.

KERZNER, Harold. **Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling, and Controlling**. Berea: John Wiley & Sons, 2003.

LASTRAN – LABORATÓRIO DE SISTEMAS DE TRANSPORTES DA ESCOLA DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Concessões do Rodovias no Rio Grande do Sul**. Disponível em: <www.producao.ufrgs.br/pesquisa/projetos/concessoes/concessoes.htm> Acesso em: 16 abr. 2005.

LEWIS, Jordan D. Lewis. **Alianças Estratégicas**. São Paulo: Pioneira, 1992.

MASI FILHO, José Pedro de. **Influência dos Fatores Organizacionais nas Dimensões de Sucesso de Projetos**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

MEDAUAR, Odete. **Concessão de serviço público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

MING, Celso. Entenda por que a PPP. **O Estado de São Paulo**. 31 dez. 2004.

NCPPP – THE NATIONAL COUNCIL FOR PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS. **How Partnership Work: Types of Public-Private Partnerships**. Disponível em: <<http://ncppp.org/howpart/ppptypes.html>> Acesso em: 05 abr. 2005.

NOLETO, Marlova Jovchelovitch. **Parcerias e alianças estratégicas: uma abordagem prática**. São Paulo: Global, 2004.

PATITUCCI, Andiacy Machado. **Poder Público: Política Tributária e Concessões na Infra-Estrutura Rodoviária do Estado do Paraná**. 195f. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade de Extremadura - Espanha, Curitiba, 2001.

PENTEADO, Mauro Rodrigues. Reflexões sobre a privatização, parcerias e a política econômica. Disponível em: <www.uepg.br/rj/a1v1at01.htm> Acesso em: 22 mar. 2005.

PFI – PROJECT FINANCE INTERNATIONAL. **The PPP and infrastructure market in Canada**. Disponível em: <www.pwcglobal.com/uk/eng/about/svcs/pfp/pwc_PFI-article.pdf> Acesso em: 22 maio 2005.

PMI – PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **Um guia de conhecimentos de projetos (PMBOK Guide)**. Newtown Square: Project Management Institute, 2000.

SEMINÁRIO sobre as Experiências PPP no Reino Unido - Melhoria dos Serviços Públicos através da Participação do Setor Privado. 9 mar. de 2005. **Panorama das PPP no Brasil e os desafios à frente**. Luiz Antônio Athayde. São Paulo: IFSL/Consulado Britânico SP, 2005.

SEMINÁRIO TÉCNICO PPP L. 12 e 13 ago. 2004. **PPP na Infra-Estrutura Pública**. Luiz Borges. Unidade Parceria Público-Privada do Governo de Santa Catarina. Florianópolis, 2004.

SEMINÁRIO TÉCNICO PPP. **Parcerias Público Privadas – Experiência no Reino Unido e Implementação no Brasil**. 12 e 13 ago. 2004. James Vickers. Unidade Parceria Público-Privada Governo de Santa Catarina. Florianópolis, 2004.

SOLIANI, André; SCOLESE Eduardo. Lula sanciona lei das PPPs, mas obras só virão em 2006. **Folha de S. Paulo**. 31 dez. 2004.

SOUZA, Daniel Augusto de Souza. **Avaliação econômico-financeira de modelos de cálculo de tarifas para infra-estruturas rodoviárias**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 1997.

TAC Annual Conference 2001. 16 a 19 set. 2001. **Public Private Partnerships – an evolving model for successful infrastructure delivery**. Halifax, Nova Scotia, Canadá, 2001.

UNIÃO EUROPÉIA. **Manual diretrizes para parcerias público-privadas bem-sucedidas**. Tradução de: KPMG Structured Finance S.A Bruxelas: Comissão Européia, 2003.

VALERIANO, Dalton L. **Gerência em projetos** – pesquisa, desenvolvimento e engenharia. São Paulo: Makron Books, 1998.

VARGAS, Ricardo. **Manual Prático do Plano do Projeto**. Rio de Janeiro: Brasport, 2003.

ZAWISLAK, Paulo Antônio. Modelo de Gestão para Alianças Estratégicas em PMEs. Disponível em: <<http://nitec.ea.ufrgs.br/gcars/artigos/ZAWISLAK%202002.doc>> Acesso em: 27.04.2005

APÊNDICE

APÊNDICE 1 – PESQUISA QUALITATIVA

PARCERIAS DE PROJETOS PARA CONCESSÕES

Nome: _____
 Empresa: _____

Este questionário tem como objetivo identificar e comparar os principais fatores que influenciam a constituição de parcerias/consórcios na forma de projetos para concessões públicas.

1) Considerando os riscos provenientes do ambiente externo que podem influenciar o projeto em parceria para concessões, julgue a probabilidade e o impacto de cada um, considerando valores da escala (N) Nula, (MB) Muito Baixa, (B) Baixa, (M) Média, (A) Alta ou (MA) Muito Alta.

AMBIENTE EXTERNO	RISCO	PROBABILIDADE	IMPACTO
Econômico	Alterações na política econômica que possam exigir revisão de acordos entre parceiros, e também como poder concedente.		
Político Governamental	Mudanças em regras de concessões em função de transição política, que exijam revisão de contratos..		
Legislativo	Alterações em leis que regulam as concessões, com influência no retorno dos investimentos dos parceiros.		
Concorrência	Redução da demanda de obras, incrementando maior número de concorrentes.		

2) Considerando o ambiente interno da própria empresa, antes da decisão pela parceria, assinalar com (X) entre os itens abaixo os **dois** de maior importância, para o sucesso do projeto.

- () Identificação e visão completa do projeto.
- () Ciência dos própria estratégia e objetivos da empresa.
- () Avaliação completa das próprias capacidades para o projeto (pontos fortes e fracos).
- () Estabelecimento das capacidades a serem requisitadas aos parceiros.

3) Assinalar com (X) as **três necessidades** mais relevantes que levam a empresa a buscar união em consórcio para obtenção de contratos de concessão:

- Compartilhamento de riscos no projeto
- Incapacidade de prover recursos de investimento para o projeto
- Falta de recursos humanos qualificados para desenvolvimento do projeto
- Não disponibilizar da tecnologia necessária ao projeto
- Incapacidade de atender individualmente os requisitos do edital (econômicos e técnicos)
- Oportunidade de desenvolver novos projetos, economizando recursos próprios
- Outros _____

4) Assinalar com (X) qual a origem dos parceiros que considera mais adequada para constituição de parceria/consórcio em concessões:

- Empresas que atuam no mesmo tipo de atividade
- Empresas provenientes de relacionamentos inter-pessoais de amizade
- Empresas que já fazem parceria em outros projetos
- Empresas indicadas por especialistas
- Outras fontes _____

5) Assinale com (X) se número de empresas parceiras no projeto é importante?

Sim Não

Em caso afirmativo, qual o número ideal? 2 3 4 5 6 mais de 6

6) Na avaliação dos parceiros selecionados para formação da parceria, assinalar entre os aspectos relacionados a seguir, com um (X) **os 3(três) mais importantes** e com (0) **os 3 (três) menos importantes.**

- Atuação no mercado
- Tempo de existência
- Credibilidade
- Imagem
- Missão
- Valores
- Intencionalidade ética
- Capacidade de investimentos
- Saúde financeira
- Recursos humanos qualificados
- Projetos já desenvolvidos (alianças anteriores)

7) Na negociação para formação da parceira, assinalar entre os aspectos relacionados a seguir, com um **(X) os 3(três) mais importantes** e com **(0) os 3(três) menos importantes** para o sucesso do projeto.

- Consenso dos objetivos da parceria
- Posicionamento claro dos objetivos da empresa em relação a parceria
- Estabelecimento de regras e critérios de funcionamento (inclusive controle)
- Definição de papéis e responsabilidades
- Definição de procedimentos de produção, dissolução, penalidades e obrigações.
- Visão e objetivos estratégicos claros e detalhados da parceria
- Equilíbrio de forças entre parceiros
- Formalização da parceria por meio de instrumento escrito
- Participação nas negociações de executivos comprometidos como o projeto (“paladinos”)

8) Quanto ao relacionamento e comportamento entre os times das empresas parceiras no projeto, assinalar com um **(X)** entre as situações relacionadas abaixo, **duas** que podem produzir maiores dificuldades ao desenvolvimento do consórcio.

- Falta de comprometimento dos dirigentes de nível estratégico
- Não desenvolvimento de clima de confiança mútua
- Incompatibilidade entre as culturas das empresas
- Comunicação inadequada no ambiente do projeto (reuniões, comunicados)
- Formação de subgrupos de parceiros
- Outra situação _____

9) Gerenciamento do projeto – na fase de consórcio (até a licitação)

Há um gerenciamento formal do projeto na fase de consórcio (formação e implementação), com metodologia? Assinalar com **(X)**.

Sim Não

10) No gerenciamento do projeto, na fase de consórcio, quais as áreas de gerenciamento são mais relevantes para o sucesso do projeto. Escolha **três** delas assinalando com **(X)**.

- | | | |
|-------------------------------------|---|---------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Integração | <input type="checkbox"/> Custos | <input type="checkbox"/> Comunicações |
| <input type="checkbox"/> Escopo | <input type="checkbox"/> Qualidade | <input type="checkbox"/> Riscos |
| <input type="checkbox"/> Tempo | <input type="checkbox"/> Recursos Humanos | <input type="checkbox"/> Aquisições |