

## PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Uma Perspetiva Local

Nélio Ison Viveiros Cardoso

Projeto de Mestrado em Gestão

Orientador:

Prof. Paulo Jorge Varela Lopes Dias, Professor Assistente, ISCTE Business School,  
Departamento de Contabilidade

Dezembro 2011

## AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador pela sua disponibilidade e encorajamento.

Ao Secretariado do INDEG pela sua competência, dedicação e amizade.

A todos os que deram o seu apoio, contribuição, sugestão, comentário ou crítica.

## RESUMO

Vários autores consideram as parcerias público-privadas (PPP) como um novo modo de relacionamento entre os universos público e privado, inserido no movimento mais vasto de mudança de paradigma de Estado / Administração Pública. As PPP tornaram-se emblemáticas de uma orientação política que visa a criação e legitimação de um novo contrato social, consubstanciando-se numa nova forma de governação pública. Os condicionalismos da atual situação económico-financeira agregaram alguma premência nas reformas da administração pública, com manifestas influências do *New Public Management* britânico, que alguns autores intitulam de modelo pós-burocrático

O objetivo deste estudo, numa perspetiva focada na prática local, é abordar o uso das PPP e a forma como estas são desenhadas. Importa compreender se cooperação intermunicipal pode atenuar os riscos inerentes à utilização deste tipo de instrumento e também viabilizar o investimento privado em infraestruturas de mobilidade. A decisão pública de seguir a via das PPP nem sempre é precedida de uma análise custo-benefício, e frequentemente apenas tem como objetivo contornar restrições orçamentais. Os acordos PPP são complexos, opacos, de longo prazo, têm frequentemente maiores riscos financeiros, quando comparado com a contratação tradicional, e exigem a implementação de mecanismos de monitorização e gestão dos contratos.

Esta análise permite sistematizar os principais valores e dificuldades associados à utilização de parcerias-público privadas, identificar oportunidades e caminhos a seguir numa perspetiva de sustentabilidade das finanças públicas.

**Palavras-chave:** Colaboração, Empreendedorismo, Intermunicipal, Parcerias Público-Privadas

## **ABSTRACT**

Several authors consider public-private partnerships (PPP's) as a new form of relationship between the public and private worlds, part of the broader movement of shift in the paradigm of State / Public Administration. The PPP's have become emblematic of a policy approach aimed at creating and legitimizing a new social contract, embodied into a new form of public governance. The constraints of the current economic and financial crisis have added some urgency to government reforms, with obvious influences from Britain's *New Public Management*, which some authors call the post-bureaucratic model.

The purpose of this review, focused on local practice, is to address the use of PPP's and how they are designed. It's important to understand if inter-municipal cooperation can mitigate the inherent risks in the use of this instrument and if it can also enable private investment in transport infrastructure. The public decision to follow the path of PPP's is not always preceded by a cost-benefit analysis, and it often only aims to overcome budgetary constraints. The PPP agreements are complex, opaque, long-term, and often have greater financial risks compared to traditional contracts, and require the setup of mechanisms for monitoring and managing the contracts.

This essay allows the systematizing of core values and difficulties associated with the use of public-private partnerships, identify opportunities and paths to follow with an outlook to sustainable public finances.

**Keywords:** Collaboration, Entrepreneurship, Inter-Municipal, Public-Private Partnerships

# Índice

1. Caso .....	1
1.1. Apresentação do problema .....	1
1.2. Enquadramento histórico .....	2
1.2.1. O princípio .....	2
1.2.2. Segunda metade do Século XX.....	3
1.2.2.1. Final do Século XX e início do Século XXI .....	5
1.3. As parcerias .....	8
1.3.1. As parcerias municipais.....	17
1.3.1.1. Município de Oeiras .....	17
2. Nota pedagógica.....	22
2.1. Público-alvo do caso .....	22
2.2. Objetivos pedagógicos.....	22
2.3. Revisão da literatura.....	22
2.3.1. O Estado, a empresa e o mercado .....	22
2.3.2. Empreendedorismo público e privado .....	23
2.3.2.1. A colaboração .....	25
2.3.3. As definições.....	27
2.3.3.1. A terminologia anglo-saxónica .....	29
2.3.3.2. As fases do ciclo de um projeto PPP .....	30
2.3.4. Gestão de riscos .....	33
2.3.4.1. Matriz de riscos (infraestruturas).....	34
2.3.5. Condições, vantagens e partilha de riscos .....	37
2.3.5.1. Condições e vantagens .....	37
2.3.5.2. Benefícios não financeiros .....	39

2.3.6.	Gerir o escopo e as externalidades.....	42
2.3.6.1.	Custos de transação e outras barreiras .....	44
2.3.6.1.1.	Problemas de agência.....	46
2.3.6.1.2.	A nível local.....	47
2.3.6.1.3.	A cooperação intermunicipal .....	48
2.4.	Questões.....	51
2.5.	Resolução.....	52
2.5.1.	Questão 1.....	52
2.5.1.1.	Problemas e caminhos (roteiro) .....	53
2.5.2.	Questão 2.....	53
2.5.3.	Questão 3.....	55
3.	Considerações finais.....	57
4.	Bibliografia .....	59
Anexo A	.....	69
Anexo B	.....	71
Anexo C	.....	73
Anexo D (Diapositivos)	.....	77

## Índice Gráficos

Gráfico 1 - Empréstimos concedidos pelo BEI anualmente (1990-2008) .....	7
Gráfico 2 – Valor dos acordos PPP na Europa (2009) .....	11
Gráfico 3 – Número de acordos PPP na Europa (2009) .....	12
Gráfico 4 – O mercado europeu das PPP (2010) .....	13
Gráfico 5 – PPP europeias (2009) .....	14
Gráfico 6 – PPP europeias (2010) .....	14
Gráfico 7 – PPP portuguesas (investimento anual estimado).....	15
Gráfico 8 – Encargos com PPP 2008-2010 .....	16
Gráfico 9 – Encargos brutos com as atuais PPP (estimativa) .....	16
Gráfico 10 – SATU Oeiras: Défice de exploração (2007-2010) .....	19
Gráfico 11 – Empresas municipais com maior défice de exploração (2008 / 2009).....	20
Gráfico 12 – Número de contratos por mecanismo de pagamento (PPP infraestruturais) 33	

## Índice Tabelas

Tabela 1 - Participação nas PPP europeias, acumulado 1990-2007/2009.....	12
Tabela 2 – Empresas do Município de Oeiras (constituídas entre 1998 e 2011).....	17
Tabela 3 – Resultados económicos SATU Oeiras .....	18
Tabela 4 – Empresas municipais com maior défice de exploração (2008/ 2009) .....	20
Tabela 5 – Comparativo entre SATU Oeiras e Porto Lazer (triénio 2007-2009) .....	21
Tabela 6 – Resumo das principais características das D&B, DBO e DBFO .....	30
Tabela 7 – Fases do ciclo de um projeto PPP.....	30

## Índice Figuras

Figura 1 – Efeitos positivos da colaboração .....	39
Figura 2 – Entrega antecipada de infraestruturas (abordagem MAPP).....	41

## 1. Caso

### 1.1. Apresentação do problema

As soluções público-privadas têm sido frequentemente utilizadas para contornar restrições orçamentais ou como expediente de contabilidade orçamental para registar despesas de investimento fora do universo das contas públicas. Tal prática, de deflectir a pressão sobre as finanças públicas, pode conduzir à realização de projetos de parceria público-privada (PPP) com custos globais mais elevados e compromissos públicos acrescidos, impedindo modalidades alternativas de investimento e colocando em risco a sustentabilidade das finanças públicas. Em Oeiras, as PPP têm vindo a vulgarizar-se como instrumento privilegiado de investimento em infraestruturas municipais, na construção de escolas e centros geriátricos (Oeiras em Revista, 2011: 37) e a propagar-se pelos vários níveis do poder local. No primeiro trimestre de 2011, a Junta de Freguesia<sup>1</sup> de Barcarena<sup>2</sup>, celebrou um contrato com um parceiro privado, para conceção, financiamento, construção, manutenção e exploração do Forno Crematório e do Centro Funerário de Barcarena (Oeiras Actual, 2011: 7). Segundo o European PPP Expertise Center (EPEC) (2011a), integrado no Banco Europeu de Investimento (BEI) e financiado pelo BEI e pela Comissão Europeia, neste tipo de acordos o parceiro público entra em obrigações de pagamento (taxa de serviço) ao longo da vigência do contrato de parceria, pagamento baseado na disponibilização do equipamento.

O jornal Público, na sua edição de 25 de Outubro de 2011, noticiou o relatório de auditoria do Tribunal de Contas (TC), com data de 21 de Setembro 2011, relativo a três PPP do Município de Oeiras, não-remetidas para fiscalização prévia dessa instituição. Segundo a notícia, o relatório conclui que a adoção do regime de parceria público-privada visou impedir que o financiamento do investimento “...se refletisse na capacidade de endividamento do município”. Refere ainda, que a apreciação do TC aponta várias situações problemáticas nas três parcerias, nomeadamente, no facto destas terem sido lançadas “...sem prévia avaliação da economia, eficiência e eficácia do recurso àquele instrumento...”, ou seja, sem a análise custo-benefício. O TC constatou ainda que em duas das PPP não foram transferidos para os parceiros privados os “...riscos de disponibilização dos equipamentos”.

---

<sup>1</sup> A freguesia é a divisão administrativa mais pequena, sendo uma subdivisão dos municípios

<sup>2</sup> Concelho de Oeiras

Wettenhall (2008) aborda o tema dos lóbis que se encontram por trás da utilização dos mecanismos PPP, e cuja motivação principal é a acumulação de lucros para os seus membros constituintes, os bancos comerciais e outros financiadores, as grandes empresas de construção e gestão de projetos, os escritórios de advocacia que beneficiam com a preparação dos contratos, e as grandes empresas de consultoria que impulsionam todo o sistema, e que fornecem um nome de classe, muitas vezes usado em desaprovação por aqueles discordam com os princípios fundamentais do movimento global de privatização, a "*consultocracia*". A literatura sobre a colaboração é frequentemente comemorativa e raramente cautelosa (Berry, Brower, Choi, Goa, Jang, Kwon & Word, 2004) e, dado que a colaboração é vista como uma nova forma de governação, assume-se, desde logo, que a colaboração em si deve ser desejável.

## **1.2. Enquadramento histórico**

### **1.2.1. O princípio**

A colaboração entre o sector público e privado tem conhecido oscilações periódicas, tendo as sociedades, ao longo da história, recorrido aos dois universos para responder a necessidades específicas. As primeiras manifestações de PPP incluíam o transporte marítimo privado no final do século XVI, os exércitos mercenários no século XVIII e a guerra de corso na época da expansão colonial. A razão subjacente às primeiras PPP era uma combinação de ambição e cobiça: o Estado era ambicioso mas incapaz, o sector privado era ganancioso e engenhoso e juntaram-se para benefício mútuo (Wettenhall, 2005).

A primeira guerra mundial veio quebrar a longa tradição de liberalismo económico e acelerar a ação de fatores desagregadores, obrigando as economias industrializadas, dada a situação excecional vivida, a adotarem métodos intervencionistas (Vigorita, 1959). No pós-guerra, a inflação, o desemprego e a escassez impeliram a tomada de métodos dirigistas e centralizadores, com o propósito de colmatar as disfunções de mercado e garantir o racionamento de bens, uma consequência da guerra. A grave crise económica de 1929 veio dar um impulso decisivo à consolidação da intervenção do Estado e a uma nova relação entre os sectores público e privado. Progressivamente, assistiu-se à asserção do sentimento da necessidade de o Estado ajudar o mercado a ultrapassar falhas e disfunções. A doutrina keynesiana enfatizou a necessidade de lançamento de grandes trabalhos públicos, independentemente da sua utilidade

específica, e a aposta no reconhecimento do correspondente efeito de amplificação (Spindler, 1996). Peacock e Wiseman (1961) apresentaram um teorema sobre o aumento da despesa pública (Hipótese Peacock-Wiseman), que explica a irregularidade do crescimento dessa despesa com a existência de menor oposição dos contribuintes ao aumento da carga fiscal em tempos de crise, como acontece em períodos de depressão económica e em tempo de guerra.

### **1.2.2. Segunda metade do Século XX**

Na Europa, no período subsequente à segunda guerra mundial, assistiu-se à difusão do planeamento económico na reconstrução económica, como instrumento fundamental para administrar e dividir os recursos do Plano Marshall e no fomento das economias nacionais. Galbraith (1967) defendia que a conjugação entre Estado e economia constituía uma condição do moderno “*Estado Industrial*”. Após o primeiro choque petrolífero de 1973, o aumento dos gastos públicos, acompanhado da insuficiente receita fiscal, havia levado muitos países a recorrerem a empréstimos para cobrir os défices orçamentais, dando início a uma prática que, persistente, acabou por assumir-se como um dos traços característicos da evolução das finanças públicas (Thomas, 1990).

O custo financeiro do sector público, gerador de défices orçamentais constantes e aparentemente incontroláveis, exigia dos governos o recurso sistemático à dívida para equilibrar as contas públicas, com reflexo inevitável tanto no volume e peso dos encargos de serviço da dívida pública, como na estrutura da dívida (Perret, 2001). De acordo com Offe (1984), a razão que levou à falência do modelo económico vigente foi o próprio “*Estado Social*” keynesiano, vítima do seu próprio sucesso, pelo facto de eliminar ou disfarçar as crises, tendo inibido a função positiva de “*destruição criativa*” que as crises normalmente desempenham no processo capitalista, tanto ao nível dos incentivos ao investimento, como dos incentivos ao trabalho.

O contexto político-económico e a doutrina dominante nas economias de mercado, nas décadas de 60 e 70 do século XX, potenciaram as alianças e parcerias, que representam oportunidades para usufruir de economias de escala e sinergias, aprendizagem, transferência de ideias e a possibilidade de tirar partido das competências únicas das diferentes partes / sectores. Dominava a ideia de que os gestores poderiam criar valor otimizando o fluxo de capital entre várias unidades de negócio, de modo mais eficiente do que o mercado. A estratégia corporativa pretendia alcançar o equilíbrio certo na

dimensão e combinação dos diversos negócios, pela aquisição, desinvestimento e alocação de capital (Phills, 2005).

Segundo Radice (1971), a tendência para procurar este tipo de soluções é também exacerbada por preconceitos psicológicos a favor do tamanho e do crescimento, independentemente do desempenho, da rentabilidade ou do valor social. Na época, surgiu uma ferramenta teórica de suporte a esta perspectiva de *portfolio*, a matriz crescimento-quota, desenvolvida pelo Boston Consulting Group, e que classificava a carteira de negócios de uma empresa em quatro categorias: vaca leiteira, cão raivoso, estrela e interrogação. O trabalho de outra empresa de consultoria, a Mckinsey & Company, para a General Electric, levou ao desenvolvimento duma versão mais sofisticada desta perspectiva, a Matriz da Atratividade da Indústria–Negócio.

Na década de 1980, surgiram as políticas económicas neoliberais, sustentadas nas teorias monetaristas, que consideravam os sectores públicos como os principais agentes da crise, sublinhando a possibilidade de os mesmos objetivos poderem ser alcançados pelo mercado com ganhos de eficiência. Assim, voltou à atualidade a discussão das fronteiras e dos critérios de escolha entre o sector público e privado, prevalecendo a aceitação de uma aptidão infraestrutural e redistributiva do primeiro e produtiva do segundo (Stiglitz, 2000). As nações anglo-saxónicas adotaram as teorias do monetarismo, nomeadamente o Republicano Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e o governo Conservador de Margaret Thatcher, no Reino Unido, que privilegiaram o efeito da redução dos impostos sobre o lado da oferta (*supply-side economics*). Procuraram incentivar o investimento privado, influenciando, desse modo, a capacidade produtiva e a iniciativa empresarial como forma de ultrapassar a crise, à qual foi atribuído um carácter estrutural em resultado do peso do Estado, improdutivo, em contraste com a iniciativa privada, produtiva (Pierson, 1994). Nos Estados Unidos, a presidência de Reagan, como refere Newland (1999), tinha como lema “*O Estado é o problema, não a solução*”.

Neste período, o argumento invocado para a alteração da forma de propriedade a favor do sector privado, foi a ineficiência generalizada das empresas públicas, surgindo as privatizações como forma de corrigir essas ineficiências (Creveld, 1999; Rees, 1988). O colapso das economias coletivistas e planificadas na ex-URSS e na Europa de Leste, veio proporcionar ao movimento de privatização e liberalização um alcance global e

uma dinâmica que contribuíram e aceleraram as transformações do sistema económico e do modelo de organização social global.

### **1.2.2.1. Final do Século XX e início do Século XXI**

Segundo Wettenhal (2008) o uso pioneiro do termo PPP surgiu em 1984, nos EUA, durante a presidência de Reagan, num livro que abordava um programa bipartidário (republicano / democrata) para "*salvar as cidades*". Analisava o potencial e os limites de uma maior intervenção do sector privado no preenchimento de necessidades sociais e a possibilidade de novas modalidades de colaboração público-privada. A atual política de PPP surgiu no Reino Unido, em 1992, com o Governo conservador de John Major que procurou ir mais longe do que a simples venda de ativos públicos encetada com as privatizações lançadas por Margaret Thatcher (Marty, Trosa & Voisin, 2003). O sector privado passou a contratar, gerir e financiar projetos-chave colocados no centro da filosofia política do investimento público e da estratégia política do Governo (Smith, 1999). Segundo Falconer (1999), a PPP, configurada como um programa do governo, aliou os universos públicos e privados com um objetivo triplo:

1. Aumentar a capacidade de financiamento do sector público, mediante a introdução de pagamentos plurianuais associados à duração dos contratos;
2. Melhorar a qualidade dos serviços públicos, impondo ao parceiro privado critérios de qualidade, de cujo cumprimento dependiam os pagamentos;
3. Diminuir a despesa pública, aproveitando a competência na gestão de projetos e a capacidade de inovação do sector privado.

Um estudo de 2003, realizado pelo National Audit Office (NAO), organismo de auditoria do Governo britânico, reconhecia o maior rigor das PPP no cumprimento dos orçamentos e nos prazos:

- Apenas 22% dos projetos de obras públicas tinham ultrapassado o custo esperado no momento da adjudicação do contrato. Era uma melhoria em comparação com um estudo prévio de projetos de construção pública não PPP, de 1999, que concluíra que 73% tinham ultrapassado o custo esperado;
- Apenas 24% dos projetos tinham sido entregues com atraso. Era também uma melhoria sobre o anterior estudo de 1999, que concluiu que 70% dos projetos não PPP tinham ultrapassado os prazos.

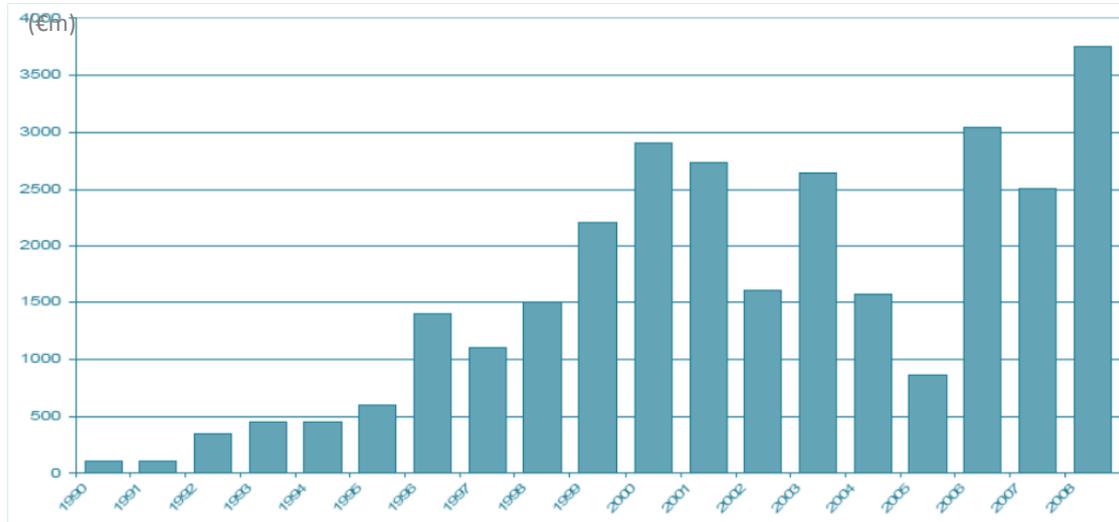
A nível europeu, a colaboração entre os universos públicos e privados foi fomentada pela Comunidade Europeia na reforma dos Fundos Estruturais de 1993, ao prever a possibilidade de conjugar o financiamento privado ao esforço financeiro dos fundos, dando cumprimento à regra de adicionalidade exigida pela mecânica do FEDER e do Fundo de Coesão, e acelerando a absorção dos auxílios financeiros canalizados através dos programas cofinanciados pela Comunidade Europeia (Frazer, 1995).

Começa a surgir um consenso em torno das PPP: a Comissão Europeia, no Livro Branco (1993), focava o interesse em associar os capitais públicos e privados, dado que, para a Europa superar a fragmentação dos diversos mercados e a falta de grandes ligações transeuropeias, haveria que mobilizar recursos e canalizar os esforços a nível europeu em parcerias entre os sectores público e privado. O Conselho Europeu de Essen (1994) recomendou a criação de entidades adequadas (agências de projeto), abertas aos operadores públicos e privados, para assegurar a promoção dos projetos prioritários, numa antecipação das PPP institucionais. A Comissão Europeia (1996), na comunicação ao Parlamento e Conselho Europeu, sublinhou que a necessidade de ultrapassar os obstáculos às PPP devia ser uma prioridade para a Comunidade no desenvolvimento de redes infraestruturais. Em 2009, a Comissão Europeia voltou a colocar a ênfase na necessidade de acelerar o investimento em infraestruturas pela utilização de acordos PPP, como parte de uma estratégia global para enfrentar a crise económica.

De realçar, também o importante papel das instituições financeiras internacionais na disseminação global das PPP, nomeadamente, o Banco Mundial (BM) e o Banco Europeu de Investimento (BEI). O BM, a partir de 1994, preocupado com a qualidade da gestão e a sustentabilidade financeira dos empreendimentos financiados, começou a apostar na apetência do sector privado para assumir riscos e introduzir maior eficiência no projetos, fazendo depender a sua política de concessão de empréstimos aos investimentos infraestruturais da participação do sector privado e da criação de um enquadramento concorrencial, numa linha de ação em harmonia com o modelo de colaboração público-privada idealizado no Reino Unido (Lignièrès, 2005). O BEI, pela sua intervenção no mercado em apoio de programas de financiamento a projetos PPP, tem provocado um importante efeito dinamizador, pela sua instrução técnico-económica e financeira ao ajudar os promotores na validação do modelo de parceria escolhido e da

respetiva estrutura, podendo a participação do banco ser facilitadora da aprovação dos pedidos de crédito junto da banca comercial (Werner, 2006).

**Gráfico 1 - Empréstimos concedidos pelo BEI anualmente (1990-2008)**



(Fonte: BEI, 2010)

Os empréstimos BEI para projetos PPP podem flutuar anualmente de acordo com as variações no tipo de projetos implementados, mas é nítida uma tendência crescente dos valores, com um aumento substancial a partir do ano 2000, com uma média anual de mais de € 2.000 milhões.

No processo de integração europeia, o Tratado de Maastricht, de 1992, veio tornar obrigatório o preenchimento de certos requisitos como condição de participação na União Económica e Monetária, com relevo para a manutenção de estabilidade de preços e controle da despesa pública. Em 1997, no Conselho Europeu de Amesterdão, os Estados Membros criaram o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) que veio consolidar o comprometimento com o rigor orçamental decidido em Maastricht (Evans & Karras, 1997), situação que, não sendo compensada com estímulos económicos do lado do orçamento comunitário, acabava por atribuir ao PEC um indeclinável efeito desestabilizador. De acordo com Echinard (1996), uma interpretação e aplicação rígidas desses requisitos tornaram impeditivas a utilização, a nível nacional, de políticas que favorecessem o desempenho das economias nos períodos de depressão económica.

Em Portugal, o primeiro grande sinal legislativo de afastamento do Estado das atividades empresariais ocorreu em 1988, com a publicação da Lei nº 71/88, de 24 de Maio, que veio estabelecer o regime de alienação das participações do sector público (Azevedo, 2009); em 1989, a revisão constitucional veio abolir o princípio da irreversibilidade das nacionalizações.

O projeto da Ponte Vasco da Gama foi emblemático e pioneiro do esquema DBFO (*Design, Build, Finance, Operate*) aplicado a pontes com portagem, baseado na prática já difundida no Reino Unido (Smith, 1999), tendo abrangido a conceção, construção, financiamento, operação e manutenção da estrutura, com transferência, em 4 de Março de 2030, no termo da relação contratual. Tendo o Governo português identificado a necessidade de uma travessia rodoviária adicional sobre o rio Tejo, foi constituído, em 1991, o "Gabinete da Travessia do Tejo Em Lisboa" (GATTEL) como a autoridade pública responsável pela implementação do projeto. O processo de negociação ocorreu em duas fases: o procedimento de pré-seleção, em 1992 (cinco consórcios internacionais), com apresentação de propostas em 1993, e a finalização das negociações e conclusão do contrato de concessão com a "Lusoponte", uma SPV (*Special Purpose Vehicle* - Sociedade Veículo Especial) composta por empresas portuguesas, britânicas e francesas, em Abril de 1994 (JASPERS, 2010a).

Ao nível da administração local, com a publicação da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto – Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais – os municípios puderam criar empresas de capitais próprios, para a prossecução de fins de interesse público cujo objeto se contenha no âmbito das respetivas atribuições. O modelo institucional tem sido a opção preferida pelos municípios na constituição de empresas mistas (público-privado) para a prestação de serviços públicos (Marques & Silva, 2008).

Em Portugal, e noutros Estados Membros da União Europeia (UE) que aderiram à União Económica e Monetária, os critérios restritivos do Tratado de Maastricht, reforçados no PEC, em matéria de défice e endividamento do sector público, acabaram por se constituírem em limites de endividamento destinados ao financiamento de infraestruturas económicas, sociais ou obras públicas clássicas (Buiter, Corsetti & Roubini, 1992; Grauwe, 1997).

### **1.3. As parcerias**

Os países ocidentais e do Norte da Europa, embora em graus diferentes, abraçaram as ideias da Nova Gestão Pública (Hood, 1995; Pollitt & Bouckaert, 2000) e de governação por redes público-privadas (Rhodes, 1996; Stoker, 1998; Agranoff, 1998), que representam valores e estilos de política que estão em desarmonia com algumas das tradições do Estado. Argiolas, Cabras, Dessi e Floris (2009), num estudo empírico dos Grupos de Ação Local (parcerias entre entidades públicas e privadas que entre si acordam uma estratégia comum de intervenção nas áreas rurais), criados no âmbito do

Programa Leader da União Europeia, apresentaram a ideia do modelo de governação em parceria como um modelo inovador de governação. Segundo Hood (1991), os princípios fundamentais do novo paradigma de gestão pública são:

- A privatização dos serviços, com diminuição do peso do Estado;
- A adoção de métodos de gestão empresarial;
- A desburocratização e a descentralização, com suporte num modelo que enfatiza os resultados (por exemplo, a implementação, no final de 2007, do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública, SIADAP).

Na literatura, como referido, tem havido menor ênfase nos custos do que nos benefícios nas iniciativas de colaboração. Durante décadas foram apresentados trabalhos académicos favoráveis às parcerias, sendo presumidas vantagens na redução de custos (Domberger & Jensen, 1997), no acesso a recursos privados (Reeves, 2003), na partilha de riscos (Skelcher, 2003), na melhoria da qualidade (Sullivan & Skelcher, 2002), na assistência em questões sensíveis (Boyle, 1993; MacDonald, 2000). Segundo Wang (2009), os poucos estudos empíricos apresentam resultados contraditórios, no que diz respeito à eficácia das colaborações. Trabalhos académicos mais recentes na área das colaborações público-privadas têm colocado em causa os pressupostos de eficiência e de prestação de contas (*accountability*) e começaram a promover uma perspetiva mais holística, englobando os custos de transação na análise dos resultados das parcerias. As colaborações têm custos significativos de coordenação, e estes custos podem, por vezes, ultrapassar de longe os benefícios de tais uniões. Shaoul (2005), na sua análise de parcerias público-privadas, concluiu que, nalguns contratos de preço fixo, a parte privada tinha prestado serviços de má qualidade e pagava salários mais baixos em relação aos congéneres do sector público.

Em Julho de 1999, Malcolm Bates, a pedido do Tesouro Britânico, efetuou uma revisão do funcionamento das PPP (Allen, 2003). A Revisão Bates identificou uma série de lacunas ao nível das competências do sector público, sendo clara a perceção de que as parcerias com o sector privado exigem uma série de competências que se têm revelado difíceis de desenvolver no âmbito da administração pública, tais como competências de negociação comercial, estruturação e gestão de projetos. Lignières (2005) defende que a autoridade política deve dar garantia de o modelo PPP corresponder à opção mais adequada em termos de utilidade do projeto, nas perspetivas económica, financeira, legal e administrativa, isto é, que a solução proposta envolve um menor custo e/ou mais

vantagens, nomeadamente, uma melhor relação custo/desempenho para atingir os objetivos e proporcionar ganhos de tempo e maior produtividade, compensando o carácter, em regra, mais oneroso deste tipo de contratos.

Em consequência das recomendações da Revisão Bates, foi criada, em 2000, a Partnerships UK, que passou a atuar como uma ponte entre os setores públicos e privado na identificação e superação de estrangulamentos na execução de projetos. Em 2000, foi também criado pelo Tesouro britânico o Office of Government Commerce, com o objetivo de melhorar os processos de contratação pública e facilitar a negociação, reduzindo assim os custos de transação através da utilização de contratos-tipo (Azevedo, 2009).

Num documento publicado pelo HM Treasury do Reino Unido (2000), identificava-se cinco principais razões para falhas nas PPP (relativamente à contratação tradicional):

- Escassa atenção dada às questões organizacionais;
- Competências inadequadas de gestão de projetos no sector público para conduzir um processo de contratação tão complexo;
- O sector público possuía experiência e aptidões comerciais insuficientes, em muitos casos, até mesmo para a seleção de consultores devidamente qualificados;
- Muitas vezes as especificações iniciais eram inflexíveis e reduziam o escopo para entrega de mais *value for money* através de, por exemplo, maior inovação e maior sinergia entre a conceção e a operacionalização dos ativos;
- Projetos de investimento mal priorizados.

De acordo com a definição do EPEC (2011a), o *value for money* é o melhor resultado disponível para a sociedade tendo em conta todos os custos e riscos durante o ciclo de vida do projeto, o que pressupõe uma análise custo-benefício. O NAO (2010), no relatório de contas e auditoria sobre a gestão de contratos PPP em hospitais britânicos, identifica áreas de melhoria:

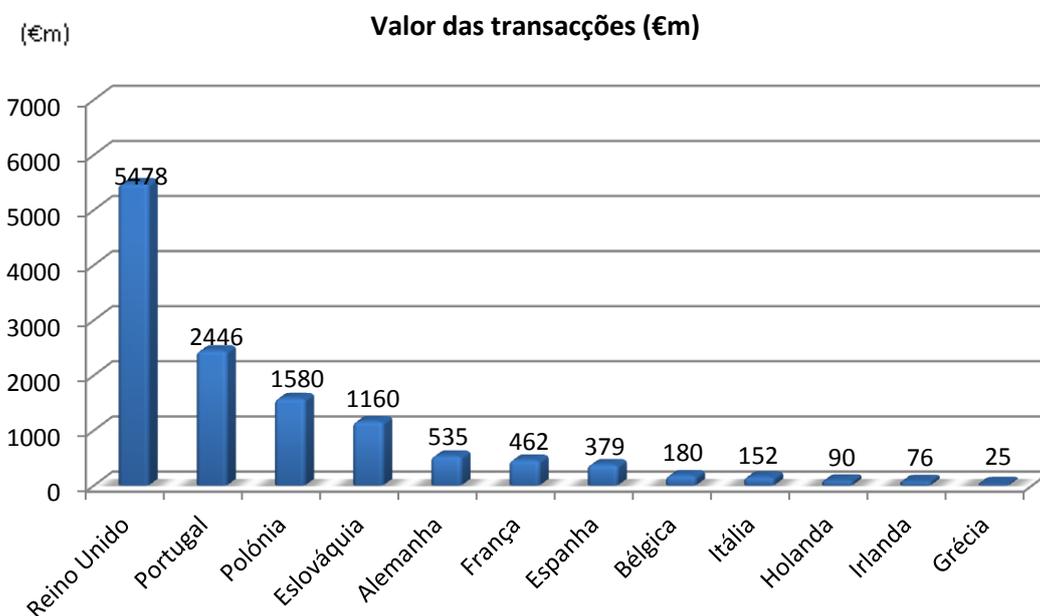
1. Nos recursos afetos à gestão dos contratos (a gestão dos contratos é complexa);
2. Ao contrário dos ganhos de refinanciamento, os contratos não obrigam os privados a partilhar os ganhos que conseguem gerar através de uma gestão mais eficiente ou pela prestação de serviços em contratos individuais ou grupos de contratos;
3. Os serviços de manutenção estão sujeitos a pressão competitiva na fase de licitação, mas o sector público não tem sido capaz de beneficiar de qualquer ganho de

eficiência na manutenção de infraestruturas que os privados consigam obter durante a vigência do contrato:

- a. As despesas de manutenção devem ser sujeitas a revisão, a intervalos regulares, para permitir ao sector público e aos prestadores de serviços identificar oportunidades de partilha nos ganhos. No entanto, qualquer alteração nas despesas de manutenção deve garantir que o ativo é mantido de forma adequada e que os serviços são entregues no nível contratado.

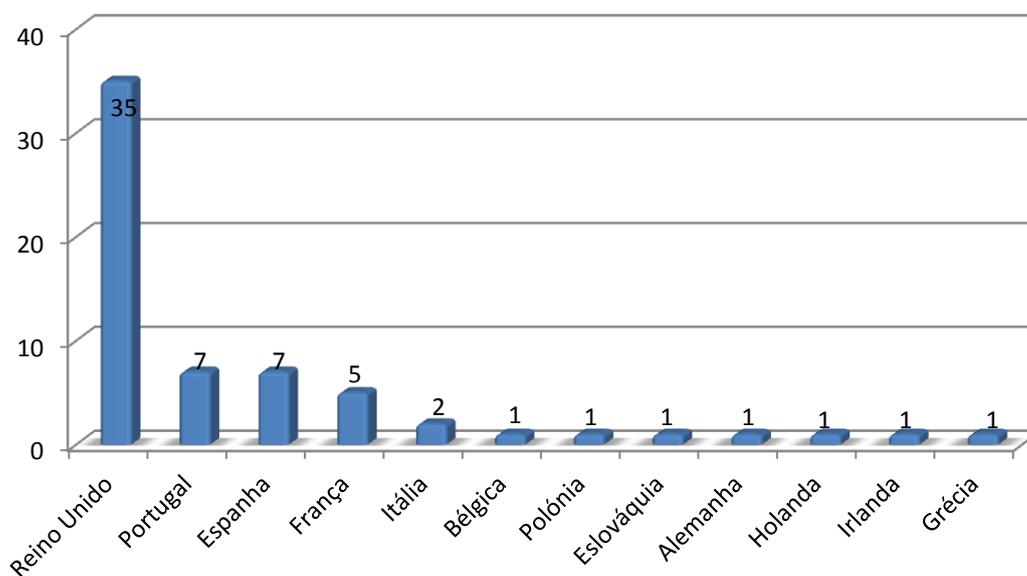
Em Portugal, o parceiro público assume frequentemente compromissos ou assegura taxas de rendibilidade dos capitais privados sem correspondência no perfil de risco efetivo do projeto. O Tribunal de Contas (2005, 2007) alerta para situações de suborçamentação dos contratos PPP, e recomenda que os encargos adicionais com as PPP deverão ser objeto de previsão em termos orçamentais de modo a assegurar uma estimativa mais credível do seu custo efetivo. Como podemos ver no gráfico infra, com dados compilados pelo EPEC, Portugal é um país que se destaca a nível europeu no modo como recorre a este modelo de contratação.

**Gráfico 2 – Valor dos acordos PPP na Europa (2009)**



(Fonte: EPEC, 2010)

O Reino Unido aparece em primeiro lugar, com um valor de transações muito superior (224%) ao país posicionado em 2.º lugar, Portugal, que por sua vez apresenta um valor 54% superior ao terceiro país, a Polónia.

**Gráfico 3 – Número de acordos PPP na Europa (2009)**

(Fonte: EPEC, 2010)

O Reino Unido também se destaca em número de transações, trinta e cinco. Portugal com sete transações, aparece em segundo, com o mesmo valor da Espanha.

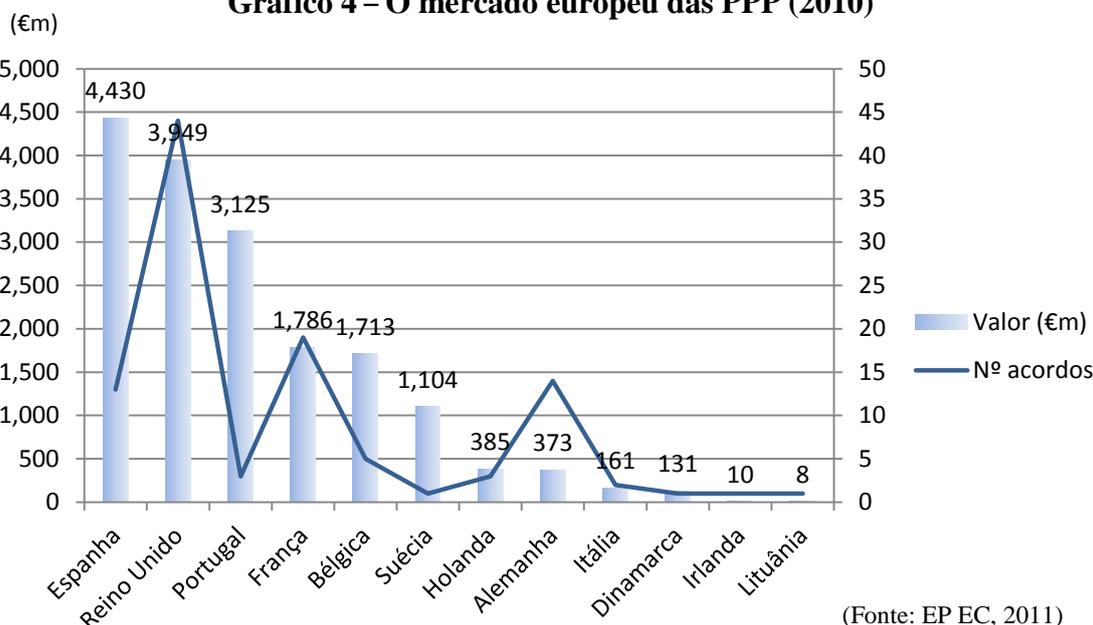
**Tabela 1 - Participação nas PPP europeias, acumulado 1990-2007/2009**

Países	% do N° Projectos		% do Valor Projectos	
	2009	2007	2009	2007
Alemanha	4,9	2,4	4,1	2,9
Áustria	0,2	0,2	0,5	0,6
Bélgica	0,9	0,7	1,3	1,1
Bulgária	0,1		0,1	
Chipre	0,2	0,3	0,3	0,4
Rep. Checa	0,2	0,2	0,3	0,4
Dinamarca	0,1	0,0	0,0	0,0
Espanha	10,1	8,6	11,4	12,8
Eslováquia	0,1	0,1	0,5	0,0
Eslovénia	0,1	0,1	0,0	0,0
Finlândia	0,1	0,2	0,2	0,2
França	5,4	2,8	5,3	3,9
Grécia	1,0	0,6	5,5	3,9
Holanda	1,2	1,0	1,8	1,7
Hungria	0,7	0,8	2,3	2,7
Irlanda	1,3	0,7	1,6	0,7
Itália	2,4	2,1	3,3	3,7
Letónia	0,1	0,1	0,0	0,0
Malta	0,0	0,1	0,0	0,1
Polónia	0,4	0,4	1,7	0,9
Portugal	3,1	2,3	7,0	5,8
Reino Unido	67,1	76,2	52,5	57,7
Roménia	0,1	0,3	0,0	0,1
Suécia	0,1	0,1	0,2	0,2

Fonte: BEI, 2010

Entre 1990-2009, o Reino Unido contabilizou cerca de dois terços dos projetos europeus de PPP, menos dez pontos percentuais do que o valor acumulado até 2007, e estes projetos representam 52,5% do valor total das PPP europeias (57,7% em 2007). A Espanha, com 10% do número total de projetos, é o segundo maior mercado de PPP e a respetiva quota de mercado em valor é de 11,4%. Portugal encontra-se em quinto lugar quanto ao número total de projetos, com 3,1%, mas atinge o terceiro lugar, com 7%, em valor. O Reino Unido, Portugal, França, Alemanha, Espanha e Itália, em conjunto, representam cerca de 92% de todas as PPP europeias em número de projetos, 3% menos que em 2007. Os números sugerem que o mercado das PPP na Europa vai, gradualmente, alargando-se a mais países.

**Gráfico 4 – O mercado europeu das PPP (2010)**

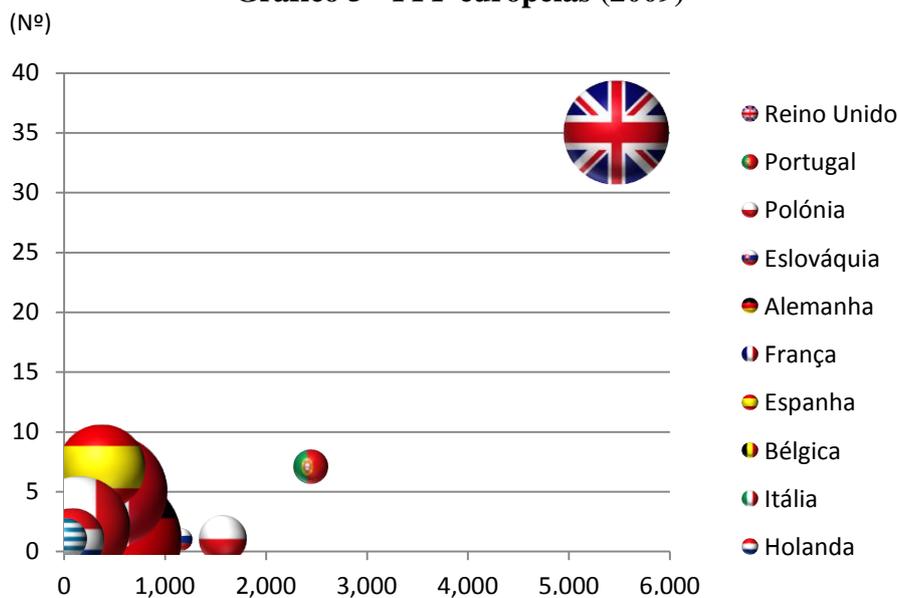


(Fonte: EP EC, 2011)

De acordo com os dados do EPEC, em 2010, ocorreram cento e doze acordos PPP na Europa, num volume total de financiamentos de EUR 18 Bilhões. A Espanha ultrapassou o Reino Unido em termos do valor das transações, mas continua a existir uma grande discrepância no número de acordos nos dois países.

Nos gráficos infra, pretende-se ilustrar, a três dimensões, os dados das PPP europeias em dois anos consecutivos (2009 - 2010), sendo que, em ordenadas, são apresentados o número de parcerias, em abcissas, os valores (€m) e o tamanho dos círculos representam a dimensão das economias (Produto Interno Bruto).

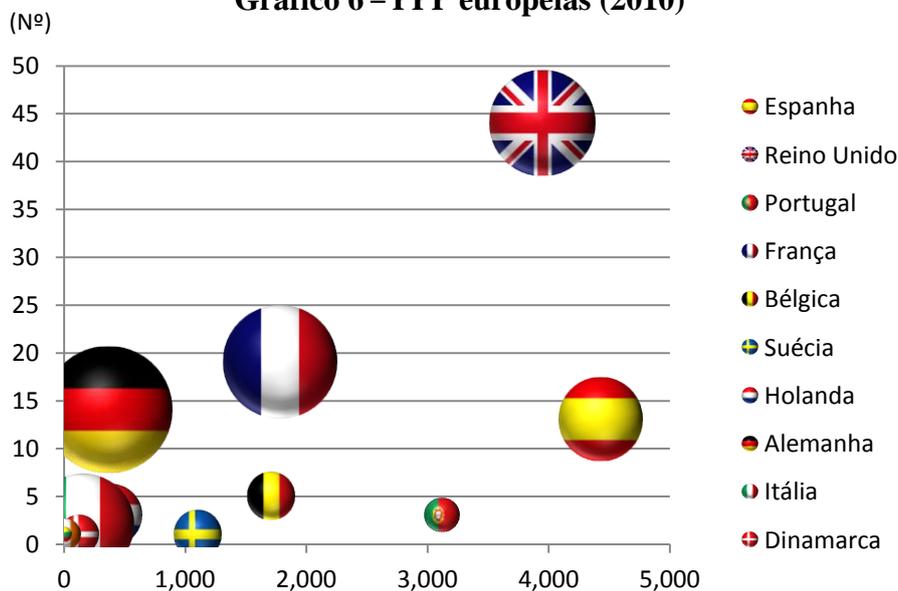
**Gráfico 5 – PPP europeias (2009)**



Fonte: Adaptado EPEC / EUROSTAT, 2011

Em 2009, o Reino Unido destaca-se dos restantes países, em número e valor, aparecendo Portugal também em destaque, essencialmente pelo valor das transações. Portugal foi o 2.º país europeu que mais recorreu às PPP (2446€m em sete projetos), sendo ultrapassado pelo Reino Unido (5478€m em trinta e cinco projetos). Os restantes países apresentam dados muito uniformes.

**Gráfico 6 – PPP europeias (2010)**

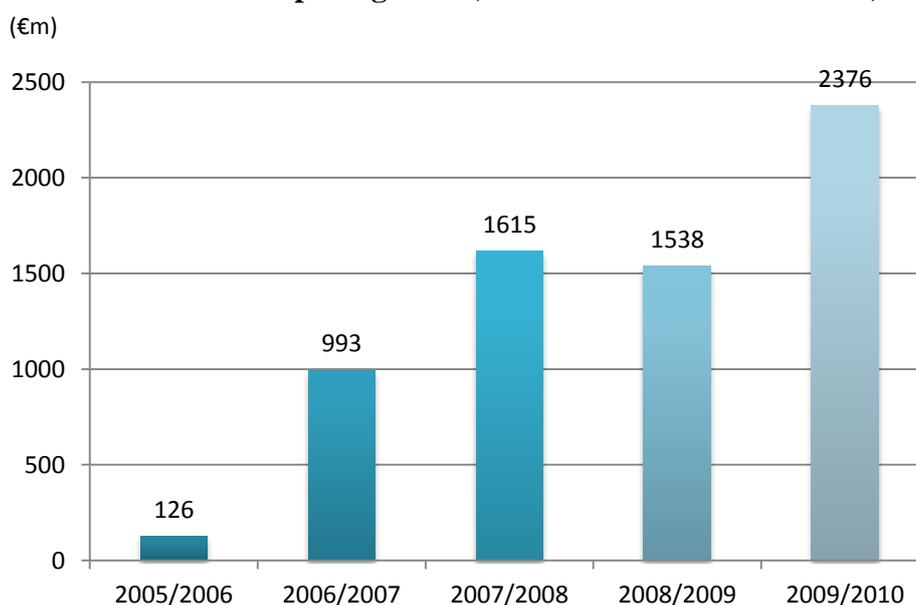


Fonte: Adaptado EPEC / EUROSTAT, 2011

Em 2010, a Espanha aparece em primeiro lugar no valor de transações e o Reino Unido no número de projetos. Portugal continua a aparecer em destaque pelo valor das transações, ficando em 3.º lugar (3125€m em três projetos), baixando o Reino Unido para 2.º lugar (3949€m em quarenta e quatro projetos), tendo a Espanha alcançado o 1.º

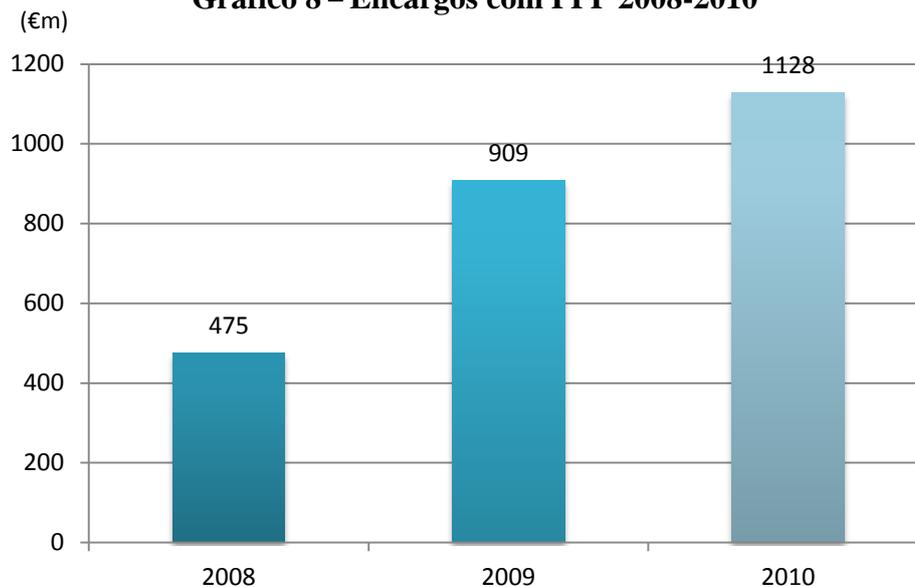
lugar em valor (4430€m em treze projetos). O valor das PPP portuguesas, em 2010, foi inferior em 42% ao espanhol, mas devemos levar em consideração a diferença na dimensão das economias (de acordo com as previsões do Eurostat para 2011, o PIB espanhol é seis vezes superior ao português), o que leva a concluir que o programa português de PPP é utilizado como um instrumento político-estratégico. Comparando os dois gráficos, é visível a evolução/disseminação das PPP europeias, e o facto de Portugal ser uma economia pequena que recorre de forma continuada a este instrumento de investimento infraestrutural.

**Gráfico 7 – PPP portuguesas (investimento anual estimado)**



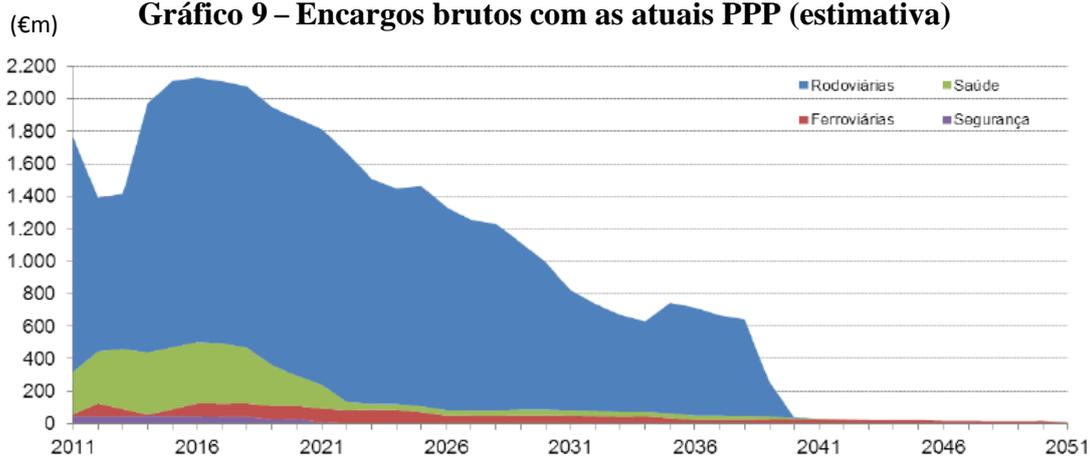
Fonte: DGTF, 2011

O gráfico supra evidencia o acréscimo do investimento anual (estimado) promovido pelos novos projetos. De acordo com um relatório da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), de Agosto de 2011, os compromissos assumidos aumentam a pressão sobre as contas públicas no médio prazo, uma vez que os encargos brutos estimados apresentam valores em torno de 1% do PIB previsto para os próximos anos. O valor atualizado do total dos pagamentos futuros do Estado aos parceiros privados é estimado em 26.004 milhões de euros, o que representa cerca de 15,2% do PIB previsto para 2011.

**Gráfico 8 – Encargos com PPP 2008-2010**

Fonte: DGTF, 2011

Entre 2008 e 2010, o montante dos encargos com as PPP mais do que duplicou, ascendendo a 1.128 milhões de euros em 2010. O valor total líquido dos encargos suportados pelo conjunto das PPP rodoviárias ficou acima 28% das previsões para 2010, justificado, essencialmente, pela reposição do equilíbrio financeiro dos contratos. Os reequilíbrios financeiros decorreram, essencialmente, de alterações introduzidas aos contratos, os quais implicaram o pagamento de indemnizações pelo Estado Português. Em 2010, os encargos líquidos globais suportados diretamente pelo Estado tiveram um acréscimo de 19% face ao previsto para o respetivo período (DGTF, 2011).

**Gráfico 9 – Encargos brutos com as atuais PPP (estimativa)**

Fonte: DGTF, 2011

Até 2051, existem encargos brutos contratualizados, no período 2015-2018, estima-se que estes ultrapassem os 2.000 milhões de euros por ano. O esforço financeiro diferido, pode levar a um efeito desmesurado de transferência de ónus entre gerações.

Com a entrada em vigor do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidade de Política Económica (*Memorandum of Understanding – MoU*), foi estipulado o congelamento de novos concursos até uma revisão das PPP (final de Março de 2012), a fim de quantificar os riscos financeiros na carteira PPP, avaliar a possibilidade de renegociar alguns contratos PPP, a fim de reduzir as responsabilidades financeiras do Estado e definir limites máximos anuais nos novos acordos PPP (MoU, 2011:12)

### 1.3.1. As parcerias municipais

#### 1.3.1.1. Município de Oeiras

O vice-presidente da autarquia de Oeiras, Paulo Vistas, esclareceu que “...*estamos a desenvolver algumas parcerias com entidades privadas que vão garantir investimentos essenciais no concelho...*” (Oeiras Actual, 2010: 14). Em termos locais, dado os constrangimentos orçamentais existentes, as PPP são vistas como uma forma alternativa de se realizarem investimentos infraestruturais.

O Município de Oeiras, ao abrigo da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto, criou dez empresas municipais. Cinco destas empresas são parcerias público privadas e são todas do tipo institucional, detidas conjuntamente pela autarquia e pelo parceiro privado. Refira-se, que nas duas últimas entidades PPP o município detém uma participação minoritária.

**Tabela 2 – Empresas do Município de Oeiras (constituídas entre 1998 e 2011)**

Ano	Empresas municipais e intermunicipais	Parcerias público-privadas	Participação CMOeiras
1999		HABITAGUA	51%
	PARQUES TEJO		100%
	MUNICÍPIA		52.86%
2001	OEIRAS VIVA		100%
		SATUO	51%
2003	LEMO		80%
	OEINERGE		72.46%
2008		AITEC	50%
		OEIRAS EXPO	49%
2009		OEIRAS PRIMUS	49%

Fonte: adaptado Relatório de Contas e Gerência: Oeiras, 2007 a 2010

No *site* institucional do município de Oeiras (Oeiras, 2011), encontram-se explicados os propósitos da política autárquica no que respeita à utilização de parcerias público-privadas infraestruturais: As PPP foram a “*fórmula*” encontrada pelo Município para viabilizar esses investimentos e “...*garantir a competitividade do Município*” através de

“*investimentos estruturantes*” (Oeiras, 2011). O modelo encontrado pela autarquia foi o da criação de duas Sociedades Anónimas em parceria com privados (empresas de construção civil), detendo estes 51% do capital social, ficando o remanescente a cargo da Autarquia. O parceiro privado “...*assumirá o risco de construção e de disponibilização dos equipamentos, ou seja, terá a responsabilidade de construir e de promover a respetiva manutenção. À Câmara Municipal caberá a tarefa de arrendar e gerir as infraestruturas. A amortização dos custos pela Câmara será feita ao longo de 25 anos, findos os quais o direito de superfície cedido volta à posse do Município, bem como todos os edifícios aí erigidos, sem qualquer encargo adicional para a Câmara*”.

As empresas assim constituídas foram: OeirasExpo - construção, instalação e conservação do Centro de Congressos, Feiras e Exposições da Quinta da Fonte e do Centro de Formação Profissional e Apoio Social da Outurela (Acta nº 6, 2010: 71) e Oeiras Primus - conceção, construção, instalação e conservação de dois Estabelecimentos de Ensino e dois Centros Geriátricos (Proposta de Deliberação nº 811/2011, de 07 de Setembro). A primeira PPP de âmbito infraestrutural a ser constituída pelo Município de Oeiras foi o SATU Oeiras (criada em 2001), uma *joint-venture* entre o Município e a empresa de construção Teixeira Duarte, SA, criada para disponibilizar uma infraestrutura de transporte.

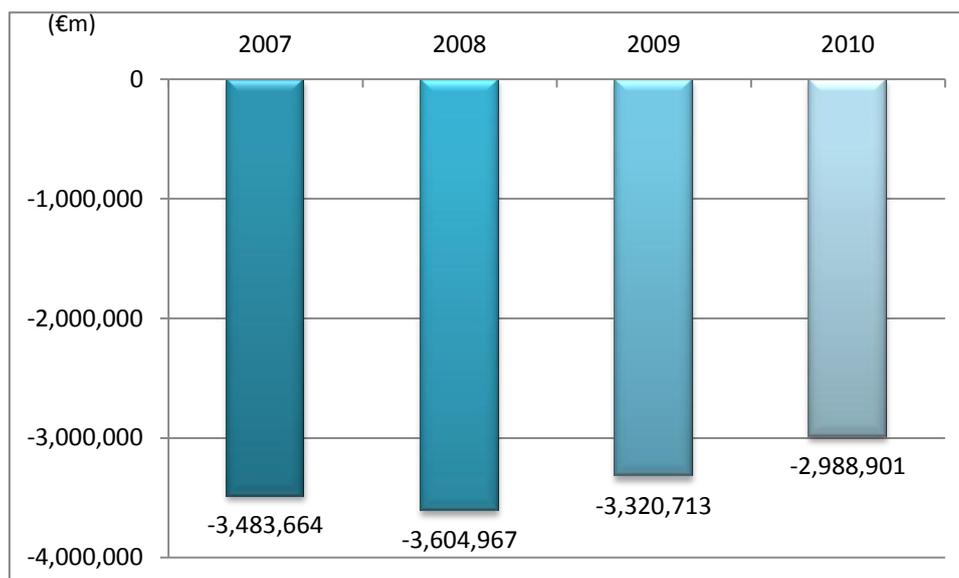
**Tabela 3 – Resultados económicos SATU Oeiras**

Unidade: Euro

Empresa	2007		2008		2009		2010	
	C. Próprio	R. Líquido						
SATUO	12.538.625	-3.483.664	9.941.528	-3.604.946	8.294.582	-3.320.713	8.428.025	-2.988.900

Fonte: adaptado Relatório de Contas e Gerência: Oeiras, 2007 a 2010

A empresa SATUO é a maior PPP criada pelo município de Oeiras e tem apresentado sistematicamente resultados líquidos negativos, com um prejuízo acumulado (2007-2010) de 13.398.245 euros.

**Gráfico 10 – SATU Oeiras: Défice de exploração (2007-2010)**

Fonte: adaptado Relatório de Contas e Gerência: Oeiras, 2007 a 2010

O esquema PPP conduziu à transformação de um projeto idealizado como autossustentável do ponto de vista financeiro, ou seja a pagar pelos utentes, em um projeto a médio prazo a cargo da autarquia, isto é, viável apenas com os pagamentos a efetuar pelos contribuintes (portugueses e comunitários). O vice-presidente da Câmara Municipal de Oeiras, Paulo Vistas, numa entrevista à agência noticiosa Lusa, em Junho de 2009, afirmou que a Teixeira Duarte, que detém 49 por cento da empresa do SATUO, «*está num impasse*» e que a autarquia «*está disponível para assumir a totalidade da empresa SATUO*». Paulo Vistas explicou à Lusa que o parceiro privado interessou-se pelo projeto para fazer a ligação «*...ao parque de escritórios do Lagoas Parque*». Segundo o acordo parassocial, a Teixeira Duarte ficava responsável pelo investimento até à segunda fase do projeto e assumia o prejuízo da obra, explicando Paulo Vistas, que «*...vai chegar uma altura em que a Teixeira Duarte vai querer entregar a SATUO para não continuar a acumular prejuízo*» (Semanário Sol, 2009).

O resultado será o princípio do contribuinte-pagador e afastar-se-á da regra básica de retorno do investimento com sustentação exclusiva nos ‘*cash-flows*’ pagos pelos próprios utentes do serviço e, a médio prazo, o parceiro público irá substituir-se ao privado relativamente às obrigações para com a *joint-venture*: Os presidentes da Câmaras de Oeiras e de Sintra assinaram em Julho de 2009 um acordo preliminar para a extensão do SATUO aos dois concelhos (2.<sup>a</sup> e 3.<sup>a</sup> fases). Os dois municípios contam recorrer a fundos comunitários e pedem o apoio estatal, segundo declarações do

Presidente da Câmara Municipal de Oeiras: *"Infelizmente, a primeira fase não teve qualquer participação do Estado ou de fundos comunitários, mas agora vamos negociar com o Banco Europeu de Investimento."* (Diário de Notícias, 2009).

**Tabela 4 – Empresas municipais com maior défice de exploração (2008/ 2009)**

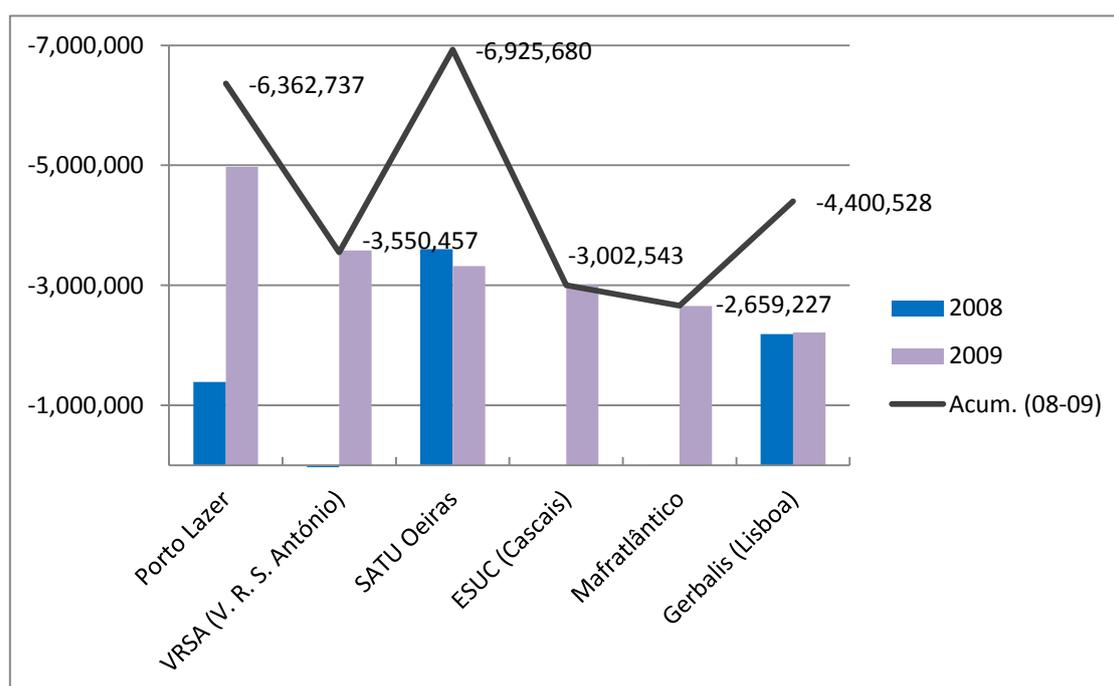
Unidade: Euro

	<b>Empresa</b>	<b>Município</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Acumulado</b>
1	Porto Lazer, EM	Porto	-1.387.026	-4.975.711	-6.362.737
2	VRSA, EM, SA	V. R. Santo António	33.359	-3.583.816	-3.617.175
3	SATU Oeiras, EM, SA	Oeiras	-3.604.947	-3.320.713	-6.925.660
4	ESUC, EM	Cascais	5997	-3.008.540	-3.002.543
5	Mafratlântico, EM	Mafra	-5.988	-2.653.239	-2.659.227
6	Gebalis, EEM	Lisboa	-2.185.800	-2.214.728	-4.400.528

(Fonte: adaptado do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2009)

A empresa SATU-Oeiras aparece em terceiro lugar, em termos dos piores resultados para 2009, mas apresenta consecutivamente, no biénio 2008-2009, valores negativos, partilhando essa tendência com a empresa Porto Lazer (Porto) e a Gebalis (Lisboa), e tem o pior resultado acumulado de todas as empresas municipais.

**Gráfico 11 – Empresas municipais com maior défice de exploração (2008 / 2009)**



(Fonte: adaptado do Anuário dos Municípios Portugueses 2009)

No gráfico supra, é visível a persistência de resultados negativos nas três empresas referenciadas, com um forte crescimento na empresa Porto Lazer, EM.

**Tabela 5 – Comparativo entre SATU Oeiras e Porto Lazer (triénio 2007-2009)**

Unidade: Euro

Empresa	2007	2008	2009	Acumulado
SATU Oeiras, EM, SA	-3.483.664	-3.604.947	-3.320.713	-10.409.324
Porto Lazer, EM	-1.028.419	-1.387.026	-4.975.711	-7.391.156

(Fonte: adaptado Anuário dos Municípios Portugueses 2007/ 2009 e Relatório de Contas e Gerência: Oeiras, 2007)

Comparando as duas empresas com os piores resultados acumulados, Porto Lazer e SATU Oeiras, para o triénio 2007-2009, verificamos que estas apresentam resultados negativos crónicos, indicativos de inviabilidade financeira. O Documento Verde da Reforma da Administração Local (GMAAP<sup>3</sup>, 2011: 16) vem propor a extinção de entidades que apresentem resultados líquidos negativos consecutivos nos últimos 3 anos, com capitais próprios negativos e tecnicamente falidas nos termos do Código das sociedades Comerciais. A SATUO, que tinha um capital próprio de 12,538,625€ em 2007, apresenta um défice de exploração acumulado de 13.398.245€ nos quatro anos subsequentes.

O presidente da Câmara de Oeiras, em 09 de Maio de 2011, referindo-se ao tema do défice de exploração do SATUO, declarou à Assembleia Municipal que o acordo firmado com a Teixeira Duarte deixou assente que o risco seria integralmente assumido pelo sócio privado no sentido de que este suportaria os encargos financeiros sem limite temporal pré-definido e sem limite quanto aos montantes. Considerou responsabilidade do parceiro privado “... *correspondente ao risco próprio do investimento, de forma a não onerar as contas públicas do Município de Oeiras por via da sua qualidade de sócia da empresa municipal*” tal como se prevê no Ponto 11.12. do Acordo Parassocial. No entanto, frisou o presidente da autarquia, “...*a interpretação da Câmara é esta (...) pela parte da Câmara, o SATU pode fechar porque nem sequer deveria ter aberto naquelas condições*” (Jornal da Região Oeiras, 2011:6).

<sup>3</sup> GMAAP - Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares

## **2. Nota pedagógica**

### **2.1. Público-alvo do caso**

Em Portugal, os modelos encontrados para a implementação de medidas de reforma da gestão pública são frequentemente importados de outros países, situação análoga com o instrumento PPP, ignorando-se os efeitos desses modelos e a adaptação às condições sociais/económicas/políticas e outras especificidades nacionais.

Este caso pode ser dirigido a públicos diversos:

- Alunos do ensino superior, ao nível do 2º e 3º ciclo, interessados no funcionamento das parcerias público privadas, que com a análise do caso irão adquirir competências na área de estratégia e empreendedorismo público;
- Decisores políticos, dirigentes superiores e intermédios da administração central e local, bem como técnicos superiores, que assim adquirem mais informação sobre o estado da arte, prática e complexidade da atual gestão pública.

### **2.2. Objetivos pedagógicos**

O desígnio deste caso de estudo é abordar as discrepâncias entre a teoria e a prática em relação ao envolvimento dos privados em áreas estratégicas do Estado. A atual gestão pública pretende incorporar na esfera pública os métodos de gestão privada, inspiradas no modelo de tipo empresarial com verificação permanente dos meios em relação ao valor acrescentado por estes na sua utilização (*value for money*).

A decisão pública de seguir a via das PPP é ditada, reiteradamente, apenas pelo objetivo de contornar a pressão sobre as contas públicas.

### **2.3. Revisão da literatura**

#### **2.3.1. O Estado, a empresa e o mercado**

O mercado e a empresa são vistos como instituições alternativas de alocação de recursos e produção, o primeiro baseado no intercâmbio voluntário, a segunda na autoridade centralizada. Os mercados falham por excesso de custos de transação (ex. custos de informação, negociação, contratação, fiscalização e aplicação de acordos). A empresa substitui o mercado ao internalizar transações (Coase, 1937) e ao fazê-lo reduz os custos de transação do mercado devido a alterações na propriedade, melhores incentivos, bem como, monitorização superior e capacidade de auditoria (Mahoney, 2005). North (1990)

ênfatiza os custos de transação como a principal fonte de ineficiência e sugere que as estruturas políticas podem criar valor económico ao reduzir estes custos.

Usando a reflexão de North (1990) sobre os Estados como mecanismos de minimização dos custos de transação, observamos que estes atuam de modo empreendedor ao reajustar os direitos de propriedade e criando novos mecanismos de governação para aumentar os retornos, aliando os interesses privados e públicos. Nesta conceptualização, os empreendedores privados e públicos têm o mesmo objetivo fundamental, ou seja, capturar valor através das suas vantagens, recursos e ações (Pitelis & Teece, 2009). Deve-se fazer uma importante distinção entre o mercado e o comportamento político: a alocação de recursos por meio da política baseia-se na transferência forçada e não através de consentimento voluntário. Logo, os agentes políticos podem beneficiar (materialmente ou em termos de utilidade) ao forçar a transferência de recursos de um indivíduo ou grupo para outro. Holcombe (1992) afirma que *"Se o apoio político perdido de quem paga a transferência é menor do que o apoio político dos beneficiários, então o empreendedor político pode lucrar com essa transferência forçada"*. Por isso, o intercâmbio de recursos através dos mercados políticos não se pode presumir que seja Pareto eficiente (Bonardi, Hillman & Keim, 2005; Capron & Chatain, 2008).

Em 1960, Coase apontava os limites da internalização de atividades do sector privado pelo Estado, ou seja, no crescimento do sector público a atividade empresarial deveria ser prosseguida até ao ponto em que uma transação adicional ou atividade seria produzida a um custo igual no sector privado. Este objetivo reforça a noção de complementaridade entre o sector público e o privado para a produção eficiente e alocação de recursos (Evans, 1967; Ostrom, 1990).

### **2.3.2. Empreendedorismo público e privado**

O empreendedorismo pode ser entendido como a descoberta e exploração de oportunidades de lucro (Klein, 2008; Shane & Venkataraman, 2000). O empreendedorismo público pode reunir combinações únicas de recursos públicos e privados para tirar partido das oportunidades sociais (Kearney, Hisrich & Roche, 2007; Morris & Jones, 1999). Nas organizações, bem como nas parcerias, o empreendedorismo exige a harmonização de interesses, o desenvolvimento de entendimentos comuns, coordenação e monitorização cuidadosas e procedimentos para resolver disputas (Edwards, Jones, Lawton & Llewellyn, 2002).

Os empreendedores privados procuram formas de adquirir recursos e aplicá-los para obter receitas que excedam os custos, enquanto os empreendedores públicos pretendem angariar recursos para o cumprimento do presumido interesse público ou social e para os aplicar no melhor desempenho em objetivos de interesse público (Ostrom, 1965, 2005). Realce-se que, enquanto se pode assumir que uma empresa privada tem objetivos bem definidos, que pode depender dos sinais de sucesso do mercado (lucro) e insucesso (prejuízo) e deve ultrapassar um processo de seleção competitiva para continuar como entidade viável, os agentes públicos têm objetivos mais complexos, podem não ter acesso a sinais claros de desempenho e podem continuar por outras razões que não a satisfação do cliente e a riqueza do acionista (Klein, Mahoney, McGahan & Pitelis, 2009). Dado que os agentes políticos não produzem bens e serviços que são comprados e vendidos nos mercados, os ganhos políticos não podem ser medidos em termos monetários, do mesmo modo que o lucro económico e os empreendedores políticos não usam apenas cálculos monetários para avaliar o sucesso dos seus esforços (Mises, 1944).

No caso dos empreendedores privados, a criação de valor económico visando a captura de valor (lucro) é o critério para o sucesso, enquanto no caso de empreendedores políticos, os benefícios privados dali provenientes apenas estão indiretamente ligados aos lucros e podem ser concretizados em termos de popularidade (por exemplo, sucesso eleitoral) ou alguma recompensa diferida, e não a apropriação direta do valor criado. Fica a ideia de que os agentes públicos, encarregados da prossecução do interesse público, poderão prosseguir políticas nominalmente para o interesse público, mas na realidade, também para ganho pessoal. Quando uma determinada política é dominante para o interesse público, então a oportunidade para ganho pessoal do empreendedor público pode ser mínima, mas quando a incerteza é abundante, a ambiguidade sobre a política pública pode criar uma cobertura para os empreendedores públicos que procuram benefícios privados (Klein, Mahoney, McGahan & Pitelis, 2009).

O conceito de interesse público pode ser relativo e não estar bem definido. Apesar do reconhecimento dos problemas de agência e da procura do benefício próprio por parte dos agentes económicos, as abordagens economicistas não deram atenção às formas através das quais os empreendedores públicos podem ser fornecidos com os incentivos a tornarem-se habilitados para seleccionar e implementar inovações de criação de valor e não de destruição ou simplesmente redistributivas. O alinhamento dos objetivos

individuais em interesse público é um problema complexo e não linear. Mecanismos como a votação por maioria, a arbitragem e os consensos são agregadores imperfeitos dos interesses individuais (Buchanan & Tullock, 1962; Downs, 1957; Riker & Ordeshook, 1973).

O empreendedorismo público é simultaneamente facilitado e limitado pelo sistema político e o contexto institucional (Henisz & Zelner, 2005; Maguire, Hardy & Lawrence, 2004). Os empreendedores têm de lidar com assimetria de informação e incerteza que é parcialmente reduzível (normalmente, a um custo) e em parte irreduzível (Henisz & Zelner, 2003; Libecap, 1989). O planeamento estratégico e a elaboração de cenários podem ajudar as colaborações a antecipar e modelar evoluções futuras e gerir de forma eficaz as mudanças no poder (Bryson, 2004). Encontrar maneiras de avaliar e classificar as opções de risco, que são essencialmente qualitativas - porque não são incorporados nos preços de mercado - é fundamental para o processo decisional do empreendedorismo no sector público.

Num estudo duma parceria público-privada no sector do vestuário, Sharfman, Gray e Yan (1991) constataram que as forças impulsionadoras, tanto nos ambientes competitivos como nos institucionais, ajudaram a estimular a formação da parceria, mas rapidamente se tornaram forças de bloqueio que dificultaram a sua sustentabilidade. As estruturas são tendencialmente dinâmicas, devido à ambiguidade e complexidade inerente às colaborações (Huxham & Vangen, 2005) e as alianças são submetidas a pressões concorrenciais e institucionais que significativamente afetam sua formação, bem como a sustentabilidade de longo prazo (Oliver 1990; Sharfman, Gray, e Yan, 1991). Segundo Burress e Cook (2009) a literatura de pesquisa sobre empreendedorismo coletivo está ainda num estado incipiente.

Ostrom (1990) considera que o Estado moderno contém elementos de comportamentos empreendedores públicos e privados, no entanto, o empreendedorismo público e privado são geralmente tratados na literatura de forma isolada, quando, de facto, co evoluem em aspetos importantes

#### **2.3.2.1. A colaboração**

Ostrom (1990) afirma que a libertação do potencial humano exige abertura de instituições públicas e privadas para mobilizar a ação coletiva e para atenuar o oportunismo (Hirschman, 1982; Olson, 1965; Williamson, 1996). Moore (1995)

argumenta que o motivo de criação e sustentação das colaborações intersectoriais deveria ser a produção de "*valor público*" que não pode ser criado por um sector isoladamente. A gestão pública em colaboração acontece em várias situações (Alter & Hage, 1993), tanto num contexto vertical através dos vários níveis de governo como na horizontal, no qual um conjunto de agentes públicos e privados são mobilizados. De acordo com Gray (1989), as alianças oferecem um mecanismo através do qual "*...as partes que têm diferentes perspectivas de um problema podem explorar de forma construtiva as suas diferenças e procurar soluções que vão para além de suas próprias limitadas visões do que é possível*".

As colaborações estratégicas são em geral relações voluntárias, duradouras e que envolvem a partilha de recursos e de decisão conjunta. Oferecem aos parceiros uma série de ativos, recursos humanos adicionais, maior flexibilidade e produtividade e legitimidade reforçada, que de outra forma não estariam disponíveis (Austin, 2000; Child & Faulkner, 1998; Gray, 1989; Kanter, 1994). Adicionalmente, as organizações iniciam colaborações estratégicas para atingir objetivos compatíveis, não idênticos, mas comuns ou mutuamente benéficos - que não podem ser alcançados de outra forma (Austin, 2000; Das & Teng, 1998; Kanter, 1994; Oliver, 1990; Robertson, 1998; Spillet, 1999). Os ganhos conjuntos são uma condição necessária, mas não suficiente, para o estabelecimento de relações de cooperação (Libecap, 1989; Riker & Sened, 1991). Logsdon (1991) constatou que o reconhecimento do interesse próprio e a declarada interdependência são condições prévias e necessárias para a formação de colaboração.

As ações cooperativas são expectáveis quando os benefícios potenciais são altos e os custos de transação de negociação, monitorização e observância de um acordo são baixos (Feiock, Kim, Park & Steinacker, 2005). Segundo Robertson (1998), a confiança é um fator necessário para facilitar o início da colaboração, em que entidades com interesses semelhantes decidem formar alianças com base no conhecimento do trabalho anterior de cada um. As parcerias envolvem uma intensa interação, que exige a colaboração estratégica e ação coordenada entre as partes desde o início de um projeto. Segundo Wang (2009), numa parceria, as duas partes tomam decisões conjuntas e especificam o problema, a solução é o produto dum processo de articulação. Os empreendedores políticos, no entanto, são constrangidos pela necessidade de se ajustarem às normas e convenções existentes, para se ligarem a redes existentes e para evitar excesso de novidades (DiMaggio & Powell, 1993; Granovetter, 1985).

### 2.3.3. As definições

A Comissão Europeia (2004), no Livro Verde das PPP, procurou identificar os elementos nucleares destas, distinguindo as de tipo contratual e as de tipo institucionalizado (implicam a cooperação entre os sectores público e privado numa entidade distinta):

- As primeiras visam uma parceria que se baseia unicamente em relações contratuais entre os diferentes agentes. Abrangem configurações diversas que atribuem uma ou várias tarefas, mais ou menos vastas, ao parceiro privado, que incluem a conceção, o financiamento, a realização, a renovação, ou a exploração de uma obra ou de um serviço. Caracterizam-se pela relação direta entre o parceiro privado e o utente final: o parceiro privado presta um serviço ao parceiro público, mas sob o controlo deste. Caracterizam-se igualmente pelo modo de remuneração do cocontratante, que consiste em taxas cobradas aos utentes do serviço, eventualmente acompanhadas de subvenções por parte dos poderes públicos. Noutras variantes, o parceiro privado é incumbido da realização e gestão de infraestruturas para a administração pública (por exemplo, escolas, hospitais, prisões, infraestruturas de transporte). Nestes casos, a remuneração do parceiro privado assume a forma, não de taxas cobradas aos utentes da obra ou do serviço, mas de pagamentos regulares efetuados pelo parceiro público. Esses pagamentos podem ser fixos, mas podem igualmente ser calculados de maneiras variáveis, em função, por exemplo, da disponibilidade da obra ou dos serviços associados, ou mesmo da frequência de utilização da obra.
- As PPP de tipo institucionalizado implicam a criação de uma entidade detida conjuntamente pelo parceiro público e o parceiro privado. À entidade comum incumbe, então, garantir a entrega de uma obra ou a prestação de um serviço em benefício do público. Nos diversos Estados Membros, as autoridades públicas recorrem por vezes a estas estruturas, designadamente para a gestão de serviços públicos a nível local (por exemplo, para os serviços de abastecimento de água, ou recolha de resíduos). A cooperação direta entre o parceiro público e o parceiro privado, no quadro de uma entidade dotada de personalidade jurídica, permite ao parceiro público manter um nível de controlo relativamente elevado sobre o desenrolar das operações, que pode moldar ao longo do tempo (em função das circunstâncias), pela sua presença entre os acionistas e nos órgãos de decisão da entidade comum. Permite igualmente ao parceiro público adquirir *know-how* e experiência na exploração do serviço em causa, com o recurso ao

apoio do parceiro privado. A formação de uma PPP institucionalizada pode realizar-se quer pela criação de uma entidade em que participam conjuntamente o sector público e privado, quer pelo controlo, por parte do sector privado, de uma empresa pública existente.

Weihe (2006) propõe "*duas noções básicas*" de classificação das PPP – as PPP relacionais e as PPP estruturais. A PPP relacional pode ser entendida como "*informal*" ou "*soft*", na medida em que depende de características intangíveis ou culturais, tais como processos de colaboração e confiança entre os parceiros, e enfatiza a mutualidade, reciprocidade, diálogo e a partilha de riscos. Além disso, pode ser de longo prazo e não limitada a datas específicas. Os participantes vêem o contrato como um enquadramento para o diálogo. Nas PPP estruturais, a maioria destas características está ausente e o contrato "*...não é visto tipicamente como um meio para o diálogo, mas como um instrumento pelo qual a responsabilidade de cada parte é claramente delineada*". Os projetos de infraestruturas que combinam *inputs* públicos e privados são mais propensos a serem deste último tipo (Wettenhall, 2008).

Segundo o EPEC (2011a), numa PPP o sector público e o sector privado colaboram para oferecer infraestruturas públicas - estradas, ferrovias, aeroportos - que normalmente partilham as seguintes características:

1. Contrato de longo prazo PPP entre uma entidade adjudicante pública e uma empresa PPP do sector privado, com base na contratação de serviços, não de ativos;
2. A transferência de alguns riscos do projeto para o sector privado, nomeadamente no desenho/preparação, construção, operação e financiamento;
3. Um enfoque na especificação dos *outputs* do projeto, em vez de *inputs*, considerando as implicações no ciclo de vida do projeto;
4. A utilização de financiamento privado para sustentar os riscos transferidos para o sector privado;
5. Pagamentos ao sector privado que refletem os serviços prestados. A empresa PPP pode ser paga tanto pelos utilizadores (por exemplo, autoestrada com portagem), pela entidade pública (por exemplo, pagamentos de disponibilidade, portagens sem custos para o utilizador - SCUT) ou por uma combinação de ambos (portagens juntamente com subsídios públicos).

Em Portugal, em termos legislativos, o Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de Abril, alterado e republicado pelo Decreto-lei nº 141/2006, de 27 de Julho, veio identificar os

elementos fundamentais de uma PPP e propôs-se garantir um controlo prévio e executório, pelo Ministério das Finanças, dos critérios de racionalidade económico-financeira no processo de conceção, preparação e conclusão de uma parceria. O referido diploma pretendeu tornar mais clara a compreensão dos elementos nucleares de uma PPP, que são apresentadas como: “...*contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado*”.

### **2.3.3.1. A terminologia anglo-saxónica**

A literatura de origem anglo-saxónica utiliza frequentemente as siglas D&B (*Design & Build*), DBO (*Design, Build & Operate*) e DBFO (*Design, Build, Finance & Operate*). A D&B representa a contratação pública tradicional, na qual o sector privado apenas projeta e constrói, a DBO caracteriza as PPP nas quais este projeta, constrói e explora o ativo, por sua vez, a DBFO distingue-se da DBO por incluir o financiamento privado (JASPERS, 2010b):

**Diferenças estruturais entre DBO e D&B** - A principal diferença é a inclusão, como parte dos serviços contratados, de um período de operação e manutenção do ativo pelo concessionário privado. Isto proporciona ao setor público a oportunidade de otimizar o custeio do ciclo de vida do projeto.

**Diferenças estruturais entre DBO e DBFO** - A DBO difere da DBFO no uso de financiamento privado. Numa DBFO, o parceiro privado suporta parte do financiamento e investe capital para financiar a construção do ativo. Ao contrário da DBO, a entidade adjudicante não faz qualquer pagamento durante a construção do ativo.

**Tabela 6 – Resumo das principais características das D&B, DBO e DBFO**

<b>Tema</b>	<b>D&amp;B</b>	<b>DBO</b>	<b>DBFO</b>
<b>Que projeta e constrói o ativo?</b>	Sector Privado	Sector Privado	Sector Privado
<b>Quem explora o ativo?</b>	Sector Público	Sector Privado	Sector Privado
<b>Quem financia o projeto</b>	Sector Público	Sector Público	Sector Privado
<b>Os fundos da UE podem ser utilizados para financiar a despesa de capital?</b>	Sim	Sim	Sim, mas a estruturação financeira pode ser mais complexa do que no caso de uma DBO
<b>São efetuados pagamentos ao sector privado na fase de construção?</b>	Sim	Sim	Não, o concessionário financia a construção
<b>São efetuados pagamentos ao sector privado na fase de exploração?</b>	Não, o sector público explora o ativo	Sim	Sim
<b>Quem assume o risco na fase de construção?</b>	Sector Privado	Sector Privado	Sector Privado
<b>Que assume o risco na fase de exploração?</b>	Sector Público	Sector Privado	Sector Privado
<b>Quem monitoriza o concessionário na fase de exploração</b>	N/A	Sector Público	Sector Público

(Fonte: JASPERS, 2010b)

**2.3.3.2. As fases do ciclo de um projeto PPP**

O EPEC (2011a) identificou quatro fases chave do ciclo do projeto de uma PPP, estas fases por sua vez são decompostas em etapas (duas por fase). Em cada etapa, são vários os passos que o sector público e os consultores por ele contratados, devem tomar antes de avançarem para a fase seguinte.

Na tabela infra, identificam-se as quatro fases do ciclo PPP, as respetivas etapas, e os passos principais.

**Tabela 7 – Fases do ciclo de um projeto PPP**

<b>Fase I e II</b>			
<b>I - Identificação do projeto</b> (apreciação sobre a utilização de PPP em substituição de contratos públicos convencionais)		<b>II - Preparação detalhada</b> (após aprovação pela autoridade pública relevante, baseado num estudo de viabilidade ou plano de negócios)	
<b>Seleção do projeto</b>	<b>Avaliação da opção PPP</b>	<b>Organização</b>	<b>Antes de lançar o concurso</b>
Análise custo-benefício: Assegurar que a seleção representa <i>value for money</i> (o melhor resultado disponível para a sociedade tendo em conta todos os custos e riscos durante o ciclo de vida do projeto)	Sustentabilidade financeira: Análise dos custos esperados (operação e manutenção) e dos fluxos de caixa necessários para reembolsar os empréstimos e fornecer um retorno aos investidores	Constituir a equipa do projeto e a estrutura de governação (as competências devem incluir um bom conhecimento das empresas privadas e do funcionamento da administração pública)	<p>Obter aconselhamento jurídico relativo às eventuais responsabilidades legais decorrentes da prestação de informação ao sector privado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Garantias não intencionais dadas pelo sector público podem comprometer a transferência do risco.</li> </ul>
<i>Value for Money</i> : Os ganhos de eficiência das PPP devem permitir ultrapassar os fatores que tornam este tipo de projeto mais dispendioso – custos de transação e monitorização e custos financeiros (da entidade privada)		Contratar equipa de consultores (financeiros, técnicos e juristas).	
Estipular claramente os requisitos de <i>output</i> e definir padrões de qualidade de serviço	Capacidade de financiamento – Acautelar dependência de projeções de receita otimistas ou cenários de procura incorretos; A falta de atenção às necessidades de financiamento na fase de viabilidade, leva a maior endividamento; Evitar projetos (de longo prazo) financiados com dívida de curto prazo; Levar em conta que a dívida com taxa de juro flutuante cria risco da taxa de juro	<ol style="list-style-type: none"> <li>Os consultores contratados para realizar o estudo de viabilidade terão um desincentivo para revelar grandes problemas, se tiverem a garantia que serão mantidos para a fase de contratação;</li> <li>Do mesmo modo, se receberem o pagamento integral no momento da contratação, podem ter o incentivo de entregar um projeto ainda não financiável.</li> </ol>	
	Alocação correta dos riscos: <ul style="list-style-type: none"> <li>Risco Comercial (oferta e procura)</li> <li>Riscos Políticos e Regulamentares</li> </ul>	<p>Desenvolver um plano e calendário para preparação e contratação do projeto</p> <p>Capacidade de financiamento – O refinanciamento pode criar benefícios, no qual a administração pode não partilhar se essa possibilidade não estiver explícita no contrato</p>	

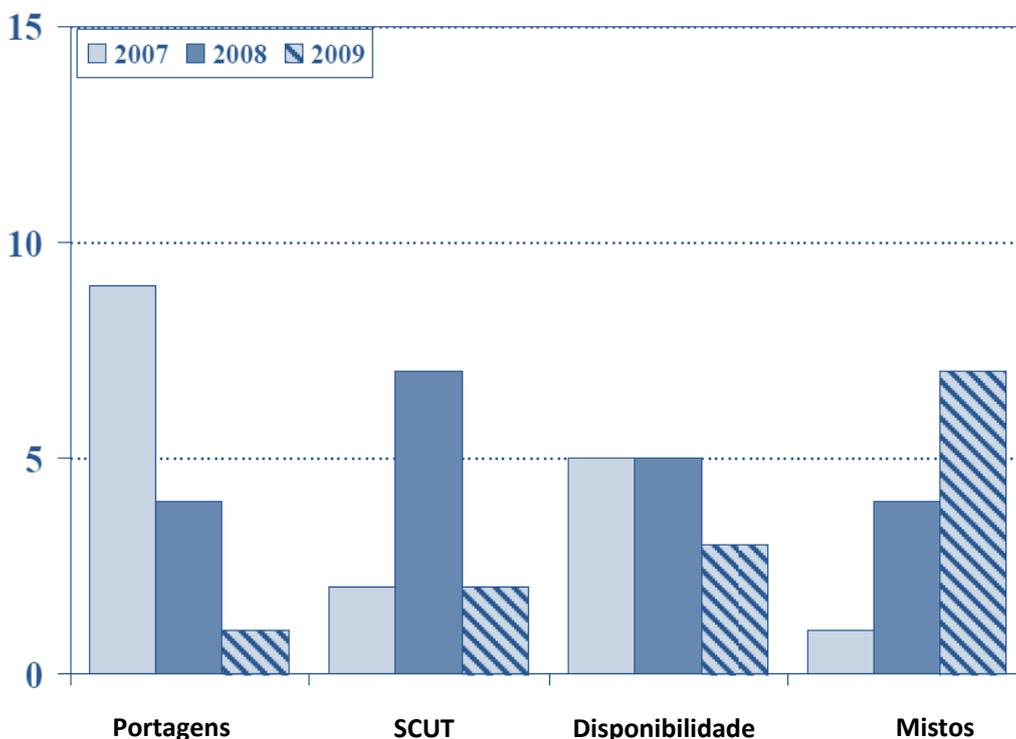
<b>Fase III e IV</b>			
<b>III - Contratação</b> (período compreendido entre a publicação do aviso de contratação e o acordo financeiro)		<b>IV- Implementação do projeto</b> (período compreendido entre o acordo financeiro e o termo do contrato). Um projeto PPP implica monitorização regular do seu desempenho e a tomada de ações apropriadas em conformidade com os termos do contrato	
<b>Processo de licitação</b>	<b>Contrato e acordo financeiro</b>	<b>Gestão do contrato</b>	<b>Avaliação <i>ex-post</i></b>
<p>O objetivo da licitação é maximizar o <i>value for money</i> através da criação de incentivos adequados e de um processo competitivo para adjudicação do contrato (de longo prazo)</p>	<p>Um princípio básico de boa contratação é que qualquer alteração ao contrato PPP, acordado na fase final de negociações com o candidato escolhido, não deve ser relevante para a contratação (outro licitante poderia ter sido selecionado)</p>	<p>Após a assinatura do contrato, a responsabilidade pela gestão do contrato deverá ser transferida para uma equipa diferente, decidida pela administração pública (separação entre gestão do projeto e gestão do contrato)</p> <p>Monitorizar a entrega do projeto e produção de serviços: O contrato deve especificar claramente as obrigações da entidade PPP e definir as características esperadas do serviço, <i>outputs</i> e padrões de qualidade</p> <p>O contrato PPP irá definir os despoletadores e metodologias para aceitação e execução das alterações ao acordo PPP.</p> <p>Dada a longa duração dos contratos PPP, não são incomuns mudanças imprevistas nas especificações contratuais (durante a construção ou operação). No entanto, as renegociações são realizadas bilateralmente, e perdem-se assim os efeitos positivos da pressão concorrencial.</p>	<p>Esta avaliação facilita a aprendizagem com projetos já implementados, incluindo sucessos e fracassos.</p> <p>Estas lições podem auxiliar nas decisões futuras sobre a utilização da via PPP, ou como desenhar os contratos PPP, e, em última análise, a melhor forma de preparar e implementar projetos PPP.</p> <p>Este tipo de estudos deve ser levado a cabo pelo sistema nacional de auditoria (Tribunal de Contas). Quando essa competência não existir num dado organismo público, a avaliação <i>ex-post</i> pode ser contratada a uma empresa de consultoria (deve ser garantida a independência relativamente às equipas responsáveis pela entrega e implementação do projeto).</p>

Fonte: EPEC, 2011

### 2.3.4. Gestão de riscos

Segundo Morrison (2009), os acordos das PPP não têm qualquer risco de mercado e sendo estruturados como acordos com risco, este é limitado à construção, operação e manutenção, dado que os governos adquirirem o serviço e, de seguida, pagam-no totalmente. Como resultado, mesmo em épocas de crise financeira, estes esquemas continuam a ser atraentes para o sector bancário. No Reino Unido, dado o aumento no preço dos créditos que suportam as PPP, o governo criou uma entidade própria de crédito, o Treasury Infrastructure Finance Unit, para oferecer empréstimos a esquemas de parceria que não conseguiam obter toda a sua dívida bancária no mercado. No entanto, alguns governos têm recuado. No Canada, a província de British Columbia cancelou um esquema PPP para a ponte Mann Bridge em Vancouver e optou por uma solução financeira tradicional. Este esquema tinha risco de mercado (cobrança de portagens) e não funcionava apenas no regime de disponibilidade da obra, o que tornava difícil, na atual conjuntura financeira, recorrer ao crédito bancário.

**Gráfico 12 – Número de contratos por mecanismo de pagamento (PPP  
(Nº) infraestruturais)**



(Fonte: BEI, 2010)

A figura 3 mostra o número de projetos PPP em infraestruturas (estradas, pontes e túneis) na UE, de 2007 a 2009. Os projetos com portagens reais diminuíram consideravelmente em 2008-09, e foram, em certa medida, substituídos por mecanismos

mistos. Os projetos SCUT (sem custo para o utilizador) e as de pagamentos de disponibilidade também decresceram. Em Portugal a tendência é similar, em Agosto 2011, procedeu-se à constituição de comissões de negociação para proceder à alteração de seis contratos de concessão, procurando adaptar a relação contratual ao novo modelo regulatório das infraestruturas rodoviárias e à introdução de um sistema de portagens (DGTF, 2011)

A utilização de capitais privados e o envolvimento do parceiro privado numa relação de longo prazo (limitando o recurso a mecanismos concorrenciais durante a vida do contrato) são fonte de acréscimo de custos, sobretudo de custos financeiros, dado que o custo de financiamento para os privados é superior ao dos capitais públicos. Assim, uma PPP só será justificável se os ganhos de eficiência conseguidos forem suficientemente amplos para compensarem os acrescidos custos financeiros. No entanto, devemos levar em conta que muitos projetos conseguem baixar estes custos através de refinanciamento. Primeiro, para muitos projetos, o risco percebido de não cumprimento cai após a conclusão bem-sucedida do programa de construção, o que pode resultar na capacidade de refinar o projeto com uma menor margem de crédito, do que a que estava disponível antes da conclusão de construção. Segundo, o nível geral das taxas de juro pode ter caído desde o acordo financeiro, permitindo que o projeto obtenha financiamento mais barato, mesmo se a margem de crédito não diminuir. Os dois fatores são independentes e podem mover-se na mesma direção, aumentando assim o potencial ganho de refinanciamento, ou em direções opostas, caso em que a redução da margem de crédito pode ser total ou parcialmente compensada por um aumento da taxa subjacente (EPEC, 2010).

#### **2.3.4.1. Matriz de riscos (infraestruturas)**

JASPERS (2010b) construiu uma matriz de risco baseada num projeto de transportes no Reino Unido, em regime DBO.

Risco	Observação	Alocação		
		Sector Público	Partilhado	Sector Privado
<b>Escopo / Especificação de riscos</b>				
Escopo / Especificação de riscos	Responsabilidade de garantir que o escopo é definido corretamente	✓		
Interpretação errada do escopo	Má interpretação das especificações de <i>output</i> (requer alterações posteriores)			✓
<b>Riscos de localização e autorizações</b>				
Risco de localização e acesso	Disponibilidade e acesso ao local		✓	
Risco de condição do local	Avaliação da condição do local			✓
Riscos de aquisição de terrenos	Aquisição para novos empreendimentos		✓	
Riscos de autorizações ambientais	Autorizações baseadas nos riscos sobre a fauna e a flora, arqueológicos, etc.		✓	
Riscos de licenciamento	O licenciamento não ser concedido	✓		
<b>Riscos de conceção, construção e entrega</b>				
Riscos de conceção	Risco de que o desenho não seja apropriado ou custo-eficiente			✓
Riscos de construção	Derrapagens de custos ou atrasos após a adjudicação do contrato			✓
Risco de escalada nos custos de construção	Risco que os custos aumentem porque não foram estimados corretamente			✓
Risco de fornecedor	Risco dos fornecedores não entregarem o material			✓
Risco de protestos / greves (fases de licenciamento e construção)	Protesto ambientais ou outros e / ou greves de funcionários		✓	
<b>Riscos de exploração</b>				
Risco de procura (se não usar um sistema de portagem)	Risco de que a utilização da infraestrutura seja menor / maior do que estimado	✓		
Risco de procura (se usar um sistema de portagens e o sector privado tiver flexibilidade para definir o preço)	Risco de que a utilização da infraestrutura seja menor / maior do que o estimado			✓
Risco de procura (se usar um sistema de portagens e o sector privado não tiver flexibilidade para definir o preço)	Risco de que a utilização da infraestrutura seja menor / maior do que o estimado		✓	

Risco	Observação	Alocação		
		Sector Público	Partilhado	Sector Privado
<b>Riscos de exploração (cont.)</b>				
Riscos na qualidade do <i>output</i>	O <i>output</i> não atinge as especificações contratuais			✓
Riscos de desempenho operacional	O funcionamento da infraestrutura não cumpre o contrato (por exemplo, na disponibilidade)			✓
Riscos de manutenção	Os requisitos de manutenção não foram estimados corretamente, levando a custos adicionais ou atrasos			✓
Risco de escalada nos custos operacionais	Risco de que os custos operacionais aumentem inesperadamente e ultrapassem os valores constantes no contrato			✓
Riscos de alterações nas especificações (por parte da autoridade pública)	A autoridade pública pede mudanças nas especificações que resultam em aumento de custos / atrasos	✓		
Riscos de alterações nas especificações (por parte da autoridade pública)	O parceiro privado pede mudanças nas especificações que resultam em aumento de custos / atrasos			✓
Risco de concorrência	Autoridade pública permite entrada de concorrentes no mercado (não estavam presentes desde o início)	✓		
<b>Riscos Financeiros</b>				
Angariar financiamento	Quem é responsável por angariar financiamento para pagar a renda anual à PPP (vigência do contrato)?	✓		
Obter cofinanciamento da UE	Risco de que cofinanciamento da UE (ou outro) não seja obtido	✓		
Suplemento de renda	Risco de esforços (se contratualmente permitido) para angariar renda adicional (por exemplo, publicidade junto da infraestrutura)			✓
<b>Outros Riscos</b>				
Mudança na legislação que afete os padrões que são específicos dos transportes (por exemplo, questões ambientais)	Mudanças na legislação que levem a mudanças obrigatórias no desempenho e / ou padrões de disponibilidade	✓		
Mudanças na legislação que afetam o concessionário (por exemplo, higiene e segurança)	Mudanças na legislação que são comuns a todas as empresas			✓
Risco nas relações laborais	Risco de greves ou disputas			✓
Mudanças na tributação	Mudanças na tributação comuns a todas empresas			✓

(Fonte: JASPERS, 2010b)

Os principais riscos operacionais e de construção podem ser transferidos para o setor privado, enquanto a autoridade pública pode reter alguns riscos relacionados com a envolvente, que estão para além do controle do concessionário.

### **2.3.5. Condições, vantagens e partilha de riscos**

#### **2.3.5.1. Condições e vantagens**

Zaheer, McEvily e Perrone (1998) sugerem que o sucesso dum colaboração depende do colaborador confiar na outra organização, mesmo que não num indivíduo específico, enquanto outros autores concluem que a confiança se baseia numa expectativa positiva sobre o comportamento dos participantes numa colaboração (Ferguson & Stoutland, 1999). Vangen e Huxman (2003) argumentam que a confiança é construída através de um ciclo contínuo de construção de confiança. A colaboração deve primeiro tomar pequenos passos em direção a níveis modestos de realização. Este sucesso reforça atitudes de que as partes são de confiança, levando a feitos mais ambiciosos (Agranoff, 2003). A lição para o gestor público é a de que a confiança leva tempo a desenvolver e cresce quando a colaboração se torna bem-sucedida.

Se as relações entre entidades não existiam antes, então as parcerias são mais propensas a surgir de forma incremental e começar com pequenos acordos informais, que não exigem muita confiança (Gulati, 1995; Ring & Van de Ven, 1994). Quando não há ligações anteriores, os parceiros devem estar dispostos a assumir alguns riscos, a fim de dar início à colaboração e visar metas realistas. Alguns autores argumentam que quanto maior o nível de confiança, menor necessidade haverá para monitorizar o cumprimento de acordos (Alter & Hage, 1993). Por exemplo, Gulati (1995) efetuou um estudo de mais de duas mil e quatrocentas alianças entre empresas americanas, europeias e japonesas, num período de 20 anos, e demonstrou que, ao longo do tempo, as empresas parceiras desenvolveram práticas menos robustas, nalguns casos renunciando a contratos rigorosos e adotando ligações menos formais.

O estudo de Isett e Provan (2005), num centro comunitário, sugere que, ao contrário de se tornar mais flexível e informal, a utilização de contratos formais em relações de colaboração, permanece em algumas agências dos sectores público e sem fins lucrativos e a confiança não é afetada negativamente pela presença desses contratos. Assim, a confiança continua a ser importante, mas as questões externas, tais como a regulação, a conformidade mandatada, a coordenação centralizada, também podem influenciar a

coesão da colaboração. O gestor público deve, portanto, criar confiança, onde possível, e encontrar alternativas onde não é possível (Moynihan, 2005). Os objetivos, estruturas e processos para a parceria devem ser claramente definidos num plano de prestação de contas (*accountability*), que estabeleça os resultados pelos quais cada membro da aliança é responsável, que defina as entidades de supervisão perante os quais a aliança é responsável e que delinieie as consequências do não cumprimento de metas estabelecida. Tal prestação de contas ajuda a construir confiança e compromisso, eliminando a probabilidade de oportunismo entre parceiros (Das & Teng, 1998).

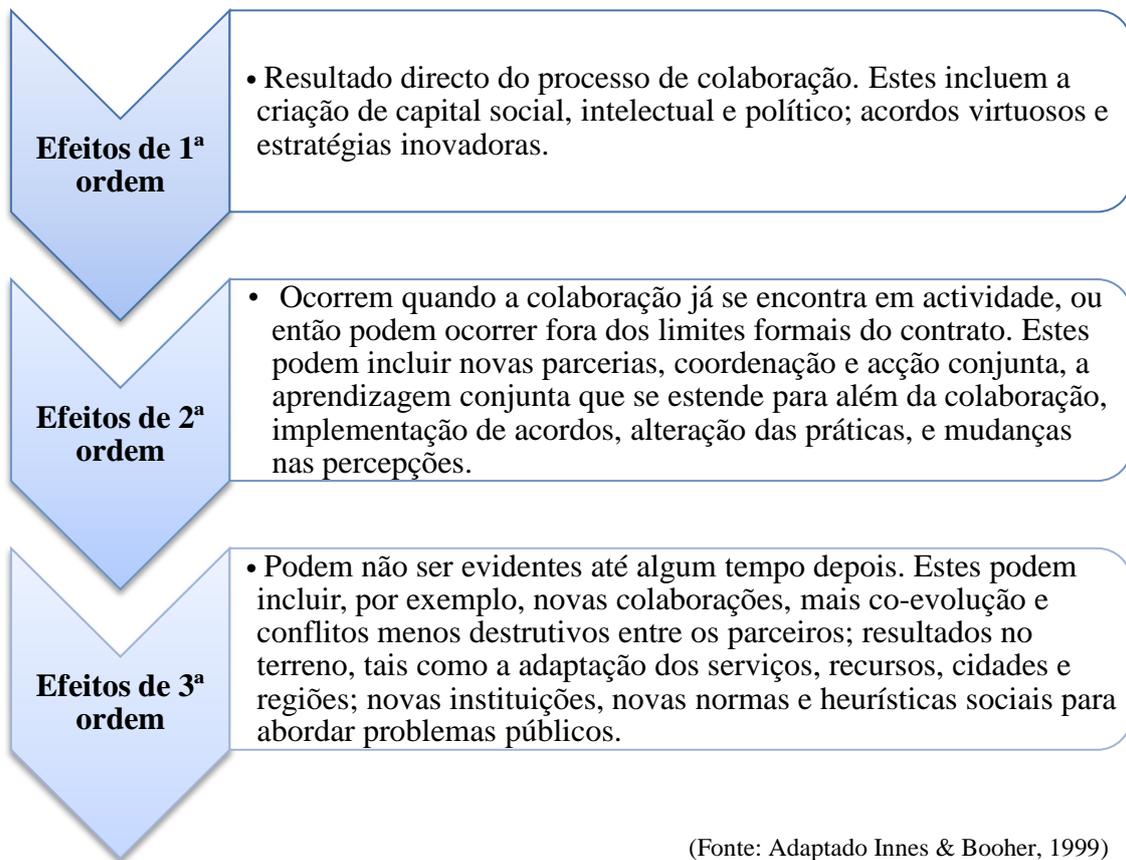
Page (2004) argumenta que uma colaboração que “*presta contas*” precisa de um sistema de mensuração para documentar os seus resultados e o modo como estes mudam ao longo do tempo. Precisa, também, de um sistema de “*gestão para resultados*” que ligue os dados que mede com os atores e intervenções específicas, que forneça informações críticas sobre o desempenho aos *stakeholders* e que use as informações para melhorar as suas atividades.

As PPP contemporâneas emergiram como um instrumento que estimula uma mudança fundamental de princípios, mediante a transição da contratação pública tradicional, assente na conflitualidade inerente ao binómio comprador-fornecedor, para um plano mais exigente e organizado numa perspectiva de convivência e cooperação, numa lógica de interesse público. Segundo Azevedo (2009), as PPP procuram conjugar a eficiência de afetação do sector público com a eficiência produtiva do sector privado, pretendendo gerar uma combinação mais virtuosa do que a provisão pública tradicional.

São fortes os argumentos favoráveis à escolha de uma opção PPP, em detrimento do modelo de contratação pública tradicional: a partilha de riscos e a transferência de responsabilidades, o recurso ao financiamento privado e uma maior agilidade nesse financiamento, que permitem um número mais elevado de infraestruturas construídas e, potencialmente, um custo global do projeto inferior ao prestado pela entidade pública, resultante de soluções inovadoras e dos ganhos de eficiência e eficácia obtidos pelo sector privado, o que garante *value for money* para o parceiro público (Marques & Silva, 2008). Azevedo (2009) defende que as PPP combinam os pontos fortes do sector público e privado, partilhando riscos e minimizando as falhas de mercado, assumindo-se como uma terceira via que pretende superar a dupla lógica de domínio do mercado versus intervenção pública e de substituição pendular de umas imperfeições por outras.

Innes e Booher (1999) argumentam que os esforços colaborativos têm efeitos positivos de primeira, segunda e terceira ordem:

**Figura 1 – Efeitos positivos da colaboração**



### 2.3.5.2. Benefícios não financeiros

Segundo o EPEC (2011c), os incentivos que são próprios dos projetos PPP, destinam-se especificamente a oferecer maiores benefícios não financeiros do que a contratação tradicional. Entende-se por benefícios não financeiros, os benefícios socioeconómicos para os utentes do serviço ou para a sociedade em geral, a partir de um investimento numa infraestrutura.

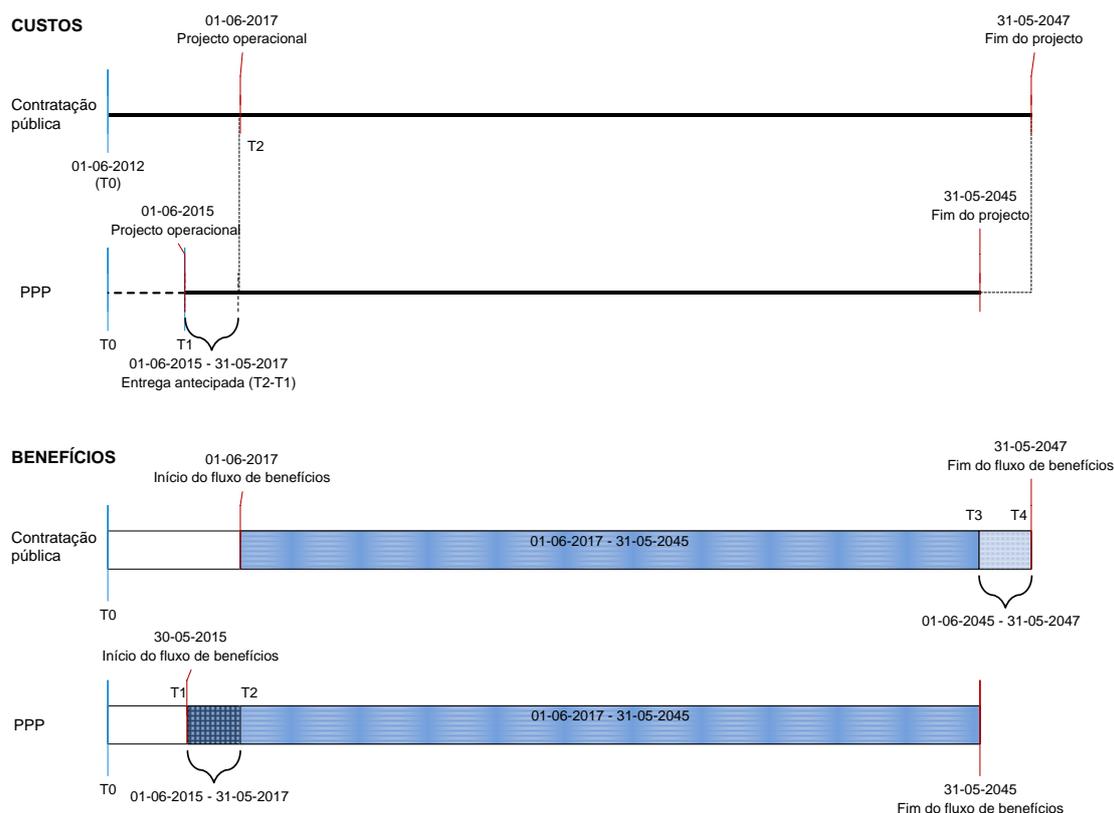
1. Cumprimento dos prazos de construção - As PPP impõe uma estrutura e um conjunto de prazos claramente definidos e acordados. O princípio de "*ausência de serviço - ausência de pagamento*" garante que o sector privado é fortemente incentivado a entregar a tempo (o parceiro privado pode ter de absorver custos adicionais nesse processo). Na prática, grande parte da preparação financeira e técnica, realizada antes da assinatura do contrato, está focada em garantir as melhores condições possíveis para a entrega da infraestrutura dentro do prazo.

2. Antecipação na entrega do programa de investimento de capital - Os compromissos de longo prazo que o sector público é obrigado a fazer nos contratos PPP, ajudam a focar a atenção num planeamento mais racional e de longo prazo. Isto, por sua vez, pode permitir ao parceiro privado planear e entregar programas de infraestruturas mais coerentes.

De acordo com o EPEC (2011c), a questão da valorização dos benefícios não financeiros foi abordada pelo MAPPP (Mission d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat), organismo do ministério das finanças francês responsável pelo apoio e regulação dos projetos PPP. O MAPPP desenvolveu uma abordagem para medir o valor dos benefícios da entrega antecipada, utilizando uma série de hipóteses simplificadas:

Considerou o projeto de construção de um parque escolar, que, se entregue pelo sector público, tem o custo de € 70.000.000, se entregue através de uma PPP custará € 75.000.000, ambos os valores em termos de custos líquidos atuais (considerou-se a data de 01/06/2012). Se entregue via PPP, a infraestrutura estará operacional em 3 anos, enquanto por via do sector público, a entrega vai demorar 5 anos. Supõe-se que uma vez construído, o ativo tem uma vida útil de 30 anos, sem valor residual, e que nessa data o contrato termina. A opção PPP pode ser justificada, embora os custos adicionais sejam de € 5.000.000? Os benefícios de entrega antecipada valem mais de € 5.000.000? O diagrama infra (ver Anexo B) esboça os prazos dos fluxos (custos e benefícios) associados ao projeto.

**Figura 2 – Entrega antecipada de infraestruturas (abordagem MAPP)**



(Fonte: Adaptado EPEC, 2011c)

De acordo com a hipótese do MAPP, se para um dado projeto, que se iniciará em 01/06/2012, e se tornará operacional cinco anos depois, a vontade política para pagar é igual a € 70.000.000, então os benefícios atuais líquidos do projeto serão pelo menos iguais a esse valor, caso contrário, o projeto nunca seria adjudicado. Aplicando uma taxa de desconto, pode-se estimar o valor de antecipar esses benefícios em 2 anos. Isso significa calcular a diferença entre o valor presente dos benefícios antecipados na opção PPP (entre T1 e T2) e os benefícios posteriores sob contratação pública (entre T3 e T4).

Admitindo uma taxa de desconto social para este projeto de 4% ao ano, o valor estimado de entrega antecipada pode então ser calculado como:

$$€ 70.000.000 * (1 + 0,04)^2 - € 70.000.000 = € 5.712.000$$

Dado que o valor dos benefícios adicionais da opção PPP (€ 5.712.000) é maior do que os custos adicionais (€ 5.000.000), a opção PPP é justificada em termos de eficiência.

3. Mais-valias na entrega - Deve-se a pelo menos três características estruturais das PPP:

3.1. Utilização da abordagem de ciclo de vida e garantias de manutenção: o compromisso contratual de manutenção resulta em melhores condições dos ativos e maiores valores residuais. Para os projetos contratados de forma convencional, a manutenção do ativo muitas vezes tem de competir com outras "prioridades" para os gastos do sector público e é frequentemente um dos primeiros fatores a ser reduzido;

3.2. Qualidade de serviço: o desenho de compromissos contratuais e os padrões de serviço definidos, resultam em serviços melhor concebidos e com elevados padrões de qualidade;

3.3. Estrutura de governação bem definida: benefícios associados ao aumento do controlo externo e à monitorização por parte de credores e investidores.

#### **2.3.6. Gerir o escopo e as externalidades**

Se os projetos de infraestruturas públicas não são economicamente viáveis, o envolvimento dos privados ainda pode ser possível se esse for combinado com atividades rendáveis. As decisões relativas ao âmbito dos contratos podem ter impacto sobre as possibilidades de realização de subsídio-cruzada entre partes lucrativas e não lucrativas do projeto. Investimentos em sistemas de transportes (estradas, pontes, projetos ferroviários de pequena dimensão, metropolitanos) são na sua maioria não lucrativos, mas podem ter um impacto positivo sobre a sustentabilidade económica das regiões. Ao combiná-los com desenvolvimento do território e investimento imobiliário, é possível criar um pacote de projetos em que o valor acrescentado das atividades lucrativas é utilizado para cofinanciar as partes não rendáveis. Esta "*captura de valor*", alargando o âmbito dos projetos e pela utilização de "*mecanismos regressivos*", permitem externalidades positivas na infraestrutura (aumentando o valor dos terrenos e do imobiliário) e estes são internalizados pelo privado (Van Ham & Koppenjan, 2001). O mesmo mecanismo pode ser usado para combinar o desenvolvimento de bens imóveis e áreas verdes (Ebanks & Cheng, 1990). Segundo Jaspers (2010a) a Lusoponte, concessionária da ponte Vasco da Gama, em 1994, na sequência do acordo financeiro, beneficiou de regras fiscais favoráveis, do direito de operar e cobrar portagens em ambas as pontes sobre o rio Tejo, além de que, a manutenção da ponte 25 de Abril foi transferida para o Estado, o que pode ser interpretado como um exemplo de subsídio-cruzada.

As contradições imersas numa colaboração intersectorial podem incluir a forma como os seus membros perspetivam a eficiência (o Mercado) ou a adesão a regras burocráticas (o Estado), como essencial ao processo de colaboração, estrutura, e governação. As lógicas das organizações influenciam o comportamento, focando a atenção dos decisores sobre temas, resultados e fontes de poder que são consistentes com a lógica dominante e distante daqueles que são incompatíveis com essa lógica (Thornton & Ocasio, 1999). Um estudo sobre parcerias num projeto de expansão dum porto na Holanda, revelou que as organizações governamentais podem não estar adequadamente preparadas para caminhar em direção a parcerias e governação em rede (Teisman & Klijn, 2002). Os autores encontraram evidências de que a administração pública não troca informações naturalmente ou procura soluções mútuas, como é exigido para parcerias eficazes. A forma como a administração pública continua a atuar não se presta às exigências de atuação em estruturas de colaboração (Keast, Mandell, Brown & Woolcock, 2004).

Os empreendedores privados devem avaliar constantemente os riscos que influenciam as perspetivas de sobrevivência e ganhos da organização. Em entidades públicas, a ambiguidade no propósito causada por objetivos mal definidos, uma relação indireta entre o interesse público e o benefício pessoal, e a dificuldade de medir sucessos e fracassos, torna a realização deste equilíbrio difícil (Klein, Mahoney, McGahan & Pitelis, 2009). Alguns grupos podem beneficiar mais da atividade colaborativa do que outros, levando a que alguns autores afirmem que pode haver um lado obscuro na gestão de parcerias (O'Toole & Meier, 2004). Técnicas como a análise de opções-reais e o desenho de cenários podem revelar-se essenciais para definir, gerir e equilibrar os interesses públicos, e para equilibrar os objetivos públicos ao longo do tempo quando os objetivos primários (constituintes) dos privados mudam (Lee, Peng & Barney, 2007). No entanto, a falta de métricas claras para a realização dos objetivos (como o aumento dos cash-flows) e a falta dum ambiente de seleção competitiva tornam problemática a aplicação destas técnicas.

Como vimos, no caso de alianças entre sectores (privado e público), podem surgir dúvidas sobre a consistência dos valores fundamentais, a finalidade, objetivos e visão entre as organizações (Phills, 2005). Ao longo do tempo, é provável que uma colaboração experimente choques tanto exógenos como endógenos que afetam as relações entre os parceiros, recursos e até mesmo o objetivo da colaboração. A estrutura

das parcerias é influenciada pela sua envolvente, incluindo a estabilidade do sistema e o grau de generosidade dos recursos (Human e Provan 1997; Provan e Milward, 1995; Sharfman, Gray e Yan, 1991; Van de Ven e Walker, 1984). Huxham e Vangen (2005) identificam os desequilíbrios de poder entre os parceiros colaboradores como uma fonte de desconfiança e, portanto, uma ameaça para uma colaboração eficaz. Desequilíbrios de poder tornam-se mais significativos quando os parceiros têm dificuldade em chegar a acordo sobre objetivos comuns. Ejerbo e Greve (2005) argumentam que as parcerias prosperam melhor numa envolvente estável e não funcionam tão bem em ambientes muito competitivos. A inércia pode ser uma poderosa fonte de deseconomia num ambiente pautado pela mudança (Baumgartner & Jones, 1991). Essa inércia pode ser devido a percepções distorcidas (que podem derivar da miopia, arrogância, a negação e / ou pensamento grupal), motivação entorpecida, respostas criativas falhadas, ação desconectada, e impasse político (Hannan & Freeman, 1984; Janis, 1972; Rumelt, 1995). A rotatividade de pessoal pode ser especialmente importante quando elementos importantes, tal como quando agentes eleitos saem, ou alteram o seu nível de envolvimento na colaboração (Crosby & Bryson, 2005; Kastan 2000). São necessários mais estudos sobre os processos de empreendedorismo organizacional, tanto na perspectiva da realização como na moldagem do interesse público. Deve-se também aprofundar a análise de outros componentes críticos de colaboração intersectorial: a natureza dinâmica do desenvolvimento colaborativo (Bryson, Crosby & Stone, 2006).

#### **2.3.6.1. Custos de transação e outras barreiras**

Num estudo efetuado por Boardman, Poschmann, e Vining (2005), os autores concluíram que os custos dum PPP devem incluir não só os custos de produção, mas também todos os custos de transação associados à gestão dum fornecedor externo. Após analisar cinco grandes projetos de infraestruturas nos Estados Unidos e Canadá, os autores argumentam que os elevados custos de transação associados com as PPP, deverão ser tidos em conta numa avaliação custo-benefício. As principais causas destes custos de transação incluem a complexidade e incerteza do projeto, a especificidade dos ativos, e falta de competências de gestão de contratos no sector público. Em vários projetos, foi considerado que a entidade privada tinha-se comportado de forma oportunista, provavelmente porque o contratante privado entendia que o governo era relativamente inexperiente nas parcerias e os projetos de infraestruturas, geralmente de grandes dimensões, dificilmente podiam ser interrompidos uma vez iniciados.

De acordo com o Tribunal de Contas (2007), o não desenvolvimento de bolsas de competência nos ministérios potencialmente utilizadores de PPP, levou à dependência relativamente a consultores externos e, conseqüentemente, ao aumento dos custos de transação. A teoria de Coase (1937) sobre custos de transação, baseia-se em cinco pressupostos que são necessários para o sucesso da negociação, mas normalmente não são cumpridos (Inman & Rubenfield, 1997; 2000):

1. Custos de Negociação - Não existem, ou são pequenos, os custos com recursos associados ao processo de negociação;
2. Os custos de Informação - As preferências sobre os resultados da negociação e os recursos são do conhecimento geral;
3. Custos de Agência - Os agentes de negociação, representam perfeitamente os interesses económicos dos seus constituintes;
4. Custos de Divisão - As partes podem acordar a divisão dos excedentes da negociação;
5. Custos de Execução - Os acordos são executados sem custos.

Segundo Williamson (1985), os contratos são sempre incompletos por natureza podendo, nos contratos de PPP existir falhas de base contratual que impliquem a reposição do equilíbrio económico-financeiro e que levem a penalizações relevantes para o Estado. Nesse sentido, o lançamento de um projeto PPP dever ser precedido de uma avaliação sobre a sua economia, eficiência e eficácia, face ao modelo tradicional, via orçamento do Estado (Tribunal de Contas, 2003), devendo para o efeito, ser criados organismos de auditoria capazes de examinar *ex-ante* o cumprimento tanto das condições contratualmente estipuladas, como dos respetivos efeitos, a médio prazo, sobre a economia. Por outras palavras, os programas das PPP são lançados sem a adequada avaliação *value for money*. Para avaliar a justificação de uma parceria é indispensável o desenvolvimento de um modelo financeiro que permita a obtenção de um custo público comparável. O processo de determinação do custo público comparável (comparador público) visa a obtenção de um valor limite para a orçamentação do projeto numa perspectiva plurianual. O comparador público é a melhor estimativa que se consegue apresentar do custo de desenvolvimento do projeto, pelo prazo previsto para a parceria, mas admitindo que este é desenvolvido pela contratação pública tradicional. Ou seja, o comparador público corresponde à melhor estimativa de um projeto alternativo público, sem poder transferir riscos de longo-prazo (como o risco de não-

disponibilidade de uma infraestrutura, ou de desadequação da infraestrutura face às necessidades do serviço prestado). Essas diferenças devem ser referenciadas, e até consideradas na avaliação do projeto, mas dada a sua difícil quantificação (em termos de Valor Atual Líquido), esta deverá ser cuidadosamente fundamentada.

Bryson, Crosby e Stone (2006) afirmam que existe uma combinação de fatores ambientais sobre os quais os gestores têm pouco controle e as opções estratégicas nas quais os gestores têm alguma influência. O apoio do ambiente institucional é fundamental para legitimar a colaboração intersectorial, mas este não é facilmente controlado pelo gestor. Os líderes e gestores, embora possam estar constrangidos, são capazes de produzir efeitos, de forma autónoma, no sucesso da colaboração (Agranoff & McGuire, 2003). Os parceiros colaboradores precisam de ser capazes de se reorganizar e reestruturar após um falhanço. Depois de um regime de ganho mútuo ser plenamente implementado, os líderes devem avaliar se ele deve ser mantido, modificado ou rescindido (Crosby & Bryson, 2005).

#### **2.3.6.1.1. Problemas de agência**

Os diversos intervenientes que negociam os acordos de cooperação são agentes, logo, os problemas de agência complicam a apreciação da cooperação. Os custos de agência podem surgir porque as preferências dos agentes públicos na negociação de acordos de cooperação podem afastar-se das preferências dos cidadãos que representam (Feiock, 2002). Outra perspectiva, são a presença de objetivos difusos e interesses pouco transparentes: os incentivos políticos e de carreira dos líderes locais têm implicações na sua atenção ao nível e cadência de benefícios coletivos e vontade para entrar em acordos de cooperação (McCabe et al. 2006). Os políticos regem-se pelo seu desejo de conservar o poder mediante a maximização de votos, pelo que resulta mais benéfico a oferta de programas de despesa e de resultados a curto prazo. Desta forma, o funcionamento do mercado político leva a que haja um excesso na procura de atividades públicas, ou seja, a um excesso com os gastos públicos que estas atividades implicam.

Vários autores argumentam que os trabalhadores do sector público e os políticos locais precisam de desenvolver capacidades, uma vez que lhes faltam competências de facilitação e a capacidade de trabalhar em parceria (Taylor, 2000). Segundo Flyvbjerg (2007), em projetos de grande dimensão, a desinformação generalizada sobre os custos, benefícios e riscos pode ser um problema sério. Estes podem levar a derrapagens nos

custos, benefícios abaixo do esperado e desperdício. Segundo o autor, esta lacuna de informação pode ser parcialmente explicada pelos promotores e a estrutura de governação deturpam os custos, benefícios e riscos, a fim de aumentar as hipóteses do projeto avançar. Huxman (2003), na sua extensa pesquisa empírica, considera que o senso comum sobre colaboração não se enquadra com a prática. Em muitos casos, os participantes num projeto colaborativo não conseguem concordar em objetivos comuns, a distribuição de poder dentro da colaboração é desigual, a confiança é difícil de construir, e os participantes desconhecem a quem estão ligados. A conclusão principal do autor é de que, a menos que o potencial para uma verdadeira vantagem colaborativa seja claro, é preferível evitar a colaboração.

#### **2.3.6.1.2. A nível local**

Segundo Naisbitt (1994), as principais tendências na vida social, na economia e na política globais apontam na direção de um paradoxo global. Como o sistema global cresce em tamanho e complexidade, também a importância das partes locais cresce na proporção direta. Isso acontece para as empresas, os agentes públicos e as áreas locais. Isto significa que a ligação comunitária dos seres humanos é o carácter distintivo. Assim, cada área local tem dois desafios: tornar-se global e internacional, criando redes e relações fortes, e tornar-se localmente relevante e sensível, reforçando as características locais.

Os governos locais podem estar em maior risco devido a comportamento estratégico, face às organizações privadas, porque os limites geográficos fixos reduzem a sua flexibilidade. Se os custos e os benefícios não são do conhecimento geral, qualquer uma das partes pode exibir comportamentos oportunistas para obter vantagens estratégicas, escondendo informações (Inman & Rubinfeld, 1997). Na medida em que os acordos contratuais revelam informações valiosas sobre os parceiros, e que esta está disponível para os outros, os problemas de oportunismo reduzem os incentivos à participação. Esforços cooperativos adicionais, aumentam a informação e recursos reputacionais para todos os outros na rede sem qualquer investimento adicional da sua parte (Feiock, Kim, Park, & Steinacker, 2005).

Segundo Feiock, Kim, Park e Steinacker (2005), os municípios têm vantagem na existência de fronteiras geográficas fixas, pois estas exigem a interação repetida entre jurisdições vizinhas, e reduzem assim os custos de transação através da criação de

interdependências. Governos com fronteiras comuns não estão amarrados ao dilema do prisioneiro, a impossibilidade de saída significa que deserção da cooperação expõe o desertor à retaliação. A perspectiva de interação futura com a mesma parte restringe o oportunismo, e assim é do interesse de cada governo cooperar com os vizinhos que cooperam. As relações de confiança entre os líderes de governos vizinhos, o reforço de normas cooperativas, e o desenvolvimento duma identidade coletiva, podem reduzir os custos de transação em situações institucionais de ação coletiva (Ostrom, 1998). Nas unidades políticas geograficamente fixas, cada participante pode beneficiar com a aquisição e preservação duma reputação positiva. Em situações de incerteza no mundo real, a reputação mais do que compensa a informação incompleta, a reputação é um importante ativo de capital social. A sua construção e manutenção implicam um custo a curto prazo, mas destruí-la ou não mantê-la, apenas permite benefícios de curto prazo (Dixit, 1996).

As autoridades locais, dentro de uma determinada região podem estar interessadas numa eleição futura ou nomeação para cargos regionais ou nacionais (Bickers e Stein, 2004). Alternativamente, podem desejar avançar dentro do seu partido político ou procurar emprego no sector privado após o seu mandato estar completo. Gillette (2000) afirma que as ambições eleitorais ou interesse no sector privado pelas autoridades locais pode levá-las a atender a necessidades inter-locais, mesmo em face de escassa procura interna.

### **2.3.6.1.3. A cooperação intermunicipal**

Desde 1950 que os governos locais dos países mais desenvolvidos têm desempenhado um papel de destaque na prestação de serviços de bem-estar público. Atualmente a cooperação intermunicipal, no que diz respeito à prestação de serviços públicos, é um fenómeno generalizado em todo o mundo Ocidental (Stoner, 1964; ACIR, 1985; Dafflon & Perritaz, 2000; Agranoff & McGuire, 2003; Warner, 2006). O tratamento de resíduos, fornecimento de água, serviços sociais (segurança), bombeiros e proteção civil, transportes públicos, a proteção ambiental, saúde pública e educação constituem áreas de atuação onde os governos locais frequentemente cooperam. Os governos locais podem esperar conseguir um melhor acordo com as empresas privadas se cooperarem e fortalecerem o seu poder de negociação relativamente ao sector privado e se adquirirem grandes quantidades do serviço em questão. Tipicamente, este tipo de cooperação para o *outsourcing* ocorre em sectores onde produção em larga escala produz eficiências,

como, por exemplo, no fornecimento de eletricidade e de água, nos transportes públicos e na manutenção e reparação de estradas (Wilson & Game, 2006). Um ambiente mais dinâmico, uma reavaliação do sector privado como potencial produtor de serviços públicos e maior ênfase no *value for money* resultou na crescente popularidade de acordos (do tipo contrato) entre municípios e no *outsourcing* (conjunto) com o sector privado (Airaksinen et al. 2009).

As circunstâncias socioeconómicas, tecnológicas e demográficas podem influenciar a necessidade de cooperação: escala de produção crescentes, urbanização e a pressão do mercado, podem forçar os governos locais a estender o âmbito da cooperação a novos serviços (Morgan & Hirlinger, 1991; Carr & LeRoux, 2005). Quando estão eminentes cortes orçamentais, a prioridade da administração local pode ter de procurar novas formas de cooperação que garantam uma prestação de serviços de baixo custo. Ambientes altamente dinâmicos também podem induzir os municípios a optar por formas mais flexíveis de cooperação (Airaksinen et al. 2009).

Como vimos anteriormente, a cooperação intermunicipal e as relações de confiança entre líderes de governos vizinhos podem contribuir para a redução dos custos de transação, por outro lado, a prestação conjunta de serviços públicos por governos locais, cria economias de escala e de escopo e oferece a possibilidade de ultrapassar problemas relacionados com a escala de produção, para atender às crescentes expectativas dos cidadãos e permite alcançar maior eficiência nos custos (Bish & Ostrom, 1973; Gyapong & Gyimah-Brempong, 1988; Morgan & Hirlinger, 1991; Herweijer, 1998: 150; Hulst, 2000; Airaksinen & Haveri 2003; Hepburn et al. 2004; Shresta, 2008). Nas últimas décadas, os governos locais têm enfrentado pressões para produzir serviços de maior valor público a custos menores. Segundo De Peuter e Wayenberg (2007), os governos locais na Flandres (Bélgica) reduzem custos de gestão e criam melhores condições para sinergias, pelo recurso a instituições multifuncionais, com funcionários e conselho de administração comuns. As comunidades municipais, especialmente as de menores dimensões, têm constatado que a sua escala territorial não é compatível com a crescente escala de produção necessária para prestar, de modo eficiente, serviços públicos de qualidade (Airaksinen et al. 2009).

O MoU (2011) estabelecido entre o Governo Português, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, contrata nos pontos 3.39 a 3.45, a

reorganização da Administração Central e Local. Estes pontos têm como objetivo promover a eficiência na gestão pública, reduzir custos, gerar economias de escala, e coloca como limite temporal para a entrada em vigor dessa reorganização, o próximo ciclo eleitoral local (eleições autárquicas em 2014). O Documento Verde da Reforma da Administração Local (GMAAP, 2011: 26) propõe uma reforma estrutural no modelo de gestão autárquica, com a criação de Comunidades Intermunicipais e reforço de atribuições e competências nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, designadamente nos Transportes, Reabilitação Urbana, Águas, Saneamento e Gestão de Resíduos, em busca de maior eficiência e novas economias de escala. A estratégia proposta, assenta em quatro eixos, o Eixo 3 - Gestão Municipal, Intermunicipal e Financiamento, aponta a realização de um estudo-piloto sobre os modelos de competências, modelos de financiamento e transferências de recursos, baseado em duas Comunidades Intermunicipais (uma de território maioritariamente rural, outra de território maioritariamente urbano). As comunidades intermunicipais de Alto Minho e de Aveiro – Baixo Vouga foram as escolhidas (I-Gov Local, 2011b), e o Governo prevê dar mais competências às comunidades intermunicipais durante ano de 2012.

Nesse contexto, Rebelo (2011) expõe alguns princípios orientadores no qual vai ser baseado esse redimensionamento: especialização integrada (em escala e por concertação) que orienta as decisões de provisão municipal para a integração multimunicipal de planos de investimento, num quadro de ganhos de escala, eficiência na alocação de despesas que decrescem e de qualidade provisional dos cabazes de bens públicos. A especialização integrada em escala permite evitar externalidades (*spillovers*) ou internalizá-las, bem como definir planos de investimento de dimensão supramunicipal. Por exemplo, dois ou mais municípios podem definir como investimento prioritário o apoio ao desenvolvimento de uma infraestrutura de transportes que abranja mais do que uma circunscrição municipal. A especialização integrada por concertação pretende eliminar duplicação de tarefas e custos, promovendo a especialização dos municípios na provisão especializada de bens públicos ou semipúblicos nos quais sejam mais eficientes (Rebelo, 2011).

Importa referir que a reorganização territorial, que resulta em governos locais de maior escala, é uma estratégia que foi seguida em alguns países (nomeadamente, na Suécia, Reino Unido, Austrália), mas que tem encontrado marcada resistência em muitos

outros, por causa do valor atribuído à participação dos cidadãos e ao governo próprio de comunidades pequenas (Airaksinen et al. 2009).

#### **2.4. Questões**

A escolha pública de prosseguir a via das PPP é ditada frequentemente pelo imperativo de limitar ou reduzir a pressão sobre a despesa pública, de acordo com as políticas de contenção orçamental a que estão sujeitos a generalidade dos países europeus decorrente das imposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Em termos contabilísticos, apenas uma parte destes gastos é considerada gastos públicos, já que os privados participam na construção e exploração das infraestruturas.

No contexto da atual crise económica mundial e tendo por base o tema abordado, responda às questões apresentadas. Inclua nas suas respostas uma perspetiva local / regional.

**Questão 1: Sendo aceite que as ‘falhas de mercado’ justificam a intervenção pública, que por sua vez são substituídas por ‘falhas de Estado’ descreva os principais argumentos a favor e contra uma solução PPP.**

**Questão 2: A construção de infraestruturas com elevados custos de investimento, podem levar a que os projetos PPP não sejam financeiramente autossustentáveis, defina quais as condições que permitem tornar o projeto atrativo para o sector privado.**

**Questão 3: Os seguintes autores consideram estarmos perante um novo paradigma de gestão pública:**

Loughlin (2000), que se debruçou sobre o regionalismo europeu, sugere que a modificação de um Estado providência, para um Estado liberal, e num Estado comunitário, transformou o governo num facilitador, no qual parcerias público privadas descentralizadas, entre outras forças, estão a diminuir o poder dos governos.

Frederickson (1999) aponta para a crescente desarticulação do Estado, onde existe um fosso crescente entre a jurisdição e a gestão dos programas.

## **Comente as afirmações.**

### **2.5. Resolução**

#### **2.5.1. Questão 1**

A justificação para a utilização de uma solução PPP em substituição da contratação pública convencional, baseia-se no pressuposto de que a partilha do risco com o parceiro privado oferece mais *value for money* para o sector público. As PPP tendem a ser caracterizadas por uma gestão profissional, de projetos e de execução, de cumprimento de prazos de entrega e de orçamentos, de melhor qualidade do ativo e de serviço, bem como uma abordagem do ciclo de vida, com padrões de serviços e níveis de *output* definidos para a vigência do contrato. Sob o ponto de vista da eficiência produtiva, agregar a construção dos ativos à fase de exploração permite ao operador privado definir as condições para que ocorra uma afetação eficiente, e assim otimizar o investimento e as despesas operacionais e de manutenção (EPEC, 2011b). Por outro lado, os acordos PPP são mais complexos do que a contratação pública convencional, exigem uma rigorosa preparação do projeto e do planeamento, boa gestão da fase de contratação, para incentivar a concorrência entre os licitantes. Também exigem rigor no desenho do contrato para definir padrões de serviço, alocar riscos e alcançar um equilíbrio aceitável entre riscos comerciais e retornos. Estas características exigem competências no sector público que não são normalmente exigidas para os contratos convencionais. A nível local, alguns dos problemas sentidos pelo sector público no desenho e implementação de parcerias são ampliados, dada a escassez de competências de gestão de projetos e a escala mais reduzida, o que potencia os custos de transação.

Como referido, a via PPP é frequentemente ditada pela necessidade de limitar ou reduzir a pressão sobre a despesa pública decorrente do PEC. No modelo PPP, a remuneração do parceiro privado geralmente assume a forma de pagamentos regulares efetuados pelo parceiro público, através de dotações inscritas não em um determinado ano orçamental, mas antes ao longo da vigência da concessão, o que constitui uma vantagem apreciável em tempos de constrangimentos decorrentes do cumprimento do PEC. A utilização desta variante das PPP tornou possível ao Estado transformar-se de comprador de ativos em comprador de um serviço de gestão, operação e manutenção de infraestruturas com base em rubricas orçamentais de despesa corrente e não de investimento (Tribunal de Contas, 2003). Nas PPP com incidência orçamental, o esforço financeiro imediato dá

lugar a um esforço diferido, plurianual, que pode levar a um efeito desmesurado de transferência de ónus entre gerações (perspetiva da equidade intergeracional). A Lei de Enquadramento Orçamental (2004) introduziu a sujeição do orçamento do Estado ao princípio da equidade intergeracional, em termos de partição de benefícios e custos entre gerações, uma vez que o lançamento de séries sucessivas de parcerias com impacto orçamental, pela acumulação de encargos plurianuais, pode revelar-se incomportável para gerações vindouras.

#### **2.5.1.1. Problemas e caminhos (roteiro)**

Um relatório de avaliação publicado pelo BEI (2004) sobre projetos PPP, em diferentes regiões da UE, concluiu que no atual contexto de restrições orçamentais do sector público, o principal impacto deste mecanismo foi que os projetos foram efetivamente implementados. Em todos os projetos avaliados, a alternativa a uma PPP era nenhum projeto, ou pelo menos nenhum projeto num futuro próximo.

As PPP são um importante instrumento de governação nacional e municipal, mas o sector público tem muitas vezes capacidade limitada para entregar projetos com estruturas complexas, tanto ao nível da administração central e, mais ainda, no nível regional e municipal. Dada a relevância do tema e a pouca exposição dos funcionários público às PPP (apresentam um défice de competências nessa área específica), considerámos útil a criação de um quadro / roteiro que compilasse algumas situações / problemas elementares das PPP e os possíveis caminhos / soluções apresentados na literatura de referência. O quadro, disponível no Anexo C, na sua estrutura, acompanha as quatro fases do ciclo de um projeto PPP (Identificação, Preparação, Contratação e Implementação), como definidas pelo EPEC (2011a), e pretende ser de consulta e apreensão rápida (pelo utilizador casual ou potencial utilizador deste instrumento), mas não é exaustivo do tema e não substituí o treino / formação dos agentes intervenientes, especialmente ao nível da administração local.

#### **2.5.2. Questão 2**

Como referem vários autores, os investimentos em infraestruturas de mobilidade podem ter um impacto positivo sobre a sustentabilidade económica das regiões, e o recurso à subsídio cruzada permite alargar o âmbito dos projetos (pela utilização de mecanismos regressivos), que criam externalidades positivas na infraestrutura e estas são internalizadas pelo parceiro privado. Examinando a prática local, no caso de um

projeto de sistema de transportes, o SATUO (um teleférico sobre carris), podemos constatar evidências de subsidição-cruzada, dado que a edilidade permitiu ao privado, na zona envolvente da infraestrutura, promover a construção de uma urbanização, um posto de combustível, uma clínica e um parque de escritórios:

- Alvará de Loteamento 10/2000 (urbanização + posto de combustível);
- Alvará de Loteamento 16/2001 (parque de escritórios);
- Alvará de Loteamento 13/2003 (clínica médica).

Este tipo de projetos imobiliários permitem ao privado beneficiar de atividades lucrativas e criar valor acrescentado e, pela utilização de mecanismos regressivos, o privado também irá beneficiar, a médio prazo, com as externalidades criadas pela infraestrutura no parque de escritórios, o que irá aumentar o perfil deste investimento e o seu valor no mercado. A entidade pública também contribui para a criação de externalidades positivas nos projetos imobiliários do privado, ao criar zonas verdes (27 hectares de parques e zonas verdes) na envolvente dos investimentos do privado (Parque dos Poetas 1.ª fase em 2003 e 2.ª fase prevista para 2012). No mapa disponível no Anexo A deste documento, assinala-se o trajeto construído e o previsto para o SATUO e a localização dos investimentos imobiliários do privado, bem como, das zonas verdes envolventes construídas pela autarquia.

A cooperação com as municipalidades vizinhas deveria ter sido equacionada e implementada desde o início do projeto, por contribuir para a redução dos custos de transação e oferecer a oportunidade de criar economias de escala e de âmbito. Perspetiva-se a reorganização do território municipal, por força dos termos do MoU (2011). A resistência dos munícipes a essa reorganização, expectável em épocas normais, não será provável na presente conjuntura económica. Extrapolamos os pressupostos da Hipótese Peacock-Wiseman (1961), sobre a menor oposição dos contribuintes ao aumento da carga fiscal em tempos de crise, para o tema da fusão de autarquias no futuro próximo.

O Reino Unido tem sido pioneiro na integração da cooperação intermunicipal na governação local, os concelhos de Lincolnshire Norte e Lincolnshire Nordeste formaram, em 2008, uma parceria intermunicipal na área de contratação pública. A contratação conjunta permitiu aos municípios beneficiarem de economias de escala e de poder de compra, gerar maior eficiência e *value for money*, reunir conhecimento,

experiência e competências na área da contratação (PANNEL, 2008). A partir de Julho de 2012 (I-Gov Local, 2011a), os dois concelhos vão avançar com a partilha de serviços administrativos. Com esta partilha de serviços os dois concelhos esperam poupar cerca de 1,3 milhões de libras e promover a racionalização de recursos humanos, ao permitir que alguns dos funcionários até aqui afetos a estes serviços passem a desempenhar outras funções.

### 2.5.3. Questão 3

Podemos considerar que estamos perante um novo paradigma de governação pública, no qual as parcerias surgem como elemento essencial ao sistema e multiplicador do efeito dos incentivos financeiros (nacionais e comunitários). A crise económica global veio colocar os gastos públicos e a sustentabilidade financeira no centro do debate político. A Comissão Europeia (2010), na revisão do orçamento da UE, de 19 de Outubro, refere que as prioridades de gastos públicos estão a ser contestadas de uma forma extraordinária.

Segundo a Comissão, a discussão atual deve-se focar em encontrar maneiras de gastar de forma mais inteligente, e a despesa pública desempenha um papel fundamental no processo de recuperação económica. De acordo com esta doutrina, os estímulos económicos devem adotar uma segmentação inteligente, direcionada para áreas que possam compensar no futuro: nas políticas promotoras de crescimento, em infraestruturas estratégicas, e em prevenir que competências-chave e ativos essenciais sejam prejudicados pela crise.

A Comissão Europeia (2010: 23) reforçou esse tema ao considerar que “...o impacto do orçamento da UE será tanto maior quanto mais consiga multiplicar o financiamento dos investimentos estratégicos com o maior valor acrescentado europeu. Os instrumentos financeiros inovadores poderão assegurar uma nova e importante fonte de financiamento para os investimentos estratégicos. A norma para os projetos com um potencial comercial a longo prazo deve consistir na utilização dos fundos da UE em parceria com os do sector privado e bancário [...] A Comissão e o BEI já desenvolveram com êxito um conjunto de instrumentos financeiros comuns. A combinação de subvenções provenientes do orçamento da UE com empréstimos do BEI e de outras instituições financeiras tornou possível triplicar o impacto financeiro das despesas externas da UE, atraindo volumes que representam múltiplos do investimento

*das instituições financeiras. Esta abordagem deve passar a ser a norma em domínios com um potencial comercial a longo prazo, dotando-a de novas regras para os instrumentos combinados”.*

Os subsídios dos Fundos Estruturais da UE oferecem, potencialmente, o maior volume de financiamento disponível para as PPP. As parcerias público-privadas são estruturas que dependem em parte do financiamento privado e como tal são os candidatos ideais para a combinação (*blending*) entre subsídios do orçamento comunitário e empréstimos de instituições financeiras. Estes subsídios podem ser atribuídos como uma percentagem dos custos de construção de projetos não geradores de receitas (por exemplo, estradas sem portagem) ou uma subvenção variável para colmatar o défice de financiamento em projetos geradores de receitas (por exemplo, estrada com portagem, incinerador de resíduos).

Perspetiva-se a utilização de fundos estruturais especificamente adaptados ao financiamento de PPP municipais e intermunicipais, como o fundo estrutural JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas), que irá expandir a sua relevância ao começar a desenvolver e oferecer soluções-tipo para PPP em situações nas quais a standardização seja possível (por exemplo, iluminação pública, projetos de eficiência energética em edifícios públicos) (EPEC, 2011b). Ao utilizar fontes públicas de financiamento – fundos comunitários - a entidade adjudicante (por exemplo, o Município), acede a fundos que potencialmente representam um custo menor para o projeto (JASPERS, 2010). Por outro lado, os fundos comunitários têm sido utilizados para melhorar os perfis de risco e reforçar o regime contratual das PPP, facilitando assim a sua entrada no mercado financeiro.

### 3. Considerações finais

Segundo Wettenhall (2008) o conceito de parceria público-privada tornou-se, nos tempos mais recentes, uma das forças dominantes na reforma do sector público. Os seus defensores não têm dúvidas de que ela conduz a um futuro melhor, particularmente na área de desenvolvimento infraestrutural. No entanto, diversas vozes críticas apontam que as vantagens não são tão grandes como os defensores assumem, que a prática em si não é tão recente, e que a maioria destes contratos de infraestruturas não são verdadeiras parcerias. Como vimos, as características essenciais de uma PPP são o grau de transferência de risco do setor público para a entidade privada e a possibilidade de o setor público mobilizar recursos financeiros, bem como capacidades técnicas do setor privado.

Na prática, as soluções público-privadas são frequentemente lançadas sem a adequada avaliação *value for money*, pois são utilizadas como expediente para contornar restrições orçamentais e sem considerar uma correta alocação dos riscos para mitigar os incentivos que os privados têm para renegociar as disposições contratuais (a seu favor). Esta situação está ligada ao não desenvolvimento de bolsas de competência (domínio dos processos de contratação e monitorização) nos serviços que constituem PPP. Neste contexto, é fundamental a criação de uma Agência para as PPP, que crie e faça a gestão de uma base de dados PPP, e que tenha poderes executivos para monitorar e gerir os aspetos financeiros das parcerias.

Importa referir a necessidade de maior cooperação intermunicipal a que o contexto institucional, no qual as pressões do governo central para melhorar a eficiência, decorrente das condições macroeconómicas e fatores externos, tais como as economias de escala crescentes (nas tecnologias de informação e comunicação), vieram atribuir uma indeclinável relevância, indutora de esforços para reduzir os custos de gestão e para criar maiores sinergias (Airaksinen et al. 2009). A cooperação intermunicipal, ao relacionar entidades distintas, permite colmatar alguns problemas de agência, nomeadamente, objetivos difusos (ambições eleitorais ou interesses no sector privado dos agentes públicos) e reduzir os custos de transação, pela interação repetida entre jurisdições vizinhas causada pela existência de fronteiras geográficas fixas.

Houve algumas limitações na elaboração do presente estudo, nomeadamente no acesso a dados (a nível local esta dificuldade é ampliada). Em Portugal, o primeiro grande estudo

de avaliação das PPP “*O relatório Parcerias Público-Privadas (PPP) e Concessões*”, foi publicado em 31 de Agosto de 2011, pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. O relatório foi elaborado para dar cumprimento à obrigação assumida pelo Estado Português no ponto 3.18 do MoU: «*executar com a assistência técnica da CE e do FMI, uma avaliação inicial de, pelo menos, os 20 mais significativos contratos de PPP, incluindo as PPP Estradas de Portugal mais importantes, abrangendo uma área alargada de sectores*». Importa referir que, dentro do processo PPP no município de Oeiras, o caso em análise (SATUO), é, pela sua antiguidade e exposição mediática, aquele que melhor possibilitou a recolha de dados publicados.

#### 4. Bibliografia

*Monografias (livros):*

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Alter, C. & Hage, J. (1993). *Organizations Working Together*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Alter, C. & Hage, J. (1993). *Organizations Working Together*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Austi, J. E. (2000). *The Collaboration Challenge*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bish, R. L., & Ostrom, V. (1973). *Understanding urban government: Metropolitan reform reconsidered*. Washington DC: American Enterprise Institute of Public Policy Research.
- Boukaert, G. & Pollitt, C., (2000). *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Buchanan, J. M. & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Child, J. & Faulkner, D. (1998). *Strategies of Cooperation; Managing Alliances, Networks, and Joint Ventures*. New York: Oxford University Press.
- Comissão Europeia (1994). Crescimento, competitividade, emprego - Os desafios e as pistas para entrar no século XXI - Livro Branco COM (93) 700.  
[http://aei.pitt.edu/1139/01/growth\\_wp\\_COM\\_93\\_700\\_Parts\\_A\\_B.pdf](http://aei.pitt.edu/1139/01/growth_wp_COM_93_700_Parts_A_B.pdf)
- Comissão Europeia (2000). *Livro Verde sobre as Parcerias Público-Privadas e o Direito Comunitário em Matéria de Contratos Públicos e Concessões*. COM (2004) 327 final.
- Creveld M. (1999). *The Rise and Decline of the State*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Crosby, B. C., & Bryson. J. M. (2005). *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-Power World*. 2ª Ed. São Francisco: Jossey-Bass.
- Dafflon, R., & Perritaz, S. (2000). *La Collaboration Intercommunale*. Fribourg: Université de Fribourg.
- Dixit, A. K. (1996). *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. MIT Press.
- Galbraith, J. K. (1955). *The Great Crash*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Galbraith, J. K. (1967). *The New Industrial State*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Grauwe, P. (1997). *The Economics of Monetary Integration*. New York: Oxford University Press.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multy-Party Problems*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hulst, J. R. (2000). *The administrative design of regional policy*. Delft: Eburon.
- Huxham, C. & Vangen, S. (2005). *Managing to Collaborate: The Theory and Practice*

*of Collaborative Advantage*. New York: Routledge.

Ishikawa, K. (1985). *What is Total Quality Control?*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, NJ.

Janis, I. (1972). *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes*. Boston, MA: Houghton Mifflin.

Libecap, G. D. (1989). *Contracting for Property Rights*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Lignières, Paul (2005). *Partenariats Public Privés*. Paris: Litec Lexis Nexis.

Mises, L. V. (1944). *Bureaucracy*. New Haven, CT: Yale University Press.

Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Naisbitt, J. (1994). *Megatrends. Global Paradox.*, London: Brealey.

North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Offe, C. (1984). *Contractions of the Welfare State*. Cambridge: MIT Press.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutional Forms of Collective Action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Ostrom, E. (2005). *Unlocking public entrepreneurship and public economies*. Helsinki, Finland: EGDI.

Peacock, A & Wiseman, J. (1961). *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton University Press.

Perret, B. (2001). *L'Évolution des Politiques Publiques*. Paris: La Découverte, Repères.

Pierson P. (1994). *Reagan, Dismantling the Welfare State? Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Phills Jr., J. A. (2005). *Integrating Mission and Strategy for Nonprofit Organizations*. New York, USA: Oxford University Press.

Riker, W. H. & Ordeshook, P. C. (1973). *An Introduction to Positive Political Theory*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Smith, J. A. (1999). *Privatized Infrastructure: The Role of Government*. London: Thomas Telford Publishing.

Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of the Public Sector*. Singapura: W. W. Norton & Company, 3ª Edição.

Sullivan, H. & Skelcher, C. (2002). *Working across Boundaries: Collaboration in Public Service*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

Thomas, J. P (1990). *Les Politiques économiques au XX ème siècle*, Paris: A. Colin

Werner, M. J. (2006). *European Union, The Role of EIB in PPP Projects*. London: City & Financial Publishing.

Williamson, O. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets and relational contracting*. Nova Iorque: Free Press.

Wilson, D., & Game, C. (2006). *Local Government in the United Kingdom* (4.<sup>a</sup> ed.). Basingstoke: Palgrave.

*Contribuições para trabalho coletivo*

Boardman, A., Poschmann, F. & Vining, A. (2005). Capítulo 9. Em G. Hodge & C. Greve (Eds.). *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*. Northampton, MA: Edward Elgar.

Bryson, J. M. (2004). Strategic Planning and Action Planning for Nonprofit Organizations. Em R. Herman et al. (Ed.). *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*, 154–83. San Francisco: Jossey-Bass.

Ejerbo, N. & Greve, C. (2005). Capítulo 13. Em G. Hodge & C. Greve (Eds.). *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*. Northampton, MA: Edward Elgar.

De Peuter, B., & Wayenberg, E. (2007). Belgium: Flemish Inter-Municipal Cooperation under Reform. Em R. Hulst & A. Van Montfort (Eds.), *Inter-municipal cooperation in Europe* (pp. 23–38). Dordrecht: Springer.

Falconer, P. (1999). Better quality services: Enhance public service quality through partnerships in the UK. Em Montanheiro, L., Haigh, B., Morris, D. & Linehan, M. (Eds.): *Public and Private Sector Partnerships: Furthering Development*, Sheffield: Sheffield Hallam Press.

Ferguson, R. F., & Stoutland, S. E. (1999). Reconceiving the Community Development Field. Em *Urban Problems and Community Development*. R. F. Ferguson & W. T. Dickens (Eds.). Washington, DC: Brookings Institution Press: 33-75.

Herweijer, M. (1998). Scale and Community. Em *Local government in the Netherlands: Introduction to the scientific community*. A. F. A. Korsten & P. W. Tops (Eds.), Alphen aan den Rijn: Samsom: 135–156.

Hirst, P. (2000). Democracy and Governance. Em *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. J. Pierre (Ed.). New York: Oxford University Press.

Inman, R. P. & Rubinfeld, D. L. (2000). *Federalism*. Em Bouckaert, Boudewijn & De Geest, Gerrit (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics, Volume I. The History and Methodology of Law and Economics*, Cheltenham, Edward Elgar.

Robertson, P. J. (1998). *Interorganizational Relationships: Key Issues for Integrated Services*. Em J. McCroskey & S. D. Einbinder (Eds.), *Universities and Communities: Remaking Professional and Interprofessional Education for the Next Century*. Westport, CT: Praeger, 67-87.

Rumelt, R. P. (1995). *Inertia and transformation*. Em C. A. Montgomery (Ed.). *Resources in a Perspective: Towards a Synthesis of Evolutionary and Resource-Based Approaches to Strategy*. Norwell, MA: Kluwer Publishers.

Shaoul, J. (2005). *Capítulo 10*. Em G. Hodge & C. Greve (Eds.). *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*. Northampton, MA: Edward Elgar.

Skelcher, C. (2005). *Public-Private Partnerships and Hybridity*. Em E. Ferlie, L. E. Lynn Jr. & C. Pollitt (Ed.), *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press.

Spillett, R. (1999). *Strategies for Win-Win Alliances Infrastructure*. Em I. Sommerville

(Ed.). *Leading Beyond the Walls*. San Francisco: Jossey-Bass.

Wettenhall, R. (2005). *Capítulo 2*. Em G. Hodge & C. Greve (Eds.). *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*. Northampton, MA: Edward Elgar.

*Periódicos científicos:*

Airaksinen, J., Haveri, A., Hulst, R., Kelly, J. & Montfort, A. (2009). Institutional Shifts In Inter-Municipal Service Delivery: An analysis of developments in eight Western European countries. *Public Organization Review*, 9: 263–285.

Agranoff, R. (1998). Partnerships in public management: rural enterprise alliances. *International Journal of Public Administration*, 21(11), 1533–1575.

Baumgartner, F. R. & Jones, B. D. (1991). Agenda dynamics and Policy subsystems. *The Journal of Politics*, 53: 1044-1074. Cambridge University Press.

Bickers, K. N. & Stein, R. M. (2004), Interlocal Cooperation and the Distribution of Federal Grant Awards. *The Journal of Politics*, 66: 800-822. Cambridge University Press.

Boyle, R. (1993). Changing Partners: The Experience of Urban Economic Policy in West Central Scotland, 1980-1990. *Urban Studies* 30(2): 309-323.

Capron, L. & Chatain, O. (2008). Competitors' Resource-Oriented Strategies: Acting upon Competitors' Resources through Interventions in Factor Markets and Political Markets. *Academy of Management Review*, 33 (1): 97-121.

Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica*. New Series, Vol. 4, No. 16.

Coase, R. H. (1960). The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, 3: 1–44.

Das, T. K. & Teng, B.-S. (1998). Between Trust and Control: Developing Confidence in Partner Cooperation in Alliances. *Academy of Management Review*, 23 (3): 491-512.

DiMaggio, S. & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48: 147–160.

Domberger, P. & Jensen, P. (1991). Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4): 67–78.

Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York, NY: Harper & Row.

Echinard, Y. (1996). *Stabilisation Conjoncturelle et Union Monétaire Européenne*. Paris: *Revue Française des Finances Publiques*, 55.

Evans, P & Karras, G. (1997). Convergence Revisited. *Journal of Monetary Economics*, 37, nº 2.

Ferreira, E. P. & Rebelo, M. (2003). O novo regime jurídico das Parcerias Público-Privadas em Portugal, *Revista de Direito Público da Economia*, 4.~

Flyvbjerg, B. (2007). Policy and planning for large-infrastructure projects: problems, causes, cures. *Environment and Planning B: Planning and Design 2007*, volume 34, pp. 578- 597.

Frazer, T. (1995). The New Structural Funds, State Aids and Interventions on the Single Market. *European Law Review*: 3-19.

- Frederickson, H. G. (1999). The Repositioning of American Public Administration. *Political Science and Politics*, 32(4): 701–711.
- Gillette, C. P. (2000). Regionalization and Interlocal Bargains. *NYU Law Review*, 76. 190-271.
- Gyapong, A. O. & Gyimah-Brempong, K. (1988). Factor substitution, price elasticity of factor demand and returns to scale in police production: evidence from Michigan. *Southern Economic Journal*, 54(4), 863–878.
- Hannan, M. T. & Freeman, M. T. (1984). Structural inertia and organizational change. *American Sociological Review*, 49: 149-164.
- Hepburn, N., LeSage, E., & McMillan, M. (2004). Shared service arrangements: Determinants of success. A study of economic development and recreation and culture. Shared service arrangements among municipalities of the Alberta capital region. *Information Bulletin, Western Centre for Economic Research*, University of Alberta, No. 78, June 2004.
- Henisz, W. J. & Zelner, B. A. (2003). The strategic organization of political risks and opportunities. *Strategic Organization*, 1: 451-460.
- Hood, C., (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*. Vol. 69, pp. 3-19.
- Human, S. E. & Provan K. (1997). An Emergent Theory of Structure and Outcomes in Small-Firm Strategic Manufacturing Networks. *Academy of Management Journal* 45 (2): 327–365
- Innes, J. E. & Booher. D. E. (1999). Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning. *Journal of the American Planning Association*, 65 (4): 412–423.
- Inman, R. & Rubinfeld, D. (1997). Rethinking Federalism. *Journal of Economic Perspectives*. 11.
- Henisz, W. J. & Zelner, B. A. (2005). Legitimacy, interest group pressures and change in emergent institutions: The case of foreign investors and host country governments. *Academy of Management Review*, 30: 361-382.
- Hood, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), 93–109.
- Kanter, R. M. (1994). Collaborative Advantage: The Art of Alliances. *Harvard Business Review* (July-August), 96-108.
- Klein, P. G. (2008). Opportunity discovery, entrepreneurial action, and economic organization. *Strategic Entrepreneurship Journal*, 2.
- Lee, S-H., Peng, M. W. & Barney, J. B. (2007). Bankruptcy law and entrepreneurship development: A real options perspective. *Academy of Management Review*, 32.
- Logsdon, Jeanne M. 1991. Interests and Interdependence in the Formation of Social Problem-Solving Collaborations. *Journal of Applied Behavioral Science* 27 (1).
- Loughlin, J. (2000). Regional Autonomy and State Paradigm Shifts. *Regional and Federal Studies* 10 (2).
- MacDonald, H. I. (2000). Renegotiating the Public-Private Partnership: Efforts to Reform Section 8 Assisted Housing. *Journal of Urban Affairs* 22 (3).

- Maguire, S., Hardy, C. & Lawrence, T. B. (2004). Institutional entrepreneurship in emerging fields. *Academy of Management Journal*, 47.
- Marques, R. C. & Silva, D. (2008). As Parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e Recomendações. *Polytechnical Studies Review*, Vol VI, nº 10.
- Marty, F., Trosa, S. & Voisin, A., (2003), Les partenariats public-privé : Démission ou retour de la Puissance Publique?. *La Lettre du Management Public*, nº 45.
- Morgan, D. R., & Hirlinger, M. W. (1991). Intergovernmental service contracts: a multivariate explanation. *Urban Affairs Quarterly*, 27(1), 128–144.
- Oliver, C. (1990). Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions. *Academy of Management Review* 15 (2): 241-265.
- Ostrom, E. (1998). A behavioral approach to the rational choice theory of collective action. *American Political Science Review* 92 (1).
- Page, S. (2004). Measuring Accountability for Results in Interagency Collaboratives. *Public Administration Review* 64 (5).
- Provan, K. G. & Milward, H. B. (1995). A Preliminary Theory of interorganizational network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Health Systems. *Administrative Science Quarterly* 40 (1).
- Radice, H. K. (1971). Control Type, Profitability, and Growth in Large Firms: An Empirical Study. *Economic Journal*, 81.
- Ress, R. (1988). Inefficiency, Public Enterprise and Privatization. *European Economic Review*, 32.
- Reeves, E. (2003). Public-Private Partnerships in Ireland: Policy and Practices. *Public Money and Management*, 23(3).
- Riker, W. & Sened, I. (1991). A Political Theory of the Origin of Property Rights: Airport Slots. *American Journal of Political Science*, 35 (4).
- Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44, 652–667.
- Shane, S. & Venkataraman, S. (2000). The promise of entrepreneurship as a field of research. *Academy of Management Review*, 25.
- Sharfman, M. P., Barbara G. & Aimin Y. (1991). The Context of Interorganizational Collaboration in the Garment Industry: An Institutional Perspective. *Journal of Applied Behavioural Science* 27 (2).
- Spindler, J. (1996). Macro-économie et finances publiques. *Revue Française des Finances Publiques*, 55.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17–28.
- Thornton, P. H. & Ocasio, W. (1999). Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958–1990. *American Journal of Sociology*, 105 (3).
- Van de Ven, A. H. & Walker, G. (1984). The Dynamics of Interorganizational Coordination. *Administrative Science Quarterly* 29 (4).
- Wang, Y. (2009). A Broken Fantasy of Public-Private Partnerships. *Public*

*Administration Review*, 69 (4).

Warner, M. E. (2006). Inter-municipal cooperation in the U.S.: a regional governance solution? *Urban Public Economics Review*, 6, 221–240.

Werner, M. J. (2006). European Union, The Role of EIB in PPP Projects. *City & Financial Publishing*.

Wettenhall, R. (2008). Public-Private Mixes and Partnerships: A Search for Understanding. *The Asia Pacific Journal of Public Administration*, 30 (2): 119.138.

Zaheer, A., McEvily, B. & Perrone, V. (1998). Does trust matter? Exploring the effects of interorganizational and interpersonal trust on performance. *Organizational Science*, 9 (2).

*Teses:*

Azevedo, M. E. (2009). *As Parcerias Público-Privadas: Instrumento de uma nova Governação Pública*. Coimbra: Edições Almedina

Ostrom, E. (1965). *Public Entrepreneurship: A Case Study in Ground Water Basin Management*. Unpublished dissertation, Los Angeles, CA: UCLA.

Shresta, M. K. (2008). *Decentralized Governments, Networks and Interlocal Cooperation in Public Goods Supply*. Dissertation Reubin O'D. Askew School of Public Administration and Policy.

*Referências não publicadas retiradas da Internet:*

Acta nº 6. (2010). (28-11-2011) <http://www.cm-oeiras.pt/municipio/BolMunOnl/actdel/Paginas/ActasDeliberacoes.aspx?PageID=1&startDate=24-03-2010%20:00:00&endDate=24-03-2010%20:00:00&freeSearch=&type=Actas&area=>

Acta nº 17. (2011). (28-11-2011) <http://www.cm-oeiras.pt/municipio/BolMunOnl/actdel/Paginas/ActasDeliberacoes.aspx?PageID=1&startDate=07-09-2011%20:00:00&endDate=07-09-2011%20:00:00&freeSearch=&type=&area=>

ACIR. (1985). United States Advisory Commission on Intergovernmental Relations. Intergovernmental Service Agreements For Delivering Public Services: Update 1983. Washington DC: United States Government Printing Office. (28-11-2011) <http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/policy/a-103.pdf>

Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses (2009). Carvalho, J., Fernandes, M. J., Camões, P. & Jorge, S. (2011). (28-11-2011) <http://pt.calameo.com/read/000324981922afa16c09a>

BEI - Banco Europeu de Investimento. (2004). The EIB's role in Public-Private Partnerships (PPPs). (28-11-2011) [http://www.eib.org/attachments/thematic/eib\\_ppp\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/thematic/eib_ppp_en.pdf)

Conselho Europeu. (1994). Conclusões da presidência / Conselho Europeu de Essen. 9 e 10 de Dezembro, 1994. (28-11-2011) <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000002246/>

Comissão Europeia. (1996). The Impact and Effectiveness of the Single Market - Communication from the Commission to the European Parliament and Council. (28-11-2011) [http://ec.europa.eu/internal\\_market/economic-reports/docs/single\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/economic-reports/docs/single_en.pdf)

- Comissão Europeia. (2009). Mobilizar o investimento privado e público com vista ao relançamento da economia e à mudança estrutural a longo prazo: desenvolver parcerias publico-privadas. (28-11-2011) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0615:EN:NOT>
- Comissão Europeia. (2010). The EU Budget Review: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0700:EN:NOT>
- DGTF. (2011). Parcerias Público-Privadas e Concessões – Relatório de 2011: (28-11-2011) <http://www.dgtf.pt/parcerias-publico-privadas/relatorios-ppp-e-concessoes/anuais>
- EPEC. (2010). Capital markets in PPP financing. (28-11-2011) <http://www.eib.org/epec/library/index.htm>
- EPEC. (2011a). Guide to Guidance. (28-11-2011) <http://www.eib.org/epec/library/index.htm>
- EPEC. (2011b). Using EU Funds in PPP's – explaining the how and starting the discussion on the future. (28-11-2011) <http://www.eib.org/epec/library/index.htm>
- EPEC. (2011c). The non-financial benefits of PPPs. (28-11-2011) <http://www.eib.org/epec/library/index.htm>
- EPEC. (2011c). The non-financial benefits of PPPs. (28-11-2011) <http://www.eib.org/epec/library/index.htm>
- GMAAP. (2011). Documento Verde da Reforma da Administração Local. (28-11-2011) [http://www.portugal.gov.pt/PT/GC19/GOVERNO/MINISTERIOS/MAAP/REFADMI\\_NLOCAL/Pages/Reforma\\_Administracao\\_Local.aspx](http://www.portugal.gov.pt/PT/GC19/GOVERNO/MINISTERIOS/MAAP/REFADMI_NLOCAL/Pages/Reforma_Administracao_Local.aspx)
- HM Treasury. (2000). Public Private Partnerships - The Government's Approach: (28-11-2011) <http://archive.treasury.gov.uk/docs/2000/ppp.html>
- iGov Local. (2011a). Definidas Comunidades Intermunicipais Piloto (27/OUT): (28-11-2011) <http://www.i-gov.org/index.php?article=16768&visual=2&id=47&subject=234>
- iGov Local. (2011b). Concelhos do Lincolnshire partilham serviços (02/NOV): (28-11-2011) <http://www.i-gov.org/index.php?article=16785&visual=2&id=47&subject=78>
- Lei de Enquadramento Orçamental: Lei nº 48/2004, de 24 de Agosto (3ª alteração à Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto). (28-11-2011) <http://dre.pt/pdf1s/2004/08/199A00/56335655.pdf>
- MoU (2011): (28-11-2011) [www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/MFAP/Memorando\\_Condicionalidades\\_Politica\\_Economica.pdf](http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/MFAP/Memorando_Condicionalidades_Politica_Economica.pdf)
- Morrison, Rod. (2009). State of play for PPPs. PFI European Report 2009: (28-11-2011) <http://www.pfie.com/state-of-play-for-ppps/416320.article>
- NAO, (2003). PFI: Construction Performance. UK: National Audit Office: (28-11-2011) [http://www.nao.org.uk/publications/0203/pfi\\_construction\\_performance.aspx](http://www.nao.org.uk/publications/0203/pfi_construction_performance.aspx).
- NAO, (2010). *The performance and management of hospital PFI contracts*. UK: National Audit Office: (28-11-2011) [http://www.nao.org.uk/publications/1011/pfi\\_hospital\\_contracts.aspx](http://www.nao.org.uk/publications/1011/pfi_hospital_contracts.aspx)
- Oeiras. (2011). (28-11-2011) <http://www.cm-oeiras.pt/noticias%5CPaginas/PARCER1.aspx>

PANNEL- Procurement Alliance North & North East Lincolnshire. (2008).  
Procurement Newsletter: (28-11-2011)  
<http://www.northlincs.gov.uk/NorthLincs/CouncilandDemocracy/finances/Procurement/Newsletter.htm>

Rebello, M. (2011). *A dimensão financeira óptima dos municípios no quadro da reorganização autárquica e do memorando da troika*. (Apresentação) 6.ªs Jornadas de Gestão e Modernização Autárquica. Sintra. (28-11-2011)  
<http://www.jornadas.smartvision.pt/>

Tribunal de Contas, (2003). *Auditoria às concessões rodoviárias em regime de portagem SCUT*. Relatório de Auditoria nº 14/2003 - 2ª Secção: (28-11-2011)  
[http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2003/14-2003.pdf](http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2003/14-2003.pdf)

Tribunal de Contas, (2005). Encargos do Estado com as parcerias público privadas: concessões rodoviárias e ferroviárias. Relatório de Auditoria nº 33/2005 - 2ª Secção: (28-11-2011) [http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2005/audit-dgdc-rel033-2005-2s.pdf](http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2005/audit-dgdc-rel033-2005-2s.pdf)

Tribunal de Contas, (2007). Auditoria aos Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas - Concessões Rodoviárias e Ferroviárias. Relatório de Auditoria nº 4/2007 - 2ª Secção: (28-11-2011) [http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2007/audit-dgdc-rel004-2007-2s.pdf](http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2007/audit-dgdc-rel004-2007-2s.pdf)

#### *Working papers*

Airaksinen, J., & Haveri, A. (2003). Networks and hierarchies in inter-municipal co-operation: Are networks really light and flexible and hierarchies sticky and rigid? *Paper presented at the Conference of European Group of Public Administration*. Lisbon.

Allen, G. (2003). The Private Finance Initiative (PFI). London, UK: *Research Paper*. Economic Policy and Statistics Section, House of Commons Library.  
<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2003/rp03-079.pdf>

Buiter, W., Corsetti, G. & Roubini, N. (1992). Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht. *Working Paper, Center for Economic Policy Research*, London.

Burress, M. J. & Cook, M. L. (2009). A primer on collective entrepreneurship. *Working Paper, Division of Applied Social Sciences*, University of Missouri.

Carr, J. B., & LeRoux, K. (2005). Which Local Governments Cooperate on Public Safety? Lessons from Michigan. *Paper prepared for the conference Creating Collaborative Communities*, Wayne State University, Detroit, Michigan, Oct 31– Nov1, 2005.  
[http://digitalcommons.wayne.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1003&context=interlocal\\_coop](http://digitalcommons.wayne.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1003&context=interlocal_coop)

Feiock, R. C., Kim, J., Park, H.-J. & Steinacker, A. (2005). Institutional Collective Action and Economic Development Joint Ventures. *Texto apresentado na reunião bi-anual da Public Management Research Association*, Los Angeles, EUA.

Klein, P. G., Mahoney, J. T., McGahan, A. M. & Pitelis, C. N. (2009). Toward a Theory of Public Entrepreneurship. *Working Paper*, College of Business, University of Illinois

JASPERS (2010a). Combining EU Grant Funding with PPP for Infrastructure: Conceptual Models and Case Examples. Report prepared on the basis of a Consultancy

Contract with PricewaterhouseCoopers. *Working Paper*: <http://www.jaspers-europa-info.org/index.php/workpap/hcs.html>

JASPERS (2010b). Horizontal Task Outputs Combining EU Grant Funding with PPP for Infrastructure: Guidelines for the use of DBO to procure Infrastructure projects using EU Structural Funds. Report prepared on the basis of a Consultancy Contract with PricewaterhouseCoopers. *Working Paper*: <http://www.jaspers-europa-info.org/index.php/workpap/hcs.html>

Stoner, J. E. (1964). Interlocal Governmental Cooperation: A Study of Five States. *Agriculture Report No.10*. US Department of Agriculture: Economic Research Service.

Weihe, G. (2006), “Public-Private Partnerships: Addressing a Nebulous Concept”, *Paper for 10th International Research Symposium on Public Management*, Glasgow, 10-12 April.

### *Imprensa*

Comissão Europeia (2004). Comunicação Interpretativa da Comissão sobre as Concessões em Direito Comunitário. *JOC 121*, de 20 de Abril.

Galvão, L. (2009). Autarcas unem Sintra a Oeiras através da linha ferroviária. *Diário de Notícias*. 01 de Agosto. [http://www.dn.pt/inicio/portugal/Interior.aspx?content\\_id=1322874](http://www.dn.pt/inicio/portugal/Interior.aspx?content_id=1322874)

Jornal da Região Oeiras (2011). Câmara não paga o défice do SATU. *Série III, Edição n.º 266*: 6. Maio.

Oeiras Actual (2010). Entrevista com o vice-presidente da Câmara Municipal de Oeiras, Paulo Vistas. *Boletim Municipal*, Agosto-Setembro.

Oeiras Actual (2010). Entrevista com o vice-presidente da Câmara Municipal de Oeiras, Paulo Vistas. *Boletim Municipal*, Agosto-Setembro.

Público (2011). Tribunal detecta um rol de ilegalidades em parcerias público-privadas de Oeiras. Público, 25 de Outubro. <http://www.publico.pt/Local/tribunal-detecta-um-rol-de-ilegalidades-em-parcerias-publicoprivadas-de-oeiras-1518153>

Sol (2009). Câmara de Oeiras quer assumir totalidade do sistema de transportes. 02 Junho. [http://canais.sol.pt/paginainicial/economia/interior.aspx?content\\_id=137246](http://canais.sol.pt/paginainicial/economia/interior.aspx?content_id=137246)

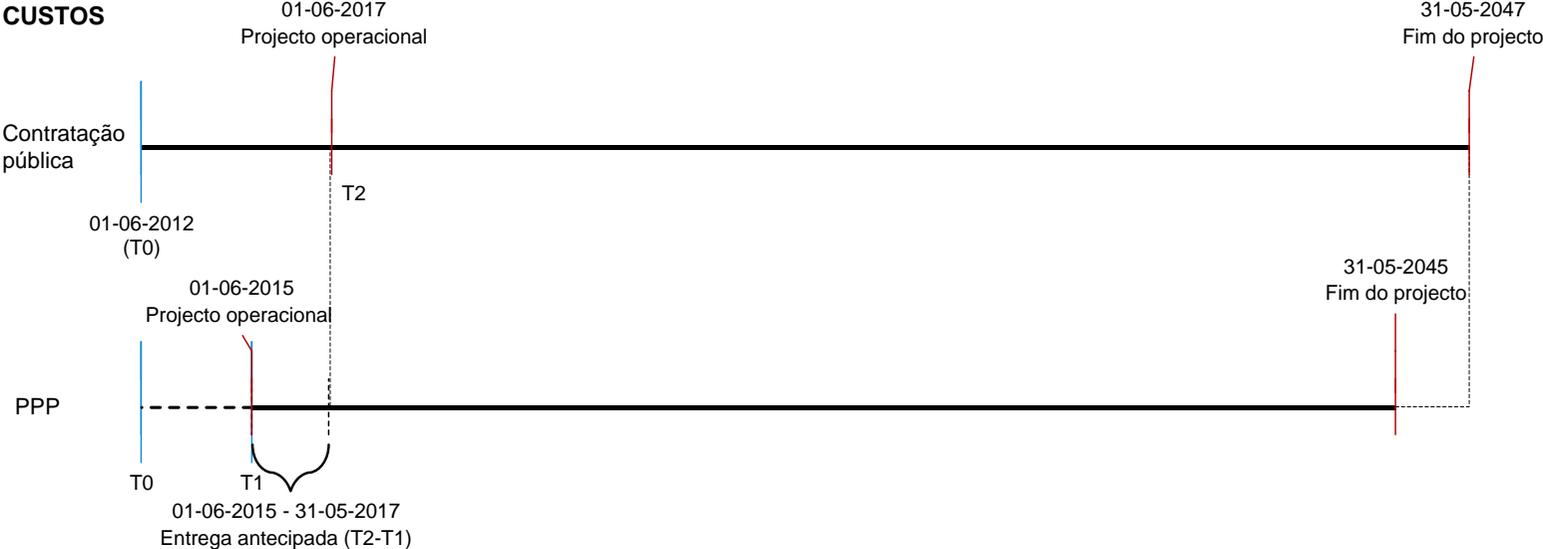
**Anexo A**



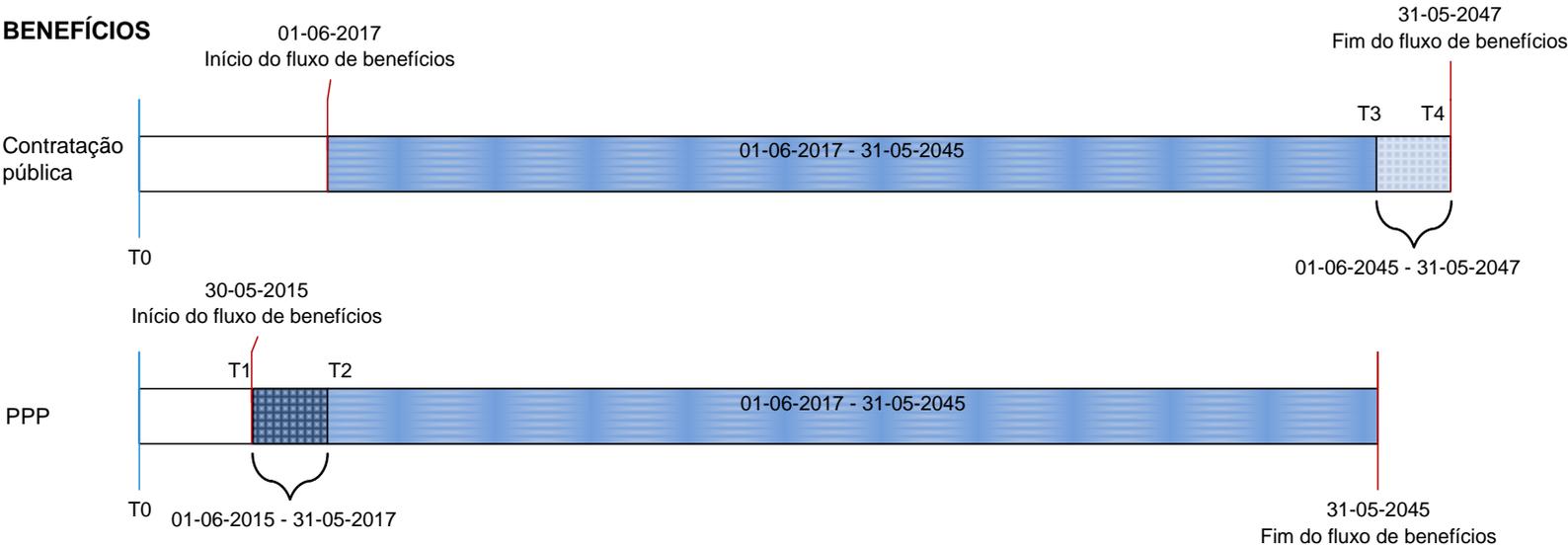
Fonte: Próprio, 2011

**Anexo B**

**CUSTOS**



**BENEFÍCIOS**



(Fonte: Adaptado EPEC, 2011c)

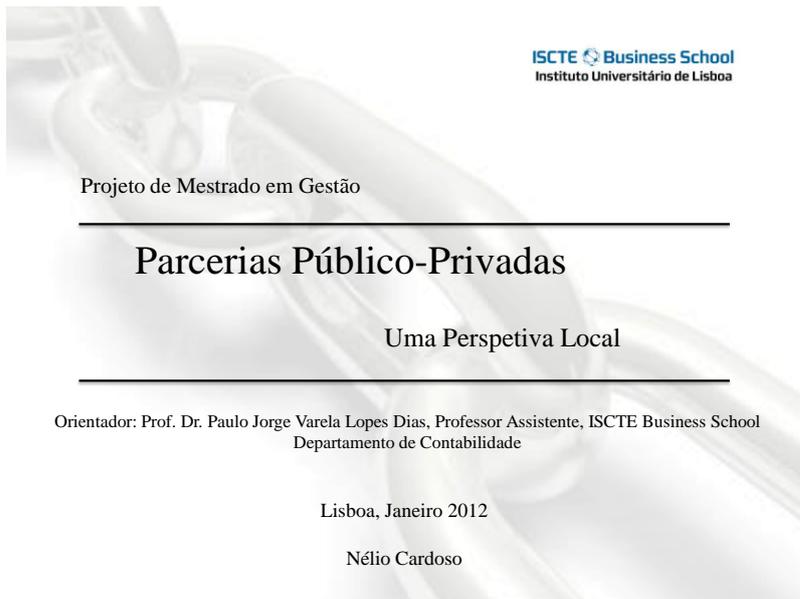
**Anexo C**

Problemas	Caminhos				
Administração	Fases do ciclo PPP				
	Identificação	Preparação	Contratação	Implementação	<i>Ex-Post</i>
Dificuldade para determinar as especificações técnicas ou realizar a montagem jurídica e financeira de uma parceria.	A complexidade e escala da maioria dos projetos justificam uma abordagem de gestão baseada em equipas (garantir que todas as competências necessárias sejam efetivamente aplicadas)	Constituir a equipa do projeto e a estrutura de governação (as competências devem incluir um bom conhecimento das empresas privadas e de funcionamento da administração pública)			A avaliação facilita a aprendizagem com projetos já implementados, incluindo sucessos e fracassos. Estas lições podem auxiliar nas decisões futuras sobre a utilização da
Competências na área de gestão de projetos / contratos	Considerar uma correta alocação dos riscos e não ignorar os incentivos que os privados têm para renegociar as disposições contratuais a seu favor	Desenvolver um plano e calendário para preparação e contratação do projeto (utilizar software de gestão de projetos para criar a linha temporal - gráfico de Gantt)	Utilização de contratos-tipo	A responsabilidade pela gestão do contrato deverá ser transferida para uma nova equipa (separação entre gestão do projeto e do contrato)	desenhar os contratos, e, em última análise, a melhor forma de preparar e implementar projetos PPP. Este tipo de estudos deve ser levado a
Os consultores contratados para realizar o estudo de viabilidade terão um desincentivo para revelar grandes problemas, se tiverem a garantia que serão mantidos para a fase de contratação		Utilização de consultores diferentes no estudo de viabilidade e na contratação			cabo pelo sistema nacional de auditoria (Tribunal de Contas). A avaliação ex-post pode ser contratada a uma empresa de consultoria (deve ser
Se os consultores receberem o pagamento no momento da contratação podem ter o incentivo de entregar um projeto ainda não financiável		Pagamento faseado			garantida a independência relativamente às equipas responsáveis pela entrega e implementação do projeto)

Administração	Fases do ciclo PPP				
	Identificação	Preparação	Contratação	Implementação	<i>Ex-Post</i>
Sustentabilidade Financeira	Análise dos custos estimados do projeto (operação e manutenção) e dos fluxos de caixa necessários para reembolsar os empréstimos e fornecer o retorno aos investidores		Qualquer alteração ao contrato acordado, na fase final de negociações, não deve ser relevante para a contratação (outro licitante poderia ter sido escolhido)		
Financiamento e Refinanciamento (pode criar benefícios no qual a administração pode não partilhar - deve estar explícito no contrato)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dependência de projeções de receita otimistas ou cenários de procura incorretos;</li> </ul>			O contrato PPP irá definir os despoletadores e metodologias para aceitação e execução das alterações ao acordo PPP	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de atenção às necessidades de financiamento na fase de viabilidade, leva a maior endividamento;</li> </ul>				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projetos de longo prazo financiados com dívida de curto prazo;</li> </ul>				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dívida com taxa juro flutuante, cria risco da taxa de juro</li> </ul>				
Problemas de agência e mercado político	Projetos de grande unanimidade				
Relação de longo prazo limita o recurso a mecanismos concorrenciais (durante a duração do contrato)	Estipular claramente os requisitos de <i>output</i> e definir padrões de qualidade de serviço		O objetivo da licitação é maximizar o <i>value for money</i> pela criação de incentivos adequados através de um processo competitivo para adjudicação do contrato	Monitorizar a entrega do projeto e produção de serviços: O contrato deve especificar claramente as obrigações da entidade PPP e definir as características esperadas do serviço, <i>outputs</i> e padrões de qualidade.	
Dada a longa duração dos contratos PPP, são comuns mudanças imprevistas nas especificações contratuais	As renegociações são realizadas bilateralmente, e perdem-se assim os efeitos positivos da pressão concorrencial				

Administração	Fases do ciclo PPP				
	Identificação	Preparação	Contratação	Implementação	Ex-Post
Garantias não intencionais dadas pelo sector público (podem comprometer a transferência do risco)		Obter aconselhamento jurídico relativo às eventuais responsabilidades legais decorrentes da prestação de informação ao sector privado.			
Contratos c/ preço fixo (implicam pior qualidade; Salários baixos)			As despesas de manutenção devem ser sujeitas a revisão regular para permitir à Administração identificar oportunidades de melhoria e partilha nos ganhos. No entanto, qualquer alteração nas despesas de manutenção deve garantir que o ativo é mantido de forma adequada e que os serviços são entregues no nível contratado.		Valor Residual
Administração Local	Fases do ciclo PPP				
	Identificação do projecto	Preparação Detalhada	Contratação	Implementação	Ex-Post
Limites geográficos fixos - Oportunismo	Plano de prestação de contas ( <i>accountability</i> )				
	Reputação importante ativo do capital social				
Mercado político (2º nível)	Projetos de grande unanimidade				

Anexo D (Diapositivos)



ISCTE Business School  
Instituto Universitário de Lisboa

Projeto de Mestrado em Gestão

---

## Parcerias Público-Privadas

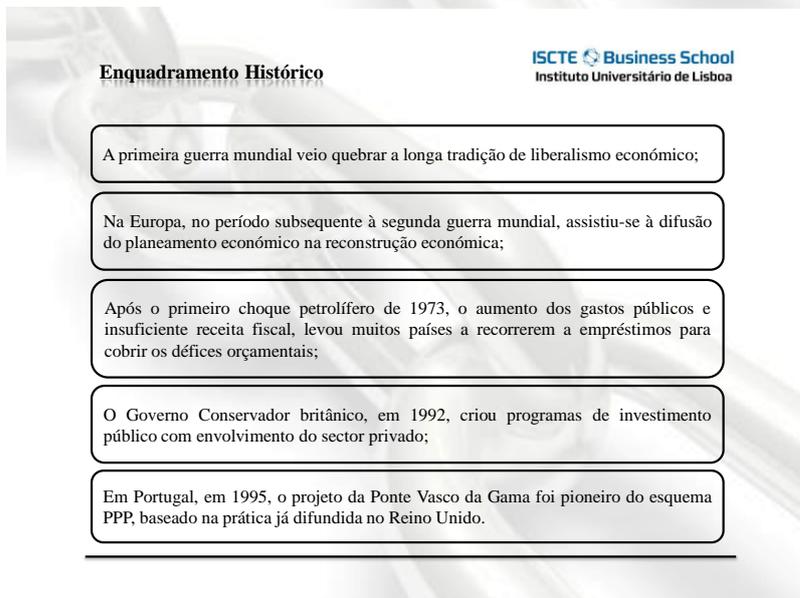
### Uma Perspetiva Local

---

Orientador: Prof. Dr. Paulo Jorge Varela Lopes Dias, Professor Assistente, ISCTE Business School  
Departamento de Contabilidade

Lisboa, Janeiro 2012

Nélio Cardoso



ISCTE Business School  
Instituto Universitário de Lisboa

#### Enquadramento Histórico

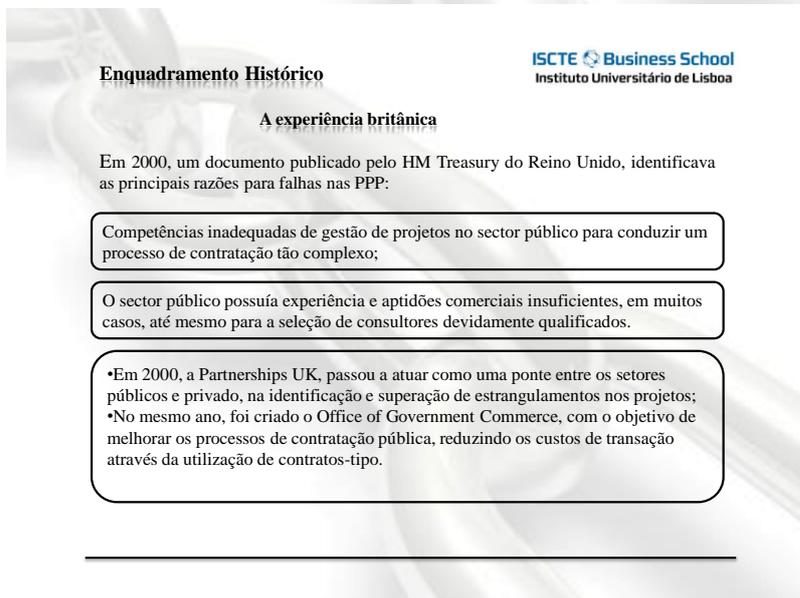
A primeira guerra mundial veio quebrar a longa tradição de liberalismo económico;

Na Europa, no período subsequente à segunda guerra mundial, assistiu-se à difusão do planeamento económico na reconstrução económica;

Após o primeiro choque petrolífero de 1973, o aumento dos gastos públicos e insuficiente receita fiscal, levou muitos países a recorrerem a empréstimos para cobrir os défices orçamentais;

O Governo Conservador britânico, em 1992, criou programas de investimento público com envolvimento do sector privado;

Em Portugal, em 1995, o projeto da Ponte Vasco da Gama foi pioneiro do esquema PPP, baseado na prática já difundida no Reino Unido.



ISCTE Business School  
Instituto Universitário de Lisboa

#### Enquadramento Histórico

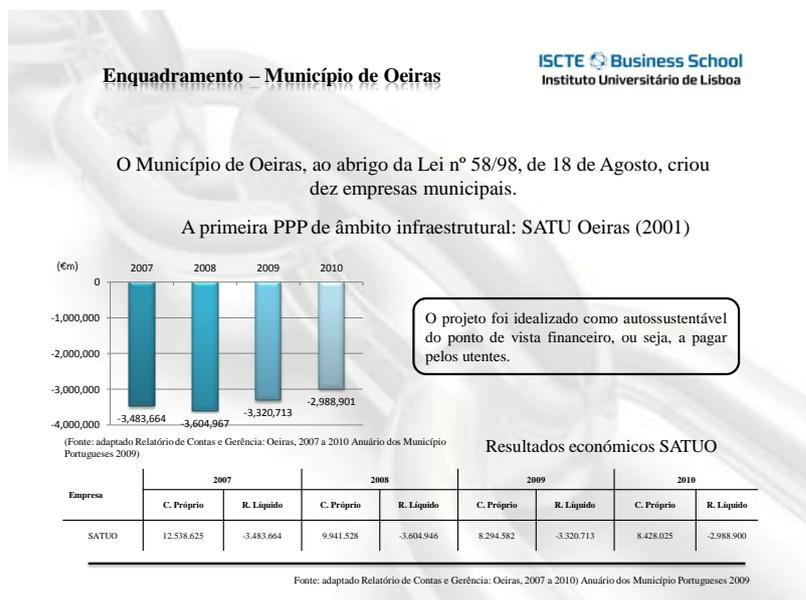
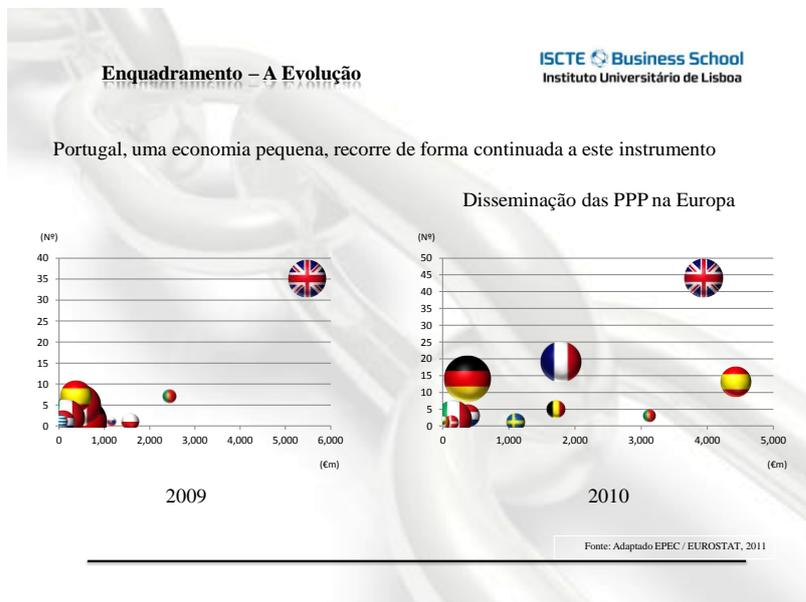
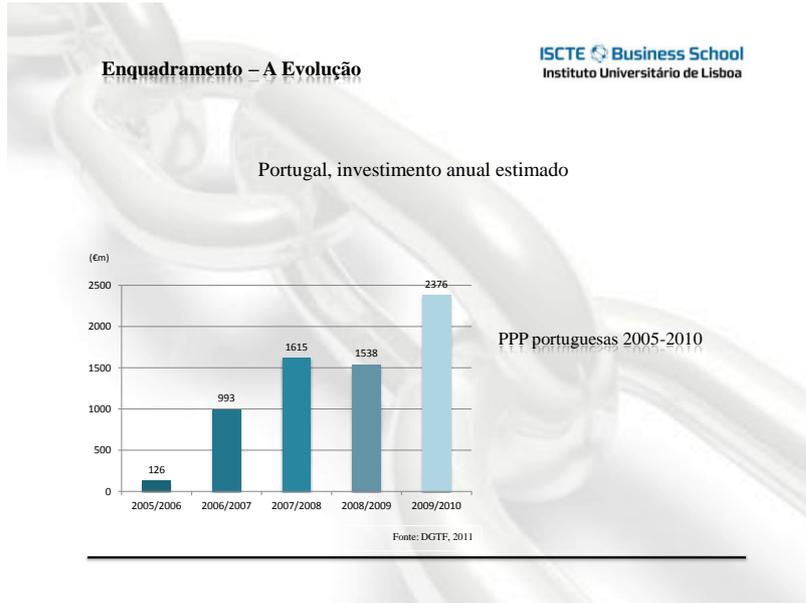
##### A experiência britânica

Em 2000, um documento publicado pelo HM Treasury do Reino Unido, identificava as principais razões para falhas nas PPP:

Competências inadequadas de gestão de projetos no sector público para conduzir um processo de contratação tão complexo;

O sector público possuía experiência e aptidões comerciais insuficientes, em muitos casos, até mesmo para a seleção de consultores devidamente qualificados.

- Em 2000, a Partnerships UK, passou a atuar como uma ponte entre os setores públicos e privado, na identificação e superação de estrangulamentos nos projetos;
- No mesmo ano, foi criado o Office of Government Commerce, com o objetivo de melhorar os processos de contratação pública, reduzindo os custos de transação através da utilização de contratos-tipo.



## Enquadramento – Município de Oeiras



No dia 30 de Abril 2011, teve lugar o lançamento da primeira pedra do Forno Crematório e do Centro Funerário de Barcarena.

Foi celebrado um contrato de Concessão de conceção, construção, financiamento, manutenção e exploração.

## Objetivos

Abordar as discrepâncias entre a teoria e a prática em relação ao envolvimento dos privados em áreas estratégicas do Estado

Abordar o tema das PPP como uma nova forma de governação pública, inserido no movimento mais vasto de mudança de paradigma de Estado / Administração.

Compreender se a decisão pública de seguir a via das PPP é precedida de uma análise custo-benefício, ou apenas tem como objetivo contornar restrições orçamentais

Abordar o uso das PPP ao nível de uma autarquia. Compreender se cooperação intermunicipal, pode atenuar os riscos inerentes à utilização deste tipo de instrumento

## Definições

O Livro Verde das PPP (Comissão Europeia, 2004), distingue as de tipo contratual (1) e as de tipo institucional (2)

(1) Caracteriza-se pela relação direta entre o parceiro privado e o utente final: o parceiro privado presta um serviço ao parceiro público.

Caracteriza-se pelo modo de remuneração, que consiste em taxas cobradas aos utentes do serviço, eventualmente acompanhadas de subvenções.

(2) Implicam a criação de uma entidade detida conjuntamente. A cooperação direta, no quadro de uma entidade dotada de personalidade jurídica, permite ao parceiro público manter um nível de controlo relativamente elevado (presença entre os acionistas e nos órgãos de decisão).

## Definições – EPEC (2011)

Numa PPP, o sector público e o sector privado colaboram para oferecer infraestruturas públicas, que partilham as seguintes características:

- Contrato de longo prazo entre uma entidade pública e o sector privado, com base na contratação de serviços, não de ativos;
- A transferência de alguns riscos do projeto para o sector privado;
- Um enfoque na especificação dos *outputs* do projeto, em vez de *inputs*;
- A utilização de financiamento privado para sustentar os riscos transferidos para o sector privado;
- Pagamentos ao sector privado que refletem os serviços prestados. A PPP pode ser paga tanto pelos utilizadores (ex. autoestrada com portagem), pela entidade pública (ex. pagamentos de disponibilidade, portagens SCUT) ou uma combinação de ambos (portagens + subsídios públicos).

## Colaboração e Parcerias

Uma empresa privada tem objetivos bem definidos, pode depender dos sinais de sucesso do mercado (lucro) e insucesso (prejuízo), e deve ultrapassar um processo de seleção competitiva para continuar como entidade viável.

- Os empreendedores privados procuram formas de adquirir recursos e aplicá-los para obter receitas que excedam os custos.

Os agentes públicos têm objetivos mais complexos, podem não ter acesso a sinais claros de desempenho, e podem continuar por outras razões que não a satisfação do cliente e a riqueza do acionista (Klein, Mahoney, McGahan & Pitelis, 2009).

- Os empreendedores públicos pretendem angariar recursos para o cumprimento do presumido interesse público (Ostrom, 1965, 2005).

## Colaboração e Parcerias (Benefícios)

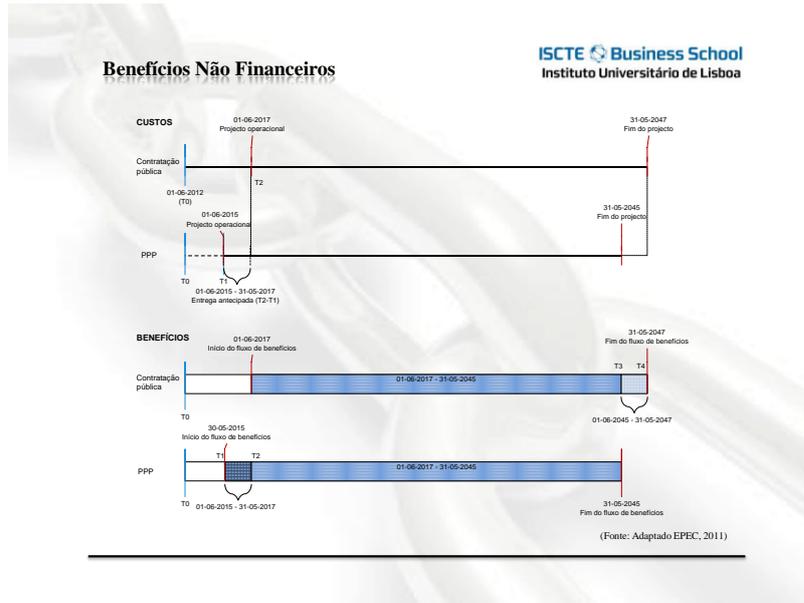
Azevedo (2009) defende que as PPP combinam os pontos fortes do sector público e privado, partilhando riscos e minimizando as falhas de mercado.

Segundo o EPEC (2011), os incentivos que são próprios dos projetos PPP, destinam-se especificamente a oferecer maiores benefícios não financeiros:

Cumprimento dos prazos de construção:

Antecipação na entrega do programa de investimento de capital ;

Mais-valias na entrega:



### Fases do Ciclo PPP

Fase I e II			
<b>I - Identificação do projeto</b> (apreciação sobre a utilização de PPP em substituição de contratos públicos convencionais)		<b>II - Preparação detalhada</b> (após aprovação pela autoridade pública relevante, baseado num estudo de viabilidade ou plano de negócios)	
Seleção do projeto	Avaliação da opção PPP	Organização	Antes de lançar o concurso

Fase III e IV			
<b>III - Contratação</b> (período compreendido entre a publicação do aviso de contratação e o acordo financeiro)		<b>IV- Implementação do projeto</b> (período compreendido entre o acordo financeiro e o termo do contrato).	
Processo de licitação	Contrato e acordo financeiro	Gestão do contrato	Avaliação <i>ex-post</i>

Fonte: EPEC, 2011

- ### Infraestruturas – Subsidição cruzada
- Se os projetos de infraestruturas públicas não são economicamente viáveis, o envolvimento dos privados ainda pode ser possível se esse for combinado com atividades rendáveis.;
  - Investimentos em sistemas de transportes (estradas, pontes, projetos ferroviários de pequena dimensão, metropolitanos) são na sua maioria não lucrativos, mas podem ter um impacto positivo sobre a sustentabilidade económica das regiões;
  - Ao combiná-los com desenvolvimento do território e investimento imobiliário, é possível criar um pacote de projetos em que o valor acrescentado das atividades lucrativas é utilizado para cofinanciar as partes não rendáveis;
  - A Lusoponte, concessionária da ponte Vasco da Gama, na sequência do acordo financeiro, beneficiou de regras fiscais favoráveis, do direito de operar e cobrar portagens em ambas as pontes sobre o rio Tejo, e a manutenção da ponte 25 de Abril foi transferida para o Estado.

**ISCTE Business School**  
Instituto Universitário de Lisboa

## Contrações, custos de transação e problemas de agência

- Contradições**
  - Os empreendedores privados devem avaliar constantemente os riscos que influenciam as perspetivas de sobrevivência e ganhos da organização. Em entidades públicas, uma relação indireta entre o interesse público e o benefício pessoal, e a dificuldade de medir sucessos e fracassos, torna a realização deste equilíbrio difícil.
- Custos de transação**
  - Uma PPP deve incluir não só os custos de produção, mas também todos os custos de transação associados à gestão dum fornecedor externo;
  - O Tribunal de Contas (2007), refere a falta de bolsas de competência nos ministérios utilizadores de PPP, e a dependência relativamente a consultores externos e, conseqüentemente, ao aumento dos custos de transação.
- Problemas de agência**
  - Os políticos regem-se pelo seu desejo de conservar o poder mediante a maximização de votos, pelo que resulta mais benéfico a oferta de programas de despesa e de resultados a curto prazo. Desta forma, o funcionamento do mercado político leva a que haja um excesso na procura de atividades públicas.

---

**ISCTE Business School**  
Instituto Universitário de Lisboa

## A Nível Local

Segundo Naisbitt (1994), as principais tendências na vida social, na economia e na política globais apontam na direção de um paradoxo global. Como o sistema global cresce em tamanho e complexidade, também a importância das partes locais cresce na proporção direta.

- Os governos locais podem estar em maior risco devido a comportamento estratégico, face às organizações privadas, porque os limites geográficos fixos reduzem a sua flexibilidade.
- Os municípios têm vantagem na existência de fronteiras geográficas fixas, pois estas exigem a interação repetida e reduzem os custos de transação.

---

**ISCTE Business School**  
Instituto Universitário de Lisboa

## Cooperação Intermunicipal

- A prestação conjunta de serviços públicos por governos locais, cria economias de escala e de escopo e oferece a possibilidade de ultrapassar problemas relacionados com a escala de produção e permite alcançar maior eficiência nos custos;
- As comunidades municipais, especialmente as de menores dimensões, têm constatado que a sua escala territorial não é compatível com a crescente escala de produção necessária para prestar, de modo eficiente, serviços públicos de qualidade (Airaksinen et al. 2009).

---

## Cooperação Intermunicipal

### Reorganização Territorial

O Documento Verde da Reforma da Administração Local (2011) propõe uma reforma estrutural no modelo de gestão autárquica.

Nesse contexto, Rebelo (2011) expõe alguns princípios orientadores:

- Especialização integrada em escala que orienta para a integração multimunicipal de planos de investimento, num quadro de ganhos de escala, eficiência na alocação de despesas e de qualidade provisonal dos bens públicos. Por exemplo, dois ou mais municípios podem definir como investimento prioritário o apoio ao desenvolvimento de uma infraestrutura de transportes.
  - A especialização integrada por concertação pretende eliminar duplicação de tarefas e custos, promovendo a especialização dos municípios na provisão especializada de bens públicos ou semipúblicos nos quais sejam mais eficientes.
- 

## Questões

**Questão 1:** Sendo aceite que as ‘falhas de mercado’ justificam a intervenção pública, que por sua vez são substituídas por ‘falhas de Estado’ descreva os principais argumentos a favor e contra uma solução PPP.

**Questão 2:** A construção de infraestruturas com elevados custos de investimento, podem levar a que os projetos PPP não sejam financeiramente autossustentáveis, defina quais as condições que permitem tornar o projeto atrativo para o sector privado.

**Questão 3:** Os seguintes autores consideram estarmos perante um novo paradigma de gestão pública:

Loughlin (2000), que se debruçou sobre o regionalismo europeu, sugere que a modificação dum Estado providência, para um Estado liberal, e num Estado comunitário, transformou o governo num facilitador, no qual parcerias público privadas descentralizadas, entre outras forças, estão a diminuir o poder dos governos.

Frederickson (1999) aponta para a crescente desarticulação do Estado, onde existe um fosso crescente entre a jurisdição e a gestão dos programas.

Comente as afirmações.

---

## Resolução - Questão 1

- Sob o ponto de vista da eficiência produtiva, agregar a construção dos ativos à fase de exploração permite ao privado definir as condições para que ocorra uma afetação eficiente, e assim otimizar o investimento e as despesas operacionais e de manutenção (EPEC, 2011b).
- Os acordos PPP são mais complexos do que a contratação pública convencional.

**Roteiro Problemas e Caminhos**

---

### Resolução - Questão 2

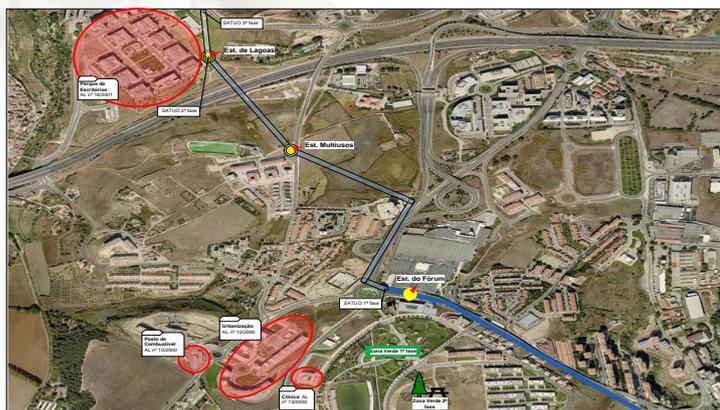
Examinando a prática local, no caso do projeto SATUO (sistema de transportes), podemos constatar evidências de subsídio-cruzada:

Alvará de Loteamento 10/2000 (urbanização + posto de combustível);  
Alvará de Loteamento 16/2001 (parque de escritórios);  
Alvará de Loteamento 13/2003 (clínica médica).

Este tipo de projetos imobiliários permitem ao privado beneficiar de atividades lucrativas e criar valor acrescentado e, a médio prazo, beneficiar, com as externalidades positivas criadas no parque de escritórios.

A entidade pública também contribui para a criação de externalidades positivas nos projetos imobiliários do privado, ao criar zonas verdes (27 hectares de parques e zonas verdes).

### Resolução - Questão 2 (Mapa)



### Resolução - Questão 3

A crise económica global veio colocar os gastos públicos e a sustentabilidade financeira no centro do debate político.

- As parcerias surgem como elemento essencial ao sistema e multiplicador do efeito dos incentivos financeiros (nacionais e comunitários).
- As parcerias público-privadas são estruturas que dependem em parte do financiamento privado e, como tal são os candidatos ideais para a combinação (*blending*) entre subsídios comunitários e empréstimos de instituições financeiras.
- Perspetiva-se a utilização de fundos estruturais especificamente adaptados ao financiamento de PPP municipais. O fundo estrutural JESSICA, irá expandir a sua relevância ao começar a desenvolver e oferecer soluções-tipo para PPP (EPEC, 2011b).
- Ao utilizar fontes públicas de financiamento – fundos comunitários - a entidade adjudicante, acede a fundos que potencialmente representam um custo menor para o projeto (JASPERS, 2010).

### Considerações finais

ISCTE Business School  
Instituto Universitário de Lisboa

O conceito de PPP tornou-se, nos tempos mais recentes, uma das forças dominantes na reforma do sector público. Os seus defensores não têm dúvidas de que ela conduz a um futuro melhor, particularmente na área de desenvolvimento infraestrutural.

- Na prática, as soluções público-privadas são frequentemente lançadas sem a adequada avaliação *value for money*, pois são utilizadas como expediente para contornar restrições orçamentais;
  - A cooperação intermunicipal, ao relacionar entidades distintas, permite colmatar alguns problemas de agência, nomeadamente, ambições eleitorais ou interesses no sector privado dos agentes públicos e reduzir os custos de transação;
  - criação de uma Agência para as PPP, que crie e faça a gestão de uma base de dados PPP, e que tenha poderes executivos para monitorar e gerir os aspetos financeiros das parcerias.
- 

ISCTE Business School  
Instituto Universitário de Lisboa

# Obrigado

---