



Escola de Ciências Sociais e Humanas
Departamento de Economia Política

Parcerias Público-Privadas: As Vantagens Teóricas E O Seu Impacto Real No Sector
Ferroviário Português

Tânia Cristina de Melo Coutinho

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Doutor, Ricardo Paes Mamede, Professor Auxiliar do Departamento de Economia
Política, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2012

Resumo:

O presente trabalho incide sobre o tema das Parcerias Público-Privadas e as suas vantagens teóricas.

As limitações orçamentais, que desenham as políticas públicas na União Europeia, têm obrigado os governos a optar por soluções que lhes permitam continuar a exercer as responsabilidades de provisão de serviços públicos essenciais à sociedade. A utilização das PPP como alternativa de financiamento para a provisão desses serviços públicos e infra-estruturas associadas, tem vindo, ao longo da década de 90, a ganhar uma enorme expressão.

Aquilo que procuraremos explorar nesta dissertação será uma comparação entre as vantagens teóricas associadas à aplicação deste regime contratual, face aos impactos obtidos na sua aplicação real. Para o efeito, optámos por estudar duas parcerias entre o Sector Público e o Sector Privado: a concessão Fertagus e a concessão Metro Sul-Tejo. Este conjunto representa o universo total das PPP no sector ferroviário português.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas, Administração-Pública, Sector Ferroviário, vantagens teóricas.

Abstract:

This essay is about the Public-Private Partnerships and their theoretical advantages.

Budget restraints, that draw the public politics in the European Union, have forced the governments to opt for solutions that allow them to continue to be responsible in providing public services that are essential to society. The use of PPP as an financing alternative for providing these public services and associated infra-structures, has come to, since the beginning of the 90s, gain a big importance.

What we look forward to explore in this essay is to compare the theoretical advantages associated to the application of this contractual regime, to the impacts of their actual implantation. For that matter, we opted for studying two partnerships between the Public Sector and the Private Sector: The Fertagus Concession and the Metro Sul-Tejo Concession. These two represent the whole universe of the PPP in the Portuguese Railroad sector.

Key-Words: Public Private-Partnership, Public Administration, Railroad sector, theoretical advantages.

Índice

Resumo	II
Abstract	III
Índice de Figuras e Quadros	VI
Índice de Gráficos	VI
Glossário de abreviaturas	VII
1- Introdução	3
1.1 – Enquadramento	3
1.2 – Objectivos e Metodologia	4
1.3 – Estrutura	5
2- Administração e Gestão Pública	7
2.1 – As pretensões do novo paradigma	7
2.2 – A privatização como estratégia de gestão pública	8
2.3 – A influência dos actores na gestão pública	8
2.4 – A estrutura do “Estado”	10
3- Traços Fundamentais das PPP	13
3.1 – Origens e conceito	13
3.2 – Obrigações e objectivos do concedente e concessão	15
3.3 – Emergência das PPP	16
3.4 – Value for Money e Comparador do Sector Público	17
3.5 – Tipologias das PPP	18
3.6 – Financiamento: Project Finance Initiative	20
3.7 – Partilha de riscos	21
3.8 – Fases de concurso	22
3.9 – Monitorização	25
4- Argumentos favoráveis e críticas	27
4.1 – Argumentos favoráveis	27
4.2 – Aspectos críticos	29
4.3 – Modelo de Khanom	30
4.3.1 – Justificação metodológica	30
4.3.2 – Descrição do modelo	31

5 – As PPP no sector ferroviário português	33
5.1 – A evolução das PPP em Portugal	33
5.1.1 – Sectores de maior aplicação	37
5.2 – Apresentação dos casos	40
5.2.1 – Concessionária Fertagus	40
5.2.2 – Concessionária Metro Sul-Tejo	43
5.3 – Aplicação do modelo de Khanom	45
6 – Conclusão	49
6.1 – Conclusão	49
6.2 - Bibliografia	53

Índice de figuras e quadros

Fig. 2.1 – Estrutura do Sector Público	10
Fig. 3.1 – Tipologias contratuais mais utilizadas em regimes PPP's	18
Fig. 3.2 – Fases do concurso de PPP's	24
Fig. 3.3 – Intervenientes no processo de Monitorização de uma PPP, em Portugal	26
Fig. 4.1 – Matriz de vantagens de Khanom	32
Fig. 5.1 – Comparação de encargos entre concessão Fertagus e Metro Sul-Tejo	44
Fig. 5.2 – Verificação das vantagens associadas à dimensão de governança	46
Fig. 5.3 – Verificação das vantagens associadas à dimensão financeira	47
Fig. 5.4 – Verificação das vantagens associadas à dimensão de desenvolvimento	48
Fig. 5.5 – Verificação das vantagens associadas à dimensão semântica	48

Índice de gráficos

Gráfico 5.1 – Repartição do investimento acumulado por sectores	39
---	----

Glossário de abreviaturas

DGTF – Direcção Geral do Tesouro e das Finanças

IGF – Inspeção Geral das Finanças

MST – Metro Sul-Tejo

PIB – Produto Interno Bruto

PPP - Parcerias Público-Privadas

SEE – Sector Empresarial do Estado

SPA – Sector Público Administrativo

SPE – Sector Público Empresarial

SPV – *Special Purpose Vehicle*

TC – Tribunal de Contas

UTAP - Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

VfM – *Value for Money*

Capítulo 1

Introdução

1.1 - Enquadramento

Nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, a evolução do papel do Estado é demarcada por uma crescente intervenção na esfera económica e social, consequência de um aumento da responsabilidade na prestação e provisão de serviços públicos.

De facto, esta tendência tem posto em causa os modelos administrativos dos vários governos europeus, nomeadamente nos países da Europa do Sul, que têm vindo a apresentar graves problemas orçamentais resultantes do rápido aumento da despesa pública.

Os cidadãos procuram mais e melhor serviço público, contudo a construção social em que os governos se apoiam mostra-se ainda inadequada por continuar a promover o crescimento da despesa.

Um dos mais complexos dilemas das Políticas Públicas tem sido o de conciliar a satisfação das necessidades sociais e, ao mesmo tempo, conseguir um controlo das contas públicas. A fim de contornar o problema, os decisores políticos têm optado por assumir modelos de Administração Pública assentes na lógica de estabelecimento de cooperações entre os sectores público e privado. Como tal, os modelos de contratação pública são vistos como um meio para a criação de condições que permitem a prestação e provisão de serviços públicos necessários, através de sistemas que proporcionam um melhor aproveitamento dos recursos, resultando em consequências positivas para a eficácia económica.

Existiu em Portugal, na década de 90, uma grande empregabilidade de uma dessas modalidades contratuais, o regime de Parcerias Público-Privadas. Este modelo assume várias formas, durações variáveis, fins diversos, e a sua aplicação tem-se tornado frequente nos sectores da saúde, dos transportes, e tem vindo ainda a ganhar posições de relevo em sectores como o da energia ou o do ambiente.

A diversidade de modalidades encaminha-nos para um conceito ambivalente, no entanto torna-se possível estabelecer um padrão de argumentos que justificam a sua utilização. As vantagens elementares residem na mais célere concretização de projectos de interesse público, a facilidade de captação de investimento proveniente do sector privado e na partilha de riscos entre os dois actores.

A captação de um actor privado na negociação de um projecto, acaba por construir um caminho mais curto para melhorias ao nível da inovação, *know-how*, e no direccionamento de maior parte do esforço financeiro, em fase de construção. Torna assim possível o objectivo de prestação de serviços de uma forma mais rápida, aliada ao aumento de eficiência da utilização dos recursos e uma partilha de ganhos entre o sector privado e público, fortalecendo relacionamentos entre a sociedade civil e o Estado.

Há também correntes que se opõem a esta lógica de argumentos, defendendo a elevada dependência que pode criar na ligação entre as Políticas Públicas e as pressões dos actores privados.

Espera-se que o trabalho desenvolvido se constitua como um importante elemento de reflexão sobre a aplicação deste regime contratual na área dos transportes ferroviários, e que possa também, estender horizontes na compreensão da dualidade argumentativa que se tem vindo a intensificar no plano da esfera pública, correspondente ao evidente contexto de uma crise económica e social.

1.2- Objectivos e metodologia

Na presente dissertação toma-se como sector alvo de estudo o sector ferroviário português. O objectivo central é o de compreender quais são os argumentos justificativos da aplicação de um modelo contratual de Parceria Público-Privada. Em primeiro lugar, são consideradas várias perspectivas que reconhecem a capacidade das PPP's como um modelo de contratação adequado para fazer face aos problemas de financiamento e provisão de serviços públicos. Em segundo lugar, e partindo de um quadro teórico previamente definido, propomo-nos a fazer a comparação entre as vantagens enunciadas na teoria com os impactos reais obtidos, através do estudo de dois casos: a Concessão Fertagus e a Concessão Metro Sul-Tejo.

No desenvolvimento desta dissertação realizou-se uma vasta pesquisa bibliográfica sobre as Parcerias Público-Privadas nos seus vários domínios, desde as suas origens, conceito, áreas de incidência, as especificidades dos modelos de financiamento, os riscos associados aos projectos, as fases de concurso e os argumentos teóricos que promovem a sua aplicação.

Fez também parte da estratégia de desenvolvimento da presente dissertação a leitura dos vários relatórios, do Tribunal de Contas e da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, acerca das PPP's, o permitindo obter uma informação legítima e detalhada sobre cada sector da economia portuguesa envolvido em projectos desta denominação, os seus custos, e os encargos adicionais do Estado para com os parceiros privados.

Assim, a motivação do nosso estudo será a de comprovar a presença dos argumentos teóricos que suportam a aplicação das PPP's, na realidade dos casos em que foi aplicado o regime contratual em estudo, no sector ferroviário português.

1.3- Estrutura

O trabalho encontra-se organizado em cinco partes. Na primeira parte, procurou-se fazer um enquadramento geral sobre a Administração Pública, referenciando a importância que a mudança de paradigma conferiu no impulso para o domínio da privatização como instrumento de gestão no sector.

Seguidamente, numa segunda parte do trabalho, foram apresentadas as características fundamentais a ter em conta na definição daquilo que é um processo de regime contratual de Parceria Público-Privada. Fez-se uma pequena abordagem histórica sobre o seu contexto de aplicação, determinaram-se os factores que pesam na validação do modelo como alternativa de financiamento e apresentaram-se as fases que compõem os processos de desenho contratual.

A terceira parte diz respeito ao levantamento dos argumentos favoráveis e dos aspectos críticos do modelo. Faz-se ainda a apresentação do modelo teórico de vantagens associadas às PPP's, elaborado por Khanom, e organizado de acordo com quatro categorias de benefício: governança, financeira, desenvolvimento e semântica.

Antes de partirmos para as conclusões é feito um enquadramento dos casos de estudo, nomeadamente ao nível da situação nacional das PPP em Portugal, e são apresentadas as características das duas concessões realizadas, designadamente a

concessão Fertagus e a concessão Metro Sul-Tejo. É realizado o exercício de comparação que foi proposto nos objectivos do presente trabalho, e são discutidos os resultados pela verificação dos impactos dos argumentos teóricos em contraste com os impactos verificados num contexto de aplicação real.

As reflexões que o trabalho proporciona foram construídas na base do trabalho de vários autores com a preocupação especial de orientar os resultados para o sector ferroviário português.

Capítulo 2

Administração e Gestão Pública

2.1 As pretensões de um novo paradigma

A crise económica vivida nos anos que sucederam as duas grandes Guerras foi o principal impulso para a construção de uma lógica de Estado Social. Esta lógica, definida por uma intervenção crescente do Estado na vida económica e social dos cidadãos, teria o objectivo de garantir condições mínimas de alimentação, saúde, habitação e educação, numa perspectiva de direito político, conferida pela qualidade de ser-se cidadão (Bobbio, 2004:416).

Com a generalização do Estado Social, a multiplicação dos serviços estatais desenvolve, na sociedade, valores no sentido da igualdade de direitos e no acesso aos bens e serviços essenciais como educação, saúde e justiça. À medida que evolui como prestador de serviços, torna-se simultaneamente limitado nesse papel face às constantes contrariedades da conjuntura económica.

Nos anos 70, a desregulamentação do sistema monetário internacional e os dois choques petrolíferos, ocorridos em 1973 e 1979, travam o ritmo de crescimento dos países industrializados. A Europa viveu ao sabor do agravamento da inflação e entrando numa fase de estagnação combinada com uma recessão, sendo por isso uma crise caracterizada pela subida dos preços.

Na década de 90, os processos de nacionalização e o crescimento da despesa pública começam a ser pontos característicos das democracias ocidentais, e começa a assumir-se uma necessidade de mudança de paradigma ao nível da Administração Pública. O velho modelo administrativo pecava por ser demasiado pesado e incapaz para se harmonizar com as novas realidades económicas, sociológicas e culturais (Mendes, 2008).

Tornou-se necessário um novo paradigma administrativo que concretizasse uma redução da despesa pública e, simultaneamente, maximizasse o papel do Estado num sistema de mercado orientado para a concorrência. Pretendia-se uma reforma baseada em medidas de desempenho, mecanismos de autoridade e prestação de contas, seguindo a lógica da gestão empresarial (Rocha, 2011).

2.2 A privatização como estratégia de gestão pública

Questionada a eficiência económica das organizações públicas, a alternativa assumida pelos decisores políticos passou, nesta década de 90 e nas democracias ocidentais, por um movimento de privatizações. Parte-se do pressuposto de que as empresas privadas serão capazes de providenciar bens e serviços em grande número de actividades a custos mais baixos, ficando assim fundamentada a transferência de funções públicas para o sector privado. São evidentes os benefícios da privatização das empresas públicas, uma vez que permitem reduzir o défice do Estado, aumentar o *cash-flow*, por via da venda das empresas públicas, e possibilita o melhoramento do rendimento dos recursos financeiros investidos (Rocha, 2011).

Existem várias modalidades de privatização, mas na evolução do nosso trabalho interessa-nos apenas definir o de concessão. Neste método, o Estado abandona a gestão de um serviço, sendo substituído por uma empresa privada, que tem de obedecer a um contrato (Gomes, 2007:13). Mais tarde, veremos que é esta a base de construção dos contratos em estudo, onde o parceiro público compra os serviços ao parceiro privado, mas continua a ser o responsável pela provisão do mesmo. Daqui resulta que a determinação de preços não esteja dependente do mercado, mas sim do contrato efectuado, que se não for cumprido resultará na penalização do privado.

2.3 A influência dos actores na gestão pública

Quando se fala em gestão pública torna-se obrigatório ter em consideração os agentes responsáveis pela moldagem dos comportamentos nesta área. Consideramos assim o papel dos políticos como governantes, o papel dos eleitores e dos media como opinião pública e os grupos de interesse na sua qualidade de sector privado, nomeadamente as empresas de consultoria, os bancos comerciais (no seu importante papel de financiamento), e as empresas de construção.

Ocupando o lugar de Governo, um dos actores centrais das Parcerias Público-Privadas, os agentes políticos passam a deter a capacidade máxima de decisão. Segundo Santos (2010), a lógica comportamental dos políticos variará sob duas perspectivas distintas. Uma primeira pela orientação de decisões em privilégio do interesse público,

apesar de correr ou não o risco de se tornarem impopulares, e a segunda perspectiva em que afirma que o político pode determinar as suas tomadas de decisão puramente como meio para alcançar fins privados.

Se na década de 80 as preocupações se definiam pelos problemas de má gestão e inadequação dos modelos administrativos, a partir da década de 90 estes problemas foram agravados com as margens de lucros ilícitos para os actores envolvidos nos processos de avaliação e negociação da venda de bens do Estado (Sousa, 2011:52).

As intensas transformações administrativas trouxeram novas estruturas de oportunidade e criaram novas relações entre Estado e Mercado, através de uma natureza concorrencial, porém as formas tradicionais de mobilização eleitoral e exercício de poder mantiveram-se associadas a uma lógica corporativista e clientelar. Nos processos de decisão intervêm actores com interesses, com objectivos e lógicas de decisão diferentes. Os fenómenos de patrocínio político podem mesmo ser responsáveis por uma considerável parte da ineficiência burocrática, traduzida em procedimentos de recrutamento e promoção sem mérito.

Na dimensão da opinião pública, destaca-se o papel dos media por afectarem os seus recursos ao constante acompanhamento, avaliação e divulgação de informação relativa a Administração Pública. Os seus contributos fornecem um melhor desempenho do sistema de democracia, porque permitem ao indivíduo uma melhor compreensão do contexto político que o envolve, dotando-o de uma maior sofisticação política e incentivando a participação na sociedade civil (Luskin, 1990). No entanto, temos também de considerar a relação entre os políticos e os meios de comunicação face à dependência que estes dois actores efectivam. Os políticos recorrem à televisão, um dos meios mais populares de comunicação, para se fazer ouvir e garantir o apoio das suas políticas, enquanto a televisão recorre aos políticos para fazer informação e garantir audiências. O respeito pelos códigos deontológicos de parte a parte ganha uma importância atarradora.

O terceiro conjunto de actores, os grupos de interesse, tem uma influência diferente para cada um dos grupos anteriormente mencionados. Num contexto de pouca regulamentação e das constantes denúncias de formas desadequadas de negociação entre os parceiros públicos e privados, a opinião pública tende a avaliar os grupos de interesse conferindo-lhe uma conotação negativa, cada vez mais reforçada pela relativa falta de transparência que os negócios entre sector público e privado têm evidenciado. Para os

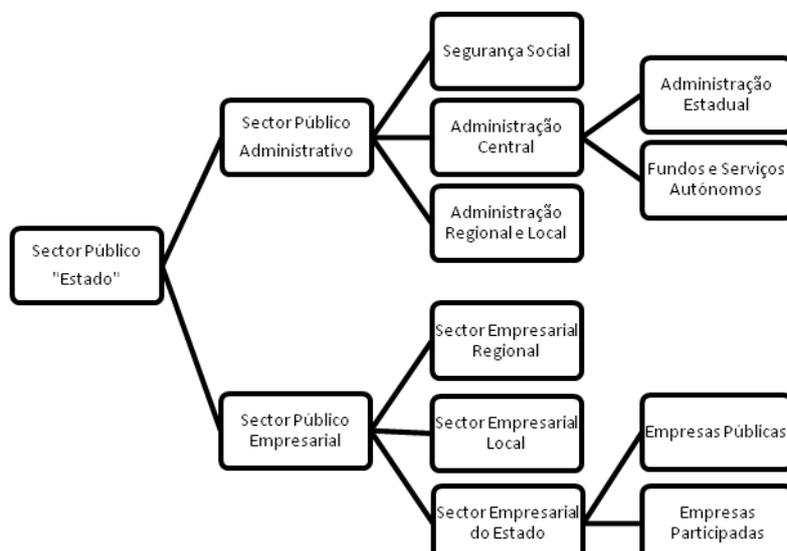
decisores políticos as alianças com os grupos de interesse são fundamentais em termos de financiamento, mas com algumas desvantagens que residem na perda de autoridade e na dependência externa. As mudanças de posição de ex-ministros ou altos funcionários públicos, nos vários cargos de gestão de empresas privadas em sectores onde o Estado detém interesses directos, têm sido um dos factos que, mais frontalmente, denuncia a inexistência de controlos eficazes e da salvaguarda de princípios no âmbito da ética profissional e na prossecução do bem público.

2.4 Estrutura do “Estado”

Acompanhando a evolução dos regimes políticos democráticos, conseqüentemente o papel e a estrutura do Estado sofrem profundas alterações, caso contrario não falaríamos em novos paradigmas e reformas da Administração Pública.

As últimas mudanças foram manifestamente provocadas pelas directivas europeias, nas quais são fixados pela Comissão Europeia os objectivos a atingir pelos Estados-Membros, e estes têm a liberdade de escolher os meios para os atingir. Estas directivas acabam por afectar a contabilidade pública devido às restrições orçamentais que indirectamente impõem.

Actualmente, a estrutura que define o Sector Público (ou “Estado”) é constituída por um Sector Administrativo e um Sector Público Empresarial. Para melhor compreendermos as divisões de cada componente vamos recorrer ao esquema da figura 2.1:



O Sector Público Administrativo (SPA) compreende três subsectores onde se incluem unidades institucionais de autoridade política responsáveis pelo aprovisionamento de bens e serviços colectivos, financiados através do poder tributário. O órgão da Segurança Social tem como responsabilidade a gestão de todo o sistema de segurança social. Ao subsector de Administração Central pertencem a Administração Estadual e os Fundos e Serviços Autónomos que diferem na acção financeira, onde ao primeiro corresponde uma condição financeira que depende dos fundos do Orçamento de Estado, sem receitas ou possibilidades de recorrer a crédito, e o segundo é dotado de um estatuto legal com contas próprias. Por último, o subsector de Administração Regional e Local que corresponde às unidades institucionais cujas competências estão confinadas a uma zona territorial específica. Segundo Pereira (2012), as mudanças estruturais, relativas a processos de descentralização que o sector sofreu, corresponderam a um aumento de 35% para 50% de despesa pública na riqueza nacional entre os anos de 1989 e 2011.

O Sector Público Empresarial (SPE) tem a sua actividade confinada à produção de bens e serviços destinados à venda no mercado a preços economicamente significativos (Santos, 2010). É também constituído por três subsectores em que o Sector Empresarial Regional agrupa as organizações empresariais pertencentes às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, o Sector Empresarial Local que compreende as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas e, o mais importante para o presente trabalho, o Sector Empresarial do Estado.

Os dados disponíveis no relatório da Direcção-Geral do Tesouro e das Finanças (2011a) descrevem um SEE composto por cerca de 98 empresas em actividade, fundamentalmente, nos ramos de: comunicação social, gestão de infra-estruturas, cultura, empresas financeiras, requalificação urbana, saúde, serviços de actividade pública e transporte. O conjunto das empresas representou um prejuízo de 677,7 milhões com os sectores dos transportes (-318,3 milhões) e a gestão de infra-estruturas ferroviárias (-126,6 milhões) a configurar as maiores preocupações para a capacidade de financiamento de algumas destas empresas (Pereira, 2012).

O défice operacional e o investimento em projectos de fraco retorno económico conduziram a uma situação de endividamento que é urgente corrigir, pois os transportes públicos constituem um parâmetro fundamental do desenvolvimento económico. As

melhorias dos modelos de gestão, a modernização do sector, e a actualização da legislação que o tutela, tornam-se acções fundamentais e nas quais se devem imprimir os maiores esforços de actuação. Estas áreas de intervenção seriam um bom início para um maior controlo da despesa pública, no entanto a situação económica, tanto a nível nacional como europeia, limitam bastante a possibilidade de lançamento de reformas.

A complexidade do sector e a natureza de resultados, a longo prazo, torna o investimento pouco favorável, para uma conjuntura em que as ambições passam por um rápido e palpável crescimento económico e uma disciplina orçamental rigorosa a fim de conquistar o investimento externo.

A prioridade do governo deve ser a de tornar o sector financeiramente equilibrado e comportável, para que o país possa alcançar bons índices de competitividade e desenvolvimento, mas de modo a evitar o recurso ao endividamento bancário, um caminho que se pode concretizar abrindo as portas à iniciativa privada.

As Parcerias Público-Privadas, pela sua forma de financiamento e pelos ganhos em competências de gestão, podem constituir, em teoria, a fórmula necessária para atenuar os problemas ao nível da inovação, da construção de infra-estruturas e providenciar ao parceiro público uma melhoria da eficácia na gestão dos recursos.

Capítulo 3

Traços Fundamentais das PPP's

3.1 Origens e conceito

Desde logo, importa relembrar que todo o contexto de surgimento das PPP's é baseado no pressuposto de que os mecanismos de gestão utilizados no sector privado superam os empregues pelos agentes públicos na Administração Pública. (Hood, 1991; Korbi, 2000; Pollit, 1990).

Circunstâncias históricas promoveram situações sociais e políticas determinantes para o desenvolvimento do modelo contratual de PPP's, mas como veremos, Portugal foi dos últimos países europeus a adoptar esta solução administrativa.

As primeiras iniciativas desta “solução” contratual aconteceram no Reino Unido e nos Estados Unidos. Ambos partiam de um ponto comum: a ascensão de políticas da Nova Direita, onde se acredita num esquema de menor papel do Estado na sociedade e na economia e onde existem atitudes mais favoráveis à competição, como a alternativa eficaz aos fracassos das políticas de cariz intervencionista.

Os Estados passam a reduzir significativamente os seus gastos com os planos de bem-estar social e aumentam os benefícios para os grandes grupos económicos projectando-se melhor no mercado financeiro (Gomes, 2007). É visível a aproximação ao novo paradigma administrativo, em que a governança passa de uma dinâmica de hierarquias e relações verticais para um novo conceito, onde dominam as relações em rede apoiadas na reciprocidade, confiança entre actores e importância do mercado, onde o preço coordena a independência e as culturas de competição (Kjaer, 2004:43).

Além da maior abertura no papel de coordenação das políticas públicas, Bult-Spiering e Dewulf (2006) apontam os défices na provisão de infra-estruturas como outro dos grandes pilares de apoio às soluções de parceria. Inicialmente, os governos de Regan (EUA) e Margaret Thatcher (Reino Unido) apostam através do modelo PPP de *joint-ventures*¹ para financiamento de projectos com finalidades de desenvolvimento da

¹ Ver pp:18

economia local a longo prazo. As políticas concentraram-se na reestruturação de zonas degradadas, e fundamentalmente, na manutenção de títulos de propriedades, tendo obtido bons resultados de desenvolvimento urbano, e no caso do Reino Unido, o enorme desenvolvimento das suas zonas portuárias, difundiu esta lógica administrativa por outros países europeus.

O leque de definições de Parceria Público-Privada envolve várias dimensões, e mesmo várias perspectivas, de acordo com a legislação nacional de cada Estado. Há no entanto algumas ideias comuns que permitem construir um conceito padrão, reunindo as características fundamentais do modelo.

Numa definição muito simplista, McQuaid (2000:11) define este processo como uma colaboração entre o Estado e agentes privados para a obtenção de benefícios mútuos, normalmente sociais para o primeiro e económicos para o segundo. Há uma clara separação de interesses, em que o Estado procura formas de dar resposta às suas responsabilidades sociais não descurando a procura de lucros que obtém ao emparelhar-se com o sector privado.

O conceito toma uma forma onde estão patentes as reformas do pensamento da Administração Pública. Há uma valorização das acções em rede e atribuindo-se uma nova importância à economia de mercado, quando, apontando as palavras de Bult-Spiering e Dewulf (2006:19), as PPP's se definem como um instrumento de resolução de problemas a meio caminho entre dois instrumentos identificados pela teoria económica de custos de transação: a hierarquia e o Mercado.

Por outras palavras, Grimsey e Mervin Lewis (2002:7) enquadram esta modalidade contratual num regime em que o Estado, em vez de adquirir a infra-estrutura, adquire a um privado um serviço, a que subjaz normalmente a provisão de uma infra-estrutura, sob determinadas condições ao longo do tempo. Deste modo, torna-se mais fácil atingir as novas metas das políticas públicas e ainda se aliam as vantagens da partilha de riscos, responsabilidades e resultados.

No plano europeu, e uma vez que beneficiamos de fundos comunitários para a implementação de projectos incluídos neste regime, importa também referir os requisitos a que corresponde o conceito de PPP para Comissão Europeia (2003:273). Para ser considerado PPP, um projecto deve dizer respeito a uma função pública, envolver o governo como principal cliente, ser financiado por fontes não-públicas, e ter uma empresa não-governamental como principal operador. Esta última deve contribuir

para o *design* e concepção do projecto assumindo uma parte do risco. Estamos perante uma vincada definição dos actores e das responsabilidades de cada um, com um especial enfoque para a criação de empresas não-governamentais e obrigatoriedade de funções estritamente públicas.

A contribuição de todas estas perspectivas transmite uma noção mais clara de como os vários autores se complementam entre si, comprovando a natureza complexa do tema.

Assim, a estrutura basilar de uma PPP assenta na colaboração entre o Sector Público e o Sector Privado em projectos de longo prazo, sob as finalidades de provisão de serviços públicos, para o Estado, e a obtenção de lucros, para o parceiro privado. A possibilidade de partilha de riscos e responsabilidades é favorável para os dois actores em causa, que se devem reger por uma convergência de objectivos, apoiados na confiança mútua e providos de uma forte capacidade de coordenação interna.

3.2 Obrigações e objectivos do concedente e da concessão

Apesar da distinção de finalidades, o grande dever de ambas as partes é o desenho de um caminho de sustentabilidade das suas acções.

Ao parceiro público (concedente) caberá a criação de legislação, autoridades e regulação adequada e promotora da cooperação entre os agentes envolvidos. Desta forma responderá aos requisitos de transparência no processo de decisão, fruto dos ideais de uma democracia representativa. Cabe ainda ao concedente executar uma boa gestão da informação, que passará pela disponibilização de conteúdos claros, precisos e rigorosos no seio da sociedade civil, fazendo jus ao seu influente papel para a gestão pública. A minimização dos riscos constitui outro dos pontos centrais das obrigações do concedente, devendo ser a força motriz de todo o projecto (Comissão Europeia, 2004).

Ao parceiro privado (concessão), sem a necessidade de justificações à opinião pública e concretizando os seus interesses ao nível da criação de riqueza, devem alocar-se os deveres de construir estratégias de gestão eficaz, complementando os défices técnicos das capacidades do parceiro público e garantindo o retorno dos investimentos. Deve ainda aceitar a alocação de riscos, antecipar os comportamentos de mercado e os desenvolvimentos a nível da competitividade, nunca desistindo de satisfazer o objectivo da cooperação (TC, 2008).

3.3 Emergência das PPP's

Apesar de ser um regime contratual com uma aplicação recente, é possível verificar o pendor de sectores que mais estimulam a aplicação do modelo. Pelo seu elevado grau de complexidade e amplitude de actores envolvidos, tende a ter a sua justificação de utilização quando compreende projectos amplos onde há a necessidade de infra-estruturas e investimentos em grande escala.

A nível europeu, os estudos de vários autores (Allard, 2007; Damjanovic', 2011; Firmino, 2011; Klijn, 2007) comprovam que, tipicamente, as PPP's têm sido aplicadas na gestão de centros urbanos para dinamização dos mesmos através de campanhas de marketing comercial, vigilância, segurança, organização de transportes, de estacionamento e requalificação dos espaços com vista a melhoria da imagem geral da zona, o que envolve proprietários imobiliários, comerciantes e autarquias.

No sector dos transportes, está normalizada uma lógica de aproveitamento deste modelo contratual como alternativa para o financiamento, construção e gestão das infra-estruturas de transporte, construção de auto-estradas e exploração das estações de serviço e estruturas destinadas a matérias de publicidade.

Em alguns países, como o caso do Reino Unido, também são aplicados os regimes PPP's em instituições prisionais e nos sistemas de liberdade condicional. O parceiro privado torna-se encarregue da gestão administrativa e podendo, em algumas situações, ser também responsável pela segurança interna. Ao parceiro privado cabem as funções relacionadas com a segurança externa e escolta dos presos, através do seu sistema de autoridade pública.

Há também, cada vez mais, participações no sector da saúde, prioritariamente na construção de centros hospitalares. Na educação revelam-se as PPP como possibilidades para a construção de universidades e escolas, promovendo em simultâneo o desenvolvimento económico regional e das autarquias bem como o desenvolvimento do conhecimento, proporcionando novas ofertas a nível da formação e qualificação profissional. Nos domínios da gestão pode compreender a gestão do material, as demandas dos custos operacionais dos sistemas de saúde e da educação, e ainda a gestão de estacionamentos e serviços de alimentação.

O aparecimento das PPP's no ramo do sector energético é dos mais tardios. Fomentado pelas preocupações ambientais, que determinam uma urgente necessidade de diminuir a dependência e utilização de combustíveis fósseis na produção de energia, as alternativas de recurso às energias renováveis têm absorvido parte substancial do investimento, para além das práticas de redução de consumos. O crescimento deste sector é, em semelhança com o sector dos transportes, caracterizado pela necessidade de projectos em grande escala, e as fontes de energia renovável são mais caras do que as convencionais, por isso a aplicação de PPP's tem sido significativamente crescente.

3.4 Value for Money e Comparador do Sector Público

A opção entre a contratação tradicional e a contratação por regime de PPP está incondicionalmente associada ao conceito de *Value for Money* (VfM) que cada opção inflige. Conforme a definição do OGC² (OGC, 2001 apud Martins, 2010:9) esta fórmula traduz o cálculo de uma combinação óptima do custo e da qualidade de um projecto, com vista a satisfazer os requisitos impostos pelo Estado e consequentemente a satisfazer as necessidades dos utilizadores. A partir dos seus resultados, será possível avaliação das condições financeiras e da consistência do projecto, representando um argumento sólido para a decisão efectiva de assinar, ou não, o contrato.

A fórmula de cálculo compreende a introdução de indicadores de natureza quantitativa e de natureza qualitativa. Ao indicador dos elementos qualitativos são associados factores que contribuam para a inovação e eficiência. Para a construção do ponderador quantitativo recorre-se à ferramenta do Comparador do Sector Público. Esta ferramenta agrupa os custos hipotéticos associados à alternativa de realizar o financiamento, a construção, exploração e manutenção de todo um projecto, somente por intermédio de recursos do Estado. Valida uma comparação entre as duas formas distintas de contratação pública, para a execução de infra-estruturas, cujo objecto final seja a prestação de um determinado serviço de utilidade pública (Campos, 2005:53).

É importante perceber que, apesar das vantagens de optimização que a fórmula do VfM confere, existem algumas condicionantes no seu modelo, designadamente pela

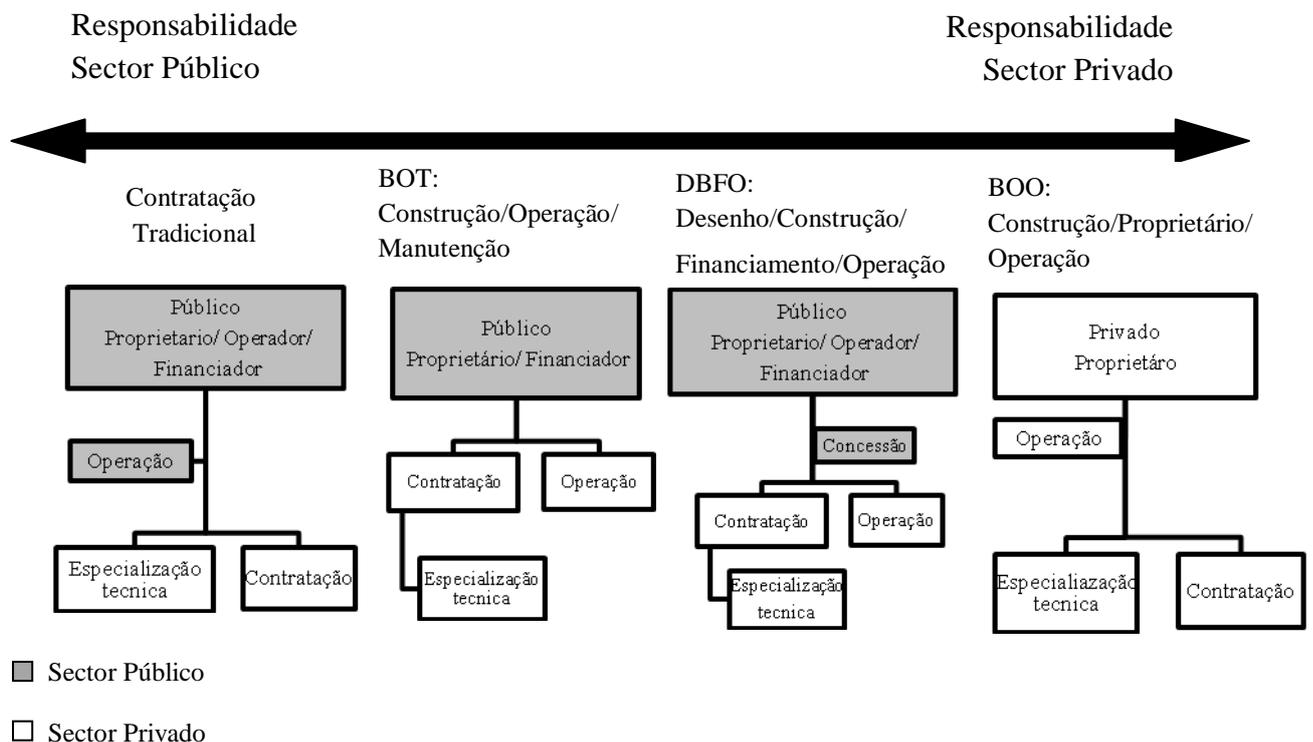
² *Office of Government Commerce*

necessidade de fazer previsões a longo prazo para avaliações socioeconómicas e o cálculo das componentes de poupança, restritas por uma abordagem focada em comparações de outros contratos PPP. Torna-se ainda necessário que exista um ambiente de concorrência forte e uma distribuição ideal dos riscos, para uma identificação rigorosa, não só do valor do investimento, mas também dos custos ao longo de toda a vigência do contrato.

3.5 Tipologias de PPP's

O regime de PPP é aplicado sob uma diversa gama de arranjos contratuais que variam relativamente à repartição de responsabilidades entre os actores (Gomes, 2007:24; Comissão Europeia, 2003). Existem modelos que transferem maior responsabilidade para o sector privado conferindo-lhe maior número de tarefas, e outros com menor transferência de responsabilidades, onde o parceiro privado apenas explora o serviço público em causa. A figura seguinte esquematiza algumas das mais importantes e utilizadas formas de repartição:

Fig. 3.1 – Tipologias contratuais mais utilizadas em regimes PPP's



Fonte: Comissão Europeia (2003:19)

Os contratos onde o Estado detém as maiores responsabilidades correspondem aos modelos posicionados mais à esquerda relativamente ao eixo horizontal.

Na prestação de serviços tradicional, a participação do privado é confinada ao *outsourcing* de tarefas específicas como a operação e manutenção de equipamentos. Assim, o Estado é premiado pela especialização técnica do sector privado, associada a uma redução de custos na prestação dos seus serviços.

O modelo de Construção-Operação-Transferência (BOT³) combina a atribuição das responsabilidades de projecto, construção e manutenção do activo à mesma entidade, o parceiro público. O agrupamento destas responsabilidades num só organismo garante a provisão do bem ou do serviço com um preço fixo durante o período contratual.

Outro modelo bastante recorrente é o de Desenho-Construção-Financiamento-Operação (DBFO⁴), onde ao parceiro privado estão alocadas as responsabilidades de financiar, construir e operar determinada infra-estrutura, por meio de uma concessão, a troco das receitas provenientes desse serviço. Tipicamente, este modelo de contrato é utilizado para acelerar a provisão de um novo activo ou para reestruturar um projecto já existente. A durabilidade destes contratos costuma ser extensa (entre 25 a 30 anos), no entanto salvaguarda a propriedade do activo no domínio do Sector Público. Este é o tipo de contrato estabelecido nos nossos dois casos de estudo.

No modelo de BOO⁵ o parceiro privado é responsável pela construção, posse e operação da infra-estrutura ou serviço, durante o período determinado em contrato, isto é, assume todas as responsabilidades durante um período de tempo estipulado, terminado esse período a prestação do serviço passa a ser prestada pelo Estado, caso não haja prorrogação do contrato.

As *joint-ventures* (não contempladas no nosso esquema) são um modelo contratual mais frequente no Reino Unido. Caracterizam-se pela criação de uma sociedade entre os sectores público e privado, em que os resultados da exploração comercial dos serviços existentes são partilhados pelas duas entidades. Realizam-se

³ Na literatura será mais usual encontrar a sigla BOT: *Build-Operate-Transfer*.

⁴ Na literatura será mais usual encontrar a sigla DBFO: *Design-Build-Finance-Operate*.

⁵ Na literatura será mais usual encontrar a sigla BOO: *Build-Own-Operate*

sobretudo em projectos de desenvolvimento urbano, de aplicação a nível local (Gomes, 2007:25).

Não existe uma fórmula que permita determinar qual o modelo que produz melhores resultados para uma generalidade de PPP's, desta forma, aquilo que será sempre necessário é uma rigorosa análise de cada projecto e das suas especificidades em prol das finalidades e razões que levaram à concretização do investimento.

3.6 Financiamento: *Project Finance Initiative*

A técnica de financiamento adjacente ao regime PPP é o *Project Finance Initiative*.

Yescombe (2002) evidencia uma frequente utilização dos princípios do PFI no Reino Unido para o financiamento de infra-estruturas públicas, no início da década de 90, e no financiamento de redes de telemóveis em praticamente todo o mundo, a acompanhar o explosivo desenvolvimento do sector no final da mesma década.

A lógica do seu funcionamento começa com a criação de uma sociedade anónima (SPV)⁶. Esta sociedade terá como papel principal o de conseguir o financiamento necessário ao desenvolvimento e gestão do projecto, mas sobretudo será dotada de capacidade para concretizar o investimento inicial para o arranque do projecto, enquanto ainda não há retornos financeiros. Pode recorrer a financiamentos bancários, a fundos comunitários e ainda a subsídios do Estado. Aquilo que distingue a sociedade criada de uma empresa convencional é o facto de contar, unicamente, com o *cash flow* gerado pela operacionalização do projecto, para o retorno dos investimentos (Finnerty, 1999). O objectivo de recorrer a uma sociedade independente assenta na redução do risco financeiro sobre a sua empresa, uma vez que o parceiro privado pode deliberar se faz uma total transferência dos seus activos para a SPV, de modo a que esta possa gerir o projecto, ou utilizá-la para o financiar. A outra alternativa passa por utilizar a SPV apenas para conseguir financiamento junto dos bancos comerciais.

⁶ Do termo anglo-saxónico *Special Purpose Vehicle*.

3.7 Partilha de riscos

A partilha de riscos constitui um parâmetro importante, e muito sensível numa PPP. Além da sua imprevisibilidade, é a componente que causa o maior impacto financeiro. Na literatura é frequentemente considerada como o argumento mais forte para a concretização de uma parceria deste tipo, desde que esteja garantida uma boa gestão da alocação dos riscos entre parceiros, isto é, desde que sejam alocados os riscos consoante o interveniente que possua as melhores capacidades para minimizar os seus efeitos.

Na legislação Portuguesa (art. 7.º do DL 141/2006) a partilha de riscos deve obedecer aos seguintes princípios:

- a) Os diferentes riscos inerentes à parceria devem ser repartidos entre as partes de acordo com a sua capacidade de gerir esses mesmos riscos;
- b) O estabelecimento da parceria deverá implicar uma significativa e efectiva transferência de risco para o sector privado;
- c) Deverá ser evitada a criação de riscos que não tenham adequada justificação na redução significativa de outros riscos já existentes;
- d) O risco de insustentabilidade financeira da parceria, por causa não imputável a incumprimento ou modificação unilateral do contrato pelo parceiro público, ou a situação de força maior, deve ser, tanto quanto possível, transferido para o parceiro privado.

Para Grimsey e Mervin Lewis (2002) os riscos nas PPP decorrem, em grande número, da complexidade do próprio arranjo em termos de documentação, taxaço, financiamento, detalhes técnicos, e alterações da natureza dos riscos durante a fase de construção do projecto. Ainda assim, consideram que existem nove tipos de risco que devem ser sempre considerados na elaboração de um contrato em regime de PPP:

- Risco técnico, associado a erros de engenharia ou de desenho das infra-estruturas;
- Risco de construção que pode ocorrer na fase de concepção da obra derivando da aplicação de más técnicas de construção ou atrasos das obras;
- Riscos operacionais relativos aos custos acrescidos da manutenção;

- Riscos de receita, concretamente associado a riscos de tráfego, subaproveitamento dos recursos, volatilidade de preços e a oferta e procura dos produtos e serviços vendidos;
- Riscos financeiros resultantes de inadequadas previsões de receitas e custos financeiros do projecto;
- Riscos de “força maior” muito pouco frequentes, improváveis, mas ainda assim a constituir ameaça;
- Riscos de regulação, pertencentes à dinâmica de actuação dos Governos, ou por outras palavras, riscos políticos associados à mudança legislativa ou do quadro de governantes;
- Riscos ambientais relativos às causas naturais ou acidentes ambientais;
- Risco de falha do projecto como resultado da agregação de alguns destes riscos.

Apesar da imprevisibilidade, também a partilha de riscos constitui um factor decisivo na tomada de decisão, sendo preferível optar pela alternativa que apresentar menor probabilidade ou valor de riscos.

Estabelecendo uma correspondência entre a partilha de riscos recomendada pela legislação mencionada e os potenciais riscos considerados pelos autores, podemos deduzir que o modelo ideal de redistribuição dos riscos será transferindo para o parceiro privado o risco de construção, financeiro e de receita, os únicos que terá melhores capacidades para contornar.

Contudo, as listagens nunca serão completas devido à imprevisibilidade associada ao conceito de risco. É necessário estudar sempre os principais factores de risco de um projecto, adaptando a análise à natureza do mesmo. Só desta forma será possível seleccionar as melhores propostas e efectuar a melhor gestão do projecto, contribuindo para o sucesso de uma PPP.

3.8 Fases de concurso

Desde o momento de abertura de um concurso via PPP até à formalização da assinatura do contrato, existem uma série de etapas de avaliação da viabilidade da proposta e da selecção dos parceiros envolvidos. A fase de contratação é o período chave de uma PPP. É este momento que são definidos os aspectos críticos para a

parceria, tendo em conta as melhores propostas de criação de VfM, e as distribuições do risco entre parceiros.

Importa assim garantir um contrato que se traduza, na realidade, como a melhor proposta, mas sobretudo com propostas realistas de modo a evitar regulações ou renegociações agressivas.

Seguindo as linhas de orientação do TC (2008), o planeamento de referência a adoptar passa por uma primeira fase de estudos que garanta a selecção da melhor proposta, não só em termos financeiros, mas também uma proposta com adequadas metas de exequibilidade das garantias a que o parceiro se propõe. Tudo isto deve ser avaliado por uma comissão, criada especialmente para o efeito, à qual corresponderá a avaliação prévia ao lançamento do concurso.

Posteriormente, absorvendo os resultados e conclusões do estudo anterior é produzido relatório de projecto onde são mencionadas algumas recomendações essenciais à prática de uma boa gestão de processo, e onde se verificam os parâmetros de conformidade entre a partilha de riscos, as condições de contrato exigidas pelo sector público, e onde se estrutura a modelagem financeira averiguando a capacidade de VfM.

Terminadas as duas fases de avaliação dá-se a publicação do projecto. Existe uma preparação de toda a informação a disponibilizar ao público, e definem-se os critérios para a constituição de uma *short list* que nomeará oficialmente os candidatos que melhor se classificaram nas avaliações anteriores e terão a oportunidade de ir a concurso público. Quando existirem mais de cinco candidatos terá de ser feita uma nova ronda de avaliações até que se encontrem as três melhores propostas.

Obtida a *short list* são realizadas sessões de esclarecimento onde são debatidos os detalhes financeiros, os modelos utilizados e onde se determinam os pontos críticos e possíveis alvos de renegociação. Findada esta fase espera-se obter a melhor oferta (BAFO⁷), onde volta a ser produzido um novo relatório evidenciando as capacidades de VfM e a adequabilidade dos modelos financeiros da proposta.

Por último, é tomada a decisão acerca da celebração, ou não, do contrato que vinculará a parceria, e em caso de vinculação inicia-se a fase de desenvolvimento do projecto, onde a actividade principal é a contínua gestão do contrato, o que implica a

⁷ *Best And Final Offer*

disponibilização da infra-estrutura ou serviço, a monitorização do contrato e do desempenho do parceiro privado. É normalmente nesta fase que surgem as inevitáveis renegociações.

Fig. 3.2 – Fases do concurso de PPP's

Fase preliminar	- Constituição de comissão de acompanhamento para estudar e fazer avaliação prévia do projecto a lançar;
Definição do projecto	- Emissão de relatório por parte da comissão de acompanhamento: recomendações, conformidade, contratação e partilha de riscos
Pré-Qualificação	- Lançamento e publicação do projecto e das respectivas condições – Ministros das Finanças e da Tutela sectorial; - Selecção dos candidatos;
Convite para negociar	- Sessões de esclarecimento das propostas; - Determinação de pontos críticos; - Escolha dos concorrentes para short list;
BAFO	- Best and Final Offers – Value for Money; - Negociação e análise da fonte de financiamento; - Decisão sobre o concorrente preferencial;
Finalização de contratos	- Negociação final com o concorrente escolhido; - Análise de viabilidade financeira e operacional; - Assinatura de contrato;

Fonte: TC (2008)

3.9 Monitorização

A monitorização dos contratos é outro dos aspectos frágeis desta modalidade. Constitui uma acção determinante em todo o ciclo do projecto e, se não for feita de forma rigorosa, pode comprometer o alcance dos objectivos planeados no contrato, bem como comprometer a saúde financeira de qualquer dos parceiros.

Uma boa monitorização deve garantir, primeiro de tudo, o cumprimento severo do contrato. Como afirma Bult-Spiering (2003), entre ambas as partes, as alíneas contratuais nem sempre são lidas sob a mesma perspectiva gerando conflitos de interpretação. O papel da autoridade que monitoriza o processo será o de resolver estas controvérsias e fomentar uma relação de confiança e entendimento entre as partes, garantindo benefícios para ambas. Em caso de incumprimento a entidade monitorizadora ficará responsável por quantificar e aplicar as penalidades adequadas.

Nos processos de monitorização existe uma coordenação de vários intervenientes. O Sector Público é aquele que tem o maior espectro de actuação. Por intermédio das suas estruturas técnicas, faz um acompanhamento do projecto exercendo poderes de fiscalização e controlo de execução, prestando apoio técnico ao Ministro das Finanças e disponibilizando informações relativas aos impactos financeiros. Ao Tribunal de Contas cabe um papel de controlador externo e de produção de recomendações a considerar. É também relevante o papel das Autarquias que assumem responsabilidades pelo licenciamento e análise da conformidade de projectos.

Tem também grande importância o papel dos Ministros das Finanças e da tutela sectorial que, com responsabilidades na decisão sobre a celebração do contrato, devem continuar a acompanhar os processos posteriores à contratação. Desta forma têm uma maior consciência do desempenho do parceiro privado e estarão mais aptos a coordenar os processos de renegociação.

No Sector Privado as responsabilidades no processo de monitorização estão confinadas à disponibilização de consultores. Um dos pontos sensíveis deste modelo de PPP é a dualidade de perspectivas que estes podem representar, isto é, no Sector Privado os consultores utilizados são normalmente contratados pelas suas empresas, mas no Sector Público os consultores também são contratados à esfera privada, o que constitui uma fronteira muito ténue no que diz respeito à salvaguarda dos interesses

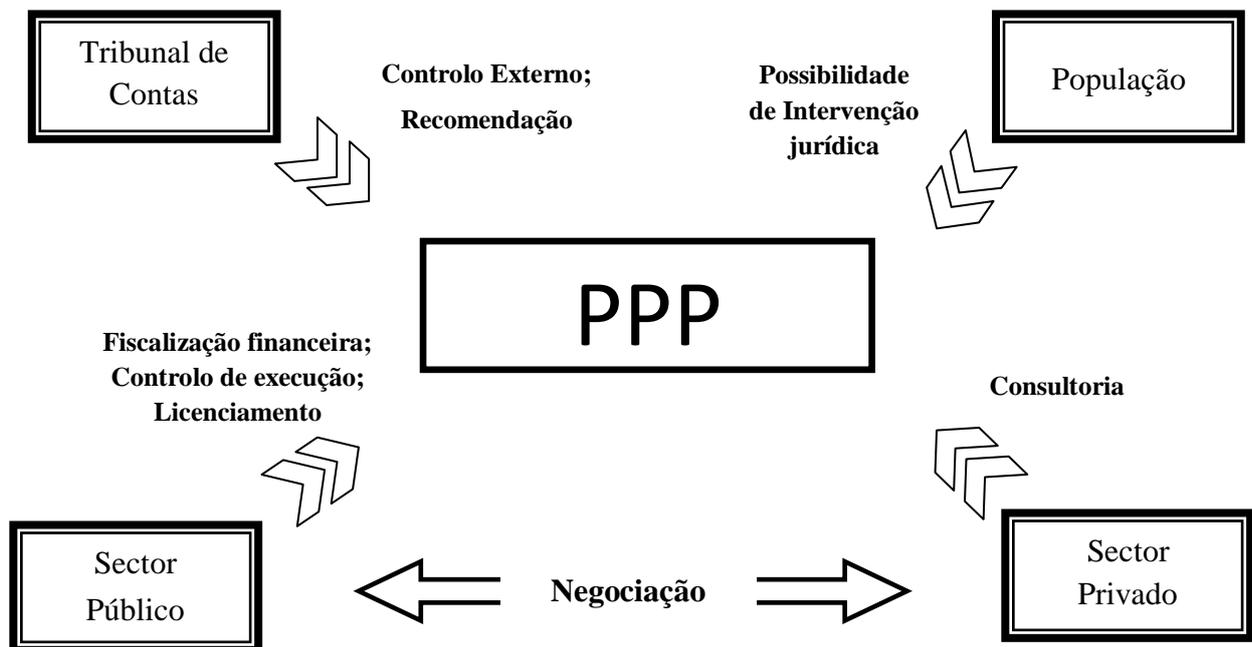
públicos ou a tirada de proveito das fragilidades contratuais para beneficiar agentes privados ou interesses próprios.

Em conjunto com o Sector Público os parceiros privados criam as comissões de negociação, onde intervêm os representantes de cada parte a fim de negociar situações não previstas durante o desenho contratual.

Há ainda possibilidade de monitorização por parte dos cidadãos em geral, se considerarmos o poder que lhes é conferido relativamente à hipótese de recorrer a meios judiciais, nomeadamente providências cautelares. Assim, estão aptos a legitimar acções que conduzam à paragem de projectos que, no seu entender, podem não ser os mais viáveis no contexto em que se inserem.

O esquema seguinte demonstra de maneira sucinta as interacções anteriores:

Fig. 3.3 – Intervenientes no processo de Monitorização de uma PPP, em Portugal



Fonte: TC (2008)

Capítulo 4

Os argumentos favoráveis e críticas

4.1 – Argumentos favoráveis

Determinadas as características base de uma Parceria Público-Privada torna-se agora mais fácil entender as vantagens que lhes estão associadas e aquilo que fundamenta a aplicação deste regime contratual.

A análise de Linder (1999) privilegia as vantagens de interacção entre os dois sectores, numa perspectiva de possibilidade de partilha do poder e de reestruturação do serviço público. Nesta interacção a descentralização do poder, antes concentrado no Estado como actor único da negociação, é promovida agora pelos vários actores integrados na monitorização de um contrato em regime de PPP. Com as participações de consultores externos, da população, das empresas privadas e dos concedentes de crédito, o Sector Público passa a ter um espectro de decisão mais participado e controlado, embora a decisão final continue a ser da sua responsabilidade. A presença de elementos do sector privado traz ainda benefícios para o serviço público, sobre o pressuposto teórico de que trará uma melhor qualidade ao mesmo. Essa melhoria será conferida pelas influências da concorrência, da melhor relação entre qualidade/preço impressa por um sector rotinado com a economia de mercado e pela posse de quadros técnicos de melhor qualidade, culminando na melhoria dos processos de gestão.

Reforçando ainda as vantagens conseguidas pela troca de experiências e pela cooperação entre actores, Bult-Spiering, M. e Geert Dewulf (2003) falam-nos dos aspectos “não racionais” que também têm um papel importante na justificação de aplicação do modelo. A flexibilidade, o aumento da confiança e do respeito entre os agentes intervenientes são alguns dos factores evidenciados, com um destaque para a possibilidade de harmonização de filosofias, isto é, percebendo que os dois actores têm finalidades diferentes no estabelecimento de uma parceria, a cooperação entre eles, nomeadamente com o dever de trabalhar para o mesmo objectivo (a sustentabilidade do projecto), fará com que haja uma consensualização na solução dos problemas. Considerando os aspectos “racionalis”, estes autores afirmam que a cooperação é favorecida pela troca de recursos. Estas trocas permitem potenciar o desenvolvimento

burocrático e, conseqüentemente, a Administração Pública através da actualização de legislação e da maior coordenação entre organismos que exige.

Partindo de um pressuposto vigente na sociedade civil em que o Estado será o responsável por providenciar os bens e serviços essenciais, e deve superar as falhas de mercado, McQuaid (2000) distingue as vantagens das PPP's em duas grandes dimensões: a partilha de recursos e a eficiência. Acrescentando às considerações dos autores anteriores, este autor afirma que a partilha de recursos possibilita uma diversificação de conteúdo nos serviços públicos, pois permite a realização de projectos mais amplos, criando as condições necessárias ao desenvolvimento de novos mercados, o que terá efeitos positivos na criação de emprego e trará benefícios também para sectores que sobrevivam à base de uma economia de escala. O autor vê ainda benefícios pela manutenção de contratos de longa duração, pois defende que esta responsabilidade fará prevalecer a qualidade de actuação de cada interveniente.

Na esfera institucional são evidentemente destacadas as vantagens adquiridas a nível organizacional. Além das vantagens associadas à adaptação da legislação, a Comissão Europeia vê também as PPP como forma de desenvolvimento de projectos a nível internacional, como por exemplo, a construção de uma rede de transportes europeia. O objectivo seria o de aproveitar a rapidez de provisão de infra-estruturas para desenvolver esta rede de transportes entre os países, facilitando o transporte de pessoas e mercadorias, mas preservando os objectivos de interesse público ao demandar as pressões orçamentais para o sector privado (Comissão Europeia, 2004).

Numa perspectiva burocrática o desenvolvimento das PPP's proporciona uma actualização da legislação para as necessidades de mercado, melhorando por isso as condições de investimento das empresas privadas em contexto nacional. Particularmente acaba adicionalmente por ter um efeito na melhoria das capacidades do Sector Público para a realização de acções no âmbito da fiscalização e da previsão de resultados (TC, 2008).

As principais bases de aceitação do modelo contratual em causa, por parte do Sector Público, estão representadas pela possibilidade de criação de VfM através da prestação de um serviço público, pela manifesta aceleração na disponibilização das infra-estruturas necessárias ao desenvolvimento económico colmatando a falta de recursos disponíveis, e a melhoria da qualidade de prestação de serviços. Para o Sector Privado, os pilares de apoio na participação de uma PPP, são a possibilidade de intervir

em situações de monopólio público, os ganhos com as sinergias entre sectores, passíveis de modificar o contexto de desenvolvimento nacional, e acabando por proporcionar melhores ferramentas legislativas e melhorias das condições de investimento em contextos nacionais ou mesmo a nível local. A componente de partilha de riscos pode ser feita de forma a beneficiar ambos os actores, desde que se garanta que a alocação é feita tendo em conta a natureza de cada risco e a capacidade de actuação dos actores para contrariá-los.

4.2 – Aspectos críticos

São bastantes os argumentos que suportam e validam, teoricamente, a aplicação do regime contratual de Parceria Público-Privada, no entanto existem muitas questões que evidenciam a fragilidade de alguns dos argumentos.

A contratualização a longo prazo pode ser vista nas duas perspectivas. Por um lado, promove a criação de estabilidade entre parceiros e aumenta responsabilidades no que toca à actuação de cada actor, por outro traz grandes problemas ao desenho contratual. Quando se define a longo prazo, é necessária uma projecção para 20 ou 30 anos e, por muito credíveis que possam ser os métodos de previsão, a verdade é que a incerteza pode manifestar-se de várias formas. Imediatamente passa a ser impossível escrever contratos completos e haverá, ao longo do processo, uma necessidade constante de fazer coincidir os instrumentos com as situações, por meio de renegociações (Bult-Spiering e Mirjam Dewulf, 2003).

A natureza dos contratos a longo prazo pode ainda ter outros inconvenientes, como explica Linder (1999), os contratos de longo prazo podem criar condições para lucros exagerados para o Sector Privado e resultar em altos custos de organização devido à complexidade dos mesmos. O autor refere ainda como desvantagem os problemas que resultam da demorada apreciação de processos e uma maior propensão à criação de documentação com deficiências, devido à complexidade de dinâmicas que o estabelecimento de uma parceria imprime.

Nos contratos de regime de PPP, para garantir sucesso para os dois parceiros, é estritamente necessária uma excelente distribuição dos riscos, porém a determinação desta distribuição pode resultar em conflitos. A falta de preparação dos técnicos do Sector Público, por vezes, acaba por se reflectir numa má performance na gestão da

partilha dos riscos, o que poderá resultar em agressivas compensações por parte do Estado às concessões (Osborne, 2000; Grimsey e Mervin Lewis, 2004).

Existe também uma crítica generalizada sobre os conflitos de interesse e os benefícios perversos que se podem retirar da criação de PPP's. Há uma tendência para os governos lançarem PPP's em excesso dado que podem retirar um benefício político do lançamento dos projectos, realizando algum encaixe financeiro imediato e transferindo para os governos seguintes os efeitos negativos da despesa gerada (Pereira, 2010:58). A inexistência de controlos eficazes é um dos factores que favorece estas jogadas de interesse, nomeadamente na captação de comissões favorecendo lucros exagerados e ilegítimos (Sousa, 2011).

Assim, verificamos que a cultura política e a gestão de confiança são factores determinantes do sucesso das PPP's (Huxlam e Vangen, 2000, apud Firmino, 2009:293) e o excesso de dependência destes é um ponto desfavorável na argumentação que procura justificar a validade das PPP como uma alternativa eficaz no alívio das finanças públicas.

Mc Quaid (2000) considera também questionáveis os benefícios que este modelo contratual pode trazer para a inovação. Uma vez que um dos argumentos é a redução de custos, o autor não acredita ser possível obter as duas condições em simultâneo, isto é, não acredita que se possam fazer apostas fortes na inovação mantendo o baixo custo dos projectos.

Dos factores que se evidenciam críticos no desenvolvimento dos projectos PPP não existe um destaque evidente para as falhas do modelo, existe sim um elevado enfoque nas falhas que podem surgir na elaboração das linhas de decisão do investimento público e nas jogadas de interesse entre actores.

4.3 – Modelo de Khanom

4.3.1 Justificação metodológica do modelo

As estratégias de comparação podem ser numerosas e utilizadas em diversos tipos de análise. O método comparado é dos mais válidos para o “controlo” da validade das hipóteses, das generalizações, das explicações e das teorias (Sartori, apud Pasquino, 2005:20). A comparação é uma forma de avaliar pessoas, ideias ou instituições por

intermédio de contrastes onde estabelecemos padrões e avaliamos os seus desempenhos relativos (Freire, 2006:79).

A lógica de aplicação desta estratégia deve-se ao facto de os argumentos justificativos serem isso mesmo, teóricos. Aplicada no presente trabalho, a estratégia de comparação será o meio para aferir até que ponto os argumentos teóricos utilizados confirmam os benefícios idealizados.

4.3.2 Descrição do modelo

Conforme referido no capítulo 3, uma das características das PPP's é a sua diversidade de finalidades. Como tal, existem várias perspectivas sobre os seus benefícios e as vantagens que podem representar. O trabalho de Khanom (2009) incide sobre essa pluralidade de perspectivas, parecendo-nos ser o modelo teórico que melhor poderá agrupar as vantagens teóricas associadas às PPP's, de acordo com um sistema de quatro dimensões: governança, financeira, desenvolvimento e semântica.

À dimensão de governança estão confinados os aspectos organizacionais. Serão incluídos os argumentos que se apoiam nos benefícios da cooperação como forma de reestruturação do sector administrativo, como forma de melhoria da coordenação entre organizações e como ambiente de troca de experiências podendo favorecer a criação de novos conteúdos pelo aparecimento de novos e melhores produtos e diversificando a oferta de serviços. Ainda dentro deste conjunto será considerada a partilha de riscos, e os benefícios dos contratos a longo termo.

A construção da dimensão financeira tem como pilares estruturantes o benefício da redução de pressão orçamental, a possibilidade de criação de VfM na prestação de um serviço público, e os arranjos entre as organizações, não só entre sectores, mas também a nível internacional, reforçando a economia nacional projectando-a em novos mercados.

No espectro do desenvolvimento, as vantagens consideradas estão relacionadas com a maximização dos modelos de gestão que poderá promover uma maior eficiência e aproveitamento de recursos, a melhoria de comunicação entre os actores uma vez que inclui os vários grupos na negociação e monitorização dos projectos, permitindo sobretudo reconhecer as qualidades e fraquezas de cada um dos grupos envolvidos acabando indirectamente por fortalecer a sociedade civil nos contornos da participação

política. Integrados nesta componente estão ainda os benefícios que favorecem o desenvolvimento regional. O desenvolvimento de grandes obras públicas (contexto de aplicação das PPP's) torna-se uma iniciativa capaz de oferecer boas perspectivas à evolução económica e à dinâmica de mercados da região, constituindo um passo fundamental na busca de alternativas para sobreviver ao processo de globalização (Becker, 1998).

A dimensão semântica apoia-se no pressuposto de que a palavra “privatização” tem um efeito pejorativo junto da sociedade e dos investidores, sob a perspectiva de perda de autoridade e propriedade por parte do Estado (Savas, 2000). Neste conjunto inserem-se então os benefícios do modelo de PPP's permitir uma forma de privatização disfarçada (durante os primeiros anos de execução dos contratos). Ainda como benefícios desta dimensão vai ser considerado o encorajamento que provoca juntos dos investidores pela possibilidade de obter cota de mercado oferecendo serviço público.

O esquema seguinte ilustra as componentes de vantagens organizadas segundo as dimensões anteriormente descritas:

Fig. 4.1 – Matriz de vantagens de Khanom



Fonte: Khanom (2009)

Capítulo 5

As PPP's no sector ferroviário Português

5.1 A evolução das PPP's em Portugal

A primeira contratualização na modalidade de PPP, aconteceu em 1992, para a construção da Ponte Vasco da Gama que liga directamente as cidades de Lisboa e Sacavém a Alcochete e Montijo na travessia sobre o rio Tejo.

Entre as modalidades de PPP's existentes, a opção tomada foi a de um esquema BOT⁸ para construção, financiamento e exploração do projecto, num arranjo que se estendia também à exploração do serviço na Ponte 25 de Abril. O concurso público aberto à escala internacional foi ganho pelo consórcio Lusoponte, que financiou o projecto através de Fundos de Coesão da União Europeia, empréstimos do Banco Europeu de Investimentos, portagens cobradas na Ponte 25 de Abril e apoios de accionistas independentes e do governo⁹.

O contrato tinha a duração de 33 anos com a possibilidade de adiamento caso fossem atingidos determinados níveis de tráfego ou caso conseguissem ser pagos, por via das portagens, os empréstimos contraídos.

Entretanto, nesse mesmo ano, em contexto europeu, é assinado o Tratado de Maastricht como forma de garantir condições económicas estáveis e uma convergência dos Estados-Membros, em nome da construção de uma eficaz União Monetária. A avaliação do grau de convergência alcançada pelos Estados foi efectuada tendo como base três critérios no domínio da inflação, do défice e da dívida públicos, das taxas de câmbio e das taxas de juro (Comissão Europeia, 2000:8).

Para o âmbito do nosso trabalho, importa ter especial atenção ao critério que regula a sustentabilidade das finanças públicas através da “imposição” de um défice que não pode exceder 3% do Produto Interno Bruto (PIB), a menos que esteja a diminuir

⁸ Ver capítulo 3

⁹ Disponível em: http://www.lusoponte.pt/pvg_projecto_financiamento.htm

continuadamente e se situe perto desses 3%. Além disso, a dívida pública não pode ser superior a 60% do PIB, a menos que esteja a diminuir a um ritmo satisfatório. Não será por isso uma total coincidência que o início da onda de lançamentos de projectos em regime PPP comece no final da década de 90 na Europa (Pereira, 2010).

O crescimento económico era, e continua a ser a grande preocupação nas agendas políticas dos Governos, e a promoção do mesmo pode ser atingida através da realização de grandes obras-públicas. No caso português, o caminho escolhido para atingir as fortes exigências de crescimento económico, de modo a não comprometer os critérios comunitários em matéria de défice e de dívida pública, projectou-se através da construção de auto-estradas (Moreno, 2010).

Entre 1997 e 2002 foi implementado o programa de SCUT onde se previam ser cobertos 1088Km de auto-estrada. O princípio subjacente era a aplicação do modelo de concessão DBFO em que a responsabilidade de construção, financiamento, manutenção e exploração da auto-estrada está alocada à concessão, mediante o pagamento de uma tarifa por cada veículo que circula na infra-estrutura, pelo parceiro público (TC, 2003). Em semelhança com o projecto anterior, o Estado assume o risco de tráfego.

As preocupações relativamente à sustentabilidade das parcerias efectuadas começam a tomar formas mais definidas. Os resultados obtidos e as necessidades de renegociação começam a revelar a imaturidade dos quadros técnicos do Sector Público. Também a transparência dos contratos e a inexistência de uma legislação adequada ou de uma comissão específica para acompanhamento das PPP's começam a ser alvo de críticas. (Figueiredo, 2009; Moreno, 2010; Pereira, 2010).

Apenas no ano 2000, (quase dez anos após a primeira concessão), é criada a Parpública, Sociedade Gestora de Participações Sociais, S.A. Esta unidade é monitorizada pelo Tribunal de Contas e pela Inspeção-Geral das Finanças. É uma sociedade constituída por capitais públicos tendo como finalidade apoio e gestão no domínio das privatizações e reprivatizações, o apoio ao exercício do Ministro das Finanças e a promoção da utilização das Parcerias Público-Privadas para o desenvolvimento de serviços públicos de melhor qualidade e eficiência.

Finalmente, em 2001, começam a ser dados os primeiros passos no sentido de criar uma legislação adequada, com a integração deste modelo contratual na Lei de Enquadramento Orçamental. A sua incorporação prevê uma obrigatoriedade de elaboração de um regime orçamentado por programas que garantam a racionalização

das escolhas do destino dos recursos financeiros e obrigatoriedade de garantia de eficiência na afectação de recursos e melhoria dos serviços prestados. Prevê também a obrigatoriedade de aplicação de um comparador público¹⁰ que permitirá tornar mais rigorosa a avaliação do VfM de cada projecto, disposto no seu artigo 31º (Decreto-Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto).

Poucos anos depois, em 2003, é aprovado o Decreto-Lei¹¹ específico de regulamentação às PPP's, onde são consagradas as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado em todas as fases de um projecto de Parceria Público-Privada, desde a sua definição até à adjudicação, consumando ainda um acompanhamento global das mesmas.

No entanto, o facto de as PPP's não contribuírem para o agravamento do défice orçamental, e constituírem uma forma de pagamento diluído, acaba por condicionar o papel deste modelo contratual a uma engenharia institucional que conduz à diminuição do escrutínio político sobre a gestão dos dinheiros públicos aumentando o laxismo orçamental (Pereira, 2010).

Em 2004, através do SEC 95, um sistema exaustivo de contabilidade nacional que estabelece uma definição exacta das despesas dos sectores das administrações públicas cujos Estados-Membros devem respeitar, o Eurostat estabelece novas regras no que diz respeito ao enquadramento orçamental. O principal objectivo é o de controlar e verificar a natureza dos investimentos e a sua incidência na dívida pública, considerando a assunção de risco como o factor de definição. Assim, se o Estado for o responsável pela construção e financiamento da obra assumindo os riscos e benefícios durante a fase de exploração a despesa têm incidência na dívida pública e no défice. Se, de outra forma, o parceiro privado assumir os riscos e benefícios relacionados com a propriedade do activo realizando o investimento, o investimento realizado pelo Estado já não tem incidência na dívida pública, apenas afecta o défice.

Sob o Decreto-Lei nº141/2006 de 27 de Julho, foram efectuadas alterações ao anterior Decreto-Lei em vigência, com propósitos de melhoria na articulação técnica e política entre os Ministérios que se envolvem no desenho dos contratos. São ainda

¹⁰ Ver capítulo 3, pp.17

¹¹ Decreto-Lei nº86/2003, de 26 de Abril

aprofundados os mecanismos de partilha de benefícios financeiros a favor do Estado com a inclusão das receitas acessórias no mesmo, e constituídas condições para a minimização da dependência face a consultores externos.

A melhoria de eficiência na gestão dos contratos estava dependente de novas estratégias de orientação e na reavaliação da presença do SEE em determinados sectores. Esta necessidade promoveu a criação do Gabinete de Acompanhamento do Sector Empresarial do Estado, Parcerias e Concessões (GASEPC), em 2007. Este gabinete tinha o objectivo directo de reestruturar as empresas públicas e as funções dos accionistas de Estado, de modo a que a disciplina financeira se tornasse mais rígida e permitisse o acompanhamento da evolução das necessidades financeiras adequando-se aos limites orçamentais das finanças públicas. Tem também um papel especial na padronização dos contratos de gestão pública por intermédio de uma definição de metas quantitativas o que, supostamente, permitiria a possibilidade de responsabilização dos gestores na concretização dos projectos públicos. Assim configurava-se um aumento da pré-disposição dos gestores para um alcance de níveis mais exigentes de eficácia económica (DGTF, 2009).

A transparência e o conflito de interesses nas PPP's começam a ser factores de relevo e discussão na conjuntura nacional quando, em 2008, se manifestam duas situações curiosas de circulação de cargos entre Sector Público e Sector Privado. Primeiro, com o ex-Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Joaquim Ferreira do Amaral, o responsável pela assinatura do contrato entre a Lusoponte e o Estado Português, que toma posse como director da concessionária em 2008. O outro caso, tem os mesmos contornos, e envolve o ex-Ministro das Obras Públicas (mandato entre 1999 e 2001) Jorge Coelho que, em 2008, renuncia ao seu cargo de Conselheiro de Estado para assumir as funções de *CEO* para o grupo Mota-Engil, que marca presença em alguns dos grandes projectos de obras públicas (Moreno, 2010).

O presente ano tem sido marcado pela abertura de inquéritos que visam a aferição das condições em que os projectos PPP (que agora evidenciam os elevados encargos que comportarão às gerações futuras), bem como, pela criação de um diploma que regulamenta as PPP's, através da criação da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projectos, aprovada em Conselho de Ministros em Março.

5.1.1 Sectores de maior aplicação

De acordo com os relatórios produzidos pela Direcção-Geral do Tesouro e das Finanças¹² os sectores de maior incidência são o sector rodoviário, o sector da saúde, o sector do ambiente, nomeadamente nos processos de distribuição das águas e do saneamento básico (com bastante influência do poder local), e o sector energético.

O sector rodoviário está no topo da hierarquia da aplicação destes contratos em Portugal. Por si só, comporta 49% das parcerias existentes abrangendo 13 concessões e 10 subconcessões, e com contratos de duração média de 30 anos. Neste sector teve lugar a celebração do primeiro contrato, em 1992 com o consórcio Lusoponte, sendo posteriormente lançado um programa de SCUT's, auto-estradas sem custos para os utilizadores.

Foi utilizado o esquema de DBFO e em troca as concessionárias receberiam do Estado uma renda, variável em função do tráfego, que garantisse a cobertura dos custos operacionais. Contudo, os contratos não foram precedidos de qualquer avaliação sobre a sua economia, obrigando o Estado, em 2010, a proceder para a renegociação do modelo SCUT. A insustentabilidade dos respectivos projectos acabou por ditar a introdução de um regime de cobrança de portagens reais, a fim de diminuir os encargos plurianuais do Estado.

As parcerias realizadas no sector da saúde dividiram-se em duas vagas de intervenção iniciadas em 2004, com a abertura de um concurso público internacional. Na primeira vaga foram juntos num único contrato duas concessões: uma responsável pela construção e gestão do edifício hospitalar, a outra ficou encarregue da gestão dos serviços clínicos. Este modelo foi considerado inovador, por isso mesmo a primeira aplicação foi feita na base de estudos completamente novos e sem possibilidade de comparação, o que resultou num encargo de 20 milhões de euros para o Sector Público (Sousa, 2009;Moreno, 2011:113).

A segunda vaga difere da primeira no tipo de contrato assinado que já não contempla a criação de duas concessões. O projecto é apenas direccionado para a construção de infra-estruturas por parte do parceiro privado, ficando a gestão dos

¹² DGTF (2009); DGTF (2010); DGTF (2011b)

serviços clínicos a cargo do parceiro público. Está actualmente em aberto um concurso para seis hospitais dos quais apenas dois têm propostas: o Hospital de Todos-os-Santos em Lisboa e o Hospital do Algarve.

Neste sector o grande desvio orçamental encontra-se no projecto relativo ao Centro de Atendimento do SNS, que em 2008 teve de se de debater com uma procura anormal dos seus serviços, justificada pelo surto de Gripe A, e que exigiu uma compensação por parte do Estado à concessão, um exemplo de um risco “força maior” (DGTF, 2010).

Após a recente conclusão do Hospital de Cascais, o Estado já se encontra a renegociar o contrato, (celebrado em 2008), evidenciando as fragilidades de celebração da primeira experiência contratual para o sector da saúde.

No sector da distribuição das águas e saneamento básico existem 58 concessões. O lançamento das concessões é variado, tendo atingido um pico de lançamento de 14 concessões no ano de 2001 (Sousa, 2009:22). Neste sector existe uma influência especial do poder local ficando a base das parcerias inscritas em acordos entre o Estado e as Autarquias. A finalidade geral é a fusão dos sistemas para permitir a agregação de municípios e a criação de economias de escala. Deste modo providenciam-se soluções de exploração e optimização da gestão dos resíduos e há um reforço da capacidade tecnológica, a custos socialmente aceitáveis por todos os utentes (DGTFb, 2011).

O Programa Nacional de Barragens com Elevado Potencial Hidroeléctrico, iniciado em 2008, corresponde a um investimento na ordem dos 3.167M€ e prevê a construção de oito barragens. É uma forte aposta no sector da energia, que como foi dito anteriormente, foi dos sectores onde mais tarde se começou a contratualizar sob este tipo de regime. O Estado assegurou o pagamento dos direitos do uso da água pelos parceiros privados como meio de financiamento para a construção, exploração e manutenção das infra-estruturas das barragens. Daqui resulta um saldo bastante negativo para o parceiro público, uma vez que ainda só recebeu pagamentos na ordem dos 623M€¹³, o que não possibilita de longe a compensação pelo investimento feito até agora. Têm ainda sido promovidos contratos na vertente da mini-produção energética e para o aproveitamento da energia das ondas.

¹³ Valor de referente ao ano de 2008, ver DGTF (2009:17)

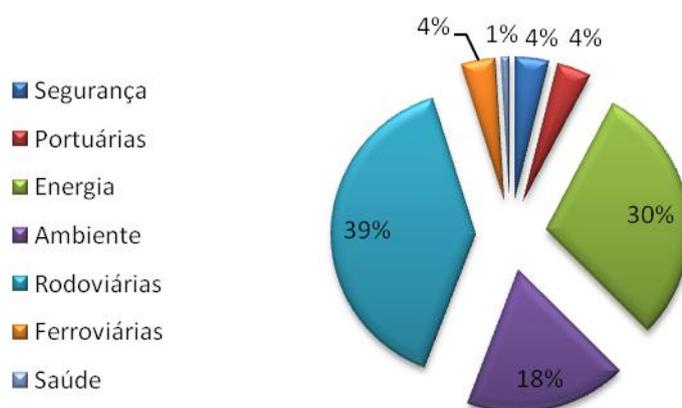
Por último observamos os detalhes relativos ao sector ferroviário, o caso em estudo. Existem apenas três projectos de PPP's no sector, sendo que um deles foi recentemente suspenso devido às imposições do Plano de Estabilidade e Crescimento 2010-2013 (DGTF, 2011b:13). O projecto em causa diz respeito a um investimento na ordem dos 1,359M€ e que comporta a construção de infra-estruturas para um percurso ferroviário de 195Km, que uniria a vila do Poceirão e Caia, troço complementar de um projecto maior extensão que prevê a ligação Lisboa-Madrid.

O financiamento estava previsto ficar dividido em 39% dos custos suportados por financiamento comunitário, 49% de financiamento privado por parte da concessionária ELOS – Ligações de Alta Velocidade, e os restantes 12% a serem da responsabilidade do Estado num prazo entre 2010-13, a fase de construção de infra-estruturas.

Os restantes casos já se encontram concluídos fisicamente e em fase de exploração. As duas PPP correspondem à concessão Fertagus, numa linha ferroviária que une as duas margens do rio Tejo, e a concessão Metro Sul-Tejo, referente a uma rede de metro na margem sul. De natureza semelhante, as duas concessões trouxeram resultados bem diferentes. Mais tarde neste trabalho, analisaremos os factores que poderão ter tido influência nessa diferença de resultados, o que nos projectará para a discussão da sua viabilidade de adjudicação.

Assim, em 2010, a situação nacional de investimento acumulado por sectores estava distribuída do seguinte modo:

Gráfico 5.1 – Repartição do investimento acumulado, por sectores



Fonte: DGTF (2010)

5.2 Apresentação dos casos

5.2.1 Concessionária Fertagus – Travessia do Tejo

O enquadramento deste caso de estudo foi feito mediante a informação disponibilizada pelo Tribunal de Contas na auditoria que realizou ao contrato desta concessão¹⁴.

O concurso público foi ganho pela Concessionária Fertagus – Travessia do Tejo, Transportes, S.A, a 22 de junho de 1999. A empresa tem uma estrutura leve contando com um quadro de 190 trabalhadores, dos quais 37 são maquinistas e 90 operadores comerciais. Os maquinistas podem também ser revisores e desempenhar outras tarefas comerciais.

O serviço concessionado corresponde ao transporte ferroviário de passageiros que compreende as estações de Roma-Areeiro, Entrecampos, Sete Rios, Campolide, Pragal, Corroios, Foros de Amora, Fogueteiro, Coina, Penalva, Pinhal Novo, Venda de Alcaide, Palmela e Setúbal, numa linha com 54Km de extensão. Corresponde ainda à exploração das estações, silos, parques de estacionamento de seis dessas estações, bem como às áreas incluídas nas estações e interfaces. Acresce ainda a Travessia Ferroviária da Ponte 25 de Abril.

O custo inicial do projecto estava estimado em 900 milhões de euros para uma durabilidade de contrato de 10 anos, com possibilidade de extensão até 2019, caso em 2010 houvesse a garantia de que a concessão fosse autossustentável, isto é, garantisse a prestação do serviço sem necessitar de compensações por parte do Estado.

Assim, foi celebrado um contrato de PPP em modalidade de DBFO com o Estado a assumir o risco de tráfego, sob a criação de um modelo de bandas de tráfego cujo preço e tarifa de exploração foram definidos a partir de estimativas de procura. O modelo aceite foi estabelecido nas seguintes condições:

- Banda de referência, a concessionária assumia integralmente as flutuações de tráfego verificadas no âmbito dos limites inferior e superior desta banda, mantendo constante o nível de tarifário a pagar pela utilização da infra-estrutura. Contudo a

¹⁴ TC (2012)

quantia a pagar à REFER¹⁵ poderia variar dentro da banda, de acordo com a circulação dos comboios;

- Banda superior de tráfego, como contrapartida pelo maior volume de tráfego e respectivas receitas, a concessionária compensava a REFER, mas pagava apenas 40% daquele tarifário aplicado ao diferencial de volume de tráfego anula registado entre a banda superior e o limite da banda de referência;

- Banda inferior de tráfego, a concessionária assegurava a viabilidade do projecto. Beneficiaria de uma redução na quantia a pagar pela utilização que faz da infra-estrutura, correspondente à base tarifária média do ano, aplicada ao diferencial de volume de tráfego anual verificado entre o limite inferior da banda de referência e a posição referenciada na banda inferior. Os efeitos de redução desta taxa de utilização da infra-estrutura, em benefício da concessionária, seriam compensados à REFER pelo Estado.

Por último, abaixo do limite inferior da Banda inferior de tráfego, a concessionária tinha o direito de exigir o resgate excepcional da concessão, ou em alternativa, o direito de optar pela renegociação do contrato.

À concessionária ficaram alocados os riscos de exploração do serviço de transporte e o risco de procura.

Do cálculo errado do tráfego de passageiros resultou uma compensação financeira do parceiro público de cerca de 102 milhões de euros repartidos entre taxas de utilização, prestação de serviços, renegociações de contrato, e pressupostos contratuais que não foram cumpridos pelo Estado (nomeadamente no aumento do preço das portagens na Ponte 25 de Abril), que ia contra a lógica de promover a utilização de transportes alternativos ao automóvel prejudicando dos interesses do parceiro privado.

Fazendo uso das condições contratuais, que previam o direito à renegociação face às previsões de insustentabilidade financeira na exploração do serviço, o parceiro privado pede em 2005 a renegociação contratual. Surge a oportunidade de aplicação do Decreto-Lei¹⁶ específico para as PPP, que conduz o parceiro privado responsabilização

¹⁵ Empresa criada em 2004 para exercer funções de gestora da infra-estrutura.

¹⁶ Decreto-Lei nº141/2006 de 27

pelo risco de operação e à partilha dos benefícios de bilheteira. Assim, a nova distribuição de benefícios fica pautada pelos seguintes termos:

- Se a parcela do excedente corresponder até 5% das receitas previstas, são distribuídos 25% para o Estado e 75% para a concessão;

- Se as variações forem superiores a 5% das receitas previstas, são 75% para o Estado e 25% para a concessão e há o abandono das bandas de tráfego e a consequente contratualização da prestação do serviço público. Ainda nas novas condições ficou concedida a liberdade de tarifa balizada. A concessão aumentou, anualmente, o tarifário cumprindo um intervalo de 5% real.

A imprevisibilidade dos custos aumentarem ou dos proveitos serem mais baixos passa a ser um risco assumido pelo operador, e ficou ainda definida a venda do material circulante ao Estado. Esta primeira renegociação permitiu equilibrar os custos de operação e corrigir as falhas de um sistema baseado numa sobrestimação da procura.

A segunda renegociação ocorre em 2010 e estava prevista no contrato inicial, sendo decisiva para a prorrogação do mesmo até 2019. Esta prorrogação foi concretizada, pois a Fertagus consegue assumir uma posição de empresa de capitais privados que realiza serviço público de qualidade, pagando à REFER uma taxa sobre a utilização das infra-estruturas sem ter de recorrer a compensações do Estado.

Introduzem-se ainda regimes de penalização mais severos, de forma a motivar a manutenção da qualidade de serviços e são feitas novas alterações na partilha de *upsides* de bilheteira, que concede ao Estado 75% do excedente do valor previsto para o modelo de financiamento de cada ano.

O acompanhamento do contrato foi levado a cabo pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres (IMTT) na monitorização das condições de segurança, operacionalidade, eficiência, conforto e pontualidade. A Inspeção-Geral de Finanças assumiu a fiscalização dos aspectos económicos e financeiros, tendo obtido uma recomendação positiva por parte do Tribunal de Contas, para a validação da prorrogação de contrato, que classificou esta PPP como sendo uma “boa prática” da aplicação do modelo.

As previsões de futuro da concessão apontam para que as receitas de bilheteira obtidas e a exploração das interfaces permitam à concessão uma entrega de valores ao Estado na ordem dos 965mil euros em 2017, 1M e 428mil euros em 2019.

5.2.2 Concessionária Metro Sul-Tejo

O projecto de concessão com a Metro Sul-Tejo foi desenvolvido sobre o objectivo de proporcionar aos utentes uma ligação ferroviária entre os concelhos de Almada, Seixal e Barreiro. O projecto foi concretizado sob as condições de regime de PPP na modalidade de DBFO, ficando a concessionária responsável pela construção, operação, financiamento e manutenção de material circulante do empreendimento da Rede de Metropolitano Ligeiro da Margem Sul do Tejo.

Na primeira fase realizou-se a construção de três linhas de metro entre: Corroios e Cacilhas, Corroios e Pragal, Cacilhas e a Universidade com possibilidades de futuras extensões entre Corroios e Fogueteiro, e numa última fase, até ao Barreiro.

Além da concessionária, tiveram parte activa na execução de trabalhos, as Câmaras Municipais do Seixal e de Almada, através da integração de um Plano de Requalificação do Espaço Canal. O contrato teve início em Dezembro de 2002, três anos após o primeiro contrato PPP no sector, e com a duração de 30 anos.

Após a realização dos estudos que antecedem a validação do projecto, o investimento foi considerado economicamente inviável e só possível através de apoios especiais do Estado.

A concretização do negócio foi avante pelo argumento da necessidade de providenciar aos cidadãos uma resposta às suas necessidades quotidianas (TC, 2011).

Os transportes públicos, nomeadamente comboios ou redes de metropolitano, são uma actividade económica, mas também de serviço social, que constitui um monopólio natural, não podendo ser geridos competitivamente. A razão que leva os investidores privados a adquirir bens públicos aparentemente ineficientes é porque o Estado elimina ou reduz a sua exposição ao risco (Judt, 2010).

Por estas razões, os argumentos de eficiência não se devem restringir a questões de custos, mas ainda incluir os benefícios sociais que podem advir de uma boa relação de custos de oportunidade (McQuaid, 2000).

A partilha de riscos contratada definiu que o Estado assumisse, mais uma vez, o risco de tráfego e os riscos inerentes a “forças de causa maior”, ficando a concessionária com responsabilidades sobre os riscos de operação.

O investimento inicial previsto era para cerca de 265 milhões de euros. A divisão do montante seria feita em 68% do valor financiado pelo Estado, 5% pela Administração, 26% suportados pelo FEDER e o restante (55 milhões de euros) pelo privado para material circulante e equipamentos de bilhética.

Em 2011, cinco anos depois do início da contratação, os encargos com o projecto já ascendiam aos 370 milhões de euros resultado de atrasos nas obras, nas validações dos projectos, e mais uma vez, devido a erros de previsão de tráfego¹⁷, componente que levou o Estado a compensar a concessão em cerca de 5 milhões de euros anuais até à data.

O contrato foi influenciado também por riscos de regulação, decorrentes das várias alterações de vigência política que se converteram numa renegociação que durou cerca de três anos e impôs uma compensação de 77,5 milhões de euros, com o projecto a entrar em vigor apenas em 2006.

Sendo que a afectação de riscos foi feita alocando ao Estado o risco de tráfego, e estando já vigentes as novas normas de classificação de investimento e incidência nas finanças públicas por parte da Comissão Europeia (2004), todo o investimento público realizado foi contabilizado para a despesa pública.

Os desvios encontrados nos dois casos tomam a seguinte forma:

Fig. 5.1 – Comparação de encargos entre concessão Fertagus e Metro Sul-Tejo

	Fertagus	Metro Sul-Tejo
Investimento inicial total previsto (em euros):	900 milhões	265 milhões
Compensações até 2011:	102 milhões	101 milhões
Até ao final do contrato:	0€	7/8 milhões anuais

Fonte: TC (2011); TC (2012)

¹⁷ Para uma estimativa de 80mil passageiros, a realidade dos passageiros não foi além dos 35mil.

5.3 Aplicação Modelo Khanom

Num primeiro olhar sobre os dados quantitativos anteriormente apresentados, pode cair-se facilmente na tentação de questionar os benefícios das mencionadas contratações e na escolha do modelo. Aplicando agora a nossa estratégia de investigação, far-se-á a comparação das vantagens argumentadas a nível teórico e os resultados obtidos na aplicação real das PPP's no sector ferroviário português.

A primeira dimensão de análise diz respeito à governança e tem um enfoque a nível organizacional. A partilha de risco entre os parceiros é dos factores mais decisivos para o sucesso da aplicação de um regime de PPP. O risco nuclear do projecto deve pertencer ao parceiro privado em troca da oportunidade da exploração do serviço público, que por vezes até será uma situação de monopólio (como são os casos apresentados). A complexidade e a grandiosidade dos casos de estudo não permitem que haja concorrência de igual para igual, apenas alternativas. Assim, nos casos em estudo não podemos considerar ter sido aproveitada a vantagem da partilha de risco, pois em ambos se verifica que o Estado teve de assumir o risco de tráfego, o risco nuclear do sector dos transportes. Com a concessão Fertagus os erros de estimativa na previsão de tráfego levaram à renegociação do contrato por iniciativa da concessão. A concessão Metro Sul-Tejo estava favorecida por uma condição especial: o facto de, logo à partida, ser dada como insustentável, leva o Estado a assumir o risco de tráfego sob pena de não encontrar um parceiro com disposição suficiente para fazer o investimento inicial que permitiria a provisão das infra-estruturas, impossível fora de um contexto de parceria. Esta “subordinação” resulta ainda numa compensação anual do Estado à concessionária até que seja novamente renegociado o contrato e ajustados os cálculos de tráfego.

A reestruturação do serviço público e a provisão de serviços são vantagens validadas nos dois casos, uma vez que, o desenvolvimento destes trajectos ferroviários passa a constituir uma alternativa de locomoção até antes inexistente e permite a intervenção de activos privados num sector que conhecia apenas os modelos de gestão do sector público.

Pode dizer-se ainda, relativamente às vantagens de manutenção de contratos de longo termo, que esta é uma vantagem conseguida nos dois casos. Se considerarmos a insustentabilidade inicial dos projectos, seria lógico prever o abandono do parceiro

privado uma vez que a criação de valor estava comprometida. A responsabilidade de um vínculo contratual tão longo promoveu a renegociação permitindo ao Estado manter o seu “dever” de oferta de serviços públicos e permitiu ao parceiro privado beneficiar das compensações remuneratórias quando as receitas não cobrem os custos de operação.

Fig. 5.2 – Verificação das vantagens associadas à dimensão de governança

	Concessão Fertagus	Concessão Metro Sul-Tejo
Governança:		
- Partilha de risco	X	X
- Reestruturação do serviço público	✓	✓
- Contratos de longo-termo	✓	✓
- Providência de bens e serviços	✓	✓

Fonte: Khanom (2009); TC (2011); TC (2012)

Em matéria da dimensão financeira as questões são um pouco mais sensíveis. Em teoria verificámos que outra das grandes vantagens seria a redução de pressão orçamental, pois o esforço de financiamento para a construção das infra-estruturas passaria a ser alocado ao parceiro privado. De facto, em ambos os casos, a disponibilização das infra-estruturas só podia ser conseguida através de financiamento privado, como aconteceu. O que não estava previsto seriam os encargos com as renegociações contratuais e com as compensações remuneratórias que mais tarde ocorreram. Consideramos então que esta vantagem não foi totalmente satisfeita, pois os encargos representados em ambos os casos, foram para o Estado, tremendamente agressivos quando enquadrados na despesa pública.

Já referidas as fragilidades financeiras de que ambos os projectos estavam revestidos, só consideramos a criação de VfM no caso da concessão Fertagus. Esta distinção baseia-se na capacidade que a concessionária atinge em 2011 onde toma o estatuto de autossustentável, isto é, consegue, através dos seus modelos de operação, continuar a exploração do serviço público sem recorrer a compensações do parceiro público. O mesmo não se verifica com a concessão Metro Sul-Tejo que não se prevê que deixe de depender do apoio público para a manutenção do serviço que explora.

Vamos ainda validar os benefícios de abertura a novos mercados. Por exemplo, a aquisição de material circulante teve origem essencialmente fora do mercado nacional.

A complexidade dos projectos implicou o recurso a vários sectores, a vários mercados e proporcionou a contratação de vários técnicos especializados para trabalhar com este tipo de transporte. Podemos ainda fazer corresponder a esta vantagem a possibilidade de exploração de rendas dos estabelecimentos comerciais nas estações construídas, a construção de parques pagos, a utilização de espaços para publicidade e as mais variadas formas de negócio que nascem desta dinâmica de economia de escala.

Fig. 5.3 – Verificação das vantagens associadas à dimensão financeira

	Concessão Fertagus	Concessão Metro Sul-Tejo
Financeira:		
- Redução da pressão orçamental	X	X
- Criação de <i>Value for Money</i>	✓	X
- Aproveitamento de recursos	✓	X
- Abertura a novos Mercados	✓	✓

Fonte: Khanom (2009); TC (2011); TC (2012)

Do ponto de vista do desenvolvimento avaliamos a maximização dos modelos de gestão como uma vantagem adquirida com a concessão Fertagus, mas insuficiente no projecto da concessão Metro Sul-Tejo, isto porque, no primeiro caso, ficou patente a evolução das técnicas de gestão que passaram o projecto de uma posição de insustentabilidade para uma confortável posição de autossuficiência, justificando financeiramente o investimento concretizado.

No que toca à comunicação entre actores também se verifica uma melhor prestação da parte da concessionária Fertagus. À medida que aumentaram as dificuldades de sustentabilidade do projecto, toma a iniciativa de pedir a renegociação de contrato e procedeu a uma revisão de cálculos e outras situações que prejudicavam o funcionamento da parceira. No caso MTS, houve lugar a uma renegociação que se prolongou por três anos, implicando grosseiros montantes de compensações remuneratórias a serem feitas pelo Estado e demonstrando as fragilidades no relacionamento entre os dois parceiros.

O desenvolvimento regional é uma componente que validamos com pouca margem para dúvidas. Obstante dos indicadores de sustentabilidade dos projectos, a verdade é que a construção de infra-estruturas, na área dos transportes e não só, traz sempre mais-valias às regiões que afecta. O apoio dos governos locais às economias

locais funciona melhor quando a política industrial é descentralizada e construída em torno de Parcerias Público-Privadas, pois facilita o ganho na eficiência e na flexibilidade (Schmitz, 2005).

Facilitando a mobilidade de pessoas e mercadorias, aproximando regiões mais isoladas e oferecendo mais alternativas aos habitantes, os dois projectos reflectiram, claramente esta vantagem. Para a concessionária MTS a avaliação é mais positiva, pois promoveu também um Plano de Requalificação do Espaço Canal, intensificando o grau de desenvolvimento regional através de uma estratégia que resulta da adjudicação desta PPP, e envolvendo de maneira mais profunda três Câmaras Municipais.

Fig. 5.4 – Verificação das vantagens associadas à dimensão de desenvolvimento

	Concessão Fertagus	Concessão Metro Sul-Tejo
Desenvolvimento:		
- Maximização dos modelos de gestão	✓	x
- Comunicação entre actores	✓	x
- Desenvolvimento regional	✓	✓

Fonte: Khanom (2009); TC (2011); TC (2012)

Embora seja a dimensão de menor impacto, também a semântica pode ter um papel importante na contratação em regime PPP. Sobre os casos em estudo não podemos perceber todas as componentes enumeradas pelo modelo de Khanom. À data de assinatura dos contratos as PPP's, no contexto nacional, ainda estavam numa fase muito prematura da sua implementação, existindo ainda poucos resultados dos projectos até então realizados. Apenas nos poderemos cingir à vantagem geral que recai sobre todos os tipos de PPP, que é a mais fácil aceitação da palavra “parceria”, em confronto directo com uma conotação mais negativa tendencialmente atribuída à palavra “privatização”.

Fig. 5.5 – Verificação das vantagens associadas à dimensão semântica

	Concessão Fertagus	Concessão Metro Sul-Tejo
Semântica:	✓	✓

Fonte: Khanom (2009); TC (2011); TC (2012)

Capítulo 6

6.1 Conclusão

Na definição geral de PPP's não existe um conceito único, devido à diversidade de finalidades a que pode responder e ainda à pluralidade de perspectivas sobre as suas vantagens e desvantagens, intensamente definidas pelo modo como são desenhados os contratos.

Com maior incidência nos sectores dos transportes, da saúde e, mais recentemente, no sector das energias, tornaram-se um método amplamente utilizado para fornecer infra-estruturas e serviços públicos.

A escolha de um parceiro privado para um projecto PPP está intrinsecamente dependente da capacidade de criação de VfM, em situação de concorrência entre parceiros privados. O modelo de financiamento mais comum é o *Project Finance Initiative* que prevê a criação de uma SPV para garantir fundos para o investimento inicial, que posteriormente serão retornados através do *cash flow* libertado na exploração do projecto.

O desenvolvimento de cada projecto deve ser precedido de uma identificação e classificação de todos os riscos susceptíveis de afectar desempenho económico, por a capacitar os agentes de actuar sobre as suas probabilidades de acontecimento. Porém, normalmente quando há problemas graves, a alocação desses riscos é quase sempre feita ao parceiro público.

Portanto, os princípios de eficácia de uma contratação em regime de PPP são determinados pela realização de estudos rigorosos na avaliação do VfM dos projectos apresentados, assegurando o modelo de partilha de risco mais adequado, completando assim a primeira fase de planeamento. A fase de contratação deve seguir o conjunto de estudos técnicos realizados para fazer a selecção do parceiro privado. Será, finalmente, completo todo o processo de desenvolvimento da parceria, quando se inicia a gestão do contrato com a disponibilização da infra-estrutura ou serviço e a monitorização do contrato. Também aqui podem, por ventura, ter lugar algumas renegociações a fim de corrigir situações não contempladas no contrato inicial.

Os argumentos favoráveis à aplicação de contratos em regime de PPP são, principalmente, a aceleração na provisão de infra-estruturas, a capacidade de criação de

valor na exploração de um serviço público (através de modelos de gestão do sector privado), a cooperação entre sector público e privado e as possibilidades de desenvolvimento regional.

Questões como a desorçamentação e a excessiva utilização das PPP são os factores mais críticos do modelo, aliadas ainda às situações de fragilidade contratual. Estas situações são provocadas, na sua maioria, pela dificuldade na previsão dos efeitos a longo prazo e pela má estimativa no estabelecimento de cláusulas.

A onda de privatizações, que se manifestou nos anos 90, está ligada às alterações da orientação política conferidas pela entrada de Portugal na antiga Comunidade Europeia. Este período foi determinante na concretização da União Económica Monetária entre os Estados-Membros, através dos critérios de convergência assinados em Maastricht.

No contexto nacional, os maiores sectores de aplicação das PPP são o sector rodoviário, nomeadamente na construção de auto-estradas, o sector dos transportes com o fornecimento de infra-estruturas, o sector da saúde na construção e gestão de edifícios hospitalares, e finalmente, os sectores do ambiente e da energia na produção e distribuição de recursos.

Nos vários contratos celebrados verificam-se as inúmeras fragilidades das competências técnicas do Sector Público nas negociações com o privado. Tais fragilidades reflectem-se pelo elevado número de renegociações de que estes contratos foram alvo, resultante de uma má gestão da alocação dos riscos. A inexistência de legislação adequada no “período *boom*” das PPP em Portugal, bem como, a inexistência de uma agência própria de gestão para o efeito são factores intimamente ligados à desorçamentação do Sector Público.

O sector ferroviário português tem em execução dois contratos de PPP: a concessão Fertagus e a concessão Metro Sul-Tejo.

Aplicando a comparação, entre o modelo referente às vantagens teóricas associadas às PPP e os casos reais de aplicação das mesmas no sector ferroviário, a sustentabilidade do projecto e a comunicação entre os actores são os factores de distinção entre os dois projectos.

A concessão Fertagus destaca-se pela iniciativa de pedir a renegociação contratual e ter cedido em alguns parâmetros da contratação a favor do Estado. A cooperação entre agentes, na prossecução de um contrato mais equilibrado, acabou por

levar um projecto, que beneficiava de apoios do Estado para a manutenção dos serviços, a uma confortável posição de autossustentabilidade atingida dez anos após a celebração do contrato.

Na concessão Metro Sul-Tejo, o não cumprimento do contrato por parte do Estado, levou ao pagamento de avultadas compensações remuneratórias, dando ênfase, mais uma vez, à importância dos excessivos optimismos nas estimativas de procura.

Contudo, e segundo o modelo de Khanom, no sector ferroviário verificamos que os benefícios sociais são superiores às perdas efectivas. Sem as PPP, o Estado não teria capacidade de comportar os elevados investimentos iniciais necessários e esperar pelo retorno do seu investimento através da exploração do serviço, ficando extremamente limitadas as suas capacidades de provisão bens e serviços necessários à colectividade.

Podemos avaliar a importância do papel das PPP na afectação de recursos pelo destaque evidente nas várias Instituições nacionais e europeias. Este reconhecimento está patente nas preocupações de adaptação da legislação e produção de documentos de apoio ao contexto específico das Parcerias Público-Privadas.

A ideia de PPP como instrumento de desenvolvimento não pode apenas considerar os resultados financeiros. Enquanto a sociedade se orientar sob a ideologia de um Estado Social, que tem a obrigação de zelar pela satisfação das necessidades essenciais dos indivíduos, as PPP's não podem ser vistas apenas pela perspectiva da sua eficácia financeira, mas sim pelos benefícios sociais que proporciona. Aquilo que é posto em causa no âmbito das Parcerias Público-Privadas não é a viabilidade do modelo, mas sim a capacidade de tomada de decisão a nível do investimento público.

Independentemente das virtudes relativas ao modelo continuam a ser fortes os argumentos que defendem o seu esgotamento. Melhorar o processo de negociação e gestão das PPP pode ser o passo decisivo na mudança das perspectivas acerca do modelo como instrumento de políticas públicas. A análise de experiências a que nos propusemos neste trabalho trouxe algumas reflexões que poderiam funcionar nesse sentido.

A adequação da alocação de riscos é o ponto fundamental desta mudança. Tem sido feita em proporção exagerada para o lado do Estado o que resultou em altos encargos orçamentais, comprometendo as gerações futuras. Implícita nesta melhoria está a necessidade de fazer uma aposta mais convicta na formação dos técnicos e

desenvolver as capacidades negociais do Estado, evitando que o decisor político tenha de entrar em disputas que afectem a disponibilização do serviço.

O estabelecimento de um tecto máximo de compensações seria também uma medida de sucesso, no sentido da redução do número de renegociações contratuais que terminam com um agravamento dos encargos públicos. As renegociações são quase inevitáveis, mas o desempenho do Estado nestes processos poderia melhorar.

Outro dos aspectos muito relevante para a melhoria da aplicação deste modelo é relativo à questão da transparência. Os documentos produzidos pela DGFT e pelo Tribunal de Contas demonstram a leviandade de abordagem sobre o tema e a (falta) de preocupações no objectivo de esclarecimento da população, uma vez reconhecidas as características inter-geracionais que todo o processo de PPP envolve. Deve ser promovida uma relação de maior cooperação, também com os órgãos de comunicação, de forma a impor uma maior transparência e mitigar o contínuo desgaste que os actores políticos têm sofrido.

A recentemente criada Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) foi um enorme passo na intenção de clarificar uma estratégia de desenvolvimento orientada para a cultura de “boas práticas” na gestão pública.

Com a criação deste controlo centralizado para a preparação, lançamento, gestão e acompanhamento dos processos PPP, e com tarefas também no domínio do apoio técnico ao Governo e às Entidades públicas na gestão dos contratos, espera-se que o Estado assuma um papel decisivo na criação de eficiência para futuros projectos neste regime. Como meios para o alcançar terá de se basear nas aprendizagens conferidas pelas contratações vigentes, numa óptica de atingir melhorias ao nível do rigor na preparação e lançamento dos projectos, dando um enfoque à comportabilidade orçamental numa tendência que permita libertar receitas em vez dos tradicionais encargos para o Estado.

6.2 Bibliografia

Allard, G. e Amanda Trabant (2007), “Public-Private Partnerships in Spain: Lessons and Opportunities”, *International Business & Economics Research Journal*, wpp:07-10, (Online).

Disponível em: http://latienda.ie.edu/working_papers_economia/WP07-10.pdf.

Becker, D. (1998), “As necessidades e finalidades dos projetos regionais de desenvolvimento local”, *Estudo e Debate*, V.11 N°1, (Online).

Disponível em:

http://www.univates.br/files/files/univates/editora/arquivos_pdf/estudo_debate/v11_n1_2004/Necessidades_e_Finalidades_dos_Projetos_Regionais.pdf.

Bobbio, N., et all (2004), *Dicionário de Política*, I/II (5) Brasília, Universidade de Brasília.

Bult-Spiering, M. e Geert Dewulf (2003), *Public Private Partnerships: focus on interaction*, Oxford, Blackwell Pub.

Carvalho, R. (2008), *Parcerias – Como criar valor com a Internacionalização*, Lisboa, Bnomics.

Campos, P. (2005), *Comparador Público Privado no Sector das Águas em Portugal*, Dissertação de Mestrado em Economia Política da Energia e do Ambiente, Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão.

Comissão Europeia (2000), *O ABC do Direito Comunitário*, Bruxelas, Comissão Europeia, (Online).

Disponível em:

http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_documentation/02/txt_pt.pdf.

Comissão Europeia (2003), *Guidelines for successful Public Private Partnerships*, Bruxelas, Comissão Europeia, (Online).

Disponível em:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf.

Comissão Europeia (2004), *Livro Verde: Parcerias Público-Privadas e o Direito Comunitário em Matéria de Contratos Públicos e Concessões*, Bruxelas, Comissão Europeia, (Online).

Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/>.

DGTF (2008), *Relatório sobre Parcerias Público-Privadas e Concessões: Relatório 2008*, Lisboa, Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

Disponível em:

http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorio_PPP_2008.pdf

DGTF (2009), *Parcerias Público-Privadas e Concessões: Relatório 2009*, Lisboa, Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

Disponível em:

http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/Relatorio_PPP_2009.pdf.

DGTF (2010), *Relatório sobre Parcerias Público-Privadas, Relatório 2010*. Lisboa, Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

Disponível em:

http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/2010/Relatorio_PPP_2010.pdf.

DGTF (2011a), *Sector empresarial do Estado: Relatório 2011*, Lisboa, Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

Disponível em:

http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/Relatorios/2011-Boletins_Trim/Relatorio_SEE_2011.pdf

DGTF (2011b), *Boletim Informativo sobre Parcerias Público-Privadas: 4º Trimestre 2009*, Lisboa, Direcção-Geral do Tesouro e das Finanças.

Disponível em:

http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/GASEPC_Boletim_Info_PPP_4T11_13Fevereiro.pdf.

Damjanovic, D., et. All, (2011), *Public Private-Partnerships: Successes and failures in Central and South Eastern Europe*, Budapest, Open Society Foundations.

Disponível em:

http://lgi.osi.hu/publications/2011/420/Peteri_PPP_proof_final.pdf.

Finnerty, J. (1999), *Project Finance*, New York, John Wiley & Sons, INC.

Figueiredo, S., (2009), *As Parcerias Público-Privadas e a Sustentabilidade das Finanças Públicas*, Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE.

Firmino, S., (2011), *Os novos arranjos institucionais na governança pública*, Sociologia On-line, Nº2 – Abril, (Online).

Disponível em:

http://revista.aps.pt/cms/files/artigos_pdf/ART4dc40f3ee8b26.pdf .

Freire, A. (2006), *Esquerda e Direita na Política Europeia: Portugal, Espanha e Grécia em perspectiva comparada*, Lisboa, ICS.

Grimsey, D. e Mervin Lewis (2002), “*Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects*”, *International Journal of Project Management*, (20), pp.108-118.

Grimsey, D. e Mervin Lewis (2007), *Public Private Partnerships and Public Procurement*, *Agenda: A Journal of Policy Analysis and Reform*, V. 14, Nº.2, pp.171-188, (Online).

Disponível em: <http://epress.anu.edu.au/wp-content/uploads/2011/06/14-2-A-7.pdf>.

Gomes, C. (org) (2007), *Parcerias Público-Privadas e justiça. Uma análise de diferentes experiências*, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra - Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.

Hood, C. (1991), “*A Public Management for all seasons*”, *Public Administration Review*, vol. 68, pp.3-19, (Online).

Disponível em:

http://kmi.ttu.ee/upload/File/T88_Tervishoiuettev6ttes/T88_tervishoiuettev6ttes_public_management.pdf.

Khanom, N. (2009), “*Conceptual issues in defining public private partnerships*”, comunicação apresentada no âmbito da *Asian Business Research Conference*, World Academy of Social Science, 2009, Bangladesh, (Online).

Disponível em: <http://www.wbiconpro.com/14%5b1%5d.-Nilufa.pdf>.

Kjear, A. (2004), *Governance*, Cambridge, Polity Press.

Klijn, E., et all (2007), “*Public-Private Partnership: a Two-Headed Reform. A comparison of PPP in England and the Netherlands*”, em Christopher Pollitt, Sandra van Thiel e Vicent Homburg (org.), *New Public Management in Europe. Adaptation and alternatives*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave McMillan.

Korbi, W. (2000), “Welfare States, Economic Growth, and Scholarly Objectivity”, *Challenge*, Vol. 43 N.º 2, 49-66.

Judt, T. (2010), *Um tratado sobre os nossos actuais descontentamentos*, Lisboa, Edições 70.

Linder, S. (1999), “Coming to terms with the Public-Private Partnership: a grammar of multiple meanings”, em Darrin Grimsey e Mervin Lewis (orgs), *The economics of Public-Private Partnerships*, UK/USA, The International Library of Critical Writings in Economics.

Luskin, R. (1990), “Explaining Political Sophistication”, em *Political Behavior*, No.4 Vol. 12, pp.331-361.

Marques, R. e Duarte Silva (2008), “As Parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e Recomendações” *Polytechnical Studies Review*, 2008 VI 10, pp. 33-50, (Online)

Disponível em: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n10/n10a03.pdf>.

Martins, A. (2010), “As Parcerias Público-Privadas no sector das energias renováveis: O caso da energia eólica”, Dissertação de Mestrado em Engenharia Civil, Lisboa, Instituto Superior Técnico.

Mendes, H. (2008), “O caos normal do Estado social num mundo em globalização”, em Ruy Llera Blanes, et all. (org.), *Globalização no Divã*, Lisboa, Tinta da China: Lisboa.

McQuaid, R. (2000), “The Theory of Partnerships - Why have Partnerships?”, em Osborne (org.), *Managing public-private partnerships for public services: an international perspective*, London, Routledge.

Moreno C. (2010), *Como o Estado gasta o nosso dinheiro*, Lisboa, Leya

Padova, A. (2010), “Public-Private Partnerships: Why, Where, When, and How”, em *Library of Parliament*, N.º2010-18E, (Online).

Disponível em: <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2010-18-e.pdf>.

Pasquino, G. (2005), *Sistemas políticos comparados*, Cascais: Principia

Pereira, P. (2012), *Portugal: Dívida Pública e Défice Democrático*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Pollitt, C. (1990), *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*. Oxford, Basil Blackwell

Osborne, S. (2000), *Public Private Partnerships. Theory and Practice in international perspective*, London, Routledge.

Rocha, J. (2011), *Gestão Pública: Teorias, modelos e prática*, Lisboa, Escolar Editora.

Santos, J. (2010), *Economia Pública*, Lisboa, ISCSP

Santos, T. (2006), *A Transferência de Risco em PPP*, Dissertação de Mestrado em Gestão e Estratégia Industrial. Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão - Universidade Técnica de Lisboa.

Savas, E. (2000), *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York, Seven Bridges Press.

Schmitz, H. (2005), “Aglomerações produtivas locais e cadeias de valor: como a organização das empresas influencia o aprimoramento produtivo” em José Cassiolato e Helena Lasters (orgs.), *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política*, Rio de Janeiro, Editora UFRJ/Contraponto.

Sousa, S. (2009), *O uso de parcerias público-privadas em Portugal para a construção de infra-estruturas de distribuição de água e saneamento básico, rodoviárias e de saúde*, Dissertação de Mestrado em Gestão, Lisboa, ISCTE.

Sousa, L. (2011), *Corrupção*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Tribunal de Contas (2001), *Auditoria ao acordo global celebrado entre o Estado e a Lusoponte*, Relatório nº 47, Lisboa, Tribunal de Contas, (Online).

Disponível em: http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2001/47-2001v1.pdf.

Tribunal de Contas (2003), *Auditoria às concessões Rodoviárias em regime de portagem SCUT*, Relatório nº 14, Lisboa, Tribunal de Contas, (Online).

Disponível em: http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2003/14-2003.pdf.

Tribunal de Contas (2006), *Controlo Externo das Parcerias Público-Privadas (A Experiência Portuguesa)* Lisboa, Tribunal de Contas, (Online).

Disponível em:

[www.tribunaiscplp.gov.br/.../Portugal/TemaII-TCPortugal\[1\].doc](http://www.tribunaiscplp.gov.br/.../Portugal/TemaII-TCPortugal[1].doc)

Tribunal de Contas (2008), *Linhas de orientação (guidelines) e procedimentos para o desenvolvimento de auditorias externas a PPP*, Lisboa, Tribunal de Contas, (Online).

Disponível em: <http://www.tcontas.pt/pt/actos/manual/LinhasOrientaPPP.pdf>.

Tribunal de Contas (2011), *Auditoria ao contrato de concessão Metro Sul-Tejo*, Relatório nº12, Lisboa, Tribunal de Contas, (Online).

Disponível em: http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2011/2s/audit-dgtr-rel022-2011-2s.pdf.

Tribunal de Contas (2012), *Auditoria ao contrato de concessão Fertagus*, Relatório nº 11, Lisboa, Tribunal de Contas, (Online).

Disponível em: http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2012/2s/audit-dgtr-rel011-2012-2s.pdf.

Yescombe, E. (2002), *Principles of Project Finance*, Oxford, Academic Press.

Legislação:

Decreto-Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto

Decreto-Lei nº86/2003, 26 de Abril

Decreto-Lei nº141/2006 de 27 de Julho

Decreto-Lei nº18/2008 de 29 de Janeiro