



**Universidade do Minho**  
Escola de Economia e Gestão

**Parcerias Público-Privadas em Portugal:  
Accountability, Modelos e Motivações  
Subjacentes**

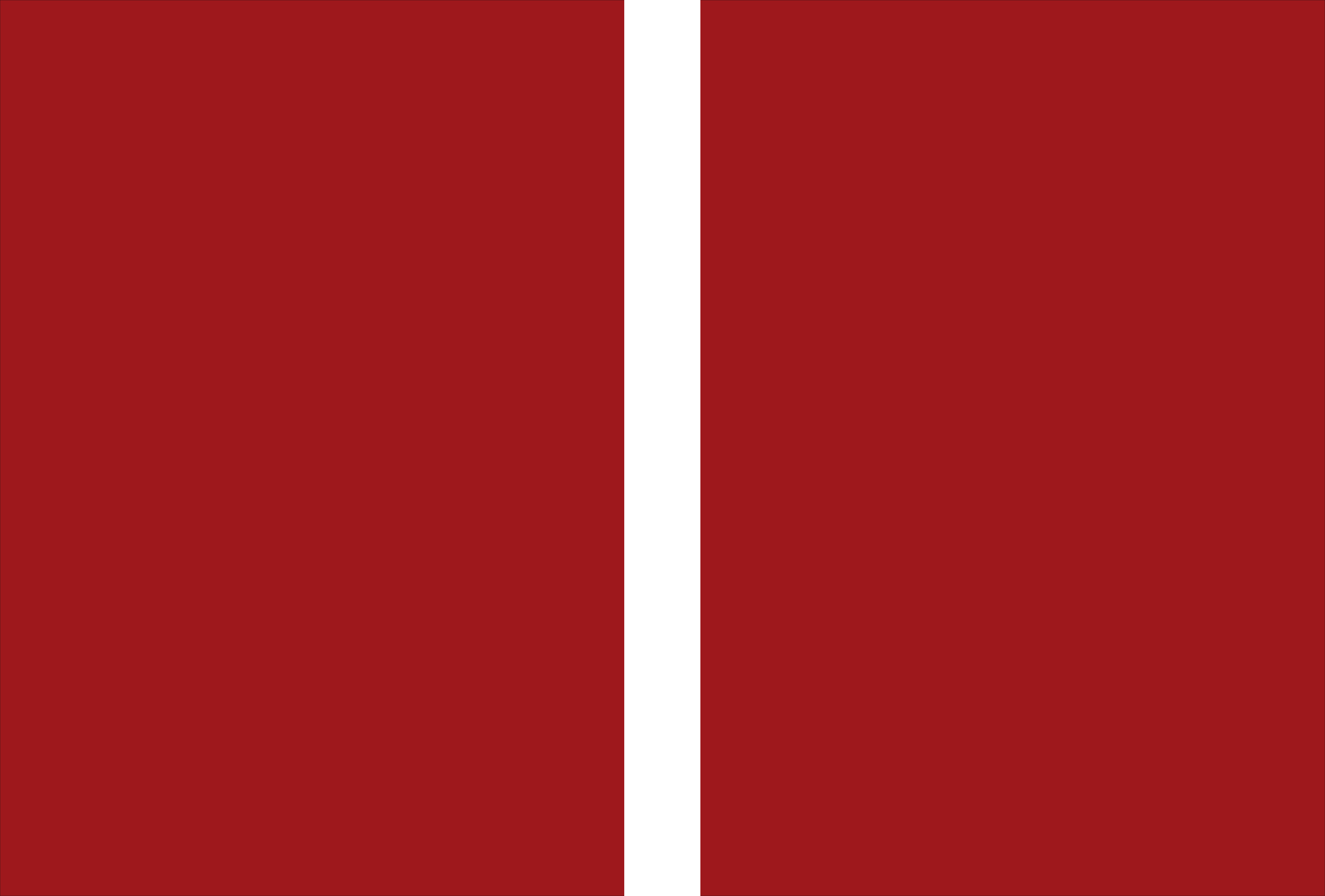
Sandra Isabel Rasteiro Firmino

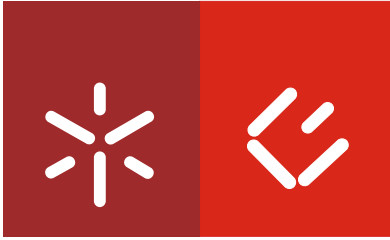
Sandra Isabel Rasteiro Firmino

**Parcerias Público-Privadas em Portugal:  
Accountability, Modelos e Motivações  
Subjacentes**

UMinho | 2014

julho de 2014





**Universidade do Minho**

Escola de Economia e Gestão

Sandra Isabel Rasteiro Firmino

**Parcerias Público-Privadas em Portugal:  
Accountability, Modelos e Motivações  
Subjacentes**

Tese de Doutoramento em Ciência da Administração

Trabalho realizado sob a orientação da

**Professora Doutora Sílvia Maria Vale Mendes Camões**

## DECLARAÇÃO

**Nome:** Sandra Isabel Rasteiro Firmino

**Endereço eletrónico:** sfirmino@iscsp.ulisboa.pt

**Número do Bilhete de Identidade:** 11289204

**Título da Tese:** Parcerias Público-Privadas em Portugal: *Accountability*, Modelos e Motivações Subjacentes

**Orientadora:** Professora Doutora Sílvia Maria Vale Mendes Camões

**Designação do Doutoramento:** Tese de Doutoramento em Ciências da Administração

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA TESE APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE.

Universidade do Minho, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_



## AGRADECIMENTOS

Este trabalho é o culminar de um longo processo, no qual tenho que salientar o envolvimento e o contributo de um amplo conjunto de pessoas e entidades, às quais é merecida a menção e o agradecimento.

Começo por exprimir o meu reconhecimento ao corpo docente do doutoramento em Ciências da Administração, que tanto concorreu para a minha formação. Ao Professor António Tavares, agradeço toda a disponibilidade que demonstrou enquanto Presidente do doutoramento e, sobretudo, o contributo que me deu em parte da revisão da literatura, após a discussão do projeto. Manifesto a minha gratidão em especial à minha orientadora, Professora Sílvia Mendes Camões, que me acompanhou, incentivou e estimulou no percurso do conhecimento. No ISCSP, gostaria de agradecer ao Professor João Bilhim, coordenador da área científica da Administração Pública, e alguns colegas do corpo docente, com os quais, ao longo dos anos, tenho trocado experiências e partilhado a atividade docente.

Depois, gostaria de agradecer a todas as entidades e indivíduos que colaboraram na investigação na condição de entrevistados ou no acesso à informação. Em particular, saliento todo o empenho e disponibilidade de António Sequeira da CAF, de João Afonso da CCDR, dos técnicos da CML, de Macário Correia, ex-Presidente da CMF, de Alberto Moreno, ex-Presidente do InIR, e de Rui Manteigas da EP.

Por fim, o meu profundo agradecimento aos amigos e familiares que me têm acompanhado no percurso de vida. Ao David, meu companheiro, que me deu fôlego, força e motivação para ir ultrapassando todas as tristezas e obstáculos. Aos meus pais e irmã, que fizeram de mim o que sou, recanto de conforto e de alento.

Apoio financeiro:

**FCT** Fundação para a Ciência e a Tecnologia  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA



## RESUMO

Num cenário de evolução dos paradigmas de Estado e de transformação da governação pública, as Parcerias Público-Privadas (PPP) têm vindo a afirmar-se crescentemente em Portugal. Entendidas genericamente como formas de colaboração entre atores públicos e privados, as PPP encerram em si diversas modalidades que assumem expressão em diversos setores de atividade.

No âmbito desta pesquisa, assumimos a destriça essencial entre PPP contratuais e colaborativas, procurando saber se têm gerado as condições que lhes garantem uma boa implementação e corresponder com as exigências de *accountability* pública. Nesse sentido, colocámos os seguintes objetivos específicos para a pesquisa: (a) perceber as motivações para a celebração das PPP; (b) identificar as diferenças dos modelos contratual e colaborativo de PPP; (c) conhecer os fatores que são críticos para uma boa decisão e implementação das PPP; (d) aferir o mérito atual das PPP estudadas; (e) saber que mecanismos de *accountability* estão a ser usados nas PPP; e (f) avaliar a eficácia da utilização destes mecanismos perante a exigência de prestação de contas públicas.

O trabalho foi prosseguido com base num modelo teórico-concetual desenvolvido a partir da revisão da literatura de carácter interdisciplinar. A literatura destacou os diferentes entendimentos sobre o conceito das PPP, mas discute-se se as PPP contratuais terão inerente o carácter de parceria. O balanço efetuado à realização das PPP revela graves deficiências iniciais, pelo que continuam pertinentes a ponderação dos fatores críticos para o sucesso e a avaliação dos projetos de PPP, tendo por referência a sua complexidade técnica e aplicação no contexto da governação, onde se requer o cumprimento do interesse público. O tema da *accountability* nas PPP não está ainda suficientemente explorado, mas reconhece-lhes diversas características que a tornam particularmente difícil, com possibilidade de défice no exercício das suas funções democrática, legal e de desempenho.

O *design* de pesquisa assumiu-se como qualitativo, de tipo semi-indutivo e semi-interpretativo, com pretensões de explorar, conhecer e explicar o nosso objeto de estudo, as PPP. Para o efeito, recorremos a quatro estudos de caso que envolveram diversos setores de atividade e níveis de Administração Pública (Estado e municípios). Deste modo, seleccionámos duas PPP contratuais, uma do setor das infraestruturas rodoviárias (Concessão Grande Lisboa) e outra das águas, saneamento e resíduos (Águas de Cascais), e duas PPP colaborativas, uma do setor da regeneração urbana (PRU Bairro Padre Cruz) e outra das águas, saneamento e resíduos (FAGAR). As duas PPP do setor das águas foram utilizadas numa perspetiva comparada e as duas restantes foram analisadas individualmente.

A análise e discussão dos resultados levou-nos a concluir que os aspetos financeiros parecem constituir o móbil fundamental para a celebração das PPP, embora se procure justificá-las com base no

interesse público decorrente da prestação do bem ou serviço público. As duas PPP contratuais espelham bem o conceito do ponto de vista do desenho institucional, mas o mesmo não acontece com as duas PPP colaborativas. Deste modo, a FAGAR assemelha-se a uma PPP de tipo contratual e falta paridade entre os parceiros na PRU Bairro Padre Cruz. Os fatores críticos identificados na literatura revelaram-se importantes nos nossos estudos de caso. Salientamos os aspetos pré-contratuais, a boa definição do contrato e o modelo de gestão e acompanhamento nas PPP contratuais. Nas PPP colaborativas, revela-se muito importante a paridade e amplo envolvimento dos atores, a confiança e a liderança na relação, a qual se pretende bastante interativa. Ao nível do mérito, dois casos afiguram-se, neste momento, mais duvidosos: a Concessão Grande Lisboa e a FAGAR. Depois de um início atribulado, os parceiros da Concessão Águas de Cascais conseguiram estabelecer uma boa relação, pelo que o futuro se perspetiva como positivo, ainda que o parceiro privado esteja em via de pedir um reequilíbrio da concessão. Da PRU Bairro Padre Cruz, a única em fase de conclusão, é feito um balanço geral positivo, embora se reconheça que não foi conseguida na sua plenitude.

Pudemos observar a existência de uma multiplicidade de mecanismos de *accountability* nas PPP estudadas, combinando mecanismos verticais tradicionais, com outros de natureza mais horizontal ou diagonal. Desta forma, identificámos mecanismos de tipo administrativo, político, legal, profissional e social, embora nem todos com a mesma relevância. Apesar da existência da multiplicidade de meios, persiste um défice na *accountability* efetuada. A *accountability* administrativa assume alguma complexidade, mas com margem de progressão e melhoria, face às lacunas existentes (especialmente graves no caso dos transportes). Ao nível político, observa-se que existe prestação de contas insuficiente do Governo ou Câmara Municipal para as Assembleias da República e Municipal. Ainda assim, a legitimidade parece ser maior nos casos municipais. Durante muito tempo o tema ficou para lá das preocupações dos cidadãos. Face à complexidade inerente às PPP e a um nível de transparência abaixo do desejado, a *accountability* social saiu prejudicada. O trabalho do Tribunal de Contas, em prol da legalidade, é de destacar na *accountability* legal. Por último, pareceu faltar, muitas vezes, a suficiente autonomia à *accountability* profissional. Existe, concretamente, dificuldade de proceder a investigações científicas independentes, face aos obstáculos para o acesso completo à informação.

## **ABSTRACT**

In a scenario of evolution of the paradigms of state and transformation of public governance, Public-Private Partnerships (PPPs) have been adopted increasingly in Portugal. Generally understood as forms of cooperation between public and private actors, PPPs adopt various forms with expression in various sectors of activity.

Within this research, I assume the essential distinction between contractual and collaborative PPP, asking whether they have generated the conditions that guarantee them a good implementation and can correspond with the requirements of public accountability. Therefore, I established the following specific research objectives: (a) to understand the reasons for the celebration of PPPs; (b) to identify the differences between contractual and collaborative models of PPP; (c) to understand the critical factors to good decision-making and implementation of PPPs; (d) to evaluate the current merits of the studied PPPs; (e) to identify the accountability mechanisms which are being used in PPPs; and (f) to assess the effectiveness of these mechanisms to meet the requirements of public accountability.

I carried out this work by using a theoretic-conceptual model, which was developed with the resource of an interdisciplinary literature review. The literature highlighted the different understandings of the concept of PPP, but it discusses if contractual PPP have inherent character of a partnership. The balance made of the implementation of PPPs revealed early serious deficiencies, so it is still relevant to consider the critical success factors and the evaluation of PPP projects, having in mind their technical complexity and their implementation in the context of public governance, which requires the compliance with the public interest. The theme of accountability in PPPs was not sufficiently explored, but the literature attributes them several characteristics that make it particularly difficult. Therefore, there is a possible deficit in the exercise of the democratic, legal and performance functions of accountability.

The research design is qualitative, semi-inductive and semi-interpretive, with pretensions to explore, understand and explain the object of study, PPPs. To this end, I selected four case studies involving different sectors of activity and levels of government (state and municipal). Thus, I elected two contractual PPPs, one of the road infrastructure sector (Concessão Grande Lisboa) and other of the water, sanitation and waste industry (Águas de Cascais), and two collaborative PPPs, one of the urban regeneration sector (PRU Bairro Padre Cruz) and another of water, sanitation and waste sector (FAGAR). The two PPP's from the water sector were used in a comparative perspective and the remaining two were analysed individually.

Analysis and discussion of results led me to the conclusion that financial aspects seem to be the fundamental motive for the celebration of the PPPs, although they were justified on the basis of public interest arising from the provision of public goods or services. Both contractual PPPs reflect well

the theoretical concept from the point of view of institutional design, but the same did not happen with the two collaborative PPPs. Thus, FAGAR resembles a PPP of contract type and PRU Bairro Padre Cruz lacks parity among partners. The critical factors identified in the literature have proven important in our case studies. I emphasize the pre-contractual aspects, the good definition of the contract and the management and monitoring model on contractual PPP. In collaborative PPP, it proved to be very important parity and broad involvement of partners, and trust and leadership in the relationship, which is intended to be highly interactive. Concerning merit, two cases appear to be at this moment more doubtful: the Concessão Grande Lisboa and FAGAR. After a troubled start, the partners of Águas de Cascais managed to establish a good relationship, so the future perspectives as positive, eventhough the private partner is preparing to ask a financial rebalance of the concession. PRU Bairro Padre Cruz, the only project that is nearing completed, has an overall positive balance, although its full dimension was not achieved.

I observed the existence of a multiplicity of mechanisms of accountability in studied PPPs, combining traditional vertical mechanisms, with others of more horizontal or diagonal nature. Thus, I have identified administrative, political, legal, professional and social mechanisms of accountability, though not all with the same relevance. Despite the existence of a multiplicity of means, there is still a deficit in the performance of accountability. Administrative accountability owns some complexity, but with room for improvement, addressing its deficiencies (especially serious in the case of transport PPP). At the political level, I observed that there is insufficient provision of accounts of the Government or Municipality for Parliament and Municipal Assemblies. Still, the legitimacy seems to be higher in municipal cases. For a long time the issue of PPPs was beyond citizens' concerns. Social accountability was damaged given the inherent complexity of PPPs and its level above the desired transparency. The work of the Court of Auditors, for the sake of legality, should be highlighted regarding legal accountability. Finally, it seemed to lack often enough autonomy to professional accountability. Concretely, there was some difficulty of carrying out independent scientific research, given the obstacles to full access the information.

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>3</b>
1.1 O PROBLEMA E A SUA RELEVÂNCIA.....	5
1.2 OBJETIVOS E QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO.....	9
1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	11
<b>PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL.....</b>	<b>15</b>
<b>2 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS .....</b>	<b>17</b>
2.1 APROXIMAÇÃO AO CONCEITO .....	17
2.2 CARATERIZAÇÃO DAS PPP .....	23
2.3 PPP CONTRATUAIS .....	24
2.4 PPP COLABORATIVAS .....	25
<b>3 O CONTEXTO DA GOVERNAÇÃO PÚBLICA ATUAL.....</b>	<b>28</b>
3.1 INTRODUÇÃO .....	28
3.2 PERSPETIVAS DE GOVERNAÇÃO.....	30
3.2.1 Governação como Hierarquia.....	31
3.2.2 Governação como Mercado.....	32
3.2.3 Governação como Redes.....	34
<b>4 NOVO INSTITUCIONALISMO: O IMPACTO DAS INSTITUIÇÕES NA DETERMINAÇÃO DO COMPORTAMENTO DOS ATORES.....</b>	<b>37</b>
4.1 INTRODUÇÃO .....	37
4.2 CORRENTES NEOINSTITUCIONALISTAS.....	39
4.2.1 Novo Institucionalismo Histórico .....	39
4.2.2 Novo Institucionalismo Sociológico .....	41
4.2.3 Novo Institucionalismo de Escolha Racional e Económico.....	43
4.2.4 Novo Institucionalismo Normativo.....	47
4.3 “REINVENTANDO A RODA”: UM NOVO INSTITUCIONALISMO? .....	48
4.4 PERSISTÊNCIA E MUDANÇA INSTITUCIONAIS.....	50
<b>5 A ABORDAGEM CONTRATUALISTA: CONTRIBUTOS NO ESTUDO DAS PPP .....</b>	<b>52</b>
5.1 INTRODUÇÃO .....	52

5.2	TEORIA DO PRINCIPAL-AGENTE.....	53
5.2.1	Raízes Teóricas da Teoria da Agência .....	53
5.2.2	Explicitação do Modelo de Principal-Agente.....	54
5.3	ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO .....	58
5.3.1	Introdução.....	58
5.3.2	Dimensões das Transações .....	59
5.3.3	A Escolha da Estrutura de Governação.....	61
5.4	TEORIA DOS CONTRATOS INCOMPLETOS .....	65
5.5	IMPLICAÇÕES DA ABORDAGEM CONTRATUAL PARA O ESTUDO DAS PPP.....	71
<b>6</b>	<b>O ENFOQUE NOS ELEMENTOS RELACIONAIS E NA COLABORAÇÃO: CONTRIBUTOS DA TEORIA DAS REDES PARA O ESTUDO DAS PPP.....</b>	<b>75</b>
6.1	AS DIFERENTES TRADIÇÕES TEÓRICAS .....	75
6.2	RAÍZES TEÓRICAS .....	76
6.3	CARACTERÍSTICAS E TIPOS DE REDES .....	77
6.4	FUNCIONAMENTO DAS REDES.....	78
6.4.1	Gestão do “Jogo” entre Atores e Estruturação da Rede .....	79
6.4.2	Fatores Críticos para o Sucesso .....	80
6.5	O SURGIMENTO DAS REDES COMO RESPOSTA AO CONTEXTO DE INCERTEZA.....	81
6.6	IMPLICAÇÕES DA TEORIA DAS REDES PARA O ESTUDO DAS PPP .....	82
<b>7</b>	<b>ACCOUNTABILITY PÚBLICA .....</b>	<b>84</b>
7.1	CONCEITO.....	84
7.2	TIPOS DE ACCOUNTABILITY.....	86
7.3	FUNÇÕES DA ACCOUNTABILITY.....	89
7.4	EXERCÍCIO DA ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA E NOVAS FORMAS DE GOVERNAÇÃO .....	92
7.5	OS DESAFIOS DAS PPP PARA O EXERCÍCIO DA ACCOUNTABILITY .....	98
<b>8</b>	<b>FATORES CRÍTICOS: POTENCIAIS VANTAGENS E INCONVENIENTES DAS PPP .....</b>	<b>102</b>
8.1	PPP CONTRATUAIS.....	102
8.2	PPP COLABORATIVAS.....	113
	<b><u>PARTE II – METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO .....</u></b>	<b><u>117</u></b>
<b>1</b>	<b>ESTRATÉGIA METODOLÓGICA .....</b>	<b>119</b>



1.1	MODELO DE ANÁLISE TEÓRICO-CONCEPTUAL .....	119
1.2	DESENHO DE PESQUISA .....	126
1.3	METODOLOGIA DE ESTUDO DE CASO .....	127
1.4	SELEÇÃO DOS CASOS DE ESTUDO .....	129
<b>2</b>	<b>DADOS E SUA RECOLHA .....</b>	<b>131</b>
2.1	OS MÉTODOS DE RECOLHA DE DADOS.....	131
2.2	ANÁLISE DOS DADOS.....	133
2.2.1	Fases de análise dos dados.....	133
2.2.2	Sistematização da informação: codificação.....	134
 <b><u>PARTE III – PARTE EMPÍRICA.....</u></b>		<b>135</b>
<b>1</b>	<b>AS PPP EM PORTUGAL .....</b>	<b>137</b>
1.1	INTRODUÇÃO .....	137
1.2	ENQUADRAMENTO LEGAL.....	139
<b>2</b>	<b>ESTUDO DE CASO: CONCESSÃO GRANDE LISBOA .....</b>	<b>144</b>
2.1	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES: AS PPP DO SETOR DOS TRANSPORTES RODOVIÁRIOS	144
2.2	CONCESSÃO GRANDE LISBOA.....	147
2.2.1	Percurso da PPP .....	147
2.2.2	Os Atores .....	150
2.2.3	Objeto e Duração da Concessão .....	152
2.2.4	Definição dos Principais Elementos Contratuais da PPP.....	152
2.3	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	157
2.3.1	Motivações para a Constituição da PPP.....	157
2.3.2	Desenho Institucional: Modelo e Atributos da Relação entre os Parceiros .....	161
2.3.3	Fatores Críticos ao Bom Funcionamento e Desempenho das PPP .....	163
2.3.4	Mérito Demonstrado pela PPP: Contornos da Decisão e da Implementação.....	167
2.3.5	Mecanismos de <i>Accountability</i> Pública.....	176
2.3.6	Avaliação do Modelo de <i>Accountability</i> Pública nas PPP .....	184
<b>3</b>	<b>ESTUDO DE CASO: PRU “QREN BAIRO PADRE CRUZ” .....</b>	<b>194</b>
3.1	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES: ENQUADRAMENTO DO INSTRUMENTO PRU NO ÂMBITO DO PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA 2007-2013 .....	194

3.1.1	Quadro de Referenciação Estratégica Nacional.....	194
3.1.2	Programa Operacional Regional de Lisboa.....	197
3.1.3	Estratégia Regional Lisboa 2020 .....	199
3.1.4	Estratégia de Reabilitação Urbana de Lisboa .....	201
3.1.5	Parcerias para a Regeneração Urbana .....	201
3.2	PROJETO QREN – BAIRRO PADRE CRUZ.....	203
3.2.1	Percurso da PRU .....	203
3.2.2	Os Atores .....	205
3.2.3	O Programa de Ação .....	207
3.2.4	Definição dos Principais Elementos Formais da Colaboração .....	210
3.3	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	215
3.3.1	Motivações para a Constituição da PRU .....	215
3.3.2	Desenho Institucional: Modelo e Atributos da Relação entre os Parceiros .....	218
3.3.3	Fatores Críticos ao Bom Funcionamento e Desempenho da PRU .....	221
3.3.4	Mérito Demonstrado pela PRU: Contornos da Decisão e da Implementação.....	227
3.3.5	Mecanismos de <i>Accountability</i> Pública.....	235
3.3.6	Avaliação do Modelo de <i>Accountability</i> Pública da PRU.....	241
<b>4</b>	<b>ESTUDO DE CASOS COMPARADOS: ÁGUAS DE CASCAIS E FAGAR .....</b>	<b>244</b>
4.1	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES: AS PPP NO SETOR DAS ÁGUAS, SANEAMENTO E RESÍDUOS .....	244
4.2	FAGAR – FARO, GESTÃO DE ÁGUAS E RESÍDUOS, E.M. ....	249
4.2.1	Percurso da PPP .....	249
4.2.2	Os Atores .....	250
4.2.3	Objeto e Duração da PPP .....	251
4.2.4	Definição dos principais elementos formais da colaboração.....	251
4.3	CONCESSÃO À ÁGUA DE CASCAIS.....	256
4.3.1	Percurso da PPP .....	256
4.3.2	Os Atores .....	258
4.3.3	Objeto e Duração da PPP .....	258
4.3.4	Definição dos principais elementos contratuais.....	259
4.4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DOS CASOS COMPARADOS.....	266
4.4.1	Motivações para a constituição das PPP .....	266

4.4.2	Desenho Institucional: modelo e atributos da relação entre os parceiros.....	268
4.4.3	Fatores Críticos ao Bom funcionamento e Desempenho das PPP .....	272
4.4.4	Mérito Demonstrado pelas PPP: contornos da decisão e da implementação .....	276
4.4.5	Mecanismos de <i>Accountability</i> Pública.....	285
4.4.6	Avaliação da <i>Accountability</i> Pública das PPP .....	290

**CONCLUSÕES FINAIS.....295**

**BIBLIOGRAFIA.....313**

**ANEXOS .....351**

**ÍNDICE DE FIGURAS**

FIGURA 1 – ESQUEMA SIMPLES DA CONTRATAÇÃO (ORGANIZAÇÃO DO SETOR PRIVADO)	61
FIGURA 2 – ESQUEMA SIMPLES DA CONTRATAÇÃO EXPANDIDO	64
FIGURA 3 – RAÍZES TEÓRICAS DO ESTUDO DAS <i>POLICY NETWORKS</i>	77
FIGURA 4 – PROCESSO DE <i>ACCOUNTABILITY</i>	85
FIGURA 5 – ESQUEMA DE <i>ACCOUNTABILITY</i> VERTICAL	87
FIGURA 6 – FORMAS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> DIAGONAL E HORIZONTAL	89
FIGURA 7 – MODELO DE ANÁLISE TEÓRICO E CONCEPTUAL	120
FIGURA 8 – MECANISMOS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> PÚBLICA DAS PPP DAS INFRAESTRUTURAS DE TRANSPORTES RODOVIÁRIOS	176
FIGURA 9 – MECANISMOS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> PÚBLICA NAS PRU	235
FIGURA 10 – MECANISMOS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> PÚBLICA NAS PPP DO SETOR DAS ÁGUAS, SANEAMENTO E RESÍDUOS	286

**ÍNDICE DE TABELAS**

TABELA 1 – FORMAS DE PPP ATRAVÉS DE CONTRATO E PARCERIA.....	20
TABELA 2 – AMBIENTE INSTITUCIONAL NO ESTADO HIERÁRQUICO E NO ESTADO REDE .....	37
TABELA 3 – VISÃO GLOBAL SOBRE A TEORIA DA AGÊNCIA.....	56
TABELA 4 – DUAS RESPOSTAS DOS ATORES PÚBLICOS À INCERTEZA: O NPM E A GOVERNAÇÃO EM REDE .....	82
TABELA 5 – FUNÇÕES E DISFUNÇÕES DA <i>ACCOUNTABILITY</i> .....	92
TABELA 6 – O PROCESSO DE <i>ACCOUNTABILITY</i> NO CONTEXTO DA GOVERNAÇÃO ATUAL: ENFOQUES E MECANISMOS .....	97
TABELA 7 – DIFERENÇAS NO EXERCÍCIO DE <i>ACCOUNTABILITY</i> NOS MODELOS DE GOVERNAÇÃO .....	97
TABELA 8 - DESENHO INSTITUCIONAL DA CONCESSÃO GRANDE LISBOA. ....	163
TABELA 9 – FATORES CRÍTICOS E MÉRITO DA CONCESSÃO GRANDE LISBOA .....	175

TABELA 10 – AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> PÚBLICA NAS PPP RODOVIARIAS.....	193
TABELA 11 – ATORES ENVOLVIDOS NA PRU DO BAIRRO PADRE CRUZ .....	205
TABELA 12 – DESENHO INSTITUCIONAL DA PRU BAIRRO PADRE CRUZ.....	221
TABELA 13 – FATORES CRÍTICOS E MÉRITO DA PPP.....	234
TABELA 14 – AVALIAÇÃO DA <i>ACCOUNTABILITY</i> DA PPP.....	243
TABELA 15 – DESENHO INSTITUCIONAL DAS PPP DO SETOR DAS ÁGUAS, SANEAMENTO E RESÍDUOS .....	272
TABELA 16 – FATORES CRÍTICOS E MÉRITO DAS PPP DO SETOR DAS ÁGUAS, SANEAMENTO E RESÍDUOS .....	285
TABELA 17 – AVALIAÇÃO DA <i>ACCOUNTABILITY</i> PÚBLICA DAS PPP DAS ÁGUAS, SANEAMENTO E RESÍDUOS.....	294

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO DOS FLUXOS FINANCEIROS FUTUROS NAS PPP RODOVIÁRIAS (2012-2040) .....	147
---	-----

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

**AdC** – Águas de Cascais, S.A.

**AGS** – Administração e Gestão de Sistemas de Salubridade, S.A.

**AMBPC** – Associação de Moradores do Bairro Padre Cruz

**ANAFRE** – Associação Nacional de Freguesias

**ANMP** – Associação Nacional de Municípios Portugueses

**APDA** – Associação Portuguesa de Distribuição e Drenagem de Águas

**AR** – Assembleia da República

**AUDAX** – Centro Especializado no Apoio ao Empreendedorismo e às Empresas Familiares do ISCTE

**BBO** – *Buy-Build-Operate*

**BE** – Bloco de Esquerda

**BEI** – Banco Europeu de Investimento

**BLOT** – *Build, Lease, Operate and Transfer*

**BM** – Banco Mundial

**BOO** – *Build, Own and Operate*

**BOOT** – *Build, Own, Operate and Transfer*

**BOT** – *Build, Operate and Transfer*

**BROT** – *Build, Rent, Operate and Transfer*

**BTO** – *Build, Transfer and Operate*

**CAF** – Comissão de Acompanhamento e Fiscalização

**CCDR** – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

**CCDR-LVT** – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo

**CCE** – Comissão das Comunidades Europeias

**CE** – Comissão Europeia

**CES** – Conselho Económico e Social

**CMC** – Câmara Municipal de Cascais

**CMF** – Câmara Municipal de Faro

**CML** – Câmara Municipal de Lisboa

**CODR** – Centro de Observação das Dinâmicas Regionais

**DBFO** – *Design, Build, Finance and Operate*

**DCIAP** – Departamento Central de Investigação e Ação Penal

**DGO** – Direção-Geral do Orçamento

**DGTF** – Direção-Geral do Tesouro e Finanças  
**DIA** – Declaração de Impacto Ambiental  
**DMASED** – Direção Municipal de Ação Social, Educação e Desporto  
**DMAU** – Direção Municipal de Ambiente Urbano  
**DMH** – Direção Municipal de Habitação  
**DMPU** – Direção Municipal de Planeamento Urbano  
**EIA** – Estudo de Impacto Ambiental  
**EM** – Estados-Membros  
**EP** – Estradas de Portugal, S.A.  
**EPUL** – Empresa Pública de Urbanização de Lisboa  
**ERSAR** – Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos  
**FAGAR** – Faro, Gestão de Águas e Resíduos, E.M.  
**FC** – Fundo de Coesão  
**FEDER** – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional  
**FSE** – Fundo Social Europeu  
**GABIP** – Gabinete de Apoio ao Bairro de Intervenção Prioritária  
**GASEPC** – Gabinete de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado, Parcerias Público-Privadas e Concessões  
**GEBALIS** – Gestão dos Bairros Municipais de Lisboa, E.E.M.  
**Hidurbe** – Gestão de Resíduos, S.A.  
**I&D** – Investigação & Desenvolvimento  
**IAD** – Análise e Desenvolvimento Institucional  
**IFDR** – Instituto Financeiro de Desenvolvimento Regional  
**IGAL** – Inspeção-Geral das Autarquias Locais  
**IGF** – Inspeção-Geral de Finanças  
**IGFSE** – Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu  
**IHRU** – Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, I.P.  
**IMT** – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.  
**InIR** – Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I.P.  
**IRAR** – Instituto Regulador das Águas e Resíduos, I.P.  
**JFC** – Junta de Freguesia de Carnide  
**LBO** – *Lease, Build and Operate*  
**LVT** – Lisboa e Vale do Tejo  
**NAO** – *National Audit Office*

**NMGFSR** – Novo Modelo de Gestão e de Financiamento do Setor Rodoviário  
**NPM** – *New Public Management*  
**OCDE** – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico  
**OE** – Orçamento de Estado  
**OMC** – Organização Mundial do Comércio  
**ONG** – Organizações Não Governamentais  
**ONU** – Organização das Nações Unidas  
**ORLVT** – Observatório Regional de Lisboa e Vale do Tejo  
**PA** – Programa de Ação  
**PCP** – Partido Comunista Português  
**PI** – Plano de Investimentos  
**PME** – Pequenas e Médias Empresas  
**PNACE** – Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego  
**PO** – Programa Operacional  
**POR** – Programa Operacional Regional  
**POR Lisboa** – Programa Operacional Regional de Lisboa  
**PORLVT** – Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo  
**PP** – Partido Popular  
**PPL** – Protocolo de Parceria Local  
**PPP** – Parceria Público-Privada  
**PRN** – Plano Rodoviário Nacional  
**PROT** – Plano Regional de Ordenamento do Território  
**PRU** – Parceria para a Regeneração Urbana  
**PS** – Partido Socialista  
**PSC** – Custo Público Comparado  
**PSD** – Partido Social Democrata  
**QCA III** – Quadro Comunitário de Apoio III  
**QREN** – Quadro de Referência Estratégica Nacional  
**REF** – Reequilíbrio Económico-Financeiro  
**REPRU** – Regulamento Específico para as Parcerias de Regeneração Urbana  
**RERU** – Regulamento Específico de Reabilitação Urbana  
**RUCI** – Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação  
**SCUT** – Autoestradas Sem Custos para o Utilizador  
**SMAS** – Serviços Municipalizados de Água e Saneamento

**SPV** – *Special Purpose Vehicle*

**TC** – Tribunal de Contas

**TCE** – Economia dos Custos de Transação

**TIR** – Taxa Interna de Rentabilidade

**UE** – União Europeia

**UTAP** – Unidade Técnica de Acompanhamento das PPP

**VFM** – *Value for Money*

**WACT** – We Are Changing Together



“As PPP têm sido um assunto dominante na retórica, mas também da prática dos governos.”

Klijn (2010a, 68; tradução própria).

“As PPP são uma questão clássica de políticas públicas. Elas são simultaneamente uma forma de governação, um instrumento de entrega de políticas públicas e um jogo de linguagem envolvendo múltiplas gramáticas. Portanto, são uma ferramenta política, um fenómeno técnico e um dispositivo de enquadramento retórico para os governos. Mas, mais importante, elas permanecem escorregadias e desafiam tentativas repetidas para caracterizá-las e explicá-las de forma simples.”

Hodge, Greve e Boardman (2010, 4; tradução própria).



# INTRODUÇÃO



## **1.1 O PROBLEMA E A SUA RELEVÂNCIA**

O presente trabalho de investigação é apresentado a título de tese no âmbito do Doutoramento em Ciências da Administração da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho (EEG-UM). O objeto de estudo incidirá sobre as Parcerias Público-Privadas (PPP), em Portugal, matéria bastante atual e pertinente, conforme iremos demonstrar no seguimento desta introdução.

O recurso às PPP é uma realidade cada vez mais presente, tanto ao nível nacional, como internacional. Podemos situá-lo num contexto de mudança dos paradigmas de Estado e de gestão pública, onde a adoção de formas de cooperação entre os setores público e privado tem sido crescente. Tradicionalmente, o governo assumia o papel de principal ator de políticas públicas, cabendo-lhe a decisão e a respetiva implementação. A Administração Pública aparecia como uma estrutura monolítica, que intervinha em esferas múltiplas da sociedade, provendo os cidadãos com uma panóplia de bens e serviços, ligados desde as missões de soberania (defesa nacional, segurança interna, diplomacia, justiça), às missões económicas, sociais e culturais.

Tido como demasiado despesista, já que via na intervenção um “remédio” para os males sociais, este modelo entraria em declínio, obrigando à modificação do papel do Estado na sociedade. O Estado perde assim parte das suas funções tradicionais de prestação de bens e serviços, face à privatização e à contratação externa. Descentraliza atribuições e competências para os poderes locais e cria agências e entidades independentes. Interage mais com a sociedade civil, aceitando a participação das suas associações e dos cidadãos, no processo de decisão e/ou de implementação das políticas públicas. Integra uma sociedade global composta por outros Estados, organizações internacionais e poderes supranacionais, com os quais se relaciona. É, neste contexto, que surge uma crescente interdependência entre o Estado e todos estes atores. O Estado tende a afirmar-se cada vez mais pela coordenação dos diversos atores sociais na feitura e na implementação das políticas, participando em redes onde estes também estão presentes.

As parcerias entre o setor público e o setor privado podem assumir diferentes tipos, consoante a sua natureza e fins. Podem referir-se, assim, a diferentes setores de atividade, envolver vários tipos de agentes públicos e privados, funcionar com regras distintas e promover fins como o desenho e a coordenação de políticas, a provisão de bens públicos ou a mobilização e a gestão de recursos, denotando grande heterogeneidade entre si. Deste modo, temos assistido à presença de várias modalidades de PPP, quer com respeito a cada país, quer quando comparada a realidade internacional. As diferenças nacionais são extensivas às áreas de atividade e ao grau de sucesso das parcerias realizadas.

Com base no exposto, facilmente se poderá admitir a possibilidade de existência de diversos entendimentos em torno da definição de PPP. Na verdade, há muito que os autores reconhecem a ambiguidade do conceito, como desenvolveremos, posteriormente. Entre os significados mais aceites, estão os que associam as PPP a contratos de longa-duração para o desenvolvimento de infraestruturas e os que as entendem como formas de cooperação institucional, com partilha de riscos, recursos, decisão e responsabilidade de produção. O conceito não tem conseguido também distanciar-se de algumas conotações políticas. Refere-se, a este propósito, a utilização do conceito para procurar ocultar a aproximação dos governos a políticas mais liberais, que passam pela privatização.

Em Portugal, a definição legal atribuída às PPP entende-as como contratos de longo-prazo, entre uma entidade pública e uma entidade privada, para a prestação de um bem ou serviço público, havendo pelo menos uma parte de financiamento privado. Neste sentido, é a este significado que o conceito é mais comumente associado, no nosso país, tanto quando dele se fala no contexto social, como entre a comunidade científica. Consideramos, no entanto, não ser de descurar as referências internacionais para o estudo do tema, que nos remetem, em primeira instância, para a aceitação de um entendimento mais lato do conceito de PPP, isto é, como uma forma de cooperação entre pelo menos uma entidade pública e uma privada. Neste sentido, vai o entendimento da Comissão das Comunidades Europeias (2004; doravante CCE), que distingue entre as PPP de tipo contratual e de tipo institucional. De forma semelhante, e apesar das diferentes designações dadas, é comum verificar, no contexto internacional, a aceitação da oposição entre as PPP de tipo contratual (geralmente, de tipo concessionário) e as de cooperação interorganizacional (onde se podem incluir desde as formas mais “soltas” e informais até às *joint-ventures*, que constituem PPP institucionais).<sup>1</sup>

Entre estes dois tipos de PPP existem, no entanto, diferenças substanciais. As PPP, que se revestem de uma forma institucional ou possuem uma natureza mais informal de colaboração, têm em comum uma maior partilha de recursos, responsabilidades e de tomada de decisão, o que as torna distintas das parcerias de tipo contratual, onde se tende a firmar uma relação típica de principal-agente. No contexto do presente trabalho, propomos a designação de “PPP colaborativas”, para nos referirmos às de primeiro tipo, e “PPP contratuais”, para as de segundo tipo.

As motivações que se podem apontar para a adoção das PPP são diversas. Enquanto, no caso das PPP contratuais, a literatura tende a argumentar razões de eficiência e de economia, através do desenvolvimento de projetos com financiamento inicial privado, nas PPP de tipo colaborativo, é apontada uma procura de uma maior eficácia na implementação das políticas públicas. Desta forma, a realização de PPP contratuais permite aos governos dispor de mais recursos para a execução de projetos de grande envergadura, a provisão de mais bens e serviços públicos para os cidadãos e a

---

<sup>1</sup> Para maior aprofundamento, veja-se o capítulo relativo à definição do conceito de PPP.

transferência de riscos para o setor privado. Tudo sem necessidade de recorrer ao endividamento público ou ao aumento dos impostos, contribuindo assim para o necessário equilíbrio das contas públicas. A produção de sinergias pela adoção de soluções criativas e inovadoras, a partilha de tomada de decisão, dos recursos e responsabilidades, o contacto entre as competências, as capacidades técnicas, os valores, o compromisso e o empenho dos parceiros permitem às PPP colaborativas revestir-se de maior valor acrescentado face a outras alternativas de provisão.

Ao nível internacional, onde tem tido relevo tanto à investigação das PPP contratuais como colaborativas, a discussão tem-se centrado em torno das diferenças e das características fundamentais destes arranjos institucionais. Nesta medida, alguns autores têm vindo a defender que as modalidades contratuais não possuem a essência de “verdadeiras” parcerias, que entendem como formas de grande entrosamento, partilha e colaboração. Antes constituem formas de recurso ao mercado, não se afastando de forma significativa do *outsourcing* ou contratação externa.

O problema da *accountability* pública coloca-se com respeito às PPP, tanto de tipo contratual, como colaborativo. O exercício da *accountability* é essencial ao processo democrático, já que se traduz numa prestação de contas por aqueles que exercem poder, acompanhada da respetiva responsabilização pelos atos. Isto significa a possibilidade de sancionar pelo falhanço no cumprimento das obrigações e dos deveres. Face aos novos modelos de governação, com adoção crescente do mercado e das redes, o processo de *accountability* tende a tornar-se mais pluralista e diversificado, juntando formas horizontais e diagonais aos mecanismos tradicionais de *accountability* vertical. Ainda assim, tal pode não ser revertido numa melhoria da prestação de contas. Pelo contrário, os autores alertam para a possibilidade de um défice de *accountability*. No caso das PPP, existem desafios especiais, dado que são envolvidos atores privados, que, tradicionalmente, não estavam sujeitos a prestação de contas direta. Por outro lado, face às interdependências e partilha entre atores públicos e privados, pode tornar-se extremamente complexo apurar as responsabilidades de cada um.

Em Portugal, os governos adotaram um vasto programa de PPP contratuais, desde meados da década de 1990, em áreas como as infraestruturas de transportes (rodoviários e ferroviários), a saúde (infraestrutura e prestação de cuidados médicos), as águas, saneamento e resíduos ou o setor energético. Ultimamente, estas PPP têm sido alvo de grande atenção, por parte da opinião pública, dos partidos políticos e dos meios de comunicação social. Foi, igualmente, constituída uma Comissão Parlamentar de Inquérito para analisar as PPP do setor dos transportes rodoviários e ferroviários, e há notícias que o Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP) terá mesmo aberto uma investigação para averiguar a possibilidade de crime económico em algumas PPP. Num cenário de crise profunda do Estado, com o elevado défice público e a recessão económica, e quando se impõem medidas de austeridade cada vez mais assertivas, os olhares recaem sobre a atuação do governo

nesta matéria, dadas as acusações recentes relacionadas com o elevado custo anual das transferências do Estado para os parceiros privados e para o encargo lançado sobre as gerações vindouras com as despesas em PPP.

A presença de parcerias de cooperação interorganizacional público-privadas é matéria menos marcante do debate social, político e académico em Portugal. Ainda assim, como iremos aprofundar, elas têm sido uma resposta recente para a implementação de algumas políticas aos níveis nacional e local, como sejam o desenvolvimento e a regeneração urbanos, o abastecimento de água, drenagem de águas residuais e saneamento, a gestão de equipamentos municipais como parques de estacionamento e piscinas, e áreas mais sociais, como o apoio e prestação de cuidados a idosos ou a inclusão social de grupos mais desfavorecidos.

As presentes considerações fazem-nos reconhecer não só a existência de parcerias em Portugal que não se enquadram no âmbito legal (tipo contratual), mas aferir a importância do seu estudo. Na verdade, no seio da comunidade académica, onde têm vindo a surgir diversas pesquisas, com maior incidência a partir de 2007-08, subsistem diversas lacunas de investigação.

As pesquisas realizadas são sobretudo destinadas à obtenção de graus académicos, maioritariamente em Direito. Existem depois trabalhos apresentados em escolas de Economia e/ou Gestão e Engenharia. A produção de trabalhos submetidos na área de conhecimentos de Ciências da Administração ou Gestão Pública pode ser resumida a cerca de meia dúzia de trabalhos (Portela 2003; Salvador 2004; Cordeiro 2008; Brito 2009; Figueiredo 2010; Reis 2012).<sup>2</sup> Entre os temas considerados, podemos mencionar as pesquisas dedicadas ao estudo de determinadas áreas setoriais, como a saúde (Santana 2005; Duarte 2006; Mota 2007; Silva 2009; Santos 2009; Sousa 2009), o saneamento e as águas (Dinis 2008; Sousa 2009), os transportes (D. Carvalho 2009; Sousa 2009; Cardoso 2011; Luís 2011; Vieira 2012; Pereira 2012), as energias renováveis (Martins 2010), o tratamento de resíduos sólidos (Guerreiro 2012), o setor portuário (Fonseca 2009), os serviços prisionais (Salvador 2004) e a educação (J. Carvalho 2009). O enquadramento legal das PPP é alvo de alguns trabalhos, como sejam os de Machado (2007), Azevedo (2008), Rito (2009) e Lima (2010). Outras pesquisas abordam questões mais relacionadas com o desempenho das PPP, como sejam a sua auditoria e controlo (Pombeiro 2003), a transferência de risco (Santos 2006; Starling 2008; Basílio 2011), a eficiência e o custo público comparável (Castro 2007; Melo 2008; Sarmiento 2009; Ferreira 2009; Lopes 2010). Leonor Machado (2010) procura analisar o papel das PPP, no contexto da crise financeira atual. As parcerias de cooperação interorganizacional são alvo também de alguns trabalhos, como sejam: o de

---

<sup>2</sup> Figueiredo (2010) procura analisar o impacto das PPP para a sustentabilidade das Finanças Públicas, questionando o lugar do interesse público, dado que estas geram encargos que podem pôr em causa a equidade intergeracional. Tendo por base a reflexão sobre o papel do Estado na sociedade, Brito (2009) efetua uma análise crítica das PPP, por alternativa a outras formas de provisão. Salvador (2004) considera o problema das PPP no âmbito da reforma do sistema prisional. Reis (2012) efetua uma análise à política de *clusters*, que tem subjacente um modelo de PPP intersetorial.



Cordeiro (2008), sobre os centros protocolares de formação profissional; o de Portela (2003), sobre o caso “Porto 2001, SA – Capital Europeia da Cultura”; e, mais marginalmente, os de Mendes (2008), sobre as parcerias para promoção do emprego local, e de Rodrigues (2009), a respeito das parcerias locais para inserção social.

Desta forma, apesar de as PPP desempenharem um papel fundamental no exercício da governação, o tema não tem sido suficientemente estudado, em Portugal, tendo por base o referencial teórico da Ciência da Administração Pública. O estudo das PPP colaborativas, em particular, traduz-se mesmo numa área “virtualmente” inexplorada, dada a quase ausência de produção científica. Por outro lado, no estudo das PPP contratuais dominam as abordagens legais e económico-financeiras.

O trabalho que se pretende realizar apresenta um carácter inovador e diferenciador ao adotar a utilização de um conceito lato de PPP, que nos remete para o estudo tanto das PPP contratuais, como colaborativas. Este traço não está presente em nenhuma pesquisa realizada em Portugal, adquirindo por isso pertinência. Com efeito, ainda que os principais traços, que caracterizam as PPP contratuais e colaborativas, estejam identificados na literatura internacional do tema, torna-se relevante confrontar as PPP portuguesas com a presença destes elementos, algo essencial para avaliar o seu funcionamento e desempenho. Por outro lado, a existência de *accountability* pública é um alicerce fundamental ao bom funcionamento democrático. A forma como as PPP de tipo contratual e colaborativo correspondem perante esta exigência é matéria ainda grandemente por explorar no contexto académico internacional.

As questões e os objetivos de pesquisa (que desenvolveremos no seguimento do texto) encontram-se, assim, ainda bastante por explorar no contexto das PPP, possuindo relevo, tanto no contexto nacional, como internacional. Salienta-se ainda o carácter interdisciplinar da investigação, ao encontrar-se referências teóricas importantes tanto na Ciência da Administração, como na Ciência Política e na Economia. Em particular, esperamos que os resultados obtidos venham contribuir para a riqueza da literatura sobre *accountability* e gestão pública.

## **1.2 OBJETIVOS E QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO**

A presente investigação adota, como ponto de partida, o reconhecimento da existência de diversos tipos de parceria entre públicos e privados em Portugal e no contexto internacional. Assumindo uma insuficiência do conhecimento científico sobre as PPP portuguesas, do ponto de vista da gestão pública, propomo-nos contribuir para o desenvolvimento teórico sobre a matéria.

O objetivo central desta tese será o de conhecer as características e a forma de funcionamento das PPP (desde a fase da sua conceção até à sua implementação), o que permitirá confrontar os modelos de parceria de tipo contratual e de tipo colaborativo, encontrando as suas semelhanças e

diferenças fundamentais. Pretendemos, com este conhecimento, perceber qual tem sido o desempenho das PPP na forma como geram as condições fundamentais para entregar com sucesso os bens e/ou serviços que se propõem e para responder ao desafio da *accountability* pública.

Tendo por base os casos escolhidos, definimos como objetivos específicos os seguintes:

- Enquadrar os motivos de surgimento das PPP contratuais e colaborativas estudadas;
- Identificar as principais diferenças entre as PPP de tipo contratual e colaborativo em Portugal;
- Compreender os fatores que se tornam críticos para o bom funcionamento e desempenho das PPP de tipo contratual e colaborativo, ao favorecerem ou evitarem constrangimentos na implementação;
- Conhecer a forma como se processa a *accountability* pública nas PPP contratuais e colaborativas;
- Perceber se e como as PPP contratuais e colaborativas estão a corresponder perante o desafio da exigência de *accountability* pública e democrática.

O cumprimento dos objetivos supracitados contribuirá para a resposta às nossas questões de investigação. Como pergunta de partida para a pesquisa definimos a seguinte:

**De que forma têm as PPP de tipo contratual e colaborativo gerado as condições que garantem uma boa implementação dos projetos e o exercício da *accountability* pública?”**

A pergunta anteriormente apresentada será desenvolvida através da resposta às seguintes questões:

- Quais os motivos que estão na origem da constituição das PPP contratuais e colaborativas?
- Quais as diferenças que se encontram na definição dos arranjos institucionais subjacentes às PPP de tipo contratual e colaborativo?
- Quais os fatores fundamentais para que as PPP de tipo contratual e colaborativo sejam capazes de gerar *value for money*? Quais os fatores que são favoráveis ou que geram constrangimentos?
- Que valor ou mérito têm revelado as PPP de tipo contratual e colaborativo como forma alternativa de provisão pública?
- Serão os parceiros chamados a prestar contas no âmbito das PPP colaborativas e contratuais? E quais os mecanismos de *accountability* usados?

- Até que ponto está a ser garantido o exercício da *accountability* pública e democrática nas PPP contratuais e colaborativas?

### 1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho de investigação está estruturado em três partes: a primeira é dedicada ao enquadramento teórico-conceptual; a segunda é relativa ao desenho de pesquisa adotado na investigação; a última corresponde à análise e à discussão dos resultados.

O enquadramento teórico-conceptual compõe-se de sete capítulos. No primeiro capítulo, as PPP são alvo de estudo. Iniciamos a nossa abordagem com a referência ao conceito de PPP, salientando a multiplicidade de definições que lhe têm sido associadas, no contexto internacional. Em seguida, procuramos elencar as principais características associadas genericamente às PPP. Assumindo a dicotomia entre PPP de tipo contratual e de tipo colaborativo, as duas últimas secções do capítulo são dedicadas à explanação dos principais elementos distintivos da sua forma de funcionamento.

No segundo capítulo, efetua-se uma reflexão que tem por base o contexto da governação pública atual. Reconhece-se a transformação da forma como o Estado tem feito a sua intervenção na sociedade, nas últimas décadas, associando-lhe diferentes modelos de gestão e de governação públicas. Neste contexto, os diversos entendimentos em torno da governação pública (*public governance*) são abordados, até porque, como referem Bult-Spiering e Dewulf (2006, 1), “para perceber as PPP, precisamos compreender a governação”, sendo que esta compreende, tanto os atores públicos, como os privados, que com estes interagem no domínio público.

Face à ambiguidade e à multiplicidade de significados do conceito de PPP, não será fácil ou inequívoco enquadrá-las num modelo de governação. Será, talvez, mais adequado, como refere Skelcher (2004), concebê-las como estruturas híbridas, que possuem características de mais do que um modelo de governação. Nem tão pouco os autores seguem a mesma direção ao abordá-las do ponto de vista teórico.<sup>3</sup> As PPP podem, assim, ser encaradas como um novo arranjo de governação, num contexto de uma sociedade em rede, conforme referem Klijn e Teisman (2000, 87). Por outro lado, associando o seu aparecimento às reformas de tipo *New Public Management* (NPM), autores como Grimsey e Lewis (2004, 53), Yescombe (2007, 16) e Cabral (2009, 34), fazem um entendimento

---

<sup>3</sup> Por exemplo, Stephen Osborne (2000, 2) destaca a importância dos escritos sobre: (a) a natureza da colaboração organizacional, que considera as questões institucionais e da dependência de recursos; (b) a gestão pública, que destaca o recurso à contratação; (c) a governação, que salienta o recurso crescente às redes constituídas por atores públicos e privados para a resolução dos problemas sociais; (d) o desenvolvimento comunitário, que realça a constituição de formas de colaboração entre as comunidades e os atores públicos para suprir as necessidades locais; (e) o processo e o impacto das PPP na provisão de bens e serviços locais.

diferente do conceito de PPP, onde o associam fortemente às tendências de emagrecimento do Estado e de privatização.<sup>4</sup>

Em essência, as referências teóricas escolhidas procuram refletir a necessidade de retratar, de forma adequada, uma realidade. Neste sentido, o enquadramento de PPP com diferentes características e tipos requer a utilização de uma literatura variada. É, no entanto, evidente a estreita ligação entre certos tipos de PPP e algumas teorias, como iremos demonstrar. Das leituras efetuadas, os contributos do NPM<sup>5</sup> (com o surgimento da *Private Finance Initiative* – PFI) e da governação<sup>6</sup> sobressaem na procura de explicação das interações e dos resultados das PPP (Bovaird 2010, 45-6; Klijn 2010a, 71).

No nosso trabalho, ao assumirmos a distinção entre PPP contratuais e colaborativas e tendo por objeto ambas, recorreremos a uma literatura diversificada, com origem, essencialmente, na Ciência da Administração, na Ciência Política e na Economia. Começamos com uma referência ao Novo Institucionalismo, no capítulo 3. Sofrendo influências de diversas ciências – Ciência Política, Economia e Sociologia –, que refletimos na nossa abordagem, o Novo Institucionalismo apresenta como ideia central o facto de as instituições terem impacto nos resultados políticos, económicos e sociais. Este é o pressuposto básico comum que subjaz à literatura escolhida para enquadrar teoricamente o objeto de estudo.

Sejam entendidas como formas contratuais ou colaborativas e com cariz mais ou menos formal, as PPP envolvem sempre o estabelecimento de uma relação entre duas partes, onde se definem regras e normas de interação. Ainda assim, o tipo de contrato que se firma, nas PPP, pode diferir de forma substantiva, da mesma maneira como são diferentes as tipologias de contrato que a literatura acolhe. As PPP contratuais tendem a assumir-se como relações mais formalizadas, enquanto nas PPP colaborativas as regras formais estabelecidas no contrato se resumem aos aspetos tidos como essenciais. O capítulo 4 inclui as referências teóricas fundamentais para compreender a dinâmica de funcionamento e os problemas que podem surgir nas PPP, tendo por referência a Abordagem Contratualista. As PPP contratuais são entendidas como relações típicas de principal-agente, assumindo-se, geralmente, como contratos incompletos e estando sujeitas a problemas de custos de transação, que se tendem a tornar elevados dado a sua propensão para o longo-prazo. As teorias são revistas no âmbito do presente capítulo. As redes, estruturas onde participam vários atores públicos e privados, são estudadas no capítulo 5. Face à existência de uma forte colaboração e interação entre os

---

<sup>4</sup> Analisando as vantagens e os inconvenientes dos dois tipos de abordagem, Bovaird (2004, 209) admite que: “Claramente, há fundamentos teóricos mais fortes para trabalhar as parcerias como uma parte integral do paradigma da governação, quando comparado ao paradigma do NPM. Estas diferenças, de fundo conceptual, têm outra consequência: pode-se esperar que os tipos de parceria, os seus papéis no domínio público e as formas pelas quais estas precisam de ser geridas possam diferir de forma significativa entre as parcerias que são construídas dentro do paradigma da governação, quando comparadas com aquelas que seguem o paradigma do NPM”.

<sup>5</sup> Reconhecendo no NPM um caráter essencialmente doutrinário, optamos por desenvolver teoricamente alguns dos fundamentos que estiveram na base da sua filosofia, concretamente, a Economia dos Custos de Transação e a Teoria do Principal-Agente. Estas teorias enquadram-se numa abordagem mais generalista, a contratualista, fundamental para compreender a dinâmica das PPP, especialmente de tipo contratual.

<sup>6</sup> No âmbito da tese, iremos aprofundar as redes, que são tidas, por alguns autores, como sinónimo de governação.

atores nas redes, o seu estudo, com as devidas ressalvas, torna-se pertinente para compreender o funcionamento das PPP de tipo colaborativo. Com efeito, nestas parcerias, há uma vertente extensa de colaboração, interação, interdependência e partilha de recursos, entre os atores públicos e privados envolvidos, que participam na decisão e na implementação das políticas públicas.

O capítulo 6 da tese é dedicado ao estudo da *accountability* pública. As PPP constituem um desafio ao exercício da *accountability*, podendo colocar em causa a legitimidade democrática face à possibilidade de défice. Desta forma, no capítulo, apresentamos a definição do conceito, referimo-nos aos principais mecanismos e às funções da *accountability* e aludimos ao problema do exercício da *accountability* democrática nas novas formas de governação e, em particular, nas PPP.

Por último, os diversos contributos teóricos são tidos em consideração numa análise aos fatores críticos para o bom desempenho das PPP. As potenciais vantagens e os inconvenientes associados às PPP são, assim, discutidos no capítulo 7.

Na Parte II da tese, apresentamos a estratégia metodológica adotada. O capítulo 1 inicia-se com a abordagem ao modelo teórico-conceitual utilizado na tese para analisar o problema. O desenho de pesquisa – de tipo qualitativo, semi-indutivo e semi-interpretativo – é explicitado a seguir, sendo apontadas as razões para a sua escolha. No ponto 3 do capítulo, discutimos a opção dos estudos de caso e apresentamos os casos selecionados, num total de quatro, correspondendo aos dois tipos identificados – PPP contratuais e colaborativas –, diferentes setores de atividade (infraestruturas de transporte; regeneração urbana; e água, saneamento e resíduos) e níveis de Administração Pública distintos (Estado ou municípios). Os métodos de recolha dos dados e a forma de proceder à sua análise e codificação são apresentados no capítulo 2 da Metodologia de Investigação.

A Parte III da tese refere-se à análise e à discussão dos resultados. O capítulo 1 faz a contextualização das PPP em Portugal, discutindo o seu surgimento, enquadramento legal e relevância (número, áreas de atividades, encargos), no nosso país. Os capítulos 2, 3 e 4 são dedicados aos estudos de caso, assumindo uma organização semelhante. Desta forma, os capítulos iniciam-se com um conjunto de considerações preliminares de enquadramento ou contextualização. No capítulo 2, referente à Concessão Grande Lisboa, este enquadramento inicial faz referência à caracterização das PPP dos transportes em Portugal, grupo onde o nosso caso de estudo se insere. De forma análoga, nas considerações iniciais do capítulo 3, dedicado à PRU Bairro Padre Cruz, referimos os seus principais instrumentos de enquadramento, concretamente o Quadro de Referenciação Estratégico Nacional, o Programa Operacional Regional de Lisboa, a Estratégia Regional Lisboa 2020 e a Estratégia de Regeneração Urbana do município de Lisboa. No capítulo 4, respeitante aos casos comparados do setor das águas, saneamento e resíduos, Águas de Cascais e FAGAR, as primeiras

considerações enquadram os diversos modelos de provisão admitidos no setor, onde se incluem, ao nível dos sistemas municipais, a concessão e a delegação, de que são exemplo os casos.

De seguida, estes capítulos 2, 3 e 4 fazem a apresentação dos casos de estudo, mencionando o seu percurso, os atores envolvidos, o objeto e a duração da PPP e os principais elementos formais que sustentam a relação contratual ou de colaboração. A análise e a discussão dos resultados de cada capítulo é também organizada de forma idêntica para todos os estudos de caso, procurando corresponder com os objetivos da investigação. Deste modo, começamos por mencionar as motivações para a celebração das PPP, ao que se segue uma discussão do desenho institucional envolvido. Os fatores que se revelaram críticos para o bom funcionamento das PPP, ao afetarem a decisão e a implementação dos projetos e impactarem no desempenho e no mérito das mesmas, são estudadas nos pontos 3 e 4 do subcapítulo da análise e discussão dos resultados de cada estudo de caso. Por último, fazemos a análise dos mecanismos existentes para a *accountability* pública e a avaliação da forma como têm sido usados.

A terminar a tese, apresentamos as principais conclusões da investigação, apontando o balanço dos contributos face ao cumprimento dos objetivos a que nos propusemos, as principais lacunas e/ou dificuldades encontradas e matérias que requerem maior investigação.

**PARTE I – ENQUADRAMENTO  
TEÓRICO-CONCEPTUAL**





## 2 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

### 2.1 APROXIMAÇÃO AO CONCEITO

Numa primeira aproximação, ainda que simplista e redutora, podemos afirmar que as PPP são uma forma de cooperação entre pelo menos um ator público e um ou mais privados.<sup>7</sup> Esta colaboração traduz-se numa relação pretensamente duradoura, caracterizada pela partilha de recursos, benefícios e riscos entre os parceiros (Klijn e Teisman 2000, 85; 2003, 137).

Face à existência de diversas naturezas e modalidades de PPP, o conceito é, no entanto, ambíguo e dado a variadas definições.<sup>8</sup> Esta multiplicidade de significados ganha relevância perante as disparidades de práticas nacionais, mas é também fruto de diferentes entendimentos na academia (Hodge, Greve e Boardman 2010, 3). Trata-se de um conceito *umbrella* (Acar e Robertson 2004, 332; Renda e Schrefler 2006, 1), utilizado para designar tal variedade de situações que, conforme refere McQuaid (2000, 10), se poderia mesmo afirmar que os métodos para as prosseguir têm apenas como limitação a imaginação. Klijn (2010a) salienta a este respeito que a utilização dos conceitos no contexto político difere significativamente do seu uso académico. Neste sentido, afirma que, no discurso político, “Os conceitos são marcas – imagens que evocam significados e emoções e atraem apoiantes. Neste sentido, as PPP não são um conceito científico mas uma marca (política)” (69).

Entre os sentidos mais usuais atribuídos às PPP, podem-se mencionar os de: (a) contratos de longa-duração para o desenvolvimento de infraestruturas públicas; (b) nova ferramenta de governação que substitui as formas de contratação tradicionais (*procurement tradicional*);<sup>9</sup> ou mesmo (c) “jogo de linguagem” para dissimular os intuitos de privatização<sup>10</sup> (veja-se: Greve e Hodge 2005, 1; Hodge e Greve 2007, 546-8; 2008, 93; 2009, 33; Hodge, Greve e Boardman 2010, 4). Como refere Bovaird (2004, 202-3), as PPP servem vários propósitos – como o desenho e o planeamento, a coordenação, a implementação, a monitorização e a avaliação de políticas públicas, e a mobilização e a gestão de

---

<sup>7</sup> Note-se que, de acordo com Schaeffler e Loveridge (2002), as parcerias são apenas uma entre várias formas possíveis de cooperação entre atores públicos e privados. Para os autores, as parcerias distinguem-se das situações de comprador-vendedor (que, dependendo da complexidade da transação, podem estar ligadas ao estabelecimento de um contrato) e de *joint-venture* (com criação de uma estrutura organizacional própria com capitais públicos e privados), as quais, como se verá, são incluídas nas modalidades de PPP, na aceção de outros autores.

<sup>8</sup> Para uma síntese relativa à diversidade de definições do conceito de PPP, veja-se Wettenhall (2010, 2-3).

<sup>9</sup> De acordo com Pombeiro (2003, 44), o *procurement tradicional* da Administração Pública significava a aquisição, produção, construção, remodelação ou desenvolvimento de todos os ativos e meios técnicos e humanos necessários para a satisfação das necessidades públicas.

<sup>10</sup> O designativo PPP possui uma sugestão poderosa de que uma forma colaborativa foi encontrada para ultrapassar a divisão entre os que advogam *pequenos* ou *grandes* Estados ou face a *slogans* com um pesado elemento emocional associado, como os termos *nacionalização* ou *privatização* (Wettenhall 2007, 394). O termo tratar-se-á, portanto, de uma forma eufemística para significar a privatização, que poderá ajudar à permanência de legitimidade do governo e à redução da oposição da opinião pública e dos restantes partidos políticos (Linder 1999, 49). Como refere Savas (2006, 1), a utilização do conceito de PPP é útil para evitar o efeito “inflamatório” nos indivíduos que se opõem ideologicamente à privatização. Trata-se de um conceito menos controverso, pelo facto de os limites entre a esfera de participação pública e privada não estarem bem definidos. Facto é que os governos foram conseguindo prosseguir-las sem grande oposição e mesmo sem ter grande cuidado na justificação do seu uso (Coghill e Woodward 2005, 81). As PPP não se tornaram, durante muitos anos, numa questão política crítica, ao contrário da privatização, o que poderá resultar da conotação semântica que faz associar o conceito de PPP às ideias de partilha, colaboração e benefício mútuo.

recursos – e podem ser alvo de diversos critérios de classificação: (a) tipo de parceiro (empresa, associação do terceiro setor...); (b) económico (procura ou oferta); (c) tipo de relação (contratual, colaborativa, rede); (d) área de políticas públicas; ou (e) âmbito (vertical, horizontal ou misto).

Skelcher (2005, 348), que enquadra as PPP no contexto das formas híbridas, nota a existência de tradições diferentes no que concerne à sua definição, consoante se trate da realidade europeia ou norte-americana. Nos Estados Unidos, o conceito abrange uma diversidade de técnicas e instrumentos para envolver as entidades privadas (com ou sem fins lucrativos) na concretização de metas e objetivos de políticas públicas; a tradição europeia tende, contudo, a aceitar uma visão mais restrita do conceito, remetendo-o para a partilha de riscos e responsabilidades na construção e exploração de infraestruturas de interesse público.

Observando o contexto internacional, Hodge e Greve (2007, 547) destringem cinco famílias de PPP:

- Cooperação institucional para a produção conjunta e a partilha de riscos;
- Contratos de infraestrutura de longa-duração;
- Redes de políticas públicas;
- Desenvolvimento da sociedade civil e das comunidades;
- Renovação urbana e desenvolvimento económico local.

Alguns autores, entre os quais podemos destacar Grimsey e Lewis (2002; 2004), Yescombe (2007) e Cabral (2009), defendem que as PPP implicam necessariamente a conceção, construção, gestão ou exploração de uma infraestrutura e uma natureza contratual de longo-prazo. Contra a crítica que esta definição de PPP é demasiado restritiva, Grimsey e Lewis (2004) contrapõem uma ideia de abrangência, perante a adoção de uma definição mais lata de infraestrutura. Os autores apresentam, assim, uma distinção entre infraestruturas de tipo *hard* e *soft*. Apenas as infraestruturas de tipo *hard* implicam a existência de uma componente material. Podemos ainda destringer entre infraestruturas económicas (como as autoestradas ou a formação – as primeiras de tipo *hard* e as segundas de tipo *soft*) e sociais (por exemplo, os hospitais, de tipo *hard*, e o desenvolvimento comunitário, de tipo *soft*), consoante a finalidade da parceria em causa (Grimsey e Lewis 2004, 20-1; Yescombe 2007: 1).

A CCE (2004, 3) associa também o conceito de PPP à finalidade de conceção, construção, gestão ou exploração de uma infraestrutura ou de prestação de um serviço. De acordo com o *Livro Verde* sobre as PPP, estas podem assumir uma natureza *puramente contratual* ou *institucionalizada* (8-9). A diferença assenta no facto de as segundas darem origem à criação de uma entidade distinta, com capitais dos parceiros públicos e privados, enquanto as primeiras têm por base a celebração de um contrato entre estes.

Um dos modelos mais utilizados para as parcerias de tipo contratual é a concessão.<sup>11</sup> Neste caso, a entidade privada participante presta diretamente um bem ou serviço ao cidadão, em nome do Estado (ou entidade pública), cobrando um pagamento aos utilizadores (taxas), o qual poderá ser complementado pela atribuição de subvenções pelo parceiro público. Como alternativa a este modelo, de matriz no Direito Administrativo continental, podemos mencionar a *Private Finance Initiative*,<sup>12</sup> de origem britânica e criada nos anos 90. Neste caso, não existe uma cobrança do bem ou serviço ao utilizador, sendo o pagamento realizado pelo parceiro público, com base na determinação de valores fixos ou estimados a partir de técnicas que permitem calcular o número de utilizadores ou a quantidade do serviço a disponibilizar. Em Portugal, foram exemplo desta modalidade, as designadas autoestradas sem custos para o utilizador – SCUT.

As parcerias de tipo institucional envolvem a criação de uma entidade formada com capitais públicos e privados (uma *joint-venture*, que poderá assumir designações diferentes consoante o contexto nacional), à qual caberá a prestação do bem ou serviço ou a construção da infraestrutura. São exemplos, em Portugal, as empresas municipais de capitais mistos (públicos e privados) (Cruz e Marques 2012, 33). De acordo com o *Livro Verde* sobre as PPP, a modificação da estrutura acionista de uma empresa pública, com o seu controlo pelo setor privado, constitui também exemplo deste tipo de parceria institucionalizada (CCE 2004, 21).

Uma forma alternativa de distinção da natureza das PPP é sugerida no seio da escola holandesa (Klijn e Teisman 2000, 2003, 2005; Klijn, Edelenbos e Hughes, 2007). Para os autores, deve-se distinguir entre PPP do tipo contratual (*PPP contracts* ou *concessions*) e PPP do tipo parceria (*PPP partnerships* ou *organisational cooperation project*). Koppenjan (2005), por sua vez, prefere recorrer à designação de modelo de aliança (*alliance model*) para apelidar o segundo tipo de parcerias, opondo-o ao modelo de concessão (contratual).

As PPP de tipo contratual envolvem um tipo de cooperação e de partilha bastante limitado entre os parceiros e que tende a restringir-se à fase inicial do projeto. O que está em causa é a transferência do risco para o privado e não o desenvolvimento amplo da colaboração (Bult-Spiering e Dewulf 2006, 138). Um bom exemplo de PPP contratuais será o caso do programa de PPP britânico que foi originado com a PFI (Teisman e Klijn 2002, 197-8). Na Holanda, predominam as PPP de tipo parceria ou com modelo de aliança, que se caracterizam pelo desenvolvimento de um projeto com cooperação interorganizacional, podendo passar pela constituição de uma *joint-venture* (Koppenjan

---

<sup>11</sup> Em Portugal, o Código dos Contratos Públicos admite dois tipos de contrato de concessão: os de obras públicas e os de serviços públicos (art.º 407, n.ºs 1 e 2). Nas concessões, o contraente obriga-se à conceção ou execução de obras públicas (para exploração) ou a gerir uma atividade de serviço público, durante um determinado tempo, com direito a uma contrapartida (que pode consistir na cobrança de um preço aos utilizadores ou em pagamentos diretamente efetuados pelo Estado).

<sup>12</sup> As parcerias PFI, de acordo com a prática do Reino Unido, têm uma duração de 15 a 30 anos, envolvendo a constituição de uma entidade específica para a realização do projeto, a *Special Purpose Vehicle* (SPV), de estrutura acionista formada por capitais públicos e privados. O modelo de parceria PFI segue o formato DBFO (*Design, Build, Finance and Operate*), cujas características mencionaremos posteriormente.

2005, 137-8). As atividades integrantes neste tipo de parcerias são, normalmente, desempenhadas pelas várias entidades participantes, que colaboram de forma mais intensa e em todas as fases do projeto (Klijn e Teisman 2000, 85-6). A Tabela 1, em baixo, sintetiza as diferenças existentes os dois tipos de parcerias.

**Tabela 1 – Formas de PPP Através de Contrato e Parceria**

<b>Caraterísticas</b>	<b>PPP de tipo contratual</b>	<b>PPP de tipo parceria</b>
<i>Tipo de relação</i>	Cliente (parceiro público) e contratado (parceiro privado)	Decisão conjunta (procura de elos de ligação)
<i>Divisão da responsabilidade</i>	Clara divisão (tanto nos projetos de desenvolvimento, como de implementação)	Partilha de responsabilidade (no desenvolvimento de atividades e, frequentemente, durante a realização)
<i>Especificações dos problemas e soluções</i>	O parceiro público especifica o problema e a solução/ produto	Os parceiros públicos e privados estão envolvidos conjuntamente na especificação dos problemas e das soluções
<i>Âmbito do projeto</i>	Tendência para procurar divisões claras; qualquer expansão de âmbito tem que cair nas responsabilidades delineadas	Tendência para procurar o aumento do âmbito do projeto e elementos de ligação
<i>Pré-requisitos para o sucesso</i>	Contrato claro e regras bem definidas no concurso público; problemas/ requisitos do projeto bem formulados	Ambições e metas ligadas; regras eficazes de interação para criarem um compromisso e uma cooperação benéficos
<i>Princípios de organização</i>	Separação do principal e do agente; regras apertadas para a contratação; competição na fase do concurso; regras para avaliar <i>outputs</i>	Regras mais importantes: regras conjuntas de tomada de decisão, saída, resolução de conflitos, produção conjunta e divisão dos benefícios
<i>Princípios de gestão</i>	Baseada fortemente em princípios de gestão de projetos (definição de metas e objetivos, calendarização, organização dos recursos humanos)	Baseada em princípios da gestão de processos (procura de metas, ligação e conexão das atividades dos atores e ligação das decisões)
<i>Troca de informação</i>	Informação separada e usada como recurso estratégico	Informação como recurso indispensável, que necessita de ser partilhado
<i>Regras de pay-off</i>	Os atores maximizam o seu próprio benefício (regras de <i>pay-off</i> separam os benefícios dos atores). Os custos de transação existem, especialmente, na monitorização do agente e no cumprimento dos procedimentos do contrato	Os atores maximizam o benefício conjunto (regras de <i>pay-off</i> ligam os atores uns aos outros). Os custos de transação existem, principalmente, nos processos de organização e na troca de informação
<i>Tipo de coprodução</i>	Limitada. Ocorre, especialmente, antes do processo de contratação; depois faz-se apenas monitorização; não há coprodução	Extensiva durante todo o processo: primeiramente, ligada à natureza das ambições e criação de elos de ligação; depois, coprodução na realização

Fonte: Klijn, Edelenbos e Hughes (2007, 74).

Klijn e Teisman (2005, 103) defendem, por isso, que as modalidades contratuais não são parcerias no verdadeiro sentido, não passando de uma forma de *contracting out*. Da mesma forma, reconhecendo a existência de diversos tipos de *mix* entre entidades públicas e privadas, Wettenhall

(2010, 21) considera que os arranjos contratuais “frequentemente não produzem parcerias no sentido preciso da palavra”, isto é, não constituem *parcerias genuínas*, sendo abusiva a sua inclusão ao abrigo do conceito de PPP (Hayllar e Wettenhall 2010, 52). De acordo com o mesmo autor (2007, 395), várias condições são necessárias para que uma relação entre um ator público e um privado possa ser referida como parceria genuína. Concretamente, estas condições são: (1) um *mix* público-privado colaborativo e interativo; (2); relações entre os parceiros horizontais e não hierárquicas; (3) uma tomada de decisão consensual; (4) nenhum ator é superior aos restantes e capaz de invocar isoladamente o encerramento da relação; (5) uma estrutura organizacional com um Conselho ou Fórum da parceria; (6) uma capacidade de alcançar sinergias entre os envolvidos; e (7) respeito e confiança como maiores formas de obter capital social.

Desta forma, as *joint-ventures* funcionam mais de acordo com o modelo de uma parceria genuína. A designação de PPP dada à generalidade dos projetos contratuais de desenvolvimento de infraestruturas não será mais do que o recurso a uma designação “mais amigável”, já que estes arranjos estão longe de ser parcerias, envolvendo com frequência elementos de partilha de riscos desigual, falta de *accountability* adequada e possível exploração (Wettenhall 2007, 392).

A frequente associação destes arranjos ao conceito de PPP, na opinião de Wettenhall (2010, 24) e Hellowell (2010, 307), não será mais do que o resultado do discurso político e do surgimento da PFI, no Reino Unido.<sup>13</sup> Como refere Wettenhall (2010, 24-5), o governo de Blair queria dar um cunho próprio ao programa, pelo que adotou um rótulo novo, parcerias público-privadas, para o afastar das suas origens conservadoras. Como decorrência, alguns autores admitem uma ambiguidade no conceito de PPP, mas face à janela de oportunidade criada por Blair, muitos veem o modelo de PFI como o único e, como consequência, o sentido de abrangência perde-se.

No contexto da escola flamenga, recorre-se, de forma análoga, à distinção entre as formas contratual e participativa de PPP. De acordo com Van Gestel, Voets e Verhoest (2009, 3), as primeiras são contratos, onde a parte pública tende a definir objetivos claros a atingir antes da celebração do mesmo, deixando lugar a pouca intervenção e negociação por parte do parceiro privado. Pelo contrário, as PPP participativas passam pela adoção de uma SPV para gerir o projeto, o que permite o desenvolvimento de um maior entrosamento entre os parceiros públicos e privados. Há uma definição inicial menos precisa dos objetivos, para que possa existir negociação e reavaliação dos compromissos entre as partes, durante o funcionamento da parceria.

---

<sup>13</sup> De acordo com os autores, quando o programa surgiu, em 1992, pelas mãos do governo conservador de John Major, foi introduzido num contexto de limitação e controlo das despesas públicas, não lhe sendo associada a ideia de parceria. O Partido Trabalhista opôs-se-lhe, inicialmente, identificando-o no limite da privatização, mas, em 1994, no documento *Financing Infrastructure Investment: Promoting a Partnership Between Public and Private Finance*, de Gordon Brown, Robin Cook e John Prescott, reverteu a sua opinião, passando a apoiá-lo de forma entusiástica. De ideia política mal concretizada, é com o governo dos trabalhistas que o instrumento da PFI adquire um crescimento exponencial, duplicando a cada ano, entre 1997 e 1999 (Hellowell 2010, 309-10).

Por sua vez, Hodge e Greve (2005, 334-5) propõem a distinção entre parcerias sociais (ou organizacionais) e económicas. As primeiras referem-se a formas de colaboração entre atores para a prestação de um bem ou serviço público, onde a partilha de riscos, recursos e ganhos é acentuada e existe a tendência para o longo-prazo. As segundas correspondem ao modelo PFI, com o parceiro privado a prover o desenho, construção, operação e manutenção de uma infraestrutura. De acordo com Greve, no caso das parcerias sociais, a forma organizacional de cooperação acaba por ser uma questão muito em aberto: “Um extremo é formar uma *joint company* e comprometerem-se num destino comum. Outro extremo é cooperar mais soltamente e não se comprometerem organizacionalmente, mas mais espiritualmente, um perante o outro, em torno de um conjunto central de ideias ou políticas, e deixar que a rede solta seja a única base organizacional que liga o conjunto dos parceiros ao contrato (entendido de forma ampla).” (2008, 121).

A identificação clara da oposição entre dois tipos de PPP – as contratuais e as colaborativas – está presente também no artigo de Bovaird (2004), “Public-Private Partnerships: From Contested Concepts to Prevalent Practice”. O autor considera o paradigma da governação superior, em relação ao NPM, para a constituição das PPP. A comparação do funcionamento das PPP contratuais e colaborativas ao nível da governação é apresentada no Anexo I.

Para Kouwenhoven (1994, 120), o conceito de PPP pode adotar um sentido estrito, que se refere às formas legalizadas de cooperação entre os setores público e privado, e uma definição mais lata, que inclui também as situações menos formalizadas de colaboração. Ao assumirem as relações de compra-venda e de *joint-ventures* entre atores públicos e privados como modalidades de cooperação diferentes das parcerias, Schaeffer e Loveridge (2002, 180) definem-nas como formas onde a tomada de decisão é conjunta, com partilha de riscos, recompensas e responsabilidades. Nas parcerias “limitadas”, a partilha não se faz por igual entre todos os parceiros; nas parcerias “completas”, os membros são responsáveis por igual.

Em Portugal, os autores reconhecem, desde logo, nas PPP, relações de colaboração entre os setores público e privado (veja-se, por exemplo: Pombeiro 2003, 46). A visão contratual das PPP encontra-se fortemente marcada na academia portuguesa, com os autores a preferirem definir as PPP pelos seus atributos mais marcantes (veja-se: Pombeiro 2003, 51; Cabral 2009, 13-4; Silva 2009, 33). No relatório sobre Parcerias Público-Privadas, o *Observatório Permanente de Justiça do Centro de Estudos Sociais* (Universidade de Coimbra) arrisca a defini-las de forma um pouco mais concreta, como formas híbridas de colaboração entre o setor público e privado. As PPP são: “um contrato de colaboração<sup>14</sup> entre atores públicos e privados para a produção de bens ou prestação de serviços

---

<sup>14</sup> Nota-se que a legislação portuguesa admite diversas modalidades de contrato, no âmbito das PPP (sendo a mais habitual a do contrato de concessão). Neste sentido, a expressão “contrato de colaboração” carece de algum preciosismo, não devendo ser interpretada no sentido literal.

públicos, com uma distribuição de receitas e despesas predefinida, que define a partilha do risco” (Santos e Gomes 2007, 7).

Da revisão da literatura internacional, conclui-se que, de forma genérica, as PPP são formas de colaboração entre os setores público e privado. Parece, também, ser relativamente bem aceite a ideia que, nas PPP, o elemento contratual ou a natureza mais colaborativa constituem-se como o principal elemento distintivo, a partir do qual se alicerçam as restantes características diferenciadoras. No âmbito deste trabalho, assumimos esta distinção fundamental entre as PPP de tipo contratual e as PPP de tipo colaborativo (cujas designações vão variando um pouco, como se pode ver pelo exposto), o que desenvolvemos seguidamente.

## 2.2 CARATERIZAÇÃO DAS PPP

De forma genérica, as PPP caracterizam-se pela presença dos seguintes elementos (com base em: McQuaid 2000, 13-9; Grimsey e Lewis 2004, 13-4; Bult-Spiering e Dewulf 2006, 19-33; Santos e Gomes 2007, 13-9):

- *Atores participantes.* Numa PPP, estão envolvidos pelo menos dois atores, dos quais um é necessariamente público. Os parceiros públicos podem ser de âmbito nacional ou local e pertencer à pessoa coletiva Estado ou ter personalidade jurídica própria. Por outro lado, entre as entidades privadas, podemos encontrar diversos tipos de organização, desde empresas a organizações privadas sem fins lucrativos. Os atores possuem motivações e interesses distintos, funcionam de acordo com estruturas organizativas e possuem culturas próprias, que confluem e entram em contacto, sendo estes aspetos críticos para o sucesso da parceria.
- *Propósito ou fim.* Admitem-se diversas finalidades na realização das parcerias. Normalmente, está-lhes associada a prestação de um bem ou de um serviço pela entidade privada aos cidadãos, em nome dos parceiros públicos, ou o desenho, a construção, a gestão e/ou a exploração de uma infraestrutura. O recurso às PPP tem incidido sobre diversas áreas de atividade. Embora se encontrem variações ao nível das tradições nacionais, podemos encontrar a aplicação desta modalidade, especialmente, nas áreas da construção das infraestruturas de transporte, na saúde e na educação, no abastecimento de água e de energia, no tratamento de resíduos e até na gestão de estabelecimentos prisionais.
- *Atributos da Relação.* As PPP são formas de interação entre os atores caracterizadas por:
  - *Continuidade.* As parcerias são relações tendencialmente de longo-prazo.

- *Hibridismo*. Situadas entre o mercado e as redes, como mecanismos de coordenação social (Thompson 2003), as parcerias funcionam através de relações horizontais para prosseguimento dos seus fins e objetivos.
- *Partilha*. Nas parcerias, os atores partilham recursos (materiais, financeiros e humanos), responsabilidades, riscos e resultados. A troca de experiências, conhecimentos, capacidades técnicas e valores, deverá contribuir para a produção de sinergias e a utilização de abordagens inovadoras para resolução dos problemas, nas respetivas áreas de atuação.
- *Interdependência e colaboração*. Pelos motivos supra apresentados, as parcerias caracterizam-se pela interdependência e colaboração dos atores. A decisão de enveredar e o sucesso da PPP pressupõem uma atuação baseada na confiança e no compromisso.
- *Modalidade/Tipo*. As PPP podem ser implementadas de diversas formas, revestindo-se de características distintas ao nível do funcionamento e da participação dos atores públicos e privados. Normalmente, as PPP são equacionadas tendo por base o “ciclo de vida” da infraestrutura ou do serviço a fornecer, incluindo todas as fases associadas, desde a sua conceção e construção à exploração e manutenção (veja-se a propósito o Anexo III).

### 2.3 PPP CONTRATUAIS

As PPP contratuais possuem uma natureza bem formalizada, com clara delimitação de responsabilidades, riscos e recursos a partilhar por cada parceiro. São marcadas pela existência de um relacionamento menos intenso entre os parceiros e pela existência de um âmbito de negociação mais limitado, já que os objetivos a atingir são, normalmente, formulados, de forma prévia, pela entidade pública. Desta forma, configuram-se como relações típicas de principal-agente,<sup>15</sup> onde o ator privado deve prestar um bem ou serviço solicitado pela entidade pública, depois de passar por um processo competitivo de seleção. Os objetivos devem ser especificados através de uma clara indicação de padrões de desempenho que possam ser mensuráveis, de modo a permitir uma monitorização e avaliação pelo parceiro público (Klijn e Teisman 2000, 85).

De acordo com a literatura, apontam-se as seguintes características base das PPP contratuais (veja-se: Pombeiro 2003, 59-61; Yescombe 2007, 3; Cabral 2009, 13-4; Silva 2009, 33):

- Têm subjacente a existência de um contrato firmado entre um ator público e, pelo menos, um ator privado;

---

<sup>15</sup> Veja-se, no seguimento deste trabalho, a explicitação do modelo de principal-agente.



- São relações de longo-prazo, cuja duração pode oscilar entre os 15 e os 60 anos, mas tendencialmente a situar-se entre os 25 e 30 anos;
- Destinam-se a prover as necessidades públicas através da conceção, construção, manutenção e exploração de uma infraestrutura ou do fornecimento de um serviço;
- Promovem uma transferência de riscos para o parceiro privado;
- Recorrem, pelo menos em parte, ao financiamento privado;
- Utilizam um sistema de pagamentos ao setor privado baseado nos resultados (quantidade e/ou qualidade do bem ou serviço disponibilizadas), através de taxas cobradas aos utilizadores ou de dotações orçamentais prestadas diretamente pelo parceiro público;
- Visam a obtenção de *Value for Money* (VFM) para a entidade pública e de lucro para o parceiro privado.

Numa PPP de tipo contratual, estão envolvidos diversos atores, que se ligam, entre si, através de contratos. Desta forma, para além dos parceiros público e privado, estas relações tendem a envolver diretamente a banca (financiadores), devido ao elevado montante de investimento. É, também, frequente o consórcio privado contratado recorrer a outras empresas subcontratadas para a construção das infraestruturas necessárias ao projeto ou para a prestação do serviço.

Por vezes, o contrato de PPP é celebrado com uma sociedade composta por capitais das diversas entidades integrantes – a SPV. Segundo Pombeiro (2003, 160), o parceiro público pode integrar ou não esta sociedade, a qual possui uma natureza mais nominal do que operativa, já que, normalmente, deixa para entidades terceiras subcontratadas a construção das infraestruturas ou a prestação dos serviços adjudicados. A SPV constitui-se especialmente para o prosseguimento do projeto de PPP, pelo que o seu surgimento se efetua, tendencialmente, após a adjudicação. Dado o envolvimento de todas estas entidades, para além do contrato de PPP (que reveste a forma de concessão, na maioria das vezes, em Portugal), gravitam, em torno da relação de colaboração, uma série de contratos, como sejam o de financiamento, de construção ou de produção, de seguro, e o acordo parassocial entre os sócios do Consórcio privado (169). As figuras que constam no Anexo II representam diagramaticamente as relações que se estabelecem entre os atores numa PPP.

## **2.4 PPP COLABORATIVAS**

As PPP colaborativas tendem a funcionar de forma mais fluída e menos formalizada do que as PPP contratuais, embora as partes constituintes possam firmar, no seu âmbito, acordos formais.

Incluem-se, deste modo, nesta categoria, desde os acordos de cooperação interorganizacional mais soltos até às sociedades de capitais mistos, formadas por atores públicos e privados.

De natureza mais interativa, estas PPP são caracterizadas por uma menor definição inicial dos objetivos, que dá azo a uma maior negociação e partilha de decisão entre os parceiros públicos e privados. Como condições de base à predisposição para a constituição destas PPP devem estar a interdependência entre os atores e a convergência de objetivos, sendo essenciais para o seu funcionamento a existência de uma confiança mútua, assim como o estabelecimento prévio de regras de base à partilha de responsabilidades e de poder, de custos, riscos e benefícios, e da resolução de conflitos. Pressupõem coordenação interna e boa capacidade de gestão do processo associado aos projetos a desenvolver (veja-se: Kouwenhover 1994, 125-6).

Lowndes e Skelcher (1998) caracterizam as parcerias colaborativas pela presença de quatro etapas, que podem ser associadas ao seu “ciclo-de-vida”. Em cada uma predomina um mecanismo de governação, conforme expomos seguidamente (veja-se também: Sullivan e Skelcher 2002: 118-36):

- *Colaboração pré-parceria.* Predomina a governação em rede, já que a interação entre os atores é dominada pela informalidade. Está presente uma elevada motivação e entusiasmo, pela confiança nos benefícios que a parceria pode gerar e pelo sentimento de objetivos partilhados. As diferenças de recursos, informação e estatuto entre os atores tendem, no entanto, à exclusão e à marginalização de alguns potenciais parceiros, que ficam fora da rede;
- *Criação e consolidação da parceria.* Regista-se uma tendência para a formalização da parceria, com surgimento da hierarquia como mecanismo de governação. Por vezes, decorrência natural da evolução da situação, são também diversos os estímulos que conduzem à formalização: a necessidade de aceder a fundos financeiros ou às infraestruturas de suporte à implementação; a indispensabilidade de definição de papéis, responsabilidades e linhas de reporte para garantir a boa coordenação e a organização das atividades. A constituição de uma hierarquia, contrária à informalidade das redes, tende, no entanto, a gerar resistência e contestação entre os membros da parceria. Daí a procura da manutenção de um estilo de relacionamento mais informal (por exemplo, em reuniões e no processo de tomada de decisão), a par de formas de trabalhar mais burocráticas.
- *Desenvolvimento do programa de entrega de bens ou serviços pela parceria.* Nesta fase, predomina a governação pelo mercado, já que os parceiros instituem uma dinâmica competitiva. Desta forma, as parcerias procuram desenvolver formas de trabalho inovadoras, que visem um melhor VFM e eficácia dos programas implementados. Ao

mesmo tempo, os atores participantes podem apresentar-se, noutros contextos, como concorrentes, o que tende a gerar tensões e a constituir-se como impedimento ao desenvolvimento da confiança e do empenho na colaboração.

- *Conclusão ou sucessão à parceria.* As parcerias têm, normalmente, um termo associado. As razões podem ser de finalização da atribuição de financiamento, de estabelecimento formal de um horizonte temporal para o seu funcionamento ou de alteração das condições que estiveram na sua origem. Nesta altura, há que proceder a uma reavaliação e equacionar o futuro, decidindo pela sua conclusão ou dar-lhe uma sucessão com contornos diferentes. Assiste-se, deste modo, ao regresso a um funcionamento em rede, mais informal, onde se procura apurar a existência de vontade de envolvimento e de compromisso dos atores e a existência de objetivos partilhados. Por vezes, assiste-se a um sentimento de fadiga e saturação por parte dos intervenientes, que determina o fim da colaboração.

Klijn e Teisman (2005, 112-4) apontam como aspetos centrais na gestão das PPP colaborativas:

- *O Conteúdo.* O incentivo à participação e à constituição de uma PPP decorre da atratividade dos projetos. A existência de uma decisão unilateral do parceiro público pode ter um efeito desmotivador nestes projetos;
- *O Processo.* Para uma cooperação bem sucedida, é importante a construção de uma visão de conjunto sobre o conteúdo da parceria e a forma de colaboração entre as partes. A existência de interações frequentes torna-se uma necessidade, assim como uma forte partilha de papéis e responsabilidades;
- *A Gestão do Processo e do Projeto de Colaboração.* Os autores alertam para a dificuldade e os amplos esforços necessários para a coordenação destes projetos, cuja “gestão do processo tem que ser, excecionalmente, bem organizada” (114).

O processo de colaboração torna-se, deste modo, o aspeto fulcral ao sucesso destas parcerias. Vangen e Huxham (2010) apresentam a *Theory of Collaborative Advantage*, onde explicam a dinâmica do funcionamento das relações de cooperação. De acordo com as autoras, nestas relações, tendem a gerar-se duas forças que se opõem: a da vantagem colaborativa (resultante das sinergias produzidas pela colaboração); e a da inércia colaborativa (derivada das dificuldades do funcionamento destas relações, tendentes à frustração, devido à morosidade na apresentação de resultados e ao surgimento de conflitos) (163). Embora o objetivo do estabelecimento de relações de cooperação seja

a obtenção de resultados vantajosos para os parceiros, muitas vezes, estas terminam em inércia colaborativa (Huxham 2003, 404) O êxito ou insucesso da colaboração depende da forma como diversos fatores são geridos pelos atores para produzir vantagem ou inércia: os processos de trabalho, a existência de objetivos comuns, a identidade, a cultura, a capacidade de comunicação, a determinação e o empenho, o sentido de compromisso, a aptidão para a aprendizagem, os recursos, o poder, a liderança, a confiança, a *accountability*, entre outros (Vangen e Huxham 2010, 164).

### **3 O CONTEXTO DA GOVERNAÇÃO PÚBLICA ATUAL**

#### **3.1 INTRODUÇÃO**

Com o início da década de 1990, o conceito de *governance* (governança)<sup>16</sup> ganha relevo e marca presença, cada vez mais, no discurso e nos escritos de académicos e políticos e na linguagem comum de empresários e de outros atores da sociedade civil. De aplicação muito intuitiva, o termo parece significar muito, mas acaba por exprimir pouco, dada a confusão e a falta de precisão em torno do mesmo (Lynn, Heinrich e Hill 2001, 6; Frederickson e Smith 2003, 209). Governança passou a ser um conceito “chapéu” para designar uma série vasta de fenómenos (Pierre e Peters 2000, 14), desde os relacionados com a vida das organizações (*corporate governance*), aos que envolvem os atores públicos (*public governance*), aqueles que nos interessam em particular.

O tema da governança é abordado por diversas ciências, entre as quais a Ciência Política, a Ciência da Administração Pública, as Políticas Públicas e as Relações Internacionais, denotando-se a ausência de um corpo teórico coerente, como, de resto, seria exetável face à multiplicidade de definições atribuídas ao conceito (Rhodes 1996, 652; Peters e Pierre 1998b, 223; Kooiman 1999, 69; Pierre e Peters 2000, 1; Kjær 2004, 2).

Por este motivo, Frederickson (2005, 289) questiona mesmo se o estudo da governança poderá ter valor acrescentado para a Ciência da Administração. O autor considera que, embora em voga, corre-se o risco de o conceito chegar a meio da sua vida hegemónica e desaparecer, em breve, sem deixar contribuição relevante. Também Hughes (2010, 102) teme que a diversidade de sentidos atribuídos a *governance* não abone em favor da reflexão em torno do tema, defendendo que, para o progresso do estudo científico, é essencial a determinação precisa de um significado para o conceito. Para Frederickson (2005, 293), ainda assim, merece a pena aprofundar o estudo da governança, já

---

<sup>16</sup> O conceito de *governance* tem sido traduzido também, entre a comunidade académica, por governança. Por se encontrar bem difundido e presente na maior parte das publicações da área, como sejam, por exemplo, as obras de Rocha (2000), Fonseca e Carapeto (2009) e Neves (2010), optou-se pela tradução por governança.

que o termo é útil para designar um conjunto de fenómenos que estão a ocorrer presentemente nas sociedades.

Feita a ressalva inicial em torno da multiplicidade de significados de governação, interessa agora tentar perceber a que respeita. O conceito de governação ressurgiu e imprimiu-se de um novo sentido com as alterações sentidas no modo de operar do Estado, a partir da década de 1980 (Pierre e Peters 2000, 52). A falência do modelo do Estado do Bem-Estar trouxe o descrédito nas capacidades do Estado, traduzindo-se na apologia da maior eficiência do mercado para a provisão de bens e serviços públicos.

As medidas inspiradas no NPM espalham-se com firmeza em muitos países ocidentais, seguindo o exemplo de Thatcher e de Reagan. As Administrações Públicas perdem muitas das suas funções tradicionais, face à privatização, à descentralização e à contratação de agências semiautónomas ou de entidades privadas. A hierarquia predominante na Administração burocrática tradicional recua perante o aumento das interações com outros atores sociais – sejam Organizações não Governamentais (ONG), poderes supranacionais, regionais e locais ou entidades privadas (empresas ou organizações do terceiro setor) –, que são envolvidos no processo de políticas públicas, colocando em causa a soberania do Estado (Mayntz 1998, 4; Kjær 2004, 11). Trata-se de um Estado fragmentado,<sup>17</sup> desarticulado – o *Hollow State*, nas palavras de Frederickson (1999) ou Milward e Provan (2000, 240-1) –, que nos obriga a um repensar sobre o seu posicionamento na sociedade (Frederickson e Smith 2003, 209, 221).

É, neste sentido, que a ideia da governação passou a ser abraçada como “uma nova forma de pensar sobre as capacidades do Estado e as suas relações com a sociedade” (Pierre e Peters 2000, 50). O Estado deixa de estar no epicentro da feitura das políticas públicas, perde parte da sua função como produtor de bens e serviços e surge, cada vez mais, como parceiro em redes de vários atores interdependentes, que cooperam entre si, através da partilha de recursos, discussão de estratégias e negociação de metas e políticas a seguir.

Estas novas tendências lançam, naturalmente, novos desafios aos Estados. Com efeito, a estrutura burocrática do Estado, que outrora produzia e entregava os serviços públicos aos cidadãos, recorre agora a múltiplos parceiros (muitos deles de natureza privada), para garantir a sua provisão (Kettl 2000, 488). Neste sentido, é legítimo questionar que papel resta para o Estado. Pierre e Peters (2000, 79-92) acreditam que os novos instrumentos de governação vão ser usados de forma complementar ao governo tradicional. Também Kooiman (2000, 139) considera que o Estado modifica

---

<sup>17</sup> Para um maior desenvolvimento sobre as bases da transformação de um Estado fundado na hierarquia para um Estado fragmentado, que se relaciona através do mercado e das redes, veja-se: Araújo (1998).

o seu papel na sociedade, mas não perde a sua importância. Neste sentido, o autor afirma que “é mais apropriado falar em troca do que em encolhimento dos papéis do Estado”.

Da exposição anterior, podemos concluir que, apesar de não unívoco, o conceito de governação está relacionado com a forma como o Estado dirige ou coordena a sociedade. Este tipo de conceção vai de encontro ao conceito original, sendo dotado de abrangência suficiente para incluir tanto a forma de governação tradicional, que recorria à hierarquia como mecanismo de coordenação, como as tendências recentes de interação entre o Estado e outros atores da sociedade, seja pelo recurso ao mercado ou às redes.

Como referem Kickert, Klijn e Koppenjan (1997a, 2), a governação refere-se às formas de exercer influência nos processos sociais, abrangendo todos os mecanismos que estão ligados ao processo de políticas públicas, sejam ou não explícitos e sejam ou não conduzidos por atores públicos. Bovaird e Löffler (2003, 164-6) esclarecem que nela (1) os múltiplos *stakeholders* cooperam entre si para a resolução de problemas coletivos, (2) com base em regras formais ou informais de funcionamento, (3) alicerçando-se em redes, no mercado e na hierarquia, como estruturas de facilitação, (4) e na confiança decorrente da valorização das interações sociais (5) visando promover os respetivos interesses particulares.

### **3.2 PERSPETIVAS DE GOVERNAÇÃO**

A multiplicidade de conceitos acompanha as diversas tradições de pesquisa, onde podemos destringir uma corrente norte-americana, onde o conceito vai buscar mais ao seu sentido original (Pierre e Peters 2000, 7), denotando a preocupação com a forma de direção (*to steer*) do Estado e as ferramentas de governação (Milward e Provan 2000, 239-40), e uma europeia, que salienta as interações entre Estado e outros atores da sociedade, pela constituição de redes de atores interdependentes (Lynn, 2010). Desta forma, entre os diferentes entendimentos e significados para governação, podemos referir os de hierarquia, mercado, redes e comunidade, conforme apontado por Pierre e Peters (2000, 15-22). Outros são os de governação como sistema sociocibernético, que destaca as interações entre os atores, os de *multilevel governance* e de *global governance*, que ganharam relevo com a crescente interdependência mundial, e o de *good governance*, adotado por organizações como o Banco Mundial (BM), a Organização das Nações Unidas (ONU) e a União Europeia (UE) (Rhodes 1996, 653; 1997, 47-52; Kooiman 1999, 68-9). Nesta secção do trabalho, limitamo-nos a expor as diferenças entre hierarquia, mercado e redes. Sobre as restantes perspetivas de governação, pode-se consultar o Anexo IV.

### 3.2.1 GOVERNAÇÃO COMO HIERARQUIA

O conceito de governação como hierarquia corresponde ao modelo tradicional de Administração Pública, que alguns autores consideram ultrapassado e procuram excluir do âmbito da sua definição, para contemplar unicamente as novas formas de governação, baseadas na crescente interação entre o Estado e outros atores sociais.

A Administração Pública tradicional alicerçou-se nos contributos essenciais de autores como Wilson (1887), Weber (1946) ou Gulick (1937), entre outros, cujos trabalhos marcaram o estudo da administração, no início do século passado. Depois do esforço de Wilson (1887) e Goodnow (1900) em torno da separação entre a política e a administração, Norton Long (1949) vem reconhecer que esta separação não é um mais do que um mero artifício. Wilson (1887) clamava pela melhoria da eficiência dos serviços públicos, face ao nepotismo e ao patrimonialismo imperante (associados ao *spoils system*<sup>18</sup> que dominava a Administração Norte-Americana, no final do século XIX). Goodnow (1900) considerava que a administração deveria estar subordinada à política. No entanto, como notou Long (1949), o burocrata é mais do que o mero executante das políticas definidas pelos governantes: cabe-lhe fazer a intermediação com os grupos de interesse e está na posse de informação relevante sobre o funcionamento do serviço e os desejos dos cidadãos.

O modelo tradicional de Administração Pública incorporou os princípios de gestão da Administração Científica de Taylor (1912), da Escola Clássica da Gestão de Fayol (1965) e Gulick (1937) e da Teoria da Burocracia de Weber (1946). Desta forma, a Administração Pública tradicional caracteriza-se por ser uma estrutura burocrática, assente numa acentuada divisão de trabalho e com a existência de muitas regras e procedimentos, que definem a forma de realização das tarefas. A elevada supervisão e o controlo garantem a conformidade com as regras, existindo uma forte propensão para a centralização das decisões, para contemplar as situações não formalizadas. As comunicações são realizadas por escrito, normalmente num sentido ascendente/ descendente, acompanhando a forte cadeia hierárquica. Procura-se que o desempenho dos vários cargos seja realizado por profissionais, cuja ascensão na carreira se fazia, tradicionalmente, ao longo da vida, com base na meritocracia. A importância dos cargos é evidenciada na definição das remunerações e exteriorizada através de inúmeras manifestações de *status*, passando igualmente na forma de contacto entre os membros da organização, caracterizada pela impessoalidade.

Pierre e Peters (2000, 15-8, 25) não consideram a exclusão da hierarquia do conceito de governação como o ponto de vista mais adequado. Segundo os autores, não se assiste a uma evolução de governo para governação; a governação sempre existiu, embora a forma como é exercida

---

<sup>18</sup> O sistema viria a ser substituído, progressivamente, pela contratação com base no mérito, com a aprovação do *Pendleton Act*, de 1883.

esteja a mudar. Apesar do papel crescente das redes, os autores defendem que o Estado continua a ser o ator político chave da sociedade, com expressão predominante na definição do interesse coletivo. Desta forma, está-lhe reservado o poder de fazer a lei e continuam a predominar as relações verticais (que seguem a via hierárquica da Administração Pública) e não as horizontais (em rede). Por este motivo, a hierarquia deve fazer parte do conceito de governação (*governance*), já que esta é tão velha quanto a própria atividade de governar. Pierre e Peters (2000, 196-7) reconhecem a necessidade de o Estado se adaptar perante as transformações que têm vindo a acontecer, mas defendem que não faz sentido pensar que não o conseguirá fazer, dado que é a estrutura mais poderosa da sociedade e possui uma legitimidade acrescida que resulta do voto popular.

### 3.2.2 GOVERNAÇÃO COMO MERCADO

O conceito de governação como mercado está associado ao desenvolvimento do *New Public Management*. Alicerçado na crença de que os mecanismos de gestão do setor privado são superiores aos praticados na Administração Pública, o *NPM*, com origem no Reino Unido, desenvolve-se a partir do início da década de 1980. A “gestão pública” passa, assim, a ser encarada como uma atividade com novos contornos, que divergem da “administração pública” tradicional (Clarke e Newman 1997, 21; Pollitt e Bouckaert 2004, 13). Apologista de um *menor, mas melhor Estado*, a doutrina por ele promovida viria a ser encarada como o remédio para os “males” da Administração Pública, inspirando os processos de modernização e de reforma administrativas num número crescente de países que enfrentavam problemas algo semelhantes, numa Administração Pública fortemente burocratizada.

O aparecimento do *NPM* começa a delinear-se perante o cenário de declínio do Estado Providência ou Estado do Bem-Estar, na década de 1970. Face à crise económica e petrolífera e ao aumento do défice público, cresce o descontentamento com a atuação do Estado, acusado de se tornar grande em demasia, clamando-se pela diminuição da sua intervenção e pela devolução de determinados setores de atividade à sociedade (Pollitt 1993, 48). Generaliza-se a crença que o Estado era ineficiente, constatada a evidência que o funcionamento da burocracia, longe de modelo ideal, dava origem ao aparecimento de disfunções graves, tal como foi notado, primeiramente, por Merton (1957).<sup>19</sup>

Sustentado no desenvolvimento de novos movimentos teóricos das décadas de 1960 e 1970, o *NPM* teve também associado, inicialmente, um forte pendor ideológico. Com efeito, a ascensão política

---

<sup>19</sup> Deste modo, as burocracias, com o seu excesso de formalismo e de papéis, tendem a tornar-se rígidas e inertes, face a alterações das circunstâncias do meio envolvente, sendo incapazes de se adaptar, fruto dos hábitos e das rotinas criados e das soluções pré-programadas, que deixam de responder adequadamente a novos problemas. As regras e os procedimentos, concebidos inicialmente como um meio para atingir um fim (evitar erros, garantir a disciplina), tomam-se fins em si mesmos, com as organizações a voltarem-se sobre si próprias, descurando os clientes e as solicitações do meio envolvente. Aliás, como resultado da apologia dos cargos e da impessoalidade das relações, as burocracias tendem a gerar conflitos, no atendimento dos clientes, com as suas necessidades particulares a serem ignoradas. Nas burocracias, gera-se um forte sentido de corpo, com os trabalhadores a ganharem uma componente afetiva, fruto do sentimento de destino partilhado, que as faz voltar-se contra o exterior, quando ameaçadas na sua estabilidade e previsibilidade (Merton, 1957).



de partidos da Nova Direita, no Reino Unido e nos Estados Unidos, viria a promover o revivalismo dos ideais neo-liberais, com a defesa do funcionamento do mercado. Assim, na Inglaterra, o seu aparecimento foi impulsionado pelo Governo de Margaret Thatcher, a partir de 1979, enquanto, nos Estados Unidos, Ronald Reagan é o nome a destacar.

Estava assim formado o quadro para o surgimento do NPM, primeiramente notado por Hood, no célebre artigo “A Public Administration for All Seasons”, de 1991. O autor observou, pela primeira vez, que os países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) vinham, desde o final da década de 1970, a praticar um conjunto de medidas de reforma administrativa semelhantes, como forma de solucionar as dificuldades económicas por eles sentidas. Desta forma, o aparecimento do NPM aparecia ligado a quatro grandes tendências internacionais: (a) a tentativa de abrandar ou reverter o crescimento do setor público em termos de despesa pública e funcionários; (b) a procura de privatização ou *quasi*-privatização dos serviços prestados anteriormente pelo Estado; (c) o desenvolvimento das tecnologias de informação e a sua aplicação à produção e à distribuição dos serviços públicos; (d) a colocação do tema da gestão pública e das políticas na agenda internacional e a promoção de cooperação intergovernamental (Hood 1991, 3).

Hood (1991, 4-5; 1996, 271) identifica sete elementos distintivos da doutrina, reconhecendo que os mesmos não foram praticados com a mesma intensidade em todos os países: (1) uma gestão profissional atuante, que se traduz numa maior autonomia dos gestores públicos; (2) a ênfase na criação de indicadores de desempenho explícitos, de preferência em termos quantitativos, para mensurar o alcance dos objetivos; (3) a apologia do controlo dos resultados, em detrimento dos meios, de forma a direcionar os recursos e a recompensar as unidades mais eficientes; (4) a desagregação dos grandes departamentos ministeriais com a criação de unidades de missão única – as agências; (5) a introdução de uma maior competição no setor público (lançamento de concursos e relações contratuais); (6) o recurso a técnicas de gestão usadas no setor privado; (7) e uma utilização mais racional dos recursos (parcimónia na realização dos gastos). Mais tarde, viriam a ser adicionados outros elementos a estes traços essenciais, que foram emergindo com o desenvolvimento do movimento, como sejam o enfoque no cidadão-cliente e na qualidade e a descentralização para os poderes locais (o elenco de características do NPM pode ser consultado em várias obras, de entre as quais destacamos: Pollitt 1993; Ferlie *et al.* 1996, 10-5; Koppenjan e Klijn 2004, 101-7).

Numa perspetiva de governação, interessa salientar o papel de direção do Estado, por oposição ao de produtor de bens e serviços. Com efeito, o sentido original de governação pode ser equiparado a *steering*, que significa direção (Mayntz 1998, 1). Trata-se, então, de seguir o célebre mote de Osborne e Gaebler (1992, 34), *to steer rather to row*, de acordo com a analogia da sociedade como um barco que tem que ser navegado e levado a bom porto. O Estado, comandante do navio, conduz o

leme, mas os remadores, que efetuam o esforço físico que põe o barco a andar, podem ser outras entidades. Neste sentido, requer-se *less government (less rowing) and more governance (more steering)*, conforme refere Hughes (2010, 94). A perspetiva de governação pelo mercado preconiza, assim, um Estado menos interventor, com reforço do papel de regulador. Inicialmente, o conceito foi também associado a um Estado Mínimo (Rhodes 1996, 653).

Como refere Kettl (2010, 242-3), a utilização do contrato torna-se cada vez mais recorrente, já que é através da adoção deste instrumento que o Estado coloca entidades a prestar bens e serviços que não pode ou não deseja produzir. Na opinião do autor, este mecanismo coloca grandes desafios ao Estado, já que os instrumentos de coordenação tradicionais, associados à hierarquia, deixam de funcionar. Requer-se, assim, que o controlo seja efetuado pelos resultados alcançados, através da verificação do cumprimento de indicadores de desempenho, em substituição do acompanhamento dos processos que lhe dão origem.

Peters e Pierre (1998b, 231-3) tentam demarcar as diferenças entre o NPM e a Governação, para sustentar que se tratam de dois paradigmas distintos. Os autores apresentam os seguintes argumentos:

- O tema da governação sempre esteve presente no debate político. A governação é tão velha como o governo/Estado, devendo as novas modalidades (parcerias, redes, etc.) ser comparadas à hierarquia tradicional. O NPM tem um pendor mais ideológico, negando as especificidades do serviço público e defendendo a privatização;
- A governação incide sobre o processo, enquanto o NPM coloca um enfoque nos resultados, desprezando os meios para os alcançar;
- A governação adota uma postura interorganizacional, enquanto o NPM uma intraorganizacional;
- A governação preocupa-se em dotar o Estado de ferramentas que lhe possibilitem atuar dentro dos contornos do setor público; o NPM é sobre a transformação do setor público;
- A introdução de novas formas de governação pode ser feita sem qualquer pendor ideológico associado, enquanto, no NPM, as mudanças de cultura política têm que ser evidentes.

### 3.2.3 GOVERNAÇÃO COMO REDES

Com a afirmação de novas formas de governação, aumentam as relações horizontais entre o Estado e outros atores da sociedade. As redes assumem-se como padrões de relações, mais ou menos estáveis, onde se conciliam e coordenam os esforços de vários atores públicos e privados, em torno de problemas ou de programas de políticas públicas (Kickert, Klijn e Koppenjan 1997a, 6). São

motivadas pela incapacidade de reunir, em cada um dos atores, todos os recursos necessários ou pela inexistência de soluções definitivas para os problemas (os chamados *wicked problems*<sup>20</sup> não reúnem o consenso na sociedade, requerendo políticas que satisfaçam uma multiplicidade de interesses) (Agranoff e McGuire 2001, 296, 319).

Podemos considerá-las estruturas colaborativas, onde os atores interagem numa base contínua, motivados pela necessidade de partilha de recursos e de negociação de objetivos comuns, face aos interesses particulares de cada um (Rhodes 1996, 660). Agranoff (2007, 83-9) designa-as por “colaborarquias”, já que, a par de estruturas de autoridade não hierárquicas, se afirmam regras de funcionamento interno, muito embora as de carácter formal se resumam, por vezes, à existência de um suporte legal que possibilite o desenvolvimento da atividade da rede.

Rhodes (1997, 15, 53) identifica as redes como sinónimo de governação. O autor define-as como interorganizacionais e auto-organizáveis, caracterizando-se pela interdependência, troca de recursos e relativa autonomia face ao Estado. Funcionam, assim, de forma bastante independente, resistindo à direção do Estado, apesar deste, indiretamente, poder conseguir exercer algum tipo de domínio sobre elas. Com efeito, os atores públicos possuem recursos que os colocam, frequentemente, numa posição diferenciada dos restantes, o que não significa, porém, que façam valer-se da sua soberania (Kickert, Klijn e Koppenjan 1997b, 178). Podem, assim, reagir de diversas formas face à presença das redes: desde o não envolvimento à participação, a qual se pode fazer adotando a postura de paridade ou de ator soberano que impõe soluções (Agranoff e McGuire 2003, 1410). Como únicos atores com legitimidade para representar os cidadãos, podem sentir-se tentados ao não envolvimento ou à tentativa de imposição de objetivos (Kickert, Klijn e Koppenjan 1997b, 180).<sup>21</sup> As entidades públicas podem também assumir o papel de gestor das redes, procedendo à sua ativação e à intermediação entre os atores (Kickert e Koppenjan 1997, 59).

O exposto motiva grande parte do debate essencial em torno da questão da governação através de redes. Alguns autores, essencialmente da escola holandesa, com autores como Klijn, Kickert, Koppenjan, entre outros, nos trabalhos já referenciados, defendem que o Estado fica confinado a um papel de par entre outros atores, perdendo o seu estatuto privilegiado. Outros autores, como Pierre e Peters (2000) e Agranoff e McGuire (2003) consideram que este ainda possui um papel

---

<sup>20</sup> A expressão, que se pode traduzir literalmente por *problemas malévolos* ou *perversos*, designa os problemas que são dotados de grande complexidade e ambiguidade, cuja resolução é desconhecida ou impossível (face às limitações do conhecimento científico), não reunindo o consenso das diversas frações da sociedade (Koppenjan e Klijn 2004, 28).

<sup>21</sup> Uma das críticas que se aponta às redes é que estas podem servir os interesses de determinados grupos, em particular. Alguns grupos sociais podem ficar excluídos do processo de participação e conseguir fazer valer menos os seus interesses pela posse de menos recursos que os restantes. Neste caso, o Estado ou os atores públicos têm uma justificação para procurar impor as suas soluções ou para limitarem o seu envolvimento em redes, de modo a prosseguirem com a vontade popular, expressa pelo voto dos cidadãos em eleições democráticas. A resposta unilateral do Estado pode ser, então, encarada como um recurso legítimo. Como alternativa, o Estado pode consultar um número limitado de atores, numa estratégia de concertação, que visa recolher o apoio para as políticas prosseguidas, facilitando a implementação. Estas duas respostas tradicionais do Estado – o unilateralismo ou o neocorporativismo, que motivou a constituição dos triângulos de ferro e dos subsistemas de políticas – são, cada vez mais, limitadas para fazer frente à incerteza e à complexidade da sociedade atual, levando à busca de novas estratégias de governação (Koppenjan e Klijn 2004, 91-9).

determinante. O próprio Rhodes (1996, 667) afirmava, em 1996, que as redes podem configurar o primeiro exemplo de *governing without government*, ao conseguirem atuar com uma relativa autonomia, resistindo ao exercício de direção e soberania do Estado.

Peters e Pierre (1998b, 226) defendem que tal não corresponde inteiramente à realidade, já que, mesmo perdendo a capacidade de dirigir e controlar diretamente, o Estado consegue sempre exercer alguma influência sobre os outros atores, com quem negocia nas redes, porque aparece, normalmente, na posse de mais recursos. Além disso, Kjær (2004) refere que a democracia representativa da generalidade dos países ocidentais alicerça-se sobre o modelo hierárquico tradicional. Embora outros atores sejam, cada vez mais, envolvidos na governação, as políticas públicas ainda precisam de ser aprovadas pelos políticos eleitos e os governos ainda têm que as colocar em andamento. Desta forma, as redes servem de complemento, não substituindo inteiramente esta base de feitura de políticas. É, por este motivo, que a autora discorda de Rhodes, defendendo que será mais correto afirmar: “*Governing with more than government*” (44).

Os restantes atores que participam na rede também nem sempre se apresentam posicionados por igual (Klijn 1997, 33). A interdependência e a horizontalidade das relações, características das redes, cedem perante a importância e/ou a quantidade dos recursos de cada ator envolvido, permitindo que alguns façam valer melhor os seus interesses e estratégias particulares (Agranoff e McGuire 2001, 315; Agranoff 2007, 92). Assim, as redes tendem a tornar-se uma fonte de oportunidades desiguais para os envolvidos.

O novo estilo de governação, decorrente das redes, constitui um avanço face à hierarquia e ao mercado, perante os quais aparece de forma alternativa e complementar (Rhodes 1996, 659). Assim, as redes: (a) funcionam de forma eficaz em situações em que os primeiros não conseguem; (b) possibilitam uma maior troca de informação e de conhecimento; (c) facilitam a implementação, pela existência de uma maior aceitação da decisão; (d) aumentam os recursos disponíveis; e (e) permitem o exercício da capacidade de auto-organização que existe naturalmente na sociedade (através das organizações e associações de que os indivíduos fazem parte) (Rhodes 2000, 83). Rhodes (1997, 55) evidencia, desta forma, quatro pontos fracos do NPM: (1) o foco intraorganizacional, orientado para os 3 E's (eficiência, eficácia e economia), desprezando a existência de relações interorganizacionais; (2) a importância da estrita aderência à concretização dos objetivos, abstraída da importância da construção de relações de confiança; (3) a orientação para os resultados, quando, nas redes, existe uma partilha de responsabilidade, pela intervenção de diversos atores; (4) a linguagem da competição e da concorrência, que não se coaduna com a existência de redes.

Fonseca e Carapeto (2009) opõem o modelo de governação tradicional – o qual associam ao Estado Hierárquico – ao de governação em rede (que designam por Estado Rede). Em baixo, apresentamos a tabela síntese das características presentes em cada um deles.

**Tabela 2 – Ambiente Institucional no Estado Hierárquico e no Estado Rede**

<b>Tipo de Estado</b>	<b>Ambiente Institucional</b>			
	<i>Atores na Governação</i>	<i>Papel da Administração Pública</i>	<i>Papel dos Outros Atores</i>	<i>Mecanismos de Coordenação</i>
<i>Estado Hierárquico</i>	Parlamento Governo	Organização burocrática Implementação neutral na base das preferências políticas	Não existem outros atores com papel ativo Os cidadãos são meros votantes e administrados	Hierarquia Regras
<i>Estado Rede</i>	Parlamento Governo Administração Local Associações Profissionais Sindicatos Grupos de interesse não-económicos Cidadãos Entidades supraestaduais Outros Estados	Organização horizontal e flexível Institucionalização de estruturas (provedor de justiça, conselhos consultivos, etc.) e mecanismos (direitos de informação, consulta e participação) para mediação dos diferentes interesses	Múltiplos atores envolvidos na governação Intervenção de cidadãos individuais e organizações da sociedade civil Parcerias entre atores (entre atores públicos e entre atores públicos e privados)	Redes Negociação

Fonte: Fonseca e Carapeto (2009, 32).

## **4 NOVO INSTITUCIONALISMO: O IMPACTO DAS INSTITUIÇÕES NA DETERMINAÇÃO DO COMPORTAMENTO DOS ATORES**

### **4.1 INTRODUÇÃO**

Com forte impacto nos vários domínios das Ciências Sociais, o Novo Institucionalismo não constitui uma corrente unificada, agregando diversas escolas de pensamento. Com perspetivas de análise diferenciadas, estas escolas possuem em comum o facto de abordarem o papel das instituições na determinação dos resultados políticos (Hall e Taylor 1996, 936-7), económicos e sociais. Da Ciência Política, à Sociologia ou à Economia, o papel das instituições tem vindo a ser salientado na forma como estas surgem, afetam o comportamento dos atores, tendem a persistir no tempo, se modificam e se relacionam, ainda que os respetivos autores não partilhem a mesma visão sobre o conceito de instituição (DiMaggio e Powell 1991, 1). Nem tão pouco utilizam a mesma abordagem metodológica que, tal como o conceito, varia em função da disciplina onde estes se inserem (Immergut 1998, 5).

Ainda assim, tal como sugerem Immergut (1998) ou Lecours (2005), a convergência das diferentes tradições intelectuais com referência à influência das instituições na determinação dos

comportamentos dos atores, e logo nos resultados da sua atuação, parece ser suficiente para que o Novo Institucionalismo possa ser considerado como um corpo teórico em si. O debate centra-se na delimitação do conceito de instituição, que os neoinstitucionalistas fazem diferir, no que se refere à incorporação de elementos imateriais e informais. De forma genérica e desprezando as diferenças entre as diversas correntes, pode-se afirmar que as instituições: (1) constroem a ação individual; (2) contemplam aspetos formais e informais (como regras, normas ou hábitos), referindo-se à forma como as coisas são feitas; (3) têm legitimidade acima das preferências individuais; e (4) são estáveis ao longo do tempo (Lowndes 1996, 182).

De acordo com Lecours (2005), as diferenças de entendimento conceptual não constituía um problema no *Velho Institucionalismo*, dado que o conceito de instituição possuía necessariamente uma componente material associada, referindo-se ao governo, ao parlamento, a departamentos ou agências públicas, entre outros relacionados com a dimensão do Estado. Com o contributo de March e Olsen (1989), as instituições passam a ser encaradas como normas e valores. A dimensão informal das instituições, enquanto cognições, crenças e valores iria ser levada ao extremo no Novo Institucionalismo Sociológico, enquanto o Novo Institucionalismo Histórico (presente, de acordo com Hall e Taylor (1996, 937), na visão mais tradicional institucionalista da Ciência Política) e o Novo Institucionalismo de Escolha Racional reconhecem a sua importância mas enquadram-nas na decorrência de instituições formais e/ou materiais (Lecours 2005, 6-7).

Como se depreende do exposto, podem-se considerar diversas correntes neoinstitucionalistas. Referência fundamental nesta matéria é o artigo de Hall e Taylor de 1996, "Political Science and the Three New Institutionalisms". Os autores distinguem entre três Novos Institucionalismos, o Sociológico, o Histórico e o de Escolha Racional, numa visão que é adotada igualmente (e mesmo anteriormente, no caso de alguns deles) por Thelen e Steinmo (1992), Koelble (1995), Hay e Wincott (1998), Immergut (1998), Steinmo (2001), Lecours (2005), entre outros. Peters e Pierre (1998a) acrescentam a esta tipologia o Novo Institucionalismo Normativo (com referência primordial ao trabalho de March e Olsen) e Schmidt (2006) introduz o conceito de Novo Institucionalismo Discursivo à destriça entre os três tipos de Novo Institucionalismo.

Numa visão crítica às variedades neoinstitucionalistas, Lowndes (1996, 185-92) propõe seis "vinhetas" para capturar os elementos básicos que definem as instituições (em muito decorrentes das diferentes visões do Novo Institucionalismo que desenvolvemos seguidamente):

- *A instituição mítica*, referente aos elementos simbólicos que circundam as organizações, levando à sua procura de legitimação através do isomorfismo;
- *A instituição eficiente*, que as encara como uma forma de promoção de transações eficientes entre os indivíduos;

- A *instituição estável*, dada a tendência para a sua permanência através do tempo, reduzindo o problema da racionalidade limitada e da incerteza dos indivíduos;
- A *instituição manipulada*, relativa à possibilidade de alguns grupos poderem utilizá-las para promover os seus interesses particulares, degenerando a sua essência inicial de defesa do interesse público;
- A *instituição desagregada*, que reflete as relações entre atores públicos e privados em comunidades e redes de políticas públicas;
- A *instituição apropriada*, que salienta o papel das instituições para dar ordem na vida pública, ao definir o que será ou não apropriado para cada situação.

## 4.2 CORRENTES NEOINSTITUCIONALISTAS

### 4.2.1 NOVO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

O Novo Institucionalismo Histórico, que caracteriza parte substancial dos trabalhos que utilizam a abordagem institucional na Ciência Política, considera que os resultados políticos são o produto da interação entre grupos e interesses, ideias e estruturas sobre instituições, dado que as preferências dos indivíduos são moldadas num contexto institucional, isto é, são endógenas e não independentes das primeiras, tal como defendem os neoinstitucionalistas da corrente sociológica, mas contrariamente ao pensamento dos apologistas da escolha racional (Thelen e Steinmo 1992: 9; Koelble 1995, 232; Thelen 1999, 375). A racionalidade do ator é vista como limitada, estando apenas presente na medida em que a existência de instituições é uma consequência prevista das suas escolhas. No entanto, o impacto das escolhas passadas impõe-se de tal forma que surgem consequências imprevistas ou indesejadas, pelo que as instituições nem sempre são eficientes (Schmidt 2006, 5).

Os neoinstitucionalistas históricos definem as instituições como regras formais e informais, rotinas e convenções sociais, que moldam o comportamento humano aos níveis social e político (Thelen e Steinmo 1992, 2; Steinmo 2001, 7555). Os factos que compõem a realidade histórica devem ser explicados com referência às instituições. Um vasto conjunto de estudos de Política Comparada, em diversos países, tem demonstrado a partilha da mesma explicação para o desenvolvimento económico e político, traduzida em “termos de desdobragem de processos ao longo do tempo e com relação entre si, dentro de um contexto mais amplo, no qual os desenvolvimentos num domínio incidem e moldam desenvolvimentos nos outros” (Thelen 1999, 390).

Desta forma, a análise causal revela, em essência, um processo sequencial. Uma vez firmadas as instituições, o percurso futuro fica fortemente condicionado pelas escolhas anteriores. Nas palavras

de Hay e Wincott (1998, 955): “a ordem pela qual as coisas acontecem afeta como elas acontecem; a trajetória da mudança para um ponto em si constrange a trajetória depois desse ponto; e as escolhas estratégicas feitas num momento particular eliminam todo o leque de possibilidades de escolha a seguir, porquanto servem como condição de existência de outras.” As ações dos indivíduos possuem assim um efeito, ainda que marginal, no ambiente institucional onde têm lugar, afetando os resultados futuros.

Com o Novo Institucionalismo Histórico tende afirma-se uma estrutura de *path dependencies*, isto é, de determinação do caminho a prosseguir, a qual significa, com frequência, ineficiências ou consequências indesejadas no desenvolvimento histórico (Hall e Taylor 1996, 938). Reverter os processos iniciados e as consequências das decisões passadas, tem custos, muitas vezes, demasiado elevados (Lecours 2005, 9), dado que as instituições vão constituir um obstáculo à mudança. Como refere Harty (2005, 57), depois de efetuados os custos iniciais com a aprendizagem e a adaptação a uma regra institucional, uma mudança significará um novo custo súbito que tende a superar os benefícios imediatos.

Na opinião de Hall e Taylor (1996, 939-40), a corrente histórica é mais eclética do que as utilizadas pelos seus colegas das vertentes sociológica e de escolha racional, dado que são capazes de encarar as instituições nas perspetivas cultural ou do cálculo, que podem ser associadas, respetivamente, a cada uma delas. A designada abordagem do cálculo tende a encarar as instituições como as regras que afetam a atuação dos indivíduos, ao permitir-lhes criar expectativas sobre o comportamento de outros atores. A abordagem cultural salienta a componente irracional do comportamento humano, já que os indivíduos não atuam com base em preferências independentes. As preferências são conformadas pelos preceitos culturais. Atenta-se ao papel das rotinas, dos hábitos, dos símbolos e de outros elementos cognitivos.

Hall e Taylor (1996) defendem, desde modo, que é possível promover um diálogo e uma aproximação entre os tipos de Novo Institucionalismo, papel que atribuem ao Novo Institucionalismo Histórico pela utilização de ambas as perspetivas do cálculo e cultural. Pelo contrário, Hay e Wincott (1998, 951) referem que isto nem sempre é possível ou desejável. Para os autores, o Novo Institucionalismo Histórico possui potencial próprio e distintivo dos Novos Institucionalismos de Escolha Racional e Sociológico. Já Hall (2009) prefere salientar os contributos dos históricos para os defensores da escolha racional. O autor afirma que estes não têm sido capazes de fornecer uma explicação eficaz para a mudança institucional, pelo que, na sua opinião, poderão beneficiar em integrar os modelos de explicação das duas correntes.

Considerando as diferenças das variantes histórica e de escolha racional, Thelen (1999, 371) afirma que estas possuem mais pontos de tangência do que tipicamente são assumidos pelos autores,



sendo evidente o contributo da escolha racional para o trabalho de alguns históricos, ainda que divergindo a forma como os defensores de cada corrente fazem as suas análises empíricas. É, por isso, que os históricos consideram, normalmente, que os autores da escolha racional tendem a criar teorias com fraco poder explicativo face às observações empíricas (generalização em detrimento das nuances e detalhe) e estes atribuem aos primeiros a crítica de se limitarem a “contar histórias” (observar fenómenos e procurar explicações teóricas para os mesmos), não se preocupando em construir teoria (372-3). Desta forma, pode-se afirmar que existe alguma convergência entre as duas correntes, mas não se pode falar numa fusão (379).

#### 4.2.2 NOVO INSTITUCIONALISMO SOCIOLÓGICO

O Novo Institucionalismo Sociológico tem implicações sobretudo no domínio do estudo das organizações (Hall e Taylor 1996, 946). A definição de instituição passa a possuir um significado mais abrangente, ligado, em grande parte, a uma dimensão informal e a aspetos do ser humano que podem ser não racionais (Steinmo 2001, 7556). Do seu âmbito, fazem parte crenças, valores, cognições e sistemas simbólicos (Scott 1991, 165), para além das regras, normas ou outros elementos de natureza formal. A racionalidade da ação humana é construída socialmente e limitada pela história e pela cultura (Schmidt 2006, 7). Por este motivo, Hall e Taylor (1996, 947) consideram que esta conceção de *instituições* quebra a barreira conceptual e sobrepõe-se à noção de *cultura*.

Zucker (1991, 84-8) considera que a persistência cultural pode ser explicada no sistema institucional. As normas e as crenças institucionais são partilhadas sem grande necessidade de coerção, dado que são assimiladas e interiorizadas pelos indivíduos como parte da cultura. A presença das instituições afeta a cultura através de: (1) a *transmissão* ou aprendizagem dos elementos culturais; (2) a *manutenção* dos atos, o que significa institucionalização dos elementos culturais; (3) a *resistência à mudança*, que depende do grau de institucionalização.

O processo de institucionalização denota a prática repetida e regular dos padrões sociais. As instituições: (1) são relativas a contextos em particular; (2) obedecem à hierarquia de formas organizacionais, onde as de primeiro nível servem de referência institucional para as de segundo nível; (3) referem-se a dimensões particulares de interação; (4) relacionam-se numa lógica concêntrica, onde algumas instituições assumem um papel central e outras apenas estão ligadas de forma muito periférica à situação (Jeppenson 1991, 145-6).

Os neoinstitucionalistas sociológicos observam a tendência para a existência de semelhanças nas organizações, o que procuram explicar com base no papel das instituições. Os elementos institucionais condicionam de tal forma as organizações que, na procura de legitimação junto ao meio envolvente, estas chegam a relegar as questões relacionadas com a eficiência. A busca de legitimação

e de reconhecimento social faz-se pela adoção de práticas organizacionais ligadas a práticas culturais de âmbito mais geral, isto é, da sociedade, as quais as organizações assimilam e incorporam (Hall e Taylor 1996, 946).

Desta forma, conforme referem DiMaggio e Powell (1983, 148-9), apesar da grande diversidade na abordagem da estrutura das organizações nas novas áreas ou campos organizacionais, quando estes ficam bem estabelecidos, existe uma espécie de força que empurra as organizações para a homogeneização. O isomorfismo, fenómeno que capta este processo de homogeneização, pode ser definido como a força que leva uma organização a parecer-se com outras que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais.

Os mecanismos que geram este isomorfismo são três: o coercivo, o mimético e o normativo. O primeiro é associado à influência política e ao problema da legitimidade; o segundo resulta de respostas à incerteza; e o último decorre da profissionalização. Desta forma, o isomorfismo coercivo decorre da existência de pressões de tipo formal ou informal que são exercidas sobre as organizações pelo governo e outras organizações, das quais dependem, e pelas expectativas culturais da sociedade onde estão inseridas. Para garantir a sua sobrevivência, as organizações tendem a adotar comportamentos semelhantes às organizações líderes ou “modelo”, cujas estratégias são bem-sucedidas, no que pode ser definido por isomorfismo mimético. O isomorfismo normativo respeita à socialização dos membros de uma profissão, adquirida, muitas vezes, através da escolarização, fazendo com que os seus membros adotem as mesmas técnicas e métodos no exercício do seu trabalho (DiMaggio e Powell 1983, 150-2).

Ao contrário de DiMaggio e Powell, Scott (1991, 172) considera que o isomorfismo não é tanto uma decorrência do ambiente estrutural. Deste modo: “dentro de um dado ambiente, a ligação entre sistemas culturais partilhados e a presença de uma estrutura pode ser problemática. Com frequência, os elementos ambientais irão ter o poder de impor o arranjo estrutural, mas falta o poder para criar um sistema simbólico consistente”. Para o autor, o isomorfismo coercivo não deve ser sobrevalorizado. As crenças, regras e cognições ficam codificadas na estrutura das organizações, através dos seus membros. A semelhança de formas organizacionais decorre dos profissionais, que se comportam de forma idêntica, com referência às mesmas instituições, trazendo-as para as organizações onde vão trabalhar (180). Por seu lado, Meyer e Rowan (1991, 47) salientam dois fatores como base de explicação para o isomorfismo: (1) as interdependências de trocas e técnicas; (2) o mimetismo, dado que as organizações refletem no comportamento uma realidade socialmente construída.

A racionalidade do comportamento organizacional é estrangida pela presença das instituições (DiMaggio e Powell 1991, 28). Ao aumentarem a sua legitimidade junto ao meio, as organizações esperam aumentar a sua possibilidade de sobrevivência, ainda que sacrifiquem a sua

imediate eficiência através das práticas e dos procedimentos adquiridos (Meyer e Rowan 1991, 41). Isso poderá levar a crer que, na visão do Novo Institucionalismo Sociológico, as organizações são ineficientes e que menosprezam os aspetos produtivos. É que a adoção de práticas institucionais em conformidade com a envolvente pode conflitar com a adoção de procedimentos mais ajustados à eficiência da organização.

Meyer e Rowan (1991, 49-53) discordam deste ponto de vista. Consideram que, ao serem “bem-sucedidas” por definição social, as organizações impedem o seu falhanço, o qual poderá acontecer se incorporarem elementos não legitimados (ficando assim vulneráveis, ao ser tidas como negligentes, irresponsáveis, irracionais ou desnecessárias). A legitimidade e a aceitação pelo meio são fundamentais para garantir o acesso aos recursos necessários para uma organização sobreviver. Neste sentido, existe um sucesso das organizações que não é medido em termos de eficiência. Partilhando do mesmo ponto de vista, Powell (1991, 190) considera que, ainda que escolham estratégias não ótimas, as organizações procuram obter decisões e resultados satisfatórios.

Scott e Meyer (1991, 122), por sua vez, salientam que algumas organizações estão mais sujeitas a pressões técnicas e outras a pressões de tipo institucional. Assim, a estrutura e as práticas das organizações dependerão não só de fatores institucionais (procura de legitimação), mas também técnicos (relacionados com a produtividade e eficiência). Também Selznick (1996, 274) critica a visão que as estruturas formais das organizações refletem só um ambiente institucionalizado, em vez das necessidades relacionadas com a realização das suas tarefas. De acordo com o autor, ainda que o desenho organizacional seja criado dentro de padrões culturais, este não é meramente suplantado por práticas informais e espontâneas, de índole institucional. O desenho é um produto adaptativo que vai respondendo às exigências ambientais.

#### 4.2.3 NOVO INSTITUCIONALISMO DE ESCOLHA RACIONAL E ECONÓMICO

O Novo Institucionalismo de Escolha Racional parte do pressuposto que o ser humano possui uma base de atuação instrumental e maximizadora da utilidade (Koelble 1995, 232; Hall e Taylor 1996, 944). Vai buscar os contributos essenciais à ciência económica, enfatizando o papel das instituições formais no comportamento dos indivíduos, que procura explicar com auxílio a modelos lógicos e formais (Steinmo 2001, 7556).

O corpo teórico essencial do Novo Institucionalismo de Escolha Racional é constituído por obras com relevância tanto para os cientistas políticos como para os economistas. Entre as referências fundamentais encontram-se autores como Coase (1937; 1960), Williamson (1975; 1985), Moe (1984) ou Ostrom (1986; 1990; 1999), nas suas abordagens aos problemas de ação coletiva, decorrentes de relações de principal-agente ou associados aos custos de transação.

O designado Novo Institucionalismo Económico, termo cunhado por Williamson (Coase 1998, 72), tem presente as mesmas influências, a que se juntam as de economistas históricos como North (1991). Ao refletir sobre o mesmo, Coase (1998, 73) salienta que, apesar do uso que os autores do Direito ou da Ciência Política têm dado aos seus contributos teóricos e ferramentas analíticas, é fundamental que os últimos sejam aplicados ao estudo do próprio sistema económico. Para perceber como se relacionam os agentes económicos será, então, preciso reconhecer que estes se comportam num quadro institucional, conferindo assim a importância do Novo Institucionalismo Económico para os economistas. Desta forma, de acordo com Raknew (1996, 6), esta escola tentou ultrapassar o hiato entre a teoria económica e o mundo “real” onde as instituições desempenham um papel decisivo, integrando-as na análise da mudança económica.

Os problemas da ação coletiva ficaram celebrizados em alguns modelos e obras como o dilema dos prisioneiros, a tragédia dos comuns de Ostrom (1990) ou a lógica de ação coletiva de Olson (1998). Os autores demonstram que os indivíduos nem sempre são levados a cooperar, de forma voluntária. O problema é retratado no dilema dos prisioneiros: através da colaboração, os agentes conseguem chegar a uma solução do tipo *second-best*; se não cooperarem, o ganho (ou a perda) total faz-se refletir apenas num dos agentes da relação. Conforme demonstrado pela Teoria dos Clubes, existe também um problema de *free-riding* associado à provisão dos bens consumidos coletivamente; depois de fornecidos, ficam disponíveis para todos, pelo que cada agente maximizará o seu benefício se não colaborar. Ainda assim, a ação coletiva permitirá alcançar uma solução mais vantajosa para todos os envolvidos do que a não cooperação (veja-se: Mueller 2003, 9-14; Santos 2010, 70-2, 77-9).

Para Olson (1998), a dimensão do grupo de indivíduos afeta a capacidade para conseguir uma adesão voluntária. O número de elementos do grupo tem impacto na quantidade de bem coletivo usufruída por cada um e, logo, existe maior probabilidade de, nos grupos pequenos, os benefícios excederem os custos e de os indivíduos colaborarem voluntariamente, ainda que alcançando soluções não ótimas. Nos grupos de grande dimensão, não há grande capacidade para gerar a ação coletiva. Conforme crescem os grupos, aumentam os custos de organização (contratos, negociação, controlo), que influem no custo total do bem. Nos grandes grupos (que têm latente a capacidade para a ação), a única solução será a criação de incentivos à colaboração. Estes acabam por traduzir-se num sistema de punições ou de recompensas. Logo, de forma geral, tendem a estar associados à existência de uma entidade coerciva, que garante a colaboração (isto é, o Estado).

Também Ostrom (1990) fala da existência de alternativas para gerar a ação coletiva. Tradicionalmente, refere, havia os defensores do Estado ou da privatização, como modelos alternativos que resolviam o problema da colaboração nos recursos comuns. Assim, o Estado é capaz de impor, de forma coerciva, as regras de atuação de cada interessado. Se houver uma fiscalização, que detete

todas as situações de desvio, cobrando-se sanções pelas infrações, consegue-se a solução eficiente. Mas tal não se verifica, na maioria das vezes, pela existência de informação imperfeita, falta de meios, entre outros aspetos, que se aliam à procura de maximização dos interesses individuais (estratégia de não cooperação; *free-riding*). Outra opção é a da privatização, atribuindo uma parcela do recurso comum a cada membro do grupo. Aqui o resultado para cada indivíduo será diferente e, exclusivamente, decorrente da sua responsabilidade. A autora defende a existência de outras alternativas, como a capacidade de auto-organização, com os elementos do grupo a tentarem arranjar um acordo entre si, que só será vinculativo perante o consentimento de todos. O sucesso da ação coletiva irá refletir as características do grupo (confiança mútua, capacidade de comunicação, sentido de destino partilhado) e fatores externos, como a possibilidade de alteração da estrutura institucional referente.

Parte das raízes da chamada Economia dos Custos de Transação (TCE) deve-se a Coase. Em *The Nature of the Firm* (1937), o autor pondera os motivos que levam à escolha entre internalizar algumas atividades ou recorrer ao mercado. Estando, na firma, concentrados diversos recursos (materiais, humanos, financeiros, etc.), sob a direção de um indivíduo empreendedor, a sua dimensão dependerá da decisão de quais as transações que ele vai organizar sob sua responsabilidade e quais irá recorrer ao mercado. Ao analisar o problema do custo social, Coase (1960) enuncia um teorema onde defende que, mesmo na presença de fortes externalidades, o mercado pode funcionar de forma eficiente, através de um processo de negociação entre as partes, desde que não estejam presentes custos de transação. Afasta, desde modo, o pressuposto de Pigou sobre a necessidade de intervenção do Estado, através de subsídios ou de taxas, para alcançar um ótimo social na alocação do produto. A TCE, desenvolvida posteriormente, foi enunciada devido ao contributo fundamental de Williamson (1975; 1985). Nela, o autor recorre a uma abordagem contratual para explicar o modelo de governação mais eficiente, de modo a minimizar os custos de transação. Tal como esta, a Teoria da Agência enquadra os problemas que surgem numa relação entre um principal e o seu agente, face à possibilidade de seleção adversa e ao risco moral, os quais são decorrentes de uma racionalidade limitada, assimetria de informação e um eventual oportunismo do agente.

A Teoria da Firma, a TCE e o Modelo do Principal-Agente foram marcantes para o desenvolvimento da Nova Economia das Organizações de Terry Moe (1984). O contributo de Moe (1984) teria um impacto fundamental para o estudo das burocracias públicas, nomeadamente no que se refere à necessidade de controlo das mesmas. O Estado prefere criar burocracias públicas (isto é, serviços públicos), face aos problemas que decorrem das situações de principal-agente e aos custos de transação que surgem nas relações, especialmente com formas oligopolistas e monopolistas. Perante a visão de que os burocratas serão motivados pela concretização do interesse próprio, será

necessário que o Estado procure formas de controlar as burocracias. Para isso, poderá recorrer à chamada “folga orçamental”, indo de encontro à preferência dos burocratas por grandes orçamentos, e à atribuição de cargos de nomeação política, para garantir a lealdade dos burocratas, dado que a manutenção do seu cargo dependerá exclusivamente da vontade dos políticos.

Douglas North (1991), que se preocupa com o estudo do papel das instituições económicas nas sociedades, define as instituições como: “constrangimentos humanamente inventados que estruturam as interações sociais, económicas e políticas. Consistem tanto em constrangimentos informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta), como regras formais (constituições, leis e direitos de propriedade)” (97). De acordo com Nee (2003, 11), embora North fosse dos primeiros autores no Novo Institucionalismo Económico a chamar a atenção para a existência de elementos informais nas instituições, ele salientou o papel das regras fundamentais formalizadas através da lei e da Constituição. Desta forma, na perspetiva de North, para funcionar eficazmente, as instituições formais devem ser complementadas pelas normas informais, que reduzem os custos com os mecanismos de reforço. A inconsistência entre as primeiras e as últimas gerará, no entanto, tensão e instabilidade política, económica e social (Nee 2003, 19).

Elinor Ostrom (1999) desenvolve uma estrutura de análise do processo político, que ficou conhecida por Análise e Desenvolvimento Institucional (*Institutional Analysis and Development – IAD*). Nela, a autora identifica uma *arena de ação*, onde atua um conjunto de *atores* e se firma uma dada *situação da ação*. Os resultados políticos são condicionados pelas *regras institucionais*, as quais, em conjunto com os atributos relacionados com as visões sobre o *estado do mundo* e o que é aceite pela *comunidade*, condicionam os atores nas situações de ação. Reconhecendo a diversidade de significados associados ao conceito de “instituição”, Ostrom (1986) considera-as como “regras”, isto é, prescrições que se manifestam na permissão, obrigação ou proibição de comportamentos usados, de forma repetida, por um conjunto de participantes. A autora considera que as regras devem ser abordadas como uma configuração (e não de forma isolada, dado que a mudança de uma regra afeta toda a configuração) e em múltiplos níveis de análise. Por outro lado, a análise do processo deve passar pelo estudo de sete tipos de regras: (1) regras de posição; (2) regras de ligação; (3) regras de âmbito; (4) regras de autoridade; (5) regras de agregação; (6) regras de informação; (7) regras de *payoff*.

Já no trabalho com Crawford, Ostrom adiciona ao conceito de instituição as *normas e estratégias partilhadas* da interação humana (Crawford e Ostrom 1995, 582). As instituições, de acordo com as autoras, são definidas por cinco componentes: (1) os *atributos*, referentes a *quem* se aplica a referência institucional; (2) a *de óntica*, relativa ao *tipo* de referência institucional (permite, obriga, proíbe); (3) o *âmbito*, alusivo às *ações particulares* para as quais a de óntica é estabelecida; (4) as

*condições*, respeitantes a *quando*, *onde*, *como* e *para quê* o âmbito e a de ótica se aplicam; (5) as *implicações*, referentes às *sanções* a aplicar em caso de não cumprimento da instituição. As estratégias partilhadas apenas concentram três dos elementos caracterizadores das instituições: um âmbito, condições e atributos; por outro lado, as normas são mais completas e, além dos três componentes anteriores, integram uma de ótica; as regras institucionais agregam todos os elementos caracterizadores das instituições (584).

O Novo Institucionalismo de Escolha Racional considera a ação humana como decorrente das expectativas em torno do comportamento dos outros indivíduos, sendo estrategicamente calculada. As instituições servem para auxiliar os indivíduos na realização das transações, diminuindo os seus custos, através de incentivos e constrangimentos à ação. Conforme refere North (1991, 98), “As instituições eficazes aumentam os benefícios das soluções cooperativas ou os custos de deserção, para usar linguagem da teoria dos jogos”. Decorrem da vontade e do acordo voluntário de atores racionais, que percebem os seus efeitos e as controlam para lidar com os problemas de ação coletiva (Schmidt 2006, 4), evitando que saia lograda face aos custos de transação (Ingram e Clay 2000, 528). Desta forma, as instituições sobrevivem enquanto forem as alternativas que oferecem mais vantagem aos atores relevantes ou melhores soluções do ponto de vista coletivo (Hall e Taylor 1996, 945). As preferências dos indivíduos formam-se de forma independente das instituições, ao contrário do que defendem os históricos e os sociólogos (Lecours 2005, 11).

Apesar da existência das instituições, algumas dificuldades persistem nas transações efetuadas. Ingram e Clay (2000, 529) apresentam uma visão de “escolha dentro de constrangimentos” que pretende transmitir uma realidade onde se reconhecem: os custos de recolher e processar informação, que não se pressupõe gratuita; os custos de transação, por exemplo na preparação de contratos com cláusulas de deserção; o problema em estabelecer compromissos creíveis, face à presença de contratos incompletos e do oportunismo dos agentes.

#### 4.2.4 NOVO INSTITUCIONALISMO NORMATIVO

A visão sobre as instituições de March e Olsen (1984; 1989; 1995; 2005) dá mote ao que alguns autores classificam como Novo Institucionalismo Normativo. De acordo com March e Olsen, dispondo de uma racionalidade que é limitada, os indivíduos tentam satisfazer as suas expectativas, mas são fortemente condicionados pelo contexto cultural, socioeconómico e político que os rodeia. Consideram-se instituições as normas e rotinas, não necessariamente formalizadas, que definem o que é tido como adequado ou “apropriado” ao comportamento do indivíduo (obrigatório, permitido ou proibido), servindo de referência à sua ação (Koelble 1995, 233). Desta forma, são regras, isto é, “rotinas, procedimentos, convenções, papéis, estratégias, formas organizacionais e tecnologias, em

volta das quais a atividade política é construída. [Mas também] crenças, paradigmas, códigos, culturas e conhecimentos, que envolvem, suportam, elaboram e contradizem esses papéis e rotinas” (March e Olsen 1989, 22).

March e Olsen (1995, 29-30; 2005) referem que as instituições têm um caráter relativamente duradouro, estando embutidas em estruturas de significado partilhadas, com identidades e papéis atribuídos, que conformam o comportamento dos indivíduos. Deste modo, as instituições afetam a forma como os indivíduos encaram a definição das suas alternativas e prescrevem o comportamento adequado para os atores em situações específicas, dando-lhe significado e consistência. Elas criam os recursos para a ação, dando poder e restringendo os atores nas suas opções de ação, de acordo com o que é apropriado. Concedem ordem, estabilidade e previsibilidade e são reforçadas pela presença de sanções. Em suma, conferem concepções de realidade, laços de afetividade, crenças e identidades, que ditam o que é confiável e faz sentido na comunidade.

De acordo com o Novo Institucionalismo Normativo, os indivíduos seguem regras, porque esperam, ao terem o dito comportamento natural, aceitável ou apropriado, obter como retorno um comportamento também considerado adequado para a situação. Interpretam as regras e os padrões institucionais existentes e são capazes de os enquadrar em situações concretas. Os conflitos surgem quando as instituições não fornecem uma clara resposta comportamental e as identidades e os papéis dos indivíduos não estão definidos de forma inequívoca, deixando o elenco de alternativas de ação apropriada difuso. As instituições deixam sempre alguma latitude para a interpretação das regras, o que significa que não definem o comportamento com precisão. As emoções e as percepções do indivíduo com respeito aos papéis e identidades entram, então, em linha de conta, conferindo o estatuto de apropriado ou não para cada situação em particular (March e Olsen 1995, 31-4).

### **4.3 “REINVENTANDO A RODA”: UM NOVO INSTITUCIONALISMO?**

O estudo das instituições, seja pela Ciência Política, Sociologia ou Economia, não é novo. Muitos autores falam da “reinvenção da roda” a propósito, céticos em relação à existência de novidade no chamado Novo Institucionalismo (Thelen e Steinmo 1992, 3). No entanto, é comum, nas suas diferentes vertentes, a oposição ao pensamento de autores precedentes no que se refere ao conceito de instituições, isto é, em relação ao que designam por *Velho Institucionalismo*. Desta forma, na Ciência Política, as instituições foram alvo de análise desde os seus primórdios, ainda que, em alguns períodos, estivessem subjugadas por outras correntes teóricas como o *Behaviorismo* (Koelble 1995). Os politólogos do Velho Institucionalismo preocuparam-se então em descrever e analisar as instituições



formais (legais, administrativas e políticas) relacionadas com o Estado (Thelen e Steinmo 1992, 3; Bell 2002, 3-4).

O *Behaviorismo* ganha relevo na Ciência Política após a II Guerra Mundial (décadas de 1950 e 1960), tendo por unidade de análise o comportamento, através da sua direta observação. A sua análise viria a incidir no estudo dos grupos de pressão, da distribuição do poder e do comportamento político individual (Thelen e Steinmo 1992, 4; Bell 2002, 4). O Novo Institucionalismo vem dar à disciplina da Ciência Política uma nova volta de tipo estruturalista, ao focar-se no impacto das instituições na ação, em vez do contrário. Os neoinstitucionalistas passam a adotar um conceito de instituições que contempla uma dimensão informal e imaterial (Lecours, 2005).

Ao contrário dos behavioristas, os neoinstitucionalistas rejeitam a ideia do comportamento em si como base explicativa da realidade. As preferências dos atores não podem ser extraídas do seu comportamento, seja no contexto das organizações ou da política, dado que são enquadradas por instituições, devendo estas ser consideradas como unidade de análise (Thelen e Steinmo 1992, 5). Por outro lado, soma-se a crítica institucionalista que rejeita a possibilidade de agregação dos comportamentos individuais (Immergut 1998, 6-7). Esta ideia está bem presente no estudo dos problemas da ação coletiva, que compõem parte fundamental do Novo Institucionalismo de Escolha Racional.

Na Sociologia, reconhecendo, no trabalho de Philip Selznick, as raízes do Velho Institucionalismo e, em comum, o facto de ambos os institucionalismos (*velho e novo*) rejeitarem a visão dos atores como seres racionais, DiMaggio e Powell (1991, 13-5) salientam as suas diferenças. Os autores afirmam que, enquanto o Velho Institucionalismo evidencia os elementos da organização informal, mostrando como se afasta da estrutura formal das organizações e subverte as suas intenções, o Novo Institucionalismo aponta os elementos irracionais da própria estrutura formal, reconhecendo a influência dos padrões culturais, em detrimento da procura da eficiência organizacional. Esta posição motiva a crítica de Selznick, no artigo de 1996, "Institutionalism: 'Old' and 'New'", onde contesta a separação que tem sido feita entre ambos. Selznick (1996, 270) defende que, muito do que os autores que se intitulam neoinstitucionalistas têm vindo a defender, tem as raízes bem identificadas no seu trabalho. Questiona, por isso, a "sabedoria" em desenhar uma linha de separação entre o *velho* e o *novo*, sobretudo porque considera que tal irá inibir a contribuição da teoria institucional em domínios mais alargados.

#### 4.4 PERSISTÊNCIA E MUDANÇA INSTITUCIONAIS

De forma geral, pode-se afirmar que o Novo Institucionalismo explica melhor a tendência para a manutenção das instituições do que a sua mudança (Harty 2005, 52). Com efeito, um dos papéis atribuídos às instituições é a criação de estabilidade e a redução da incerteza nas relações sociais.

No Novo Institucionalismo Histórico, a ideia de *path dependency* salienta os custos com a reversão de um caminho anteriormente adotado. As instituições constituem um obstáculo à mudança e tendem a persistir ao longo do tempo. O percurso histórico passa a ser marcado mais pelo acumular de consequências indesejadas pelas decisões anteriores, do que por um planejamento estratégico e racional do comportamento para decidir o futuro (Lecours 2005, 16). De acordo com Thelen (1999, 392-6), a literatura explica a tendência para a persistência das instituições com base em duas estruturas de *feedback*: por um lado, as instituições criam estruturas de incentivo e constrangimento à ação, dado que os atores não só as refletem como as procuram reforçar na sua atuação; por outro, as instituições refletem e reproduzem o sistema de distribuição do poder entre os grupos.

Esta é, no entanto, uma visão demasiado determinista não correspondente à realidade, dado que as instituições evoluem com o tempo. A visão de inércia para a mudança pode ser ultrapassada pelo reconhecimento da existência de pequenas mudanças incrementais. O comportamento dos indivíduos, a cada momento, é moldado pelo ambiente institucional, mas é nele incorporado, produzindo pequenas transformações. Através das diversas experiências acumuladas, os atores vão adquirindo aprendizagem, assimilando mais informação, adequando as suas expectativas e reorientando as suas estratégias de atuação, ultrapassando esta inércia. As ideias e as perceções dos atores devem, assim, ser tidas em atenção para a definição das trajetórias institucionais (Hay e Wincott 1998, 956).

Outra ideia associada ao Novo Institucionalismo Histórico é que a mudança se faria através de conjunturas críticas, motivadas por situações extremas ou choques externos, que levariam a ruturas e transformações através das chamadas pontuações (Peters e Pierre 1998a). As conjunturas, que formam um cenário institucional, tanto podem ser regimes estáveis e duradouros, como podem ter, na sua formação, a origem para a sua destruição (Thelen 1999, 392). Thelen e Steinmo (1992, 15) referem que a Teoria do Equilíbrio Pontuado é um modelo com vasta aceitação entre os institucionalistas para explicar a mudança. Este modelo considera que o processo político é derivado, na maior parte das vezes, pelo passado, numa lógica de estabilidade e incrementalismo. Mas, ocasionalmente, produzem-se resultados que se afastam desta tendência sequencial e conservadora (True, Jones e Baumgartner 1999). É no ambiente externo que se formam as condições para gerar um cenário crítico de crise institucional. Neste cenário, as instituições presentes começam a desmoronar-se, ao mesmo tempo

que se firma um conflito político, económico e social, com luta e mudanças de equilíbrio de poderes. Surge, desta forma, um novo contexto institucional.

No Novo Institucionalismo Sociológico, existe o entendimento que os indivíduos atuam com base em padrões culturais numa procura de aceitação social. Para ganhar legitimação, as organizações e os seus membros adotam formas específicas e práticas semelhantes às restantes, dado que são aceites culturalmente. Dotados de uma racionalidade limitada e tendo interiorizado as instituições existentes através da cultura, os indivíduos não conseguem, geralmente, vislumbrar outras alternativas aos arranjos institucionais presentes, gerando-se uma inércia para a mudança (Koelble 1995, 235; Hall e Taylor 1996, 940). Os mitos, as crenças, os valores criados e legitimados na sociedade existem para os indivíduos num pressuposto de que são o racional ou certo. Ainda assim é possível que as organizações não se limitem a aceitar as instituições presentes e a adotar práticas miméticas. As mais poderosas conseguem fazer a pressão necessária à mudança institucional, exercendo influência sobre as suas estruturas e a das organizações com que se relacionam de forma imediata (Meyer e Rowan 1991, 48-9). Será por esta forma que se procede à mudança institucional. Dado que a prática organizacional e os padrões culturais vigentes vão aumentando em divergência, torna-se necessário adequar o contexto institucional, de modo a que as novas práticas passem a ser tidas como legítimas pela sociedade (Lecours 2005, 13).

No Novo Institucionalismo de Escolha Racional, as instituições são entendidas como possuindo uma natureza instrumental, servindo o intuito de facilitar a realização de transações e diminuir os problemas da ação coletiva. São controladas pelos indivíduos, que as criam e as aceitam voluntariamente, numa expectativa de aumentar a sua utilidade pessoal. Neste sentido, as preferências e os interesses dos indivíduos são independentes das mesmas (Lecours 2005, 11; Koelble 1995, 232), pelo que a mudança institucional poderá parecer mais fácil de conseguir. Quando as instituições se tornam disfuncionais, há tendência para a sua alteração. As instituições só serão mantidas enquanto não surja nenhuma alternativa mais vantajosa (Hall e Taylor 1996, 945). A inovação institucional decorre, assim, de fatores exógenos, concretamente: (1) ganhos potenciais da inovação institucional, porque a mudança exógena pode alterar a posição relativa de cada agente na transação; (2) os custos em operar a mudança de instituição podem diminuir devido a fatores externos, como alterações tecnológicas, tornando-a vantajosa; (3) uma mudança política ou legal pode alterar o ambiente económico e aumentar a relevância de um grupo, possibilitando-lhe criar oportunidades externas de ganho (Davis e North 1970, 139). Por outro lado, a persistência institucional decorre da existência de acordos firmados voluntariamente pelos atores, que preveem mecanismos de sanção no caso de abandono ou não cumprimento das regras institucionalizadas.

## 5 A ABORDAGEM CONTRATUALISTA: CONTRIBUTOS NO ESTUDO DAS PPP

### 5.1 INTRODUÇÃO

De forma simplista, pode-se definir *contrato* como um acordo entre um comprador e um vendedor para estabelecer os termos da entrega de um bem ou serviço, em troca de algum tipo de pagamento (Greve 2008, 36). As partes ficam obrigadas através do contrato, adquirindo o mesmo a força do reconhecimento pelas instâncias judiciais (Lane 2000, 148).

De forma fundamental, pode-se distinguir entre contratos relacionais e discretos (ou clássicos)<sup>22</sup> (veja-se, por exemplo: Williamson 1979, 1985; Mulgan 1997; Verhoest 2003; Greve 2008). Os contratos clássicos ou discretos são definidos como acordos onde todas as especificações necessárias para vincular as partes estão claramente identificadas (objetivos e resultados a alcançar, sanções por incumprimento) (Greve 2008, 36). Como não existe uma especificidade dos ativos<sup>23</sup> associados ao contrato, pode existir concorrência e diversidade na oferta, pelo que o mercado se assume como uma estrutura de governação eficiente (Williamson 1979, 236). Estes contratos são dominantes nas relações comerciais, tendo, normalmente, associado um prazo curto e uma troca que é imediata dos direitos de propriedade (Mulgan 1997; Verhoest 2003, 7). Deste modo, dão pouco azo a comportamentos oportunistas por parte dos agentes económicos.

Na base de surgimento dos contratos neoclássicos e relacionais está a necessidade de firmar relações de maior duração face à presença de uma especificidade dos ativos. Deste modo, será impossível definir todos os elementos necessários para alicerçar o contrato. Os contratos assumem-se como incompletos, algo que decorre do grau de incerteza quanto ao futuro. Os contratos relacionais possuem elementos implícitos, fundados no estabelecimento de uma relação de confiança e compromisso entre os agentes. Embora exista, na maior parte dos casos, um acordo escrito, este restringe-se ao estabelecimento dos termos fundamentais do acordo, dando margem a que os atores envolvidos interajam para a resolução dos problemas e situações ocorridas durante a sua duração, tendo por base as especificações genéricas que definem a relação (Mulgan 1997). Isto dota-os da flexibilidade necessária para se ajustarem a relações de longo-prazo e com transações frequentes. É,

---

<sup>22</sup> Williamson recorre a uma tipologia inspirada em Macneal (1974), onde os contratos se distinguem entre clássicos, neoclássicos e relacionais (*apud* Williamson 1979, 235-8; 1985, 69-72). Confrontando com a dicotomia supra apresentada, observa-se que os contratos neoclássicos representam uma categoria intermédia entre ambos, face à incapacidade para cumprir os requisitos dos contratos clássicos.

<sup>23</sup> Para uma definição do problema da especificidade dos investimentos realizados, veja-se a secção deste capítulo dedicada à Economia dos Custos de Transação.

neste aspeto, que se distinguem dos contratos neoclássicos, onde os atores têm apenas que efetivar transações mais ocasionais<sup>24</sup> (Williamson 1979; 1985).

O paradigma contratual é composto por um corpo teórico fragmentado, na medida que existem diversas abordagens ao contrato, sem constituir uma única teoria completa e desenvolvida (Greve 2008, 38-9). Para o estudo das PPP, salientam-se os contributos da Teoria do Principal-Agente, da Teoria dos Contratos Incompletos e da Economia dos Custos de Transação, com as suas perspetivas distintas que dão ênfase a aspetos e problemas diferentes associados aos contratos. A Teoria do Principal-Agente salienta a forma como o comportamento dos atores interfere na formulação dos contratos; algumas características dos contratos são exploradas pela Teoria dos Contratos Incompletos; a TCE introduz o problema da especificidade dos bens/ ativos e da idiosincrasia que interfere na eficiência da estrutura de governação. Deste modo, diferem as unidades de análise que são tomadas em cada uma das teorias: o indivíduo na Teoria do Principal-Agente; o contrato na Teoria dos Contratos Incompletos e as transações na Economia dos Custos de Transação (Chung 2012, 1, 7).

Estas teorias podem ser situadas no âmbito do Novo Institucionalismo Económico, o que significa a adoção de uma conceção própria sobre o ser humano, a qual Williamson (1981; 1985) designou por Homem contratual (*contractual men*).<sup>25</sup> O Homem Contratual é um ser dotado de uma racionalidade limitada<sup>26</sup> e que possui uma natureza oportunista, já que o seu comportamento é estratégico e motivado pelo interesse próprio, podendo envolver o recurso a meios menos honestos ou maliciosos. Iremos, seguidamente, apresentar cada uma destas teorias.

## 5.2 TEORIA DO PRINCIPAL-AGENTE

### 5.2.1 RAÍZES TEÓRICAS DA TEORIA DA AGÊNCIA

Surgida, no início da década de 1970, a Teoria da Agência ou Teoria do Principal-Agente, como também é conhecida, tem, no seu fundamento, a ideia de que existem assimetrias de informação que influem nos resultados do relacionamento entre um principal e um agente, tanto mais que

---

<sup>24</sup> À estrutura de governação subjacente aos contratos neoclássicos, Williamson (1979, 237; 1985, 73-5) designou por governação trilateral, enquanto os contratos de tipo relacional podem passar por uma estrutura bilateral ou unificada (dependendo do grau de especificidade associado às transações ser médio ou idiosincrático). No primeiro caso, as partes mantêm-se autónomas, sendo ligadas por uma relação de elevado compromisso. Na governação unificada, as transações passam a ser realizadas fora do mercado e a fazer-se no interior da firma, através da hierarquia. Independentemente da frequência das transações, quando estas não possuem associada uma especificidade dos bens, a estrutura de governação eficiente é o mercado.

<sup>25</sup> A assunção destes pressupostos sobre a natureza humana é fonte de crítica em alguns autores. Com efeito, a ideia de que os seres humanos são oportunistas é posta em dúvida, ainda que neles se reconheça uma natureza automotivada (esta última não implica ter que enganar, mentir ou roubar o parceiro, caso haja oportunidade). Por outro lado, ao não assumir a distinção entre a incerteza e o risco e a existência de diversos graus de complexidade, Williamson pressupõe que o ser humano é afetado na realização dos contratos sempre de igual forma face à sua racionalidade limitada. Isto, porém, não acontece, dado que a possibilidade de previsão dos eventos e de tomar as medidas adequadas face aos mesmos é diferente. Veja-se: Pessali (2006).

<sup>26</sup> De acordo com Herbert Simon (1997), os seres humanos têm uma racionalidade limitada que os impede de chegar a decisões ótimas. Desta forma, os objetivos nem sempre estão bem definidos, porque os indivíduos possuem sérias dificuldades em estabelecer prioridades, em separar os meios dos fins (pensando-os em separado) e em distinguir os factos dos valores. Além disso, não conseguem antecipar todos os possíveis resultados das decisões e equacionar todas as alternativas possíveis de solução. Ainda que isto fosse possível, a informação não é um recurso gratuito e livre, permanecendo, muitas vezes, na sinuosidade e na obscuridade. Também outros recursos, como o tempo e o dinheiro, são limitados. Assim, mesmo que haja uma intencionalidade de racionalidade, esta apenas permitirá a obtenção de decisões "suficientemente boas" ou satisfatórias.

estaremos na presença de interesses divergentes. A teoria radica as suas fundações nos contributos de Stephen Ross (1973) e Barry Mitnick (1973), que lhe dão vertentes distintas, associadas, respetivamente, à Economia e à Ciência Política, de acordo com Shapiro (2005, 271).<sup>27</sup>

Ambas as abordagens partilham os mesmos conceitos, mas a perspetiva de Mitnick é mais abrangente de que a de Ross, almejando o desenvolvimento de uma teoria geral, passível de aplicação numa multiplicidade de contextos sociais. De acordo com o próprio, trata-se de uma teoria institucional da agência (Mitnick 2012, 5), onde se trabalham vários conceitos e tipos de relação de agência, de modo a desenvolver explicações teóricas. Ross (1973) concentrou a sua investigação no problema de alinhamento dos incentivos do agente de modo a que pudessem coincidir com os do principal.

De acordo com Mitnick (1982, 444), a teoria da agência apresenta-se como um conceito *umbrela* que abrange diversos modelos restritos que estão unidos pela mesma estrutura conceptual. Dotada de flexibilidade e grande versatilidade, a abordagem de principal-agente conseguiu ser introduzida em diversas ciências como a Sociologia e a Gestão (Mitnick 2012, 8)

Shapiro (2005) esclarece que a perspetiva institucionalista da agência de Mitnick só teve repercussões, quando foi utilizada no contexto da Nova Economia da Organização de Moe (1984). Como resultado, e de acordo com a autora, a Teoria da Agência na Ciência Política vai buscar fortemente os contributos da Economia, recorrendo menos à visão de Mitnick ou a trabalhos clássicos como a Teoria da Burocracia de Weber (Shapiro 2005, 271).

Embora se possam apontar as referências supracitadas para o surgimento da Teoria do Principal-Agente, é preciso reconhecer que, talvez, os autores mais citados e conotados com o aparecimento da mesma sejam Jensen e Meckling, num trabalho publicado em 1976 (Mitnick 2012, 8). O trabalho de Jensen e Meckling direciona-se para o problema da agência aplicado às firmas, vistas como conjuntos de contratos entre os fatores de produção, que são motivados pelos próprios interesses (Fama 1980, 289). Trata-se da aplicação da teoria da firma de Coase (1937) ao contexto da agência. Em concreto, Jensen e Meckling (1976, 7) estudam os custos de agência que surgem nos arranjos contratuais entre os proprietários e os gestores de topo.

### 5.2.2 EXPLICITAÇÃO DO MODELO DE PRINCIPAL-AGENTE

A Teoria da Agência procura explicar a relação entre dois atores quando um delega noutro a tarefa de prosseguir uma atividade em seu nome (Mitnick 1973, 1). Para o efeito, recorre-se à metáfora do contrato. Desta forma, de acordo com a teoria, entre o principal e o agente existe um contrato, onde

---

<sup>27</sup> Oriundos da mesma Universidade (Universidade de Pensilvânia), os autores prosseguiram os respetivos trabalhos de forma simultânea e, ainda assim, independente. Ao descrever a sua versão sobre o surgimento da teoria, Mitnick recorda que tanto ele, estudante de doutoramento, como Ross, jovem doutorado, estavam em início das suas carreiras, apresentando o resultado dos respetivos trabalhos, pela primeira vez, em 1973. Desta forma, os autores só tomaram conhecimento sobre o trabalho um do outro, quando as respetivas investigações foram tornadas públicas, observando-se claras diferenças entre eles (Mitnick 2012, 5).

o agente se obriga a cumprir com os interesses do principal (Moe 1984, 756; Gormley e Balla 2008, 57). Isto implica sempre a delegação de algum nível de autoridade e poder de decisão no agente (Jensen e Meckling 1976, 5).

Os principais procuram agentes por várias razões. Em primeiro lugar, porque podem não ser capazes de desempenhar, por si, as tarefas, por exemplo, por falta de conhecimento ou de capacidade técnica. São as chamadas relações de agência de conteúdo. Depois, por razões associadas aos custos, pelo que pode ser mais eficiente, por exemplo, o recurso a um correspondente local. São as agências práticas. Em terceiro lugar, pela necessidade de transmissão de sinais para outras entidades, pelo que se pode recorrer a comités de estudo. São as designadas agências manipuladoras. Por último, para resolver problemas de ação coletiva, caso em que estaremos perante as chamadas agências sistémicas (Mitnick 1982, 446).

A abrangência das relações de agência na realidade social é significativa. Exemplos de relações de agência são as de trabalhador e patrão, Estado e governados (Ross 1973, 134), médico e doente, consultor e decisor ou pais e filhos (Mitnick 1976, 27). Aliás, como refere Shapiro (2005, 271), todo o sistema político pode mesmo ser entendido como uma rede complexa de relações de principal-agente, composta por cidadãos, Estados, políticos eleitos, legisladores, membros do governo, Administração Pública, tribunais, etc., que assumem o papel de principal e de agente dentro e entre organizações públicas.

A assunção de que os agentes vão cumprir com as especificações de um contrato que é dominado pelo principal (que determina as suas preferências e cria um sistema de incentivos ao agente, o qual envolve não só recompensas, como também sanções) pode não ser a mais correta. Com efeito, os agentes gozam de perícia técnica, experiência e informação concreta que não estão, na maior parte das vezes, acessíveis ao principal. Gera-se, assim, um problema fundamental de assimetria de informação (Shapiro 2005, 267), que poderá jogar a favor do agente, no pressuposto da existência de interesses divergentes entre este e o principal e de incapacidade deste em controlar o comportamento do primeiro.

A Teoria do Principal-Agente baseia-se no pressuposto que os atores são maximizadores da utilidade, pelo que existem razões para crer que o agente, face aos seus interesses próprios, irá, sempre que possível, comportar-se de forma oportunista, ou seja, não irá atuar no melhor interesse do principal, apesar da retribuição estipulada no contrato pelo seu trabalho (Jensen e Meckling 1976, 5). O principal procurará compensar esta predisposição através da constituição de um sistema de incentivos e da monitorização, mas ambos envolvem custos acrescidos que decorrem da situação de agência (Gomez-Mejia e Wiseman 2007, 82).

Deste modo, e de acordo com Eisenhardt (1989, 59), “O foco da teoria é determinar o contrato mais eficiente para guiar a relação entre o principal e o agente, dados os pressupostos sobre os indivíduos (isto é, autointeresse, racionalidade limitada e aversão ao risco), as organizações (isto é, conflito de objetivos entre os membros) e a informação (isto é, a informação é uma mercadoria que pode ser comprada)”. Em baixo, apresenta-se uma tabela sumária dos principais elementos caracterizadores da Teoria da Agência, de acordo com a autora.

**Tabela 3 – Visão Global sobre a Teoria da Agência**

<i>Ideia Chave</i>	As relações de principal-agente devem refletir uma eficiente organização da informação e dos custos de assunção dos riscos
<i>Unidade de Análise</i>	Contrato entre o principal e o agente Autointeresse
<i>Pressupostos sobre o ser humano</i>	Racionalidade limitada  Aversão ao risco Conflito parcial dos objetivos dos participantes
<i>Pressupostos sobre as organizações</i>	Eficiência como o critério de eficácia
<i>Pressupostos sobre a informação</i>	Assimetria de informação entre principal e agente Informação como mercadoria que se compra Agência (risco moral e seleção adversa)
<i>Problemas dos contratos</i>	Partilha de risco
<i>Domínio do problema</i>	Relações onde o principal e o agente têm objetivos e preferências de risco parcialmente diferentes (i.e. compensação, regulação, liderança, gestão de impressões, delação, integração vertical, preços de transferência)

Fonte: Eisenhardt (1989, 59).

No contexto da Teoria da Agência são dois os problemas ou dilemas com que se confronta o principal: o primeiro é o da seleção adversa; o segundo é o do risco moral. O problema da seleção adversa é pré-contratual e decorre da possibilidade de o principal não escolher o melhor agente para a relação. Este problema surge dado a imagem que os potenciais agentes criam no principal ou se preferirmos da percepção que os principais têm sobre os agentes. O principal não consegue efetivamente verificar se as capacidades e as competências que o potencial agente diz possuir são verdadeiras (Eisenhardt 1989, 61; Gomez-Mejia e Wiseman 2007, 82). Com efeito, ele tem que confiar nas capacidades que o próprio agente reporta ou em fatores como a sua reputação (não esqueçamos que o agente pode ter razões para ocultar as suas verdadeiras características ao principal) (Pereira *et al.* 2005, 119, 126-88).

O problema do risco moral ocorre depois de se firmar o contrato e respeita à possibilidade de falta de esforço ou empenho do agente no cumprimento dos seus compromissos no contrato, já que terá menos custos se for descuidado ou ineficiente. Esta situação potencial decorre da impossibilidade



de o principal observar diretamente o comportamento do agente. Apesar de poderem ser utilizados indicadores para avaliar o desempenho, estes são apenas *proxies*, não contemplando as circunstâncias concretas que afetam a atuação do agente (Gormley e Balla 2008, 57-8). Para o principal torna-se impossível de saber se o agente está a desenvolver todas as atividades que poderá fazer para defender o seu interesse e se ele poderia chegar a um melhor resultado final.

Caso a informação fosse completa, o principal poderia avaliar o comportamento do agente de forma eficaz. Por isso, como refere Eisenhardt (1989), seria mais eficiente a existência de um contrato baseado no controlo dos comportamentos. Os contratos baseados no cumprimento de resultados são mais eficientes para garantir um comportamento do agente em maior sintonia com as preferências do principal quando os sistemas de informação falham. Da mesma forma, o nível de divergência e conflito entre os objetivos do principal e do agente, a impossibilidade de standardizar tarefas do agente e a facilidade de encontrar indicadores para medir o desempenho favorecem a eficiência dos contratos baseados nos resultados. Por outro lado, perante um elevado nível de incerteza ou risco, os custos em optar por este tipo de contrato são maiores, dado que o agente vai reproduzir o risco para o principal com um aumento de preço. A celebração de contratos por resultados torna-se menos atrativa, ainda que exista uma assimetria de informação. O próprio nível de tolerância ou aversão do agente ao risco vai interferir nesta realidade (Eisenhardt 1989, 60-3).

Para mitigar o potencial para a seleção adversa e risco moral, os principais incorrem em custos acrescidos para alinhar os incentivos e evitar o comportamento oportunista do agente. A monitorização visa restringir as escolhas discricionárias do agente; os sistemas de incentivos aumentam o retorno do agente, quando este atua de acordo com as preferências do principal.

O principal pode tentar manipular as preferências do agente, encorajando o estabelecimento de uma norma fiduciária (Mitnick 1973, 14-5). A racionalidade fiduciária do agente está presente quanto este, com base no conhecimento das preferências do principal, passa a decidir sobre o que melhor lhe serve. Esta norma é esperada nas relações contratuais de agência que envolvem grande discrição por parte dos agentes, estando associadas, normalmente, a condições de confiança, dependência do principal ou domínio do agente sobre este. O exemplo será o de o diplomata que vai representar o seu país ou do deputado numa Assembleia. Com efeito, devido à sua natureza, este tipo de relação é frequentemente associado ao contexto público.

O agente fiduciário deve atuar em nome do seu principal, sem olhar a outras metas e objetivos, incluindo os seus, possuindo, por isso, poder discricionário para o satisfazer. O grau de ambiguidade associado ao conceito de interesse público reforça a relação fiduciária. Podemos dividir entre os atores políticos governamentais: os puramente fiduciários, que atuam exclusivamente no interesse do principal; os “lexicalmente” fiduciários, que, de todos os atos possíveis que maximizam o retorno do

principal, escolhem os lhes oferecem mais benefícios; e os falsos fiduciários, que atuam apenas para satisfazer o seu benefício. Nestes, podemos distinguir os puros e os lexicalmente falsos fiduciários, sendo que os últimos podem atuar em nome do interesse público, mas só de forma instrumental, isto é, de entre as alternativas que correspondem de forma ótima ao seu interesse, escolhem a que permite alcançar melhor o interesse do principal (Mitnick 1975, 28-9; 1976, 24).

### 5.3 ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

#### 5.3.1 INTRODUÇÃO

Enunciada graças ao contributo essencial de Oliver Williamson, a Economia dos Custos de Transação (*Transaction Cost Economics*) consiste numa abordagem interdisciplinar de inspiração essencialmente económica, que foi complementada pela Teoria Organizacional e pelo Direito associado à formulação dos contratos (*contract law*) (Williamson 1975; 1981; 1985; 1998a). O autor reconhece a importância das instituições para o estudo das atividades económicas (Williamson 2000), afastando-se dos pressupostos teóricos neoclássicos da racionalidade ilimitada, da informação completa e da não ocorrência de custos associados às transações (Coelho 2007, 5). As raízes teóricas da TCE podem ser encontradas a partir dos anos 30, onde Williamson vai buscar algumas das referências fundamentais para a enunciação da sua teoria, como sejam os contributos de Coase (1937) e Simon (1997).

Recorrendo a uma abordagem contratual para o estudo do problema (veja-se, por exemplo: Williamson 2002; 2005), a teoria debruça-se sobre o estudo dos modos de governação cuja eficiência varia consoante a natureza das transações subjacentes. As estruturas de governação constituem “um esforço para dotar de *ordem*, mitigar o *conflito* e realizar *ganhos mútuos*” [itálico do original] (Williamson 2000, 599). Desta forma, podemos defini-las como os arranjos institucionais que suportam a realização das transações (1979, 239), como sejam o mercado ou as firmas. As transações, por sua vez, referem-se às transferências de bens ou serviços entre *interfaces* separados tecnologicamente, o que significa que existem dois estádios de atividade distintos, sendo que a transação determina o final de um e o começo de outro (1981, 552).

Diz-se que os custos de transação ocorrem sempre que as partes não gerem o processo de troca dos bens ou serviços de forma harmoniosa. Daí que Williamson (2000, 599) refere a importância do alinhamento entre as transações e a estrutura de governação como forma de os minimizar. Os custos de transação podem ser gerados antes (*ex ante*) ou após (*ex post*) a celebração do contrato, por diversos motivos. Entre os fatores *ex ante*, podemos referir os relativos à negociação e à definição do acordo entre as partes. O valor destes custos irá depender da complexidade do contrato, conforme

o tipo e o número de potenciais situações contempladas e as medidas de salvaguarda<sup>28</sup> incluídas. Após a realização do contrato, surgem custos que decorrem de uma má adaptação e da necessidade de ajustamento das partes (face à existência de lacunas ou de erros por má previsão ou aspetos inesperados) e com o acionar das medidas para resolver as disputas contratuais (1985, 21).

### 5.3.2 DIMENSÕES DAS TRANSAÇÕES

Três fatores ou dimensões afetam a forma como se processam as transações entre os agentes económicos: a incerteza, a frequência e a especificidade dos investimentos em ativos. Como refere Williamson, a “especificidade dos ativos (que toma uma variedade de formas – física, humana, local, dedicada, marca<sup>29</sup> – e é uma medida da dependência bilateral), as perturbações a que as transações estão sujeitas [decorrentes da incerteza] (e de onde advêm problemas de adaptação) e a frequência com que estas transações ocorrem (que afeta tanto a eficácia dos efeitos de reputação no mercado como o incentivo para incorrer no custo de governação interna especializada)” (2002, 175) afetam, pelos motivos referidos, a escolha das estruturas de governação.

Na produção de um bem ou serviço, as organizações podem socorrer-se da utilização de tecnologia geral ou específica, caso sirva ou não apenas o propósito de aplicação para esse produto. O recurso a tecnologia específica pressupõe um elevado investimento por parte dos fornecedores, dado que o seu valor e contributo são elevados para uma produção contratada em particular, mas a sua utilidade é reduzida no contexto da produção de outros bens ou serviços. A especificidade dos investimentos realizados gera dependência mútua entre as partes, complicando a relação contratual. Com efeito, na presença de ativos específicos para a produção, a identidade das partes nos contratos deixa de ser indiferente, já que os custos associados às transações variam em função da mesma. Para que o fornecedor tenha um incentivo para a realização de investimentos específicos, que são normalmente bastante dispendiosos, o contrato deve ser de longa duração. O comprador aceita o estabelecimento de uma relação contratual deste tipo para conseguir os produtos a um preço menos elevado e com todos os requisitos solicitados (Williamson 1981, 555).

Assim, mesmo que antes da celebração do contrato inicial estivesse garantida a existência de concorrência e uma alternativa de escolha para o comprador, a realização do contrato com a presença

---

<sup>28</sup> As salvaguardas contratuais facilitam a cooperação entre as partes, depois da celebração do contrato, ajudando a proceder aos ajustamentos necessários para corresponder a novos estados e a necessidades não previstas. Como exemplos, podemos referir a existência de penalizações para violações ao contrato, a obrigação de tornar pública alguma informação, a verificação e o controlo, tanto dos procedimentos, como dos *outputs*, a introdução de mecanismos para resolver disputas através do recurso a árbitros, entre outros.

<sup>29</sup> A especificidade dos ativos decorre, assim, de investimentos duradouros, que se destinam a suportar algumas transações em particular. Pode estar relacionada com: (1) aspetos físicos, como sejam a compra de equipamentos; (2) recursos humanos, no que respeita aos conhecimentos técnicos, à formação e à experiência profissional, que são valorizáveis para a transação; (3) a localização estratégica (privilegiada para economizar custos, por exemplo, devido à proximidade); (4) a aquisição de ativos dedicados (que melhoram as condições de produção e que não seriam realizados caso não fosse aquele cliente; por exemplo, a ampliação ou compra de novas instalações); (5) a marca; e (6) a especificidade temporal (Williamson 1985, 98; 1996, 60-1; 2005).

de ativos específicos vem alterar a situação, ocorrendo uma transformação fundamental: a oferta reduz-se substancialmente dado que o atual fornecedor e os outros potenciais candidatos aparecem em condições desiguais, com vantagem para o primeiro. Surgem, desta forma, custos de transação, pela possibilidade de oportunismo, agravados pelo facto de as partes estarem ligadas a um contrato de longa duração, que é incompleto, dada a impossibilidade de prever todas as contingências, requerendo uma adaptação a novas situações ou estados que não são especificados no contrato original (Williamson 1973, 318; 1985, 61-2; 2003, 923-4).

Contudo, ambas as partes têm incentivos para a permanência na relação: o fornecedor porque o investimento específico que realizou tem pouco valor para outras produções; o comprador, porque só com este ativo específico consegue adquirir os bens ou serviços nas condições mais favoráveis (a sua produção seria efetuada a um preço muito superior ou não seria de todo seria possível sem o mesmo). Está gerada uma situação de dependência mútua bilateral, onde tanto fornecedor, como comprador, estão em posição negocial estratégica para obter qualquer ganho adicional, sempre que uma proposta de adaptação é feita pelo outro. Como refere Williamson, “Apesar de ambos terem um interesse de longo-prazo na realização de adaptações eficazes para a maximização dos benefícios conjuntos, cada um também tem um interesse em apropriar-se do máximo ganho que possa obter em cada ocasião de adaptação” (1985, 63). Quando esta situação se transforma numa de monopólio de dependência bilateral, estamos na presença de bens e serviços e transações idiossincráticas (1979, 241).

Para além da especificidade dos investimentos, a incerteza e a frequência afetam a realização das transações. A incerteza no meio envolvente dificulta a determinação dos detalhes da transação e, logo, do contrato a celebrar, que fica incompleto. Ainda assim, este fator só adquire importância como gerador de custos de transação, quando os bens e serviços a produzir requerem ativos específicos. O mercado será uma estrutura de governação eficaz e eficiente quando ambos os fatores (incerteza e frequência) não estiverem presentes ou mesmo num cenário de incerteza, dado que os agentes poderão celebrar sucessivos contratos de curta-duração, onde é possível exercer uma decisão adaptativa e sequencial. A frequência das transações justifica um maior investimento na criação de uma estrutura de governação que permita economizar custos. Ainda assim, se as transações não implicam investimentos em ativos específicos, a frequência não possui impacto relevante, já que novas relações contratuais são facilmente firmadas. Desta forma, como se pode verificar, a dimensão das transações que é preponderante para a escolha do tipo de mecanismo de governação é a existência de ativos específicos. Quando estes não são efetuados, as transações sejam muito ou pouco frequentes, e tendo associadas um dado nível de incerteza, podem ser organizadas eficientemente pelo mercado.

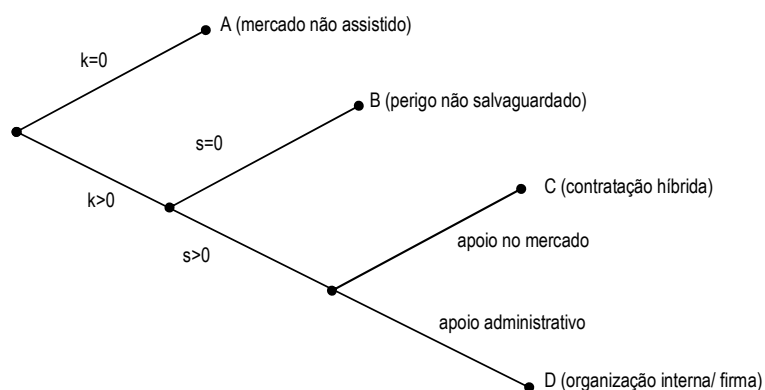
### 5.3.3 A ESCOLHA DA ESTRUTURA DE GOVERNAÇÃO

#### 5.3.3.1 O Esquema Simples da Contratação

Nos primeiros escritos sobre os custos de transação, a hierarquia da firma contrasta com as relações contratualizadas no mercado. Williamson (1971, 112) interroga-se sobre a existência da integração vertical, dado que, se as transações fossem processadas sem custos no mercado, não se compreendia a decisão das firmas em internalizar algumas atividades. A escolha pela internalização, que a realidade histórica comprova a existência, só se justifica caso a firma possua características de coordenação do trabalho que a tornem mais eficiente do que o mercado. Desta forma, quanto mais elevados forem os custos das transações no mercado, maior é a tendência das firmas para a integração (Frances *et al.* 1991, 13). Depois do primeiro enfoque nesta dinâmica (escolha entre a firma ou o mercado, a TCE passou a dedicar maior atenção ao funcionamento dos híbridos, cujo interesse também se foi levantando no contexto da literatura não económica, contemplando diversas formas de cooperação interorganizacional como as redes, as parcerias, o *franchising*, entre outras (Coelho 2007, 31-2).

A escolha da estrutura de governação para suportar as transações depende, como se mencionou, das suas características (dimensões). Para o desenvolvimento do argumento, Williamson recorre à utilização de um esquema onde adota uma perspetiva contratual (*simple contracting schema*), percorrendo diversas alternativas de governação para efetuar as transações. Trabalhado em diversos escritos (1985; 1998b; 1999; 2000; 2002; 2005), escolhemos aqui reproduzir a versão do *simple contracting schema* de 1999:

Figura 1 – Esquema Simples da Contratação (Organização do Setor Privado)



Fonte: Williamson (1999, 314).

Através do esquema, Williamson (1999) explica a decisão relativa à escolha do mecanismo de governação adequado à transação. O esquema segue um raciocínio que consiste na opção entre uma das situações alternativas previstas na sequência em árvore, tendo por base duas premissas:  $k$  (por vezes, referido como  $h$  de *hazard*) está relacionado com a tecnologia usada para a produção do bem ou serviço a transacionar, de propósito geral ( $k=0$ ) ou específica e geradora de perigos no funcionamento do contrato ( $k>0$ );  $s$  está relacionado com a existência de salvaguardas no contrato para minorar as ameaças que surgem quando  $k>0$ , podendo assumir uma expressão de  $s=0$ , no caso de ausência, e  $s>0$ , perante a presença. Os contratos dotam-se, por isso, de maior complexidade, mas permanecem incompletos.

Quando as transações não implicam a produção de bens e serviços com ativos específicos, o mercado pode funcionar devidamente, de forma não assistida, sem recurso a salvaguardas contratuais, dado que está garantida uma oferta concorrencial, que evita o aparecimento do oportunismo (situação A). Contudo, se a tecnologia é específica, surgem custos associados às transações, que as partes podem procurar minorar através da introdução de salvaguardas no contrato. Temos, assim, duas possibilidades: a situação B, onde, apesar da dependência que se gera, não existem medidas de salvaguarda no contrato; a situação C, onde se afirma um compromisso credível entre as partes, através de contratos de longa duração, firmados porque estas obtêm ganhos mútuos com a permanência na relação (são as chamadas formas híbridas). Caso as salvaguardas introduzidas no contrato não consigam garantir o seu funcionamento sem que os custos de transação se tornem demasiado excessivos, a alternativa consiste em internalizar a produção e colocá-la sob propriedade unificada na firma (situação D).

O recurso ao mercado é visto como ponto de partida para todas as transações, o que só não existe quando surgem custos de transação. Por isso, a progressão na árvore é encarada como uma forma de encontrar alternativas até ao recurso final. Como refere Williamson, “Devido aos custos burocráticos adicionais que ocorrem por retirar uma transação do mercado e organizá-la internamente, a organização interna é pensada como uma forma de organização de último recurso: tenta-se os mercados, os híbridos e tem-se um recurso na firma, quando tudo o resto falha. O nóculo D, a firma, aparece apenas quando as transações têm elevado grau de especificidade dos ativos e quando a incerteza coloca grande necessidade de adaptação cooperativa” (1998b, 39).

Como se pode depreender do exposto, identificam-se três estruturas básicas de governação: o mercado, a hierarquia (firma, serviços públicos) e as formas híbridas (contratos de longa duração). As diferentes formas de governação possuem características distintas que as dotam de pontos fortes e fracos na adaptação a diversas situações. Três aspetos são especialmente relevantes nesta matéria: a intensidade dos incentivos, o controlo administrativo e o regime contratual. Os mercados possuem uma

forte estrutura de incentivos e estão menos sujeitos a distorções burocráticas, dado que existe fraco controlo administrativo. Estão também melhor apetrechados para proceder a adaptações de tipo autónomo (face ao tipo de modalidades contratuais praticadas), do que para realizar adaptações cooperativas. As hierarquias gozam de vantagem no que respeita à adaptação bilateral e multilateral, mas funcionam com base em incentivos mais fracos e são obstruídas mais facilmente por distorções burocráticas, face ao elevado controlo administrativo. Os híbridos significam uma solução de compromisso, reunindo características das duas estruturas anteriores (Williamson 1996, 151; 1998b, 37; 2005, 7).

### 5.3.3.2 *O esquema de contratação expandido: a aplicação ao setor público*

Pensada inicialmente para um contexto de aplicação no setor privado (implicando as alternativas entre mercado, estruturas híbridas e firmas), a TCE veio, posteriormente, a ser aplicada no contexto do setor público, para equacionar a opção entre a produção direta ou a cedência a privados. Em 1999, Williamson considera o problema, procurando demonstrar que a burocracia pública (ou, se preferirmos, os serviços públicos) é a estrutura de governação mais eficiente perante a existência de determinadas características nas transações. Desta forma, possuirá pontos fortes e fracos, como as restantes, sendo apropriada para algumas transações e não para outras (2003, 932).

Williamson defende que é possível o Estado recorrer ao mercado na produção de variados bens e serviços, desde que reunidas as condições ao nível das características das transações. Assim, para a satisfação das necessidades coletivas, os Estados podem recorrer à privatização, à regulação ou à produção direta (estruturas de governação alternativas). Na presença de bens com investimentos especializados ou de utilidade pública, como monopólios naturais ou bens que geram fortes externalidades, existe uma maior tendência para a prestação direta ou para a regulação (1999, 319-20).

Na prestação dos bens e serviços públicos, os problemas decorrentes da necessidade de realização de investimentos em ativos específicos, da incerteza e da frequência tendem a estar presentes. O problema da incerteza decorre da identificação das necessidades e da ligação necessária entre os *outputs* e os *outcomes* desejados. Desta forma, os governos enfrentam não só a dificuldade de prever os estados futuros, como também a de identificar e descrever os bens e serviços necessários para satisfazer o interesse público nas políticas. No entanto, a propensão para os comportamentos estratégicos e oportunistas nos atores mantém-se. Os contratos, que tendem para a longa duração, possuem os problemas associados à incompletude: as condições inicialmente contratadas ao nível de quantidade, qualidade e preço, tornam-se, a longo-prazo, menos adequadas e é necessário fazer ajustamentos. A necessidade de proceder a investimentos específicos para suportar a produção

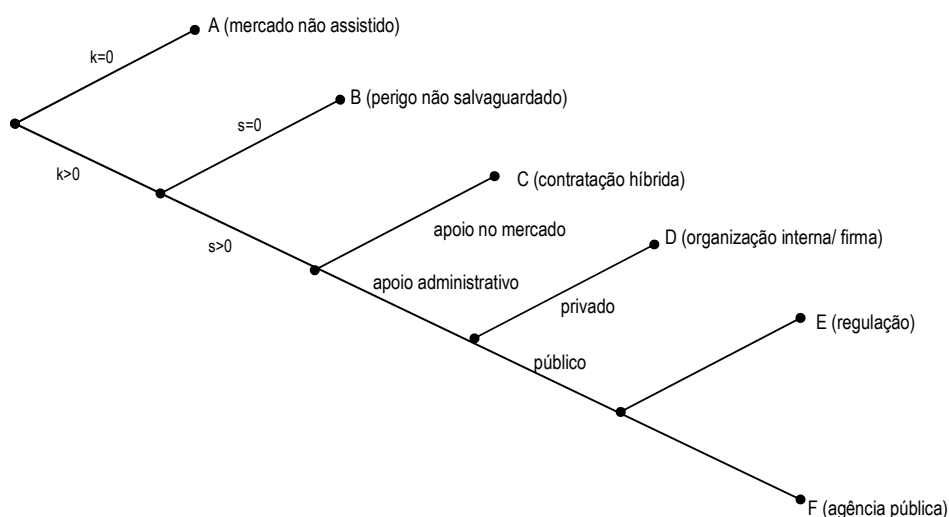
também é bastante comum, nos bens e serviços públicos, como seja o caso das *public utilities*. Por último, convém referir que a frequência das transações tende a ser elevada, porque as necessidades a suprir são recorrentes (Van Genugten 2008).

Williamson recorre ao esquema de contratualização expandido para explicar a escolha da estrutura de governação mais adequada tendo por base bens e serviços públicos. Para o autor, a burocracia pública deve ser encarada como a alternativa de último recurso: “tente-se o mercado, os híbridos, as firmas, a regulação, e recorra-se às burocracias públicas apenas quando todos os outros (comparativamente) falhem” (1998b, 47).

A ilustração passa pelo estudo das transações soberanas, nomeadamente, a pasta dos negócios estrangeiros (Williamson 1999). As transações soberanas são uma matéria em que o Estado deve intervir enquanto entidade que expressa a autoridade pública. O que está em causa nestes bens não é só a questão da eficiência, mas do interesse público, já que são referentes a questões estratégicas e de segurança do Estado. Neste caso, Williamson reconhece que a utilização de um contrato seria pouco adequada, pois este teria que ser muito incompleto. Muitas das necessidades de diplomacia são desconhecidas para os próprios Estados até se formarem, porque as preferências vão sendo alteradas e negociadas. É um modo de decisão sequencial, adaptativo, face a acontecimentos inesperados e como reação às estratégias dos outros Estados. Portanto, o pacote de serviços a contratar seria amplamente desconhecido. Quando muito, poder-se-ia realizar contratos para o fornecimento privado de certos bens e serviços específicos.

Em baixo, reproduz-se o esquema da contratualização expandido:

Figura 2 – Esquema Simples da Contratação Expandido



Fonte: Williamson (1999, 337).



Na avaliação das ameaças à eficácia do funcionamento dos contratos nas transações públicas, Williamson (1999) inclui, para além da existência de investimentos em ativos especializados, que gera a dependência mútua das partes, a probidade, relacionada com a integridade e a retidão do comportamento dos trabalhadores públicos, necessária devido à natureza das tarefas inerentes. A regulação aparece como um mecanismo de salvaguarda, perante a assimetria de informação e a dependência bilateral. Quando não é possível garantir a probidade dos trabalhadores, a tendência será para produzir diretamente os bens, de modo a garantir a ética e o interesse públicos.

#### **5.4 TEORIA DOS CONTRATOS INCOMPLETOS**

A Teoria dos Contratos Incompletos concentra a sua análise dos problemas que surgem nos contratos, face à fraca capacidade para descrever *ex ante* os estados que ocorrerão no futuro (incerteza) (Chung 2012, 5). Com efeito, num contrato devem ser estipuladas todas as condições relevantes para o processo de troca, como sejam o preço, a quantidade e a qualidade dos bens a transacionar e a duração da relação contratual. Como cada parte é obrigada apenas a cumprir o que está especificado no contrato, este deve contemplar todos os possíveis estados ou situações que possam vir a ocorrer (contrato com cláusulas contingenciais) (Ouchi 1991, 249). No entanto, na realidade, muitos contratos são vagos ou omissos numa série de matérias (Tirole 1999, 741; Maskin e Tirole 1999, 83).

A teoria adota, por este motivo, como ponto de partida, a assunção de que não é possível formular contratos de longo-prazo que contemplem todas as contingências que podem vir a ocorrer no futuro (Schmidt 1996, 571). A ideia está presente também na TCE. De acordo com Williamson (2002, 174), “*todos os contratos complexos são inevitavelmente incompletos*” [itálico do original]. As partes podem sentir, assim, a necessidade de se adaptar a novas circunstâncias, mas só as identificam quando estas se tornam presentes. Nos contratos de longa duração, os problemas dos contratos incompletos acentuam-se, sobretudo, perante a propensão para o oportunismo do ser humano, pressuposto presente na teoria. Os contratos complexificam-se, de modo a incluir salvaguardas para as partes.

Muitos autores têm abordado o problema dos contratos incompletos. Tirole (1999, 743-4) salienta a presença de custos de transação nestes contratos. Para o autor, estes custos decorrem não só da incapacidade para prever todas as possíveis contingências, como da preparação dos contratos, demasiado complexos para contemplar as medidas a adotar para todos os estados ou situações previstas e as medidas de salvaguarda para resolver as disputas face aos aspetos inesperados. Ainda assim, Maskin e Tirole (1999) procuram demonstrar que os custos de transação são, em grande parte,

irrelevantes, porque as partes conseguem negociar os *payoffs* associados à relação contratual (com diversas relações de *payoff* neutras do ponto de vista do enriquecimento das partes), mesmo quando não é possível prever todas as contingências que possam vir a ocorrer (contratos incompletos), e desde que não haja possibilidade de renegociação. Opinião diferente é a de Hart e Moore (1998) que defenderam que não é possível ultrapassar o problema dos contratos incompletos, porque mesmo que fosse possível elaborar um contrato contingencial, é impossível poder contemplar todos os cenários eventuais que podem ocorrer, obrigando à renegociação entre as partes.

Grande parte do foco da Teoria dos Contratos Incompletos consiste no problema da atribuição dos direitos de propriedade nas relações contratuais, na medida em que estes moldam, de forma substantiva, as decisões tomadas pelos agentes envolvidos. Concretamente, a teoria adota como pressuposto o facto de os direitos de propriedade darem poderes de decisão ao agente que detém um ativo, algo que o distingue face ao parceiro na relação contratual, já que todas as matérias não especificadas no contrato serão decididas pelo seu proprietário (Nieto 2011, 251).

Simultaneamente, os autores preocuparam-se em perceber como os contratos incompletos afetavam a estrutura de incentivos dos atores, comparando a provisão pública direta com a prestação através de agentes privados, mediante a privatização ou a constituição de PPP. Neste seguimento, K. Schmidt (1996) e P. Schmidt (2000) consideraram, respetivamente, a opção entre prover diretamente um bem ou serviço público e privatizar total (Schmidt 1996) ou parcialmente (Schmidt 2000). O argumento utilizado em torno da análise efetuada deriva da constatação de que um agente privado contratado pelo Estado para prestar um bem ou serviço possui um estímulo para procurar eficiência, o que lhe permite reduzir custos. No entanto, a propriedade do bem ou infraestrutura interfere neste incentivo. Com efeito, se não for possível definir, *ex ante*, condições para a repartição dos benefícios gerados pelos investimentos do prestador do serviço (esforço em inovação, que possibilita a redução em custos ou o aumento da qualidade), este terá maior incentivo a promovê-los caso esteja na posse dos direitos de propriedade que lhe conferem poder de negociação (Schmidt 1996, 571).

A procura de eficiência por parte de um agente privado tem, contudo, uma consequência. Num contrato incompleto, onde pode ser impossível determinar especificamente os padrões de desempenho a atingir ou caso o mesmo não seja diretamente observável, a procura de eficiência pode ter associada uma baixa de qualidade. Neste sentido, Schmidt (2000, 3) equaciona a possibilidade da privatização parcial, através da propriedade conjunta, como a solução ótima a utilizar. Com efeito, se o agente privado tem incentivos para a diminuição dos custos na relação contratual, por sua vez, o ator público tem preferência pelo aumento da qualidade da prestação do serviço, a qual, no entanto, induz o aumento dos custos. Consoante sejam atribuídos os direitos de propriedade, assim será a propensão para prosseguir um caminho ou o outro. Num caso, o tipo de investimento (redução de custos ou

aumento da qualidade) terá um nível acima do ótimo e, no outro, verificar-se-á o contrário. A partilha de propriedade levará a que cada investimento só seja realizado por acordo entre os parceiros, já que ambos têm direito de veto, mitigando as desvantagens da propriedade ser só pública ou privada.

Também Hart (2003) procura olhar para os limites para a provisão pública ou da privatização num cenário de presença de contratos incompletos, apresentando um modelo preliminar no que respeito às PPP. Neste modelo, o autor pressupõe que toda a propriedade é privada e que existe a agregação das várias etapas do projeto – desenho, construção, operação e manutenção –, contratadas ao mesmo ator privado. Pelo contrário, num modelo tradicional, as diversas fases do projeto são contratadas separadamente, a diversos agentes privados. O resultado ótimo decorre dos incentivos aos atores para realizar ou não investimento produtivo e na quantidade devida. Assim, de acordo com o autor, a provisão tradicional será preferível quando a qualidade pretendida para a construção pode ser bem especificada no contrato, mas é complexo ou impossível definir a qualidade da prestação do serviço *a posteriori*. As PPP serão preferidas quando é possível especificar bem os termos da prestação do serviço, mas não da construção da infraestrutura (c75).

O modelo de Hart (2003), considerado embrionário para o estudo das PPP, apresenta o problema de forma estática, sem que sejam consideradas renegociações do contrato. Neste sentido, surgem outros trabalhos, onde as temáticas da agregação ou não das fases do ciclo de vida do projeto e a propriedade do ativo/ infraestrutura se tornam centrais à explicação das vantagens da adoção do modelo PPP face à contratação tradicional.

O problema da agregação das fases da provisão do bem ou serviço público num único consórcio tem sido defendido com base na ideia de que tal possibilitará o aumento da eficiência. Com efeito, como salientam Martimort e Pouyet, a maior parte dos serviços públicos (como a gestão das águas, saneamento e resíduos, os transportes ou a gestão de prisões), envolvem diversas tarefas sequenciais. Primeiro, normalmente, é preciso criar uma infraestrutura de apoio e depois é preciso operá-la e geri-la, do modo mais eficiente possível. No caso das PPP, tem sido defendida, por isso, a agregação das tarefas num único consórcio. No entanto, num modelo de contratação tradicional, o Estado contrata um construtor privado para desenvolver a infraestrutura de que será proprietário e depois um operador para gerir a prestação do serviço público associado à mesma (2008, 394). Nas PPP, como existe, tendencialmente, agregação das tarefas, a propriedade do bem/ infraestrutura pode ou não pertencer ao ator público, sendo que esta escolha não se reveste de neutralidade face aos incentivos dos agentes.

O argumento em torno da agregação das tarefas foi bem explorado por Bennett e Iossa (2006) e pode ser sintetizado, conforme passaremos a descrever. Fora as especificações de desempenho existentes no contrato, os agentes privados possuem graus de incentivo diferenciados para a

promoção de inovações. As inovações geram benefícios sociais porque permitem uma redução de custos ou o aumento da qualidade. No entanto, para o agente privado que presta o bem ou serviço público, as inovações podem ou não refletir-se em algum tipo de benefício.

Para Bennett e Lossa (2006, 2145), as inovações na construção da infraestrutura produzem externalidades positivas quando possibilitam a diminuição dos custos com sua operação e manutenção. Pelo contrário, uma externalidade negativa decorre de maiores custos de operação e manutenção que resultam de inovações introduzidas na construção.<sup>30</sup> Na presença de uma externalidade positiva, os autores concluem que é mais vantajosa a agregação das fases de construção e de manutenção num único contrato, dado que esta pode ser internalizada pelo parceiro privado. Com efeito, o agente (ou consórcio) contratado terá maior incentivo para procurar promover uma inovação durante a construção, já que lhe esta lhe permitirá diminuir os seus custos na fase de manutenção. Pelo contrário, quando as fases de construção e manutenção de uma infraestrutura estão separadas em dois contratos, o que acontece, normalmente, nas formas de contratação tradicional (e porque existe o problema de assimetria de informação e de incompletude do contrato), o construtor tem menos estímulos a investir na infraestrutura de forma a gerar inovações com externalidades positivas, pois estas irão beneficiar outro agente na fase de manutenção. No caso em que a externalidade provocada pela inovação traz um aumento dos custos de operação ao melhorar a qualidade (externalidade negativa), será preferível desagregar as fases do ciclo de vida do projeto em contratos distintos, no que se refere à construção e operação/ manutenção. Só, desta forma, se poderá evitar a tendência do agente privado para subinvestir na fase de construção (ausência de procura de inovação), face a diminuição que terá nos incentivos para a fase de manutenção (2146).

O facto de a propriedade da infraestrutura subjacente à PPP pertencer ao parceiro público ou ao agente privado também não é indiferente na relação. Bennett e Lossa (2006) demonstram como a posse do ativo interfere nos incentivos dos atores, utilizando como exemplo o pagamento de um valor residual no final do contrato. Este facto é susceptível de afetar os incentivos dos atores, qualquer que seja o tipo de externalidade associada à prestação. Quando a propriedade da infraestrutura se mantém privada durante a vigência do contrato, o agente pode exercer os direitos de controlo, pelo irá introduzir qualquer inovação que lhe traga também benefícios, sem ter que consultar o parceiro público. Não está à espera que, caso seja bem-sucedido, haja qualquer recompensa do parceiro público. Já se a propriedade for pública, existe a necessidade de autorização e negociação com o último, pelo que os benefícios da inovação serão partilhados entre ambos. Caso a propriedade permaneça privada durante a vigência do contrato, a sua transferência para o público pode ser ou não fixada previamente. No

---

<sup>30</sup> Por exemplo, um sistema de ventilação de uma infraestrutura hospitalar que melhore a saúde dos doentes, mas que gere maiores custos de manutenção, é benéfico para o interesse público, mas é entendido como externalidade negativa para o agente privado que a opera e mantém (Bennett e Lossa 2006, 2145).

primeiro caso, existe um valor residual previsto; no último, ela terá que ser negociada, no final do contrato, por um dado valor de pagamento ou não virá a ocorrer.

Como consequência, se a externalidade for positiva e está fixado *ex ante* um valor residual (sem possibilidade de negociação), é preferível que os direitos de propriedade permaneçam privados, quando este valor compensa face ao benefício social, ou pública, caso contrário. O agente privado só tem incentivos a promover inovações quando o valor residual é compensador. Mas, se o consórcio privado manter a possibilidade de poder negociar, no final do contrato, a transferência de propriedade para o setor público, tal aumenta a sua estrutura de incentivos. Da mesma maneira, quando as inovações não são visíveis para o parceiro público, só existem incentivos para a sua promoção pelo agente privado, caso seja um consórcio com agregação da construção e da operação ou, no caso de desagregação, caso as firmas de construção (contrato 1) e operação (contrato 2) sejam as proprietárias da infraestrutura. No caso de a externalidade ser negativa, o argumento pela desagregação torna-se mais forte, pelo que só a existência de um valor residual elevado favorece a propriedade privada, enquanto se o benefício social for muito elevado é preferível uma propriedade pública. Sempre que a externalidade seja fraca, é preferível desagregar a construção e a operação em dois contratos, quer a propriedade seja pública ou privada (Bennett e lossa 2006, 2146, 58-9).

Martimort e Pouyet (2008) debruçam-se, igualmente, sobre a questão da agregação das fases de construção e de operação num único contrato. Partem de pressupostos idênticos aos de Bennett e lossa (2006), no que respeita à presença de externalidades positivas ou negativas na fase de construção, mas postulam que a qualidade da infraestrutura e os custos de operação são contratualizados de forma específica. Os autores concluem que, se o contrato puder especificar os resultados a alcançar e o investimento na construção trazer poupança nos custos de operação (externalidade positiva), o melhor desenho será o de agregação num contrato. De outra forma, deve haver separação e a contratação tradicional pode ser superior às PPP (Martimort e Pouyet 2008, 406).

Por outro lado, defendem que a atribuição da propriedade não é o fator-chave para compreender a forma ótima de realização do contrato. Pelo contrário, a razão para agregar as tarefas de construção e operação pode ser encontrada na tecnologia e no impacto que esta tem nos custos de operação, gerando externalidades que são positivas ou negativas. Com efeito, no modelo dos autores, como os resultados a alcançar estão pré-definidos, a única causa para que o agente privado possa não ter incentivo para produzir inovações quando uma externalidade é positiva (ainda que a construção e a manutenção estejam em contratos separados), é a existência do risco moral, ou seja, a impossibilidade de observação direta pelo principal do esforço que este colocou no seu trabalho. Na presença de uma externalidade negativa, as fases do projeto devem estar sempre separadas (Martimort e Pouyet 2008, 394-5).

A propriedade do bem/ infraestrutura torna-se importante para a criação de incentivos quando não é possível especificar no contrato os resultados pretendidos. A propriedade gera um incentivo para criar qualidade na infraestrutura construída, quando não é possível fazer especificações *a priori* sobre os requisitos de construção. Em alguns casos, atribuir a propriedade ao agente privado pode ser mesmo a única forma de criar os incentivos necessários à eficiência na construção, pelos motivos antes apontados (Martimort e Pouyet, 2008: 406).

Iossa e Martimort (2008) procuram avançar como uma maior explicação para a estrutura de incentivos dos agentes numa PPP, verificando os fatores que afetam a formação de contratos ótimos, tornando ou não as PPP mais vantajosas face ao *procurement* tradicional. No artigo, três elementos essenciais das PPP são analisados: a questão da agregação da construção e operação; a transferência de risco; e o longo-prazo das relações (3). No modelo desenvolvido, os autores consideram a importância da atribuição da propriedade do bem e o risco moral que ocorre nas relações típicas de principal-agente. Para perceber de que forma a agregação das tarefas de construção e operação interferem no estabelecimento do contrato, os autores equacionam a formação de externalidades positivas ou negativas associadas à construção do bem, nos termos já enunciados. Os autores demonstram que a agregação das tarefas se relaciona com os incentivos, o que significa que quando esta é a solução ótima no contrato (presença de uma externalidade positiva), existe uma maior transferência de risco para o privado (5). A transferência do risco vai melhorar o incentivo para produzir qualidade e projetos com menos custos. Com uma externalidade negativa associada, a agregação aumenta os custos da agência privada, tornando as formas de contratação tradicionais preferíveis (42-3).

Iossa e Martimort (2008, 43) analisam, em concreto, a transferência do risco da procura e o financiamento da PPP através de portagens cobradas aos utilizadores. O consórcio privado possui mais risco quando a procura é determinada pelos próprios cidadãos (por exemplo, consumo de uma autoestrada), do que quando o consumo resulta da presença de uma política pública. A longa duração dos contratos faz com que a incerteza esteja presente nas PPP, pelo que, em setores com mudança acelerada, a rigidez dos contratos interfere com a sua eficiência, tornando as PPP desadequadas, sobretudo no que se refere às realizações associadas à procura futura e aos custos. As PPP são apropriadas quando a melhor qualidade da infraestrutura reduz de forma significativa o custo com a operação e manutenção, têm um grande impacto na qualidade do serviço prestado e quando a procura do bem é relativamente estável.

## 5.5 IMPLICAÇÕES DA ABORDAGEM CONTRATUAL PARA O ESTUDO DAS PPP

As PPP são, normalmente, definidas como contratos complexos e incompletos (Hart 2003; Grimsey e Lewis 2004; Zheng, Roehrich e Lewis 2008), onde se formam os problemas decorrentes da incerteza e da presença de especificidades nos ativos em relações de longa duração (Bennett e Iossa 2006; Zheng, Roehrich e Lewis 2008) e associados ao oportunismo dos agentes, ainda que este último não seja exclusivo das PPP, podendo estar presente nas modalidades de contratação tradicional (Bettignies e Ross 2010, 137).

De acordo com a Teoria do Principal-Agente, grande parte do problema em torno das PPP centra-se na possibilidade de ocorrência de um comportamento oportunista do agente (parceiro privado). Para evitar os problemas da seleção adversa e do risco moral,<sup>31</sup> respetivamente, antes e após a celebração do contrato, e para aumentar a predisposição do agente para se comportar de acordo com os seus interesses, o principal (parceiro público) possui um incentivo para investir na definição de: (a) procedimentos concursais que possibilitem escolher o melhor candidato a agente; e (b) disposições contratuais que permitam a transferência de riscos para o mesmo (Chung 2012, 4, 16-7). Com o mesmo intuito, o principal irá também introduzir mecanismos para punir ou recompensar o desempenho do agente (Monteiro 2005, 77). Ainda assim, na relação contratual, principal e agente possuem diferentes atitudes perante a assunção do risco, pelo que a sua transferência para este último deverá ter em conta a aversão e capacidade de gestão dos mesmos. Chung (2012, 4, 18) conclui que o parceiro privado tende a ser mais adverso ao risco do que as autoridades públicas contratantes, pelo que há que fazer um alinhamento dos incentivos.

Se as PPP de tipo contratual são tidas como relações típicas de principal-agente, quando se as considera como formas de colaboração não se aplicam os pressupostos da teoria. Greve (2008, 115-6) refere precisamente este facto ao salientar a natureza colaborativa das PPP, alicerçada na confiança e na partilha de riscos e de objetivos, pelo que, em teoria, é como se existissem dois principais na relação contratual.

De acordo com a TCE, nas PPP, acentuam-se os problemas dos contratos incompletos, dada a sua predisposição para o longo-prazo e a presença da especificidade dos ativos. Isto significa que a decisão de cancelar ou mudar de fornecedor a meio da realização do contrato aumenta, de forma significativa, os custos de transação (Bettignies e Ross 2010, 139-40). Neste sentido, aumenta de importância a existência de mecanismos de salvaguarda e o estabelecimento de compromissos

---

<sup>31</sup> Numa PPP, o problema da seleção adversa traduz-se na escolha de um candidato privado que não corresponde com os melhores interesses do Estado. Deste modo, na busca pela proposta mais eficiente (tendente a favorecer o candidato que apresente a proposta mais "barata"), o Estado pode escolher uma proposta oportunista e sem viabilidade económico-financeira. Alguns agentes privados apresentam esta estratégia, contando, no caso de serem os vencedores, poder pedir um reequilíbrio económico-financeiro da PPP. Por outro lado, após a adjudicação, pode vir a verificar-se atrasos na entrega do bem/ serviço ou a sua prestação num nível inferior aos requisitos de desempenho estabelecidos (qualidade ou quantidade). Neste caso, estamos na presença do risco moral.

credíveis, até porque, como constatou Chung (2012), os agentes privados não são indiferentes ao efeito provocado ao nível da sua reputação.

Com efeito, as formas híbridas, como são designados os contratos incompletos de longa duração que vinculam duas partes no âmbito da TCE, serão tanto mais viáveis quanto maior a capacidade de se criarem compromissos credíveis. O estabelecimento de um compromisso credível entre as partes depende substancialmente da capacidade de estas criarem um sentido de auto compromisso, que pressupõe uma conduta baseada na boa fé, honestidade e na confiança de que o parceiro irá cumprir o acordado. O desenvolvimento deste tipo de relação suporta-se, assim, na reputação dos agentes económicos, que tem como referência as experiências passadas. Por outro lado, é importante a criação de mecanismos de salvaguarda nos contratos, que atenuam as ameaças decorrentes da especificidade da tecnologia usada para os bens transacionados. Desta forma, nos híbridos, os elementos relacionais associados aos contratos tendem a adquirir relevância, ligando as atividades e os recursos dos parceiros, ainda que estes mantenham a sua autonomia para realizar transações com outros atores. Por isso, Coelho considera que “a dimensão relacional dos híbridos ajuda ao preenchimento do *gap* deixado pelos contratos incompletos, a monitorizar os parceiros, e a resolver conflitos, minimizando as repetidas renegociações” (2007, 33). Enquanto estruturas híbridas, nas PPP, a presença de elementos relacionais torna-se fundamental como complemento ao contrato. Ainda assim, a preponderância destes elementos será diferente nas PPP contratuais e nas PPP colaborativas, até porque terão associado um contrato com características distintas, como veremos seguidamente.

A questão da agregação das tarefas de construção e de operação e manutenção num único contrato foi um dos principais aspetos estudados no âmbito da Teoria dos Contratos Incompletos. De forma simplista, caso as tarefas estejam desagregadas, como acontece com as modalidades de contratação tradicionais, o construtor não possui incentivos para investir na construção e a promover a eficiência, porque não irá colher o fruto desse investimento. No caso das PPP, onde a construção e operação são unidas num contrato, este sabe que poderá colher benefícios durante a fase de operação, se investir na qualidade de construção, porque internalizará os efeitos do investimento realizado (ao ter menores custos na operação).

Por outro lado, a teoria estudou o problema da definição dos direitos de propriedade dos agentes envolvidos. Interessa analisar o impacto ao nível da decisão de quando efetuar a transferência da propriedade da infraestrutura que é produzida. Uma opção pode ser a manutenção da propriedade privada da infraestrutura durante toda a vigência do contrato. A outra é a do ativo ser público. Como se mencionou previamente, a atribuição dos direitos de propriedade afeta a capacidade negocial de cada ator no seio da PPP. Por isso, um agente privado com posse do ativo possui mais estímulos a



promover inovações, caso tenha possibilidade de negociar o valor residual para a transferência da propriedade. Quando tal não é possível, o privado só irá promover inovações, caso estas tenham associadas externalidades positivas e existir agregação das funções. Pelo contrário, quando a propriedade é pública, o privado terá sempre menores incentivos, já que a introdução de inovações e os seus benefícios serão repartidos com o parceiro público.

Por último, interessa analisar a relação entre a tipologia de contrato e as PPP. No início do capítulo, começámos por referir que a literatura distingue entre dois tipos de contrato: os discretos e os relacionais. Os contratos em que os diferentes modelos de PPP se alicerçam são dotados de características distintas. O tipo de PPP em questão fará com que salientem os traços que as conotam com os contratos discretos ou os relacionais. Assim, numa PPP, pode-se procurar tentar definir ao máximo todos os requisitos que contornam a relação entre o público e o privado, o que as aproxima dos contratos discretos, ainda que, na maior parte das vezes, em função da longa duração da relação e da incapacidade de acautelar todas as circunstâncias possíveis no contrato, assumam a forma de contratos incompletos e neoclássicos. Por outro lado, uma PPP pode ter uma base mais informal, que restringe o contrato meramente aos elementos fundamentais para reger a interação dos parceiros, pelo que terão presente um contrato de tipo relacional.

Ao considerarmos a nossa distinção fundamental entre PPP de tipo contratual ou colaborativo, as primeiras estarão mais próximas de um contrato discreto e as últimas de um relacional. Quando as metas são claras e bem definidas, o contrato pode assumir uma vertente mais neoclássica; mas se estas são indefinidas, é preferível uma PPP de tipo colaborativo assente em disposições dos contratos relacionais. Wettenhall (2007, 395) considera mesmo que é provável que apenas os contratos relacionais produzam parcerias genuínas, as quais assentarão em muitos elementos implícitos e elevada confiança entre parceiros.

Greve (2008, 114), que vê nas PPP uma forma onde a confiança e a colaboração são enfatizadas, considera que, em teoria, estas deveriam ser sustentadas em contratos relacionais, com os parceiros a discutir os conteúdos do contrato durante a sua duração. No entanto, reconhece que muitos contratos acabam por adquirir uma vertente mais neoclássica, o que significa que algumas partes do contrato podem estar abertas para revisão futura, mas existe um acordo formal que estabelece de forma concreta as bases da cooperação (125). De acordo com o autor, isto acontece porque, ainda que extremamente complexos de definir em relações de longo-prazo, os elementos neoclássicos são fundamentais para enquadrar a relação com o privado e as bases para modificação e renegociação do contrato. Com efeito, é necessário que os contratos contemplem mecanismos formais que possibilitem a prestação mútua de contas dos agentes envolvidos e imponham sanções pelo incumprimento. Apesar disso, terá que existir uma interpretação de normas e adaptação a novas

circunstâncias, o que faz adquirir relevo os elementos relacionais. Em síntese, face à coexistência das necessidades de flexibilidade e de controlo efetivo nas PPP, Greve define-as como um contrato relacional com um *twist* neoclássico (172).

Na prática, as PPP acabam por ter, em maior ou menor grau, sempre uma componente relacional do contrato, sendo fundamental para a sua consolidação elementos como a reputação dos parceiros e a criação de confiança. Num estudo para perceber a dinâmica de funcionamento das PPP (tipo PFI), Zheng, Roehrich e Lewis (2008) verificam a importância da presença de elementos relacionais (os que não constam de forma explícita no contrato) e contratuais na interação entre os atores. Concluem que, embora se comprove que os mecanismos relacionais e contratuais são complementares, a forma como os elementos relacionais enquadram o contrato parece ser interpretada como um sinal de compromisso ou de desconfiança entre os atores. Os elementos contratuais, que caracterizam a relação, são cruciais, mas não condição suficiente para a troca efetiva entre os atores, precisando de atuar em combinação com os elementos relacionais, que estreitam a cooperação e a confiança (52).

A importância dos elementos relacionais para definir o comportamento dos indivíduos já havia sido comprovada, de forma mais genérica, por Baker, Gibbons e Murphy (2002). Os autores reforçam a ideia da importância atribuída às normas relacionais, quer no interior da organização (relações entre empregadores e trabalhadores), como entre firmas (relações com os fornecedores em contratos de longa duração ou alianças estratégicas ou *joint-ventures*). Assim, “Um contrato relacional permite, portanto, que as partes utilizem o seu conhecimento detalhado sobre a situação específica para se adaptarem à nova informação, à medida que esta se torna disponível. Por algumas razões, no entanto, os contratos relacionais não podem ser aplicados por uma terceira parte e por isso devem ser de autoaplicação [*self-enforcing*]: o valor da relação futura deve ser suficientemente grande para que nenhuma das partes deseje renegá-lo” (40).

A interação da presença de elementos relacionais e contratuais nas PPP é alvo do estudo de Amirkhanyan, Kim e Lambright (2012). Ao constatarem a existência de teses diferentes sobre a relação entre o grau de especificação do contrato (quanto maior for, maior será a dimensão neoclássica do contrato) e a colaboração (complementar ou inversa), os autores encontraram evidência de que os dois aspetos ocorrem em paralelo, com o desenvolvimento de procedimentos, metas e objetivos partilhados e comunicação e cooperação efetiva na implementação (353). Deste modo, o contrato pode ajudar a desenvolver a confiança e relações informais mais fortes, porque diminui a preocupação com o oportunismo, ao mesmo tempo que facilita o maior entendimento partilhado dos procedimentos e processos associados à relação.

## 6 O ENFOQUE NOS ELEMENTOS RELACIONAIS E NA COLABORAÇÃO: CONTRIBUTOS DA TEORIA DAS REDES PARA O ESTUDO DAS PPP

### 6.1 AS DIFERENTES TRADIÇÕES TEÓRICAS

As pesquisas sobre redes de políticas públicas (*policy networks*) têm seguido diferentes abordagens, ligadas a escolas que seguem tradições teóricas distintas na sua investigação. De forma geral, podemos opor uma corrente norte-americana e uma europeia, sendo que, na última, ainda é possível diferenciar várias expressões nacionais, como a holandesa, a alemã e a inglesa<sup>32</sup> (conforme: Börzel 1998, 253; Jung 2010, 353).

Para Kickert (1993, 193), as raízes dos estudos sobre redes, nos Estados Unidos da América (EUA), radicam na procura de soluções para a implementação de programas públicos, enquanto, na Europa, estas estão ligadas às limitações da capacidade de direção (*to steer*) do Estado. Desta forma, a abordagem americana usa como suporte a Teoria de Intermediação de Interesses, que analisa o papel das redes na formação e na implementação de políticas públicas. Considera-se que as redes podem adotar diversas formas, conforme o número e a maneira como são envolvidos os grupos de interesse.

Como alternativa, as escolas europeias adotam uma perspectiva de governação, considerando as redes como um mecanismo de coordenação das políticas, alternativo à hierarquia e ao mercado, sendo caracterizadas por relações horizontais entre atores públicos e privados interdependentes e pela partilha de recursos (Börzel 1998, 253-5; Jung 2010, 353). Ainda assim, Börzel (1998, 255) considera que se trata de uma distinção ténue, já que estas abordagens não são mutuamente exclusivas, conforme mostram os trabalhos de autores como Rhodes. A diferença é que a primeira conceção é mais lata ao abranger todo o tipo de relações entre atores públicos e privados, enquanto a segunda restringe a aplicação do conceito de *policy networks* às situações em que a hierarquia não está presente.

Para Rhodes (2000, 60), a escola britânica vê o conceito de *governance* como algo mais vasto do que o conceito de *government*, envolvendo atores dos setores público, privado e voluntário. A presença crescente de redes, segundo o autor, está a pôr em causa o modelo tradicional de *Westminster*, já que constituem uma alternativa ao mercado e à hierarquia. A Teoria de Dependência de Recursos, que reconhece que todas as organizações são dependentes de outras para a obtenção de recursos, com elas interagindo para a troca dos mesmos, está na base da conceção de Rhodes. O

---

<sup>32</sup> Börzel (1998, 255) prefere juntar o Reino Unido na tradição da abordagem de intermediação de interesses (corrente norte-americana). Refere, no entanto, que alguns trabalhos de autores britânicos, como Rhodes, não podem ser aqui incluídos, ao adotarem também uma ótica de governação (escola europeia).

trabalho da escola holandesa, com autores como Kickert, Klijn e Koppenjan da Universidade Erasmus de Roterdão, vai num sentido semelhante. Aponta que a presença das redes está a pôr em causa a capacidade do Estado como ator central de condução das políticas públicas. Na escola germânica, há a salientar o contributo de autores como Mayntz, Scharpf e Börzel do *Max Planck Institute*. A escola encara as redes como um arranjo para lidar com os novos problemas de políticas públicas, apontando as suas vantagens sobre a hierarquia e o mercado. As redes funcionam com base em sistemas de regras de interação que estabelecem as oportunidades para os atores promoverem as suas preferências (Rhodes 1997, 36-7; 2000, 63).

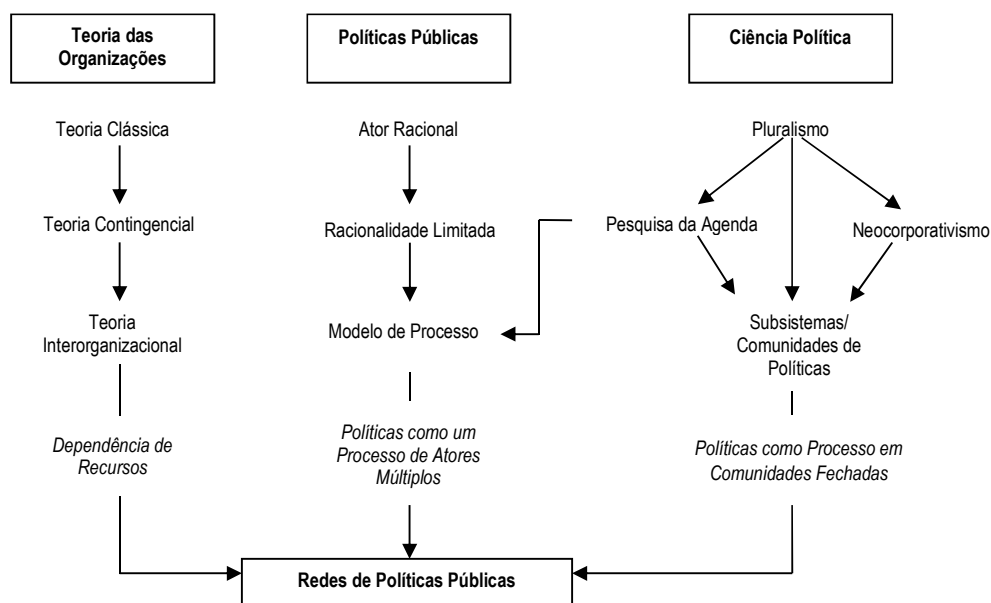
Para a pesquisa que estamos a desenvolver, interessa-nos, particularmente, a abordagem de governação, pelo que iremos aprofundar especialmente os contributos da escola europeia, como aliás temos vindo a fazer, ao longo deste enquadramento teórico.

## **6.2 RAÍZES TEÓRICAS**

Segundo Kickert, Klijn e Koppenjan, as redes de políticas públicas (*policy networks*) são “padrões mais ou menos estáveis de relações entre atores interdependentes, que tomam forma em torno de problemas e/ou programas de políticas públicas. Falamos de redes de políticas públicas porque a nossa atenção se foca na maneira como as redes influenciam a feitura e implementação das políticas públicas” (1997a, 6).

Ao enquadrar teoricamente as redes, Klijn (1997) salienta o contributo da literatura de três áreas científicas em particular: a Teoria Organizacional, as Políticas Públicas e a Ciência Política. À primeira, o autor vai buscar os contributos das Teorias Clássica, Contingencial e Interorganizacional, para evidenciar a dependência de recursos das organizações; das Políticas Públicas relevam os principais modelos e teorias de tomada de decisão, onde participa um conjunto de vários atores; a Ciência Política tem demonstrado que as políticas resultam de um processo onde este conjunto de atores é mais ou menos fechado, através do pluralismo, do corporativismo, das *policy communities* e do *agenda setting* (para maior aprofundamento, consulte-se: Klijn 1997, 15-28). O exposto pode ser sintetizado na figura que se reproduz seguidamente:

Figura 3 – Raízes Teóricas do Estudo das *Policy Networks*



Fonte: Klijn (1997, 29).

### 6.3 CARACTERÍSTICAS E TIPOS DE REDES

Klijn (1997, 31-3) considera que as características mais importantes das redes são: (a) a interdependência entre os atores; (b) a variedade de atores e de objetivos; (c) o relacionamento dos atores (de natureza mais ou menos duradoura). A existência de uma dependência mútua (pela ausência de concentração num ator de todos os recursos necessários) é uma pré-condição para a existência das redes, motivando o seu surgimento. Os diversos atores participantes na rede possuem objetivos distintos, desenvolvendo estratégias próprias. Em rigor, as relações são horizontais porque não deverá haver nenhum ator que consiga ter um papel predominante e que se sobreponha aos restantes. As interações entre os atores resultam na criação de padrões de relação mais ou menos estáveis. Criam-se, desta forma, regras que regulam o comportamento dos atores e a divisão de recursos.

Agranoff (2006, 59; 2007, 10) nota a existência de diversas finalidades associadas às redes. Desta forma, o autor cria uma tipologia onde identifica quatro tipos de redes: as *informacionais*, destinadas a trocar informação de políticas, programas, tecnologias e potenciais soluções entre os atores envolvidos; as de *desenvolvimento*, onde a troca de informação e de conhecimentos serve o propósito da aprendizagem, de modo a que se possam implementar soluções de melhor qualidade nas organizações participantes; as de *divulgação*, que juntam à troca de informação e de conhecimentos, a de recursos e a definição de estratégias de ajuste de programas e de políticas, embora a decisão final

pertença ao(s) serviço(s) ou departamento(s) público(s) envolvido(s) (que pode ou não incorporar as sugestões); as de *ação*, em que os atores interagem, criando estratégias e fazendo ajuste de programas e de políticas em conjunto, para tomarem cursos de ação que envolvem a colaboração e a prestação de bens e serviços, para além da troca de informação e tecnologias. Como se pode verificar do exposto, os dois primeiros tipos de rede não visam debater e nem alterar programas de políticas públicas, não lidando também diretamente com a entrega de bens e serviços públicos (2007, 57). Os dois últimos tipos já respeitam à influência direta nas políticas públicas, oferecendo oportunidades para que se criem novos programas e estratégias comuns interorganizacionais (81).

#### **6.4 FUNCIONAMENTO DAS REDES**

Para o bom funcionamento das redes, Agranoff e McGuire (2001, 298-300) consideram necessária a ocorrência de quatro atividades essenciais: (a) ativação; (b) delimitação (c) mobilização e (d) síntese. A função de ativação consiste na identificação dos atores que irão participar na rede, com base nas suas capacidades e competências, conhecimentos e outros recursos fundamentais ao prosseguimento dos seus objetivos. Para que a rede funcione devidamente será também necessária a definição (delimitação) das regras de relacionamento e de atuação dos atores dentro da mesma, afetando valores e normas de comportamento de cada um destes. Igualmente fundamental é a capacidade de mobilizar os atores, fazendo com que assumam compromissos e colaborem dentro da rede. A função de síntese corresponde à necessidade de lançar as condições para que a colaboração venha a ocorrer na rede, retirando potenciais obstáculos à sua existência. Assim, face à presença de múltiplos interesses nas redes, é preciso conciliar os objetivos particulares de cada um dos atores participantes.

Também Kickert e Koppenjan (1997, 44) dão relevo à questão, ao mencionar a necessidade de gerir o funcionamento das redes. Segundo os autores, a gestão das redes (*network management*) é a atividade que tem lugar ao nível da meta-governança e que envolve dirigir esforços direcionados para a promoção de estratégias cooperativas entre os participantes. Assim, implica: (a) a ativação das redes (isto é, iniciar os processos de interação) para combater problemas e debater assuntos (*network activation*); (b) o estabelecimento das regras de interação, com formalização dos acordos que regulam as relações para prevenir comportamentos oportunistas (*arranging interaction*); (c) a junção de soluções, problemas e diversos atores leva ao surgimento da figura do empreendedor, um intermediário, que os tenta conciliar, levando, para a discussão, os vários pontos de vista e as potenciais soluções para o problema (*brokerage*); (d) a promoção de condições favoráveis para a ação conjunta (*facilitating interaction*); (e) a gestão dos conflitos, quando as discussões entre os atores no

seio da rede levam a um impasse e não se chega a um acordo quanto à decisão a tomar (*mediation and arbitration*) (47-50).

Uma boa gestão da rede é conseguida quando: (1) é possível alcançar estratégias vantajosas de tipo *win-win*; (2) se promove a ativação dos atores e dos recursos necessários para a rede; (3) os custos de interação são limitados, evitando desperdício de recursos; (4) se obtém o compromisso de ação conjunta dos participantes; (5) o envolvimento e o compromisso dos políticos e da Administração são alcançados; (6) se promove transparência e qualidade das interações (Klijn, Koppenjan e Termeer 1995, 450-2).

#### 6.4.1 GESTÃO DO “JOGO” ENTRE ATORES E ESTRUTURAÇÃO DA REDE

O modo de funcionamento das redes é um processo sujeito a revisão, porquanto as regras de interação entre os atores se podem tornar desadequadas face aos seus objetivos. Desta forma, a gestão das redes envolve, para além da gestão do “jogo” que se processa entre os atores na rede (*game management*), a sua estruturação (*network structuring*). A “gestão do jogo”<sup>33</sup> destina-se a facilitar o processo de interação nas redes, dadas as suas características no momento; a “estruturação da rede” visa modificar as suas características, ao nível das regras de interação, das relações entre atores, das perceções e dos valores, e da distribuição de recursos, podendo estes aspetos ser alterados de jogo para jogo (Klijn, Koppenjan e Termeer 1995; Klijn e Teisman 1997, 105; Kickert, Klijn e Koppenjan 1997b, 168).

A gestão das redes (seja a vertente de gestão do jogo ou de estruturação de rede) implica considerar quatro elementos em especial: os atores e as suas relações; os recursos; as regras de interação; e as perceções. Os atores caracterizam-se pela sua interdependência, sendo através das interações contínuas que se estabelecem padrões de interação. A distribuição dos recursos afeta os resultados dos jogos entre os atores. As regras de interação regulam a forma como os atores atuam durante os jogos. As perceções dos atores são as imagens que estes criam a partir da interpretação que fazem sobre a realidade (os factos e os comportamentos dos outros atores), afetando a sua estratégia durante os jogos (Klijn, Koppenjan e Termeer 1995, 439-40). Durante o jogo, os vários atores aplicam diferentes estratégias para alcançar os seus objetivos. A posição, que ocupam na rede, decorre dos recursos que conseguem trazer para a mesma, mas também da qualidade das estratégias a que recorrem. Isso confere-lhes um determinado poder para conseguir os resultados de políticas públicas que desejam. A estrutura da rede define a forma como se processam os jogos sem determinar os seus resultados, já que estes dependem das estratégias e da posição dos atores (441).

---

<sup>33</sup> Por “jogo”, entende-se um conjunto de ações consecutivas entre diversos atores, enquadradas por regras formais e informais e motivadas por assuntos ou decisões onde estes atores têm interesse (Klijn, Koppenjan e Termeer 1995, 439).

Os jogos desenvolvem-se no âmbito de redes que possuem características institucionais, as quais enquadram a atuação dos atores na interação. É preciso não esquecer que, nas redes, não existe uma hierarquia e que a colaboração é voluntária, pelo que deve ser vantajosa para se tornar apelativa. No jogo, as ações são motivadas pelos objetivos diversos e as diferentes perceções dos atores, que desconhecem as estratégias e os objetivos dos demais. Face ao exposto, o ambiente é de dinamismo e de complexidade na tomada de decisão, a que acresce a limitação dos recursos e a possibilidade de representação desigual dos interesses pelos atores participantes (Koppenjan e Klijn 2004, 186).

Para alterar os padrões de relacionamento vigentes a dado momento numa rede, várias técnicas podem ser usadas: afetar a distribuição dos recursos, alterando, conseqüentemente, as posições dos atores; influenciar valores, normas e perceções; mobilizar novas alianças e coligações; alterar a dinâmica nas relações interatores; “gerir pelo caos”, criando fontes de pressão para provocar cisão na estrutura atual (Kickert e Koppenjan 1997, 51-3).

As perceções dos atores interferem de forma fundamental na maneira como estes interagem nas redes. Desta forma, interpretam de forma própria o mundo que os rodeia, possuindo uma determinada visão sobre o problema, os outros atores, a relação de dependência que se estabelece entre eles e os outros e as vantagens que podem retirar da colaboração (Termeer e Koppenjan 1997, 79). Por causa destas perceções, chegar a um entendimento entre os atores de uma rede, nem sempre se revela uma tarefa fácil. Pode ser, por isso, necessário atuar ao nível das perceções, tentando influenciar a forma como são construídas (estratégia processual). Para o conseguir, pode-se recorrer a técnicas como a adoção de novos procedimentos, a inclusão de novos atores no processo, a procura da não exclusão de pontos de vista e a introdução de novas ideias para discussão (87-96).

#### 6.4.2 FATORES CRÍTICOS PARA O SUCESSO

O sucesso das redes pode ser ligado a diversos fatores: (a) o número de atores, já que se assume que, quantos mais estiverem envolvidos no processo de interação, mais difícil será conseguir que cheguem a acordo; (b) a presença de atores com diferentes características, que dota a rede de complexidade; (c) a existência de uma natureza fechada na rede,<sup>34</sup> que se torna num problema, já que gera conservadorismo e a não contemplação de novas possibilidades nas decisões; (d) o conflito e, sobretudo, a colisão de interesses entre os participantes tornam o consenso improvável; (e) os custos com a gestão da rede (monitorização dos atores, resolução de conflitos, etc.); (f) o contexto político, económico e social que pode criar barreiras à adoção de soluções inovadoras; (g) a capacidade de

---

<sup>34</sup> A natureza fechada das redes espelha-se na exclusão de atores ou de pontos de vista nos processos de interação, podendo ser praticada de forma intencional ou inconsciente. Tende a ser o resultado das molduras de referência dos atores e da sua cultura ou do exercício do poder de veto de um ou mais deles (Schaap e van Twist 1997, 63-6).



liderança e de compromisso dos representantes dos atores nas redes; (h) a capacidade para assegurar a boa gestão do funcionamento da rede (Kickert e Koppenjan 1997, 53-8). Agranoff (2007, 178-81) acrescenta ainda os seguintes fatores: (a) o tempo despendido, que se pode traduzir num custo de oportunidade; (b) a existência de assimetrias de poder, que pode levar a que possam ser prosseguidos interesses particulares; (c) a retenção e não partilha dos recursos, como a tecnologia, a informação, os recursos financeiros, entre outros.

A existência de objetivos comuns, a interdependência de recursos, uma boa liderança e confiança são essenciais à coesão e a uma boa colaboração dentro da rede (Agranoff e McGuire 2001, 312-3). Pode-se afirmar que, nas redes, a confiança decorre, essencialmente, de três aspetos: (a) do conhecimento prévio que os membros da rede já têm uns dos outros (normalmente, ao longo da vida, já tiveram oportunidade de se cruzar anteriormente, por diversas ocasiões); (b) das diversas experiências anteriores com cada uma das outras entidades que participam na rede; (c) do trabalho técnico e dos programas que são criados pela rede em resultado das interações com as características supracitadas (Agranoff 2007, 119-20). A confiança está assim ligada às expectativas dos atores e ao seu sentimento de existência de uma obrigação fiduciária de colaboração (Agranoff e McGuire 1999, 29). Alguns autores apontam a confiança como o principal mecanismo de coordenação das redes. Klijn (2010b, 305) considera, porém, que esta visão é redutora, já que as redes recorrem a diversos mecanismos para coordenar a sua atividade, existindo algumas regras e direção central, mecanismos de mercado e negociação. Klijn, Edelenbos e Steijn (2010) concluem que uma elevada confiança entre os atores afeta o desempenho das redes, já que os resultados são percecionados como de maior qualidade. Por outro lado, verificam que a confiança tende a aumentar quanto mais técnicas e estratégias de gestão de redes estão presentes.

## **6.5 O SURGIMENTO DAS REDES COMO RESPOSTA AO CONTEXTO DE INCERTEZA**

O contexto atual da governação em rede é caracterizado pelo aumento da incerteza. A incerteza decorre da insuficiência ou falta de qualidade de informação (*incerteza substantiva*), das potenciais escolhas dos atores (*incerteza estratégica*) e do confronto entre vários regimes institucionais (*incerteza institucional*). Assim, os atores têm que lidar com a incerteza resultante do desconhecimento do problema de forma completa e com as assimetrias de informação. A existência de pontos de vista discordantes resulta não só da existência de interesses opostos, como também do conhecimento diferente que cada ator tem do problema (Koppenjan e Klijn 2004, 19).

Para lidar com a incerteza de conteúdo ou substantiva, os atores podem apostar na melhor troca de informação e do conhecimento. A solução deve ser satisfatória para os vários participantes,

apesar da multiplicidade de objetivos e das diferentes percepções (Koppenjan e Klijn 2004, 161). Para promover os seus objetivos, os atores podem socorrer-se de várias estratégias, desde o isolamento à coligação nos jogos. Para lidar com a incerteza institucional, os atores podem atuar ao nível da estruturação da rede, modificando a sua composição, as regras ligadas à interação nos jogos e a estrutura de recompensas e dos incentivos à colaboração, de forma a afetar os resultados dos processos de decisão na rede (215).

Koppenjan e Klijn (2004) referem que o próprio Estado tem procurado desenvolver diversas estratégias para lidar com a crescente incerteza das sociedades globais. Duas respostas, segundo os autores, foram o NPM e a Governação em rede. Em baixo, apresentamos a Tabela 4 que sintetiza a resposta do Estado à incerteza mediante o NPM e a Governação.

**Tabela 4 – Duas Respostas dos Atores Públicos à Incerteza: O NPM e a Governação em Rede**

	<i>Focus</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Visão do setor e dos atores públicos</i>
<b><i>NPM</i></b>	Adaptação organizacional e institucional e arranjos dentro do setor público	Melhorar a eficácia e a eficiência da entrega de serviços públicos e da organização do setor público (fazer mais com menos)	Ideia central de separação Os atores públicos devem focar-se no <i>core business</i> (desenvolvimento e orientação de políticas; primado da política) A complexidade e a incerteza são reduzidas pela separação e a delegação da implementação em organizações separadas
<b><i>Governação</i></b>	Lidar com as incertezas através da adaptação da direção da estrutura interorganizacional	Lidar com uma melhoria da decisão interorganizacional	Ideia central nas ligações Os atores públicos dependem de outros atores, levando a uma complexidade do processo de decisão A complexidade e a incerteza são geridas através de uma orientação para os processos

Fonte: Koppenjan e Klijn (2004, 101).

## **6.6 IMPLICAÇÕES DA TEORIA DAS REDES PARA O ESTUDO DAS PPP**

Como se pode depreender do exposto neste capítulo, as redes são arranjos institucionais que envolvem diversos atores públicos e privados, com o intuito de contribuir para a decisão e a implementação das políticas públicas. Nem todas as redes almejam, no entanto, participar diretamente na provisão de bens e serviços públicos (como sejam as redes informacionais e de desenvolvimento, definidas por Agranoff [2007]), aspeto em que diferem das PPP (Para uma síntese sobre o funcionamento das redes, veja-se o Anexo V).

Face às suas características de funcionamento, as redes assumem uma componente de relacionamento bastante informal. Isto não significa que não existem regras de enquadramento da interação e da atuação dos atores, mas estas tendem a ser definidas em termos mais globais, dando margem para a adaptação dos atores em função das necessidades. Desta forma, tendem a existir

acordos formalizados por escrito que se cingem aos elementos essenciais, o que aproxima as redes do conceito de contrato relacional, a que já nos referimos anteriormente. São também mais próximas das PPP de tipo colaborativo, que tendem a ter metas e objetivos menos definidos no início das relações entre os atores.

As redes são caracterizadas pela interdependência dos atores, que procuram promover objetivos partilhados, ainda que cada um possua interesses próprios. Por isso, alguns dos maiores perigos das redes é que elas não sejam capazes de mobilizar os atores, de modo a comprometê-los na relação de colaboração. Tal poderá vir a acontecer face aos custos que existem da interação, quando os benefícios não são suficientes. As redes são propensas ao conflito, face à multiplicidade de objetivos dos intervenientes, algo que poderá ser problemático, caso exista uma assimetria de poder entre os participantes. Além disso, as redes podem excluir potenciais interessados, privilegiando alguns interesses e promovendo o conservadorismo nas decisões.

A aproximação a estas dinâmicas é conseguida, em alguma extensão, no caso das PPP colaborativas. Reconhecendo que a abrangência de arranjos que a categoria inclui (desde as *joint-ventures* a modalidades de colaboração mais soltas) faz com que adquiram maior ou menor semelhança com as redes, é certo que, nas PPP colaborativas, estão presentes as mesmas características de partilha de recursos, responsabilidades, riscos e benefícios, que motivam a cooperação, apesar de poderem emergir conflitos face à existência de interesses particulares.

As PPP nem sempre visam envolver todos os atores relevantes para a promoção de objetivos comuns. Será o caso das *joint-ventures*, que promovem o desenvolvimento de um bem ou serviço público, de acordo com solicitações das autoridades públicas (embora, normalmente, exista margem de negociação, quanto aos objetivos específicos e à forma de os cumprir). Existem, no entanto, outras parcerias interorganizacionais, que envolvem múltiplos atores e são de cariz mais informal. Nestas, os problemas mencionados a propósito das redes, de exclusão dos interesses de alguns grupos e de assimetria de poderes entre os atores, podem tornar-se prementes.

Tal como nas redes, nas PPP, o estabelecimento de uma relação de confiança entre os parceiros é crucial. Com efeito, esta ajuda ao estabelecimento de um compromisso estável e credível entre os atores, ainda que os elementos contratuais possam deixar omissas algumas matérias. O estreitamento dos laços decorrente da confiança fortifica o sentimento de partilha, consolida a relação, ajudando a suprir os eventuais conflitos emergentes.

## 7 *ACCOUNTABILITY* PÚBLICA

### 7.1 CONCEITO

Sem equivalente preciso na língua portuguesa, o conceito de *accountability* traduz-se, de forma genérica, numa obrigação de prestação de contas por um ator a outro, pela conduta por si adotada. Os contornos do conceito são sinuosos, já que a este se associam alguns valores fundamentais em administração pública, como a transparência, a responsabilidade, a integridade, a capacidade de dar resposta aos cidadãos (*responsiveness*), entre outros, de fronteiras ténues, o que os torna – embora, em teoria, distintos –, na prática, difíceis de dissociar. Deste facto dão conta Bovens, Schillemans e Hart (2008), que referem duas grandes tradições no estudo científico do problema da *accountability*: alguns autores abordam as questões relacionadas com a ética e a virtude dos funcionários públicos e dos políticos eleitos, ambas fundamentais para um bom exercício de prestação de contas; outros incidem o estudo no processo da *accountability*, encarando-a como um mecanismo social que ocorre porque, entre dois atores, existe uma relação de delegação ou representação (o que tem conduzido à utilização de uma abordagem de principal-agente para o estudo do problema [Ferejohn 1999]).

Quando se adota uma perspetiva da virtude no estudo da *accountability*, destaca-se a dificuldade e a ausência de consenso sobre os contornos associados ao conceito, embora se o associe a outros como responsabilidade, transparência, capacidade de resposta (*responsiveness*) ou obrigação (dever). Mulgan (2000a, 556) refere, desta forma, como extensões associadas ao conceito de *accountability* (já que não se tratam de sinónimos, porque não são totalmente equivalentes): (1) a *responsabilidade individual* dos funcionários públicos (do ponto de vista pessoal e profissional); (2) o *controlo* institucional sobre o governo (instrumento de legitimidade democrática); (3) a *capacidade de resposta* às expectativas e desejos dos cidadãos; (4) o *diálogo* entre os cidadãos, os governos e o parlamento. Por sua vez, Dubnick (2003) indica quatro maiores formas para exercício da *accountability*: (1) capacidade para responder (*answerability*); (2) possibilidade de atribuição de culpas (*blameworthiness*); (3) obrigação ou dever (*liability*); (4) e imputabilidade (*attributability*).

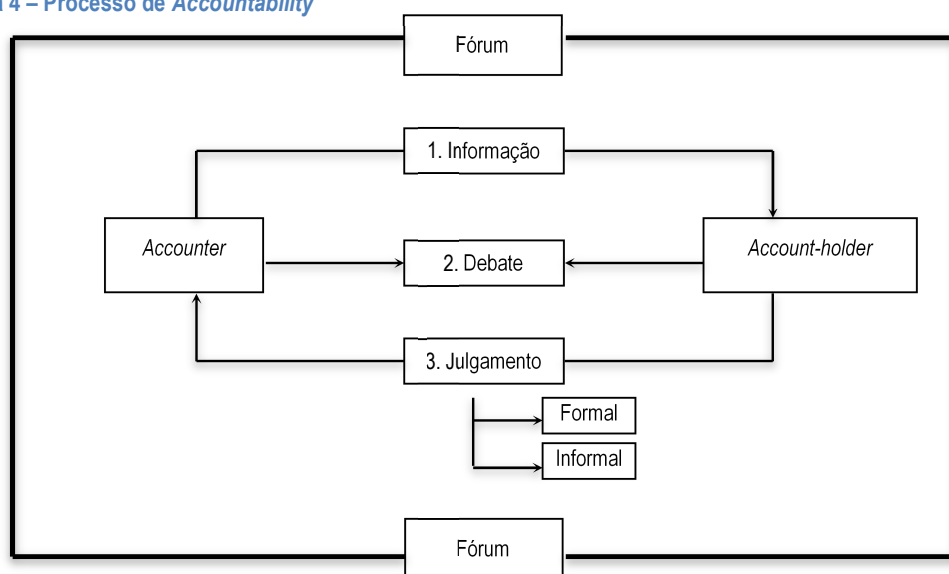
A segunda das perspetivas referidas tem sido maioritariamente utilizada no contexto europeu, podendo-se destacar os contributos de Bovens (2005; 2007) ou Schillemans (2011). Para Schillemans (2011, 389), o processo de *accountability* possui uma natureza interativa, envolvendo a prestação de contas por um indivíduo ou entidade a outro(a), com legitimidade de o avaliar e julgar pela sua conduta, podendo tal trazer consequências. No mesmo sentido, vai a definição de Bovens para quem a *accountability* se traduz numa obrigação de explicar e justificar a conduta. Isto significa “*uma relação entre um ator* [o prestador de contas ou *accounter*] *e um fórum* [a quem são devidas contas – o

*account-holder* ou *accountee*], na qual o ator tem uma obrigação de explicar e de justificar a sua conduta, o fórum pode colocar questões e exercer julgamento, e o ator pode enfrentar consequências” [itálico do original] (2007, 450).<sup>35</sup> Willems (2010, 2) inspira-se na definição de Bovens, divergindo, no entanto, da concepção do autor, no que se refere ao conceito de fórum. Para Willems, o processo de *accountability* relaciona dois atores – o *accounter* e os *accountee*. Neste sentido, o conceito de fórum, deve inspirar-se no sentido grego clássico, sendo encarado como o processo (e/ou local) de interação e discussão entre os atores no contexto público.

Mulgan (2000a, 555) reforça, da forma seguinte, as principais características associadas ao conceito de *accountability*: (1) é externa, na medida em que a prestação de contas é devida a outra entidade; (2) envolve interação social e partilha, dado que a prestação de contas significa uma procura de respostas e de responsabilização, por um lado, e a prestação de esclarecimentos e a aceitação de sanções, por outro; (3) implica a existência de autoridade dos *accountee* sobre os *accounters*, com direito de exigir a resposta pela conduta e a imposição de sanções.

O esquema, que se apresenta em baixo, pretende sintetizar o processo de *accountability*, conforme enunciado pelos autores supracitados (Figura 4).

Figura 4 – Processo de *Accountability*



Fonte: Willems (2010: 3).

Como se pode verificar, o processo de *accountability* envolve três fases (Bovens, 2007, 451):

- (1) *Informação relativa à conduta do ator*. Pode envolver a prestação de esclarecimentos relativos a decisões, ao desempenho de tarefas, aos resultados obtidos ou à realização

<sup>35</sup> Na ausência de uma tradução precisa para os conceitos numa única palavra, serão usadas as designações no original ou expressões como “prestação de contas” (para *accountability*) ou “prestador de contas” (*accounter*).

dos gastos, entre outros. A prestação de contas do ator pode decorrer ou não de uma obrigação formal;

- (2) *Inquérito e Debate*. O fórum questiona ao ator sobre a adequação da informação prestada e a legitimidade da sua conduta;
- (3) *Julgamento do fórum à conduta do ator*. Da avaliação podem decorrer consequências para o ator pela má conduta prestada. Alguns autores, como Rubenstein (2007), Mulgan (2000a; 2002) ou Grant e Keohane (2005) referem que o conceito de *accountability* tem implícito a aplicação de sanções. Embora Bovens (2007, 452) concorde com a ocorrência de consequências do julgamento para o ator, considera que o conceito de sanção tem uma forte conotação jurídica, onde não se incluem todas as consequências que podem advir para este.

Partilhando uma conceção semelhante sobre o conceito, Grant e Keohane (2005, 29) salientam a necessidade de: (a) explicitação dos padrões pelos quais os prestadores de contas devem ser chamados a responder pela sua conduta; e (b) reconhecimento da existência de legitimidade de quem as exige. Rubenstein (2007, 619) refere que estes padrões devem ser conhecidos previamente pelo *accounter*, confrontando o desempenho com as metas e os objetivos definidos previamente.

## 7.2 TIPOS DE ACCOUNTABILITY

Para o estudo que se pretende realizar interessa, sobretudo, o segundo tipo de abordagem ao conceito de *accountability*, que incide sobre o processo, encarando-a como um mecanismo social. Tendo por base esta conceção, é possível destringir diversos tipos de *accountability*. Vários autores apresentam tipologias para classificar as formas de *accountability*. Não constituindo um objetivo a sua apresentação exaustiva, apresenta-se, em anexo, uma fórmula sumária (Anexo VI), limitando o texto a um aprofundamento dos aspetos considerados mais pertinentes para a análise.

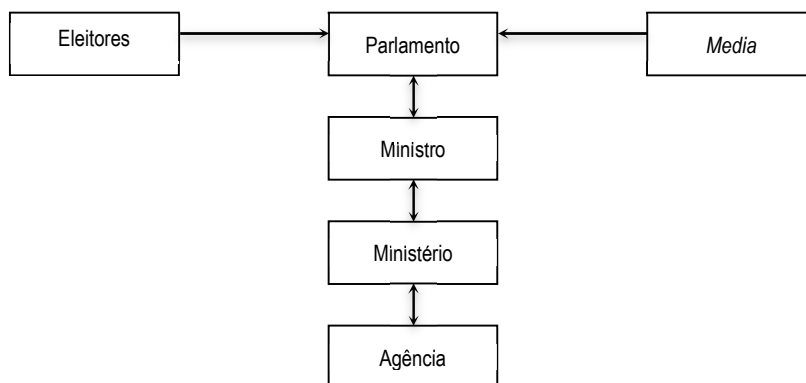
A procura do exercício de *accountability* decorre, de forma tradicional, da existência de relações de principal-agente entre os *accounters* e os *accountee*, constituindo um alicerce fundamental ao funcionamento dos sistemas democráticos (Grant e Keohane 2005, 29). Desta forma, os sistemas de *accountability* apoiavam-se, tradicionalmente, em mecanismos como as eleições, a responsabilidade ministerial e a cadeia hierárquica dentro dos departamentos públicos para proceder à prestação de contas. Tratava-se de um processo vertical (veja-se, em baixo, a Figura 5), sustentado no exercício de tipos de *accountability* política e administrativa.<sup>36</sup> Com o exercício da *accountability*,

---

<sup>36</sup> A *accountability* administrativa é aqui entendida na aceção de Romzek e Dubnick (1987, 228) ou Verhoest *et al.* (2005), que a veem como o processo de prestação de contas através da linha hierárquica do funcionalismo público, tendo por último destinatário o respetivo ministro. Recorde-se que, na

esperava-se que os políticos eleitos pudessem prestar contas aos cidadãos, depois de cumprida uma cadeia escalar, dos dirigentes públicos aos ministros e destes ao parlamento, onde se sentariam os representantes populares.<sup>37</sup>

Figura 5 – Esquema de *Accountability Vertical*



Fonte: Bovens (2005, 199).

O princípio de responsabilidade ministerial constitui um dos principais suportes ao exercício da prestação de contas. Com efeito, como refere Bovens (2005, 196), tradicionalmente, os gestores públicos não são chamados a prestar contas diretamente aos parlamentos, onde têm assento os eleitos pelo povo. Antes, respondem perante os seus superiores hierárquicos. A burocracia, através da sua cadeia escalar, consiste no método de fazer os funcionários públicos prestarem contas pelas suas atividades (Deleon 1998, 539). Neste sentido, apenas o vértice da pirâmide, que é personificado pelo ministro, presta contas, em nome do departamento ministerial que dirige, não só ao parlamento, mas também aos cidadãos e aos *media*.

A responsabilidade ministerial, ainda que não se traduza necessariamente numa aceitação pessoal da responsabilidade por tudo o que acontece nos departamentos sob direção do ministro,

---

perspetiva de Bovens (2005; 2007), a *accountability* administrativa refere-se ao processo diagonal, onde o *accountee* é uma entidade pública diferente não ligada hierarquicamente ao ator, com poderes de inspeção e audição. Bovens inclui a responsabilidade ministerial no âmbito de processo de *accountability* política (prestação de contas do ministro ao parlamento). Para designar a *accountability* que se realiza no interior das organizações públicas, seguindo a cadeia escalar, Bovens (2005, 187) recorria à expressão "*accountability* organizacional", a qual abandonou na tipologia utilizada em trabalho posterior de 2007.

<sup>37</sup> O exercício do poder de voto é considerado como um mecanismo de *accountability* política dos cidadãos (Fearon 1999; 56; Laver e Shepsle 1999). Para o efeito, o voto é entendido como retrospectivo, possibilitando-lhes recompensar ou punir os governantes pela sua atuação passada (Manin, Przeworski e Stokes 1999, 29). Desta forma, apesar de os políticos poderem procurar usar os cargos ocupados para a obtenção de benefícios próprios ou concretizar políticas que privilegiam interesses diferentes da maioria dos cidadãos, continuam a prestar contas através das eleições. Reconhece-se, no entanto, a possibilidade de os cidadãos serem manipulados, face à assimetria de informação. É difícil para os cidadãos perceberem o que os políticos estão a fazer, dado que muitas decisões e ações não são diretamente observáveis e/ou envolvem diversos atores (Ferejohn 1999). Além disso, o exercício de um voto racional implicaria o cumprimento de condições nem sempre fáceis de acontecer: (1) uma ordenação clara das preferências dos eleitores; (2) a capacidade para estes estabelecerem relações causais entre as decisões políticas e os resultados (Papadopoulos 2003, 487). Maravall (1999) refere as seguintes estratégias para manipulação do voto: (1) esconder dimensões críticas das políticas da esfera pública (opacidade das ações); (2) transmitir políticas impopulares como desejáveis ou única alternativa possível (justificadas por situações imprevistas e excecionais, negando que as propostas eleitorais foram irrealistas, inconsistentes ou ilusórias), para evitar sanções e o desagrado dos cidadãos; (3) procura de captação de votos através de políticas populares, antes da realização de eleições (veja-se, a propósito, os ensinamentos da Teoria dos Ciclos Político-Económicos, que sugerem a manipulação da economia para este fim. Uma boa síntese pode ser encontrada em Alesina e Roubini [1992]). Além disso, o voto perde eficácia como mecanismo de *accountability* face ao problema de os cidadãos poderem não possuir um sentido retrospectivo ou não atuarem de forma racional (mesmo que sejam racionais, podem concordar com algumas políticas e não com outras, gerando dúvidas quanto a decisão a tomar) (Maravall 1999).

implica uma obrigação de demonstração de que estão a ser tomadas medidas para a resolução dos problemas (Polidano 1998, 35), o que constitui um factor importante face ao designado “problema das muitas mãos”. Sabe-se que um *output* decorre da interveniência de vários atores, envolvendo múltiplas atividades e decisões, pelo que o apuramento da responsabilidade individual é um processo extremamente complexo (dificuldade em isolar os efeitos de cada ato em particular). Ainda assim, autores como Bovens (2005) ou Thompson (1980) têm defendido a promoção da *accountability* individual face à mera responsabilização hierárquica ou coletiva.

Sutherland (1991) alerta para o problema da *accountability* ministerial, face à prestação direta de contas pelos gestores públicos ao parlamento. Afirma que a prestação direta de contas pelos dirigentes públicos foi defendida com base nos argumentos de que é impossível ao ministro saber tudo o que se passa nos departamentos sob sua responsabilidade e de que a responsabilidade ministerial impede a possibilidade de os verdadeiros responsáveis pelas decisões e implementação das políticas virem a prestar contas.<sup>38</sup> Para o autor, a simplicidade do sistema da responsabilidade ministerial é precisamente a sua maior vantagem: é indiferente quem tomou a decisão; o ministro pode não ser moralmente responsável, mas é-o politicamente, o que torna todas as matérias suscetíveis de *accountability* perante o eleitorado, algo difícil de concretizar perante a prestação direta de contas dos dirigentes públicos. O ministro é o único que faz o elo entre a Administração e os cidadãos, de forma a cumprir o funcionamento de uma *accountability* democrática.

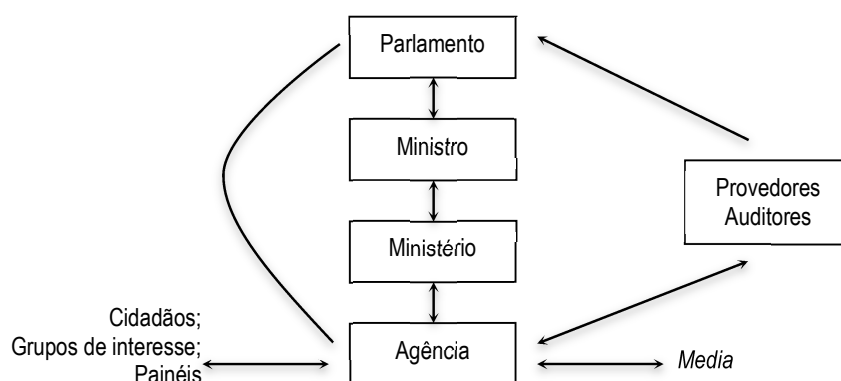
A presença de outras formas de *accountability*, onde a relação de autoridade (principal-agente) não existe, é cada vez mais habitual (Bovens 2005, 184). Com efeito, os mecanismos tradicionais de *accountability* são considerados, na atualidade, insuficientes, em muito devido às reformas da gestão e da governação públicas. As formas de *accountability* tornaram-se mais diversificadas e pluralistas, contemplando mecanismos horizontais e diagonais (Figura 6), que contrastam com os tipos verticais, por entre o *accounter* e os *accountee* não existir uma relação de delegação ou representação (Schillems 2011, 390).

---

<sup>38</sup> Muito se tem referido a propósito da discricionabilidade dos burocratas. Alguns autores, como Niskanen (1973) ou Calvert *et al.* (1989), vêm alertar para o facto de, apesar de afetarem os resultados de políticas públicas, os burocratas poderem escapar ao controlo político eficaz, face às assimetrias de informação. Por isso, gera-se um problema de legitimidade democrática, já que estes não foram eleitos pelos cidadãos (Dunn, 1999). Para além dirigentes públicos, os autores têm referido o impacto dos chamados *street-level bureaucrats*, afetando os resultados de políticas públicas com as suas decisões e práticas diárias. Veja-se, por exemplo: Lipsky (2010, 3-26) e Hill e Hupe (2002, 51-3).



Figura 6 – Formas de *Accountability* Diagonal e Horizontal



Fonte: Bovens (2005, 197).

Uma das tendências recentes é para que a solicitação de contas seja efetuada por parte de entidades públicas, por vezes, independentes, com poderes de inspeção e controlo sobre os serviços públicos (*accountability* administrativa na aceção de Bovens [2005; 2007]). Estes auditores, inspetores ou provedores não estão numa relação hierárquica com o prestador de contas, pelo que esta se trata uma forma diagonal de *accountability*. Muitas vezes, estas entidades não possuem poderes diretos para sancionar, sendo que o seu trabalho se destina ao ministro ou ao parlamento. O processo adquire, desta forma, uma finalidade de prestação de contas, ainda que em duas etapas e de forma indireta, no que se pode designar por na *sombra da hierarquia* (Bovens 2007, 460).

Outros tipos de *accountability* não verticais são a *accountability* legal, a profissional e a social (ou pública). A *accountability* legal traduz-se num complemento importante da *accountability* política e administrativa. Consistindo numa exigência de contas por parte de uma entidade externa com capacidade de punição, alicerça o exercício das anteriores formas de *accountability* pelo julgamento de normas e regras cuja violação implica uma sanção (veja-se, por exemplo: Romzek e Dubnick 1987; Bovens 2005). Por sua vez, a *accountability* profissional é motivada, essencialmente, pela existência de assuntos de elevada complexidade, que requerem uma avaliação e controlo por parte de especialistas técnicos da área (Romzek e Dubnick 1987, 229). A *accountability* social decorre das exigências crescentes de prestação de contas diretas aos cidadãos, através dos grupos de interesse, utilizadores dos bens e serviços públicos ou público, em geral (Bovens 2007, 457).

### 7.3 FUNÇÕES DA ACCOUNTABILITY

O processo de *accountability* é fundamental em democracia, porque permite fazer com que os que exercem o poder público prestem contas a quem devem representar ou servir. Como refere

Bovens, “a democracia permanece um procedimento apenas no papel se aqueles no poder não são chamados a prestar contas em público pelos seus atos e omissões, as suas decisões, as suas políticas e as suas despesas” (2005, 182). Desejavelmente, a *accountability* deve exercer diversas funções conducentes a este fim.

De acordo com Aucoin e Heintzman (2000, 45), as finalidades da *accountability* são três: (1) possibilita o *controle*, evitando o abuso e a má utilização da autoridade pública; (2) funciona como *garantia de respeito pela lei* e pelos valores públicos e de boa utilização dos recursos públicos; e (3) encoraja e promove a aprendizagem com vista a uma *melhoria* contínua da governação e da gestão pública. Outros autores vêm desenvolver a matéria, com algumas variantes, mas não se afastando desta conceção, no essencial. Bovens (2005, 192-3; 2007, 463), Bovens, Schillemans e Hart (2008, 231-2) e Willems e van Dooren (2011a, 8) ligam as funções às perspetivas utilizadas, associando: à *perspetiva democrática*, a função de controlo popular dos cidadãos aos seus representantes eleitos; à *perspetiva constitucional*, a de prevenção da corrupção e dos abusos de poder pela aplicação da lei; e à *perspetiva de aprendizagem*, a função de melhoria do desempenho dos organismos públicos. Além destas funções, Bovens (2005, 193; 2007, 464) considera que existem duas funções exercidas pela *accountability*, que decorrem das três anteriores: a de *legitimação* da governação, pelo aumento da transparência e da capacidade de resposta; e a de *catarse*, já que ela possibilita ultrapassar períodos de descontentamento e sarar desconfiças, pela sensação que a situação será reparada.

Contudo, nem sempre a *accountability* produz os efeitos pretendidos. Diversos autores alertam para os problemas que podem surgir do excesso ou do défice dos mecanismos de *accountability*. O excesso de *accountability* é potenciador de efeitos nefastos para a eficácia e a eficiência da atuação pública. Normalmente, aparece associado aos aspetos processuais e legislativos que guiam a conduta administrativa, considerados muito morosos e até paralisantes. Do ponto de vista do gestor público, as rotinas implicadas no processo de prestação de contas podem ser consideradas muito dispendiosas em tempo e demasiado frequentes, afastando, desta forma, os elementos da organização da realização da sua principal missão. Para que o processo seja bem-sucedido, é necessário que os gestores saibam, claramente, quais os parâmetros pelos quais vão ser chamados a responder, o que nem sempre acontece. Além disso, gera-se uma aversão ao risco e falta de inovação, já que os gestores temem vir a ser punidos por erros resultantes de procura de novas soluções, que visem uma melhoria da produtividade. Desta forma, um sistema possui uma sobrecarga de *accountability* quando: (1) consome demasiado tempo e energia; (2) contém critérios de avaliação contraditórios; (3) solicita o cumprimento de padrões de realização irrealistas; (4) contém padrões de desempenho que favorecem a deslocação das metas ou comportamento subversivo (Bovens, Schillemans e Hart 2008, 229).

Um défice de *accountability* acontece quando o sistema não é capaz de garantir uma efetiva prestação de contas dos representantes aos cidadãos que os elegeram. Se tivermos em conta o modelo de *accountability* tradicional, do ponto de vista político, pode afirmar-se haver um problema quando existe uma desigualdade de poderes entre o prestador de contas e os cidadãos a quem estas são devidas. A *accountability* democrática só é possível se os cidadãos puderem sancionar ou recompensar os governos, durante as eleições (Mansbridge 2003). Rubenstein (2007) afirma que, quando os primeiros estão numa posição fragilizada ou desprotegida, não conseguem exigir a prestação de contas e impor sanções. É preciso, portanto, encontrar uma forma alternativa ao modelo padrão de *accountability*, uma segunda escolha, já que esta é ineficaz. O modelo substituto envolverá a prestação de contas a outras entidades, por exemplo, instâncias internacionais ou ONG, que substituem os cidadãos na posição de *accountee*. Apesar de melhor do que a inexistência de *accountability*, a alternativa é inferior ao modelo padrão, segundo a autora.

A respeito do problema do défice, fala-se da existência de um paradoxo e do dilema da *accountability*, relacionados com a tensão permanente entre o seu exercício e a eficácia de desempenho dos serviços públicos. Tradicionalmente, o processo de *accountability* focava-se em aspetos relacionados com os processos, em detrimento dos resultados alcançados. Behn (2001, 12-3) considera que existe um enviesamento na *accountability* (*accountability bias*) por este motivo: é mais fácil definir, de forma clara, o que se pretende em termos de justiça e finanças, do que gerir as expectativas de resultados. Além disso, os sistemas de *accountability* produzem, na opinião do autor, um dilema, já que a procura de cumprimento de regras e procedimentos parece constituir um obstáculo ao melhor desempenho, pela dificuldade em inovar e promover uma maior flexibilidade; entre a *accountability* das finanças e da justiça (ligada aos aspetos processuais) e a *accountability* do desempenho existe, assim, um *trade-off* associado (10-1). Outro problema, para que alertam Bovens, Schillemans e Hart (2008), é a armadilha da *accountability*, que está no facto de “à medida que os gestores são avaliados com mais frequência e intensidade, tornam-se melhores a ir de encontro aos requerimentos pedidos nos fóruns de *accountability* – mas não necessariamente a desempenhar, no mundo real, a feitura de políticas e a entrega de serviços públicos” (228).

Para evitar o problema do défice, criaram-se diversos canais para o exercício da *accountability*, podendo falar-se atualmente em vários fóruns ou *accountee* e em mecanismos verticais e horizontais. A eficácia dos sistemas de *accountability*, face à possibilidade de existência de um défice, tem vindo a ser bastante discutida perante as novas tendências de governação (conforme se irá aprofundar no seguimento desta exposição).

Face aos problemas do excesso ou défice da *accountability*, Bovens associa a cada função desejável uma disfunção, conforme se explicita em baixo:

**Tabela 5 – Funções e Disfunções da *Accountability***

Funções	Disfunções
Controlo democrático	Obsessão pelas regras
Integridade	Excesso de procedimentos
Melhoria de desempenho	Rigidez
Legitimidade	Política do escândalo
Catarse	"Bode expiatório"

Fonte: Bovens (2005, 194).

#### **7.4 EXERCÍCIO DA *ACCOUNTABILITY* DEMOCRÁTICA E NOVAS FORMAS DE GOVERNAÇÃO**

O recurso ao mercado e às redes, como novos mecanismos de governação alternativos à hierarquia tradicional, têm vindo a colocar novos desafios do ponto de vista de *accountability* democrática. O envolvimento de privados coloca em causa o modelo tradicional de *accountability*, que se sustentava fortemente no princípio de responsabilidade ministerial. Como refere Newman (2004), perante os novos desafios de governação, é necessária a coexistência de múltiplas formas de *accountability*.

Já, anteriormente, foi referida a tendência para o complemento das formas verticais de *accountability* com novos mecanismos diagonais e horizontais, numa tentativa que colmatar as lacunas ou défices deixados pela aplicação dos mecanismos convencionais de *accountability*, no contexto da governação atual. Considine (2002) e Hodge e Coghill (2007) referem, por isso, que o processo adquire uma vertente mais complexa, multidimensional e multidireccionada, nomeadamente pelo complemento dos mecanismos ascendentes de *accountability* (*upwards accountability*) com outras formas dirigidas para a comunidade (*outwards accountability*). No seguimento do texto, importa aprofundar as razões e os problemas para o exercício de uma *accountability* eficaz decorrentes das novas tendências de governação.

A adoção de medidas de tipo NPM é, frequentemente, apontada como geradora de tensões do ponto de vista da *accountability*. Behn (1998; 2001) dá-nos conta deste facto. Segundo o autor, a Administração tradicional burocrática, assente em procedimentos e na cadeia escalar, tinha a vantagem de permitir a prestação de contas. O NPM, com a introdução de medidas como a criação das agências ou o recurso à privatização e ao *outsourcing*, traz a necessidade de uma nova reflexão sobre a *accountability* democrática, já que se gera uma tensão entre a maior autonomia e flexibilidade de gestão e a prestação de contas aos cidadãos. É preciso pensar novamente sobre a questão: *Quem* deve prestar contas perante *quem*, sobre o *quê* e *como*? (Behn 1998, 10).

A resposta sobre “o quê” foi de fácil resolução para o NPM: a promoção da *accountability* deve efetuar-se pelos resultados alcançados. Contudo, ainda que possa existir um controlo sobre os resultados alcançados, pelo acompanhamento e monitorização de indicadores de desempenho (Verschuere *et al.* 2006), fica de fora o controlo sobre a forma como as atividades são realizadas (os processos) e outra informação relevante não espelhada pelos mesmos. Mulgan (2000b, 95) considera que o âmbito de prestação de contas tende, desta forma, a tornar-se mais estreito, sendo que “a *accountability* de gestão não constitui uma melhor *accountability* para o público a não ser que seja traduzida num melhor escrutínio e controlo do público e dos seus representantes” (2002, 48).

Na verdade, conforme afirma Rhodes (1997, 101-2), tendo por referência a realidade britânica, os governos promotores das medidas NPM confundiram a orientação para o cliente com a *accountability*. No entanto, embora importantes e complementares, estes mecanismos não permitem o exercício de prestação de contas, resultando num défice de *accountability*, dado que não preservam a integridade do princípio da responsabilidade ministerial. Apesar de os ministros manterem formalmente a responsabilidade pela prestação de contas, o facto é que não possuem poder de direção dado o surgimento de agências semi-autónomas ou a contratação de entidades privadas, cujos gestores são independentes e fazem uso da sua capacidade discricionária (que significa maior ambiguidade e ambivalência, ao gerar decisões não uniformes) sem, no entanto, terem sido eleitos pelos cidadãos (Sullivan e Skelcher 2002, 150). Coloca-se, assim, em risco a prossecução de importantes valores públicos, como a defesa da igualdade, da equidade e do interesse público. Torna-se difícil, aos ministros, controlar as atividades destes organismos, sobretudo no que respeita à gestão quotidiana (Bovens 2005, 197).

A cadeia de supervisão e de controlo ministerial é quebrada, já que os trabalhadores e os gestores destas organizações não estão sujeitos à direção das atividades diárias. Devem cumprir os termos do contrato, mas existem muitos aspetos de atuação que este não consegue abranger. Mesmo em caso de má prestação e queixas dos cidadãos, os ministros ficam muito limitados na sua atuação para impor soluções e remediar os problemas, a não ser que haja claramente a violação de alguma norma contratual. Não conseguem estar plenamente informados sobre a atividade das entidades contratadas, ainda que prestem contas ao parlamento pela escolha efetuada e por deficiências contratuais. Podem apenas implementar mudanças nos contratos futuros ou renegociar os presentes, com elevados custos e tempo despendido para remediar a situação (Mulgan 1997; 2002; 2006).

Alguns autores vêm afirmar, por tudo o que se referiu, que o preço a pagar com as medidas NPM foi a perda de controlo político (Willems 2010). Como refere Bovens (2005, 201), “as organizações privadas não estão sujeitas a uma *accountability* política direta – é isso que a privatização significa, habitualmente: a libertação das organizações da percepção dos fardos do controlo político”. Os

gestores privados não estão sujeitos ao mesmo tipo de escrutínio que os dirigentes públicos pelos cidadãos, grupos de interesse e pelo parlamento, mesmo que estejam ao serviço do cumprimento do interesse público. Ainda que muitas até tenham demonstrado a existência de canais eficazes para o tratamento de queixas individuais, as organizações privadas apresentam-se menos preparadas para responder às exigências de *accountability* pública (Mulgan 1997).

A maior parte da prestação de contas das agências e dos atores privados contratados passa pela apresentação de relatórios ao ministro e ao parlamento, mas a informação neles contida é considerada insuficiente e até distorcida. Um dos riscos associados, para que se chama a atenção, é que a informação e a atuação dos gestores se oriente para o cumprimento dos indicadores que serão alvo de medição, esquecendo e/ou ocultando outros aspetos relevantes ou menos positivos (Mulgan 1997). Por isso, na melhor das hipóteses, Mulgan (2006, 48) considera que a provisão pública por atores privados gera um *trade-off* entre eficiência e *accountability*. O problema será agravado, porque poderá delinear-se um cenário em que a escolha da alternativa privada não se traduza em ganhos de eficiência. Isto não significa, de todo, afastar a possibilidade de recurso à contratação externa, mas é preciso ponderar o grau de perda de *accountability* face ao ganho de eficiência conseguido (Mulgan 1997).

A criação de entidades reguladoras e outras formas de audição espelham a procura de uma compensação pela diminuição do controlo ministerial. A questão será a de saber se estes mecanismos serão suficientes para o exercício de uma *accountability* eficaz. Schillemans procura estudar a relevância e a eficácia destes mecanismos horizontais para colmatar o défice de *accountability* das agências públicas. A partir do trabalho empírico realizado, o autor conclui que estes não são suficientes. Apesar dos mecanismos de reporte de informação e, mesmo que se proceda, eventualmente, à fase de debate entre o *accounter* e os *accountees*, o autor refere a tendência para a ausência de consequências para as agências, que prestam contas. A *accountability* horizontal consegue servir, essencialmente, uma função de aprendizagem, ficando aquém no controlo democrático (2011, 400).

A contratação de bens ou serviços a privados constitui um risco efetivo para a *accountability* democrática pela omissão de elementos relevantes para o público, com a justificação de se tratarem de aspetos abrangidos pela confidencialidade comercial. Desta forma, os detalhes dos acordos contratuais são, muitas vezes, afastados do conhecimento público, assim como as negociações que lhes dão origem. Como refere Mulgan (2006, 51): “A razão invocada para o secretismo é que os contratos contêm informação comercialmente sensível que, se revelada, pode lesar o interesse dos contratados em relação aos seus concorrentes (...) No entanto, como é bem sabido, muita da informação, que se clama ser comercialmente confidencial, não tem um potencial assim tão prejudicial. O argumento de

confidencialidade comercial tem sido frequentemente usado, simplesmente para esconder material que é politicamente embaraçador ao governo ou então informação que as empresas privadas não estão acostumadas a revelar". Mas o problema mais marcante, segundo Mulgan (2006), é a opacidade em torno dos montantes de investimento realizado no contrato. Ainda que as transferências realizadas pelo Estado sejam tornadas públicas, o investimento privado é considerado uma matéria que apenas diz respeito ao contratado.

O exercício da *accountability* democrática é apresentado também como um dos principais desafios colocados pelas redes. Com efeito, a sua existência vem colocar problemas ao funcionamento nas instituições democráticas tradicionais (Mathur e Skelcher 2007, 228). Na verdade, ao considerar a relação das redes com o exercício democrático, os autores tendem a posicionar-se de duas formas: uns consideram que as redes constituem uma oportunidade para prosseguir interesses particulares; outros veem-nas como uma forma de devolução à sociedade civil, permitindo um papel mais ativo aos cidadãos na atividade governativa (Rhodes 1996, 666-7).<sup>39</sup>

Para Sørensen (2006, 98), com as redes, a democracia representativa fica enfraquecida, porque se torna cada vez mais difícil para o Estado exercer a soberania. Nas redes, face à ausência de uma hierarquia, todos devem mandar, são responsáveis pelas decisões e devem prestar contas aos cidadãos. O problema é que a responsabilidade é de todos, o que não obriga nenhum em particular. Por isso, a *accountability* aos cidadãos pode ficar comprometida (Agranoff e McGuire 2001, 309-10; Agranoff 2007, 191). Rhodes (2002) ilustra bem este problema ao descrever um conjunto de estudos de caso, onde diversas entidades estão envolvidas na prestação de bens públicos aos cidadãos (cuidados continuados de saúde e apoio domiciliário a idosos). Quando um idoso morre, de origem não identificada, torna-se difícil atribuir responsabilidade porque esta está diluída entre os vários atores.

Papadopoulos (2003) considera que o défice democrático e a falta de transparência não serão mais graves, em si, só por causa da constituição de redes. O sistema tradicional possuía também as suas limitações no que se refere ao prosseguimento das preferências coletivas, não se conseguindo evitar a possibilidade de promoção dos interesses de clientelas particulares, que conseguem suplantar a vontade da maioria (menos ativa e organizada). Apesar de reconhecer que as redes podem contribuir para a promoção do interesse coletivo, o autor considera um risco se estas substituíssem os canais democráticos, no processo de decisão: com efeito, os acordos saídos das partes integrantes das redes

---

<sup>39</sup> Tradicionalmente, considerava-se que os políticos deveriam decidir as políticas públicas de acordo com a vontade expressa dos cidadãos nas eleições, cabendo aos burocratas, sob a sua direção hierárquica, implementá-las. Ainda assim, este modelo veio a ser contestado por teorias que advogavam uma maior discricionariedade e flexibilidade de gestão para os dirigentes públicos e outras que apontavam a existência de motivações próprias como a base para a sua atuação e a dos políticos (Agranoff e McGuire 2001, 308). As redes vieram, desta forma, a ser encaradas como uma oportunidade para a aproximação das políticas públicas à vontade dos cidadãos, ultrapassando as limitações da democracia representativa. Contudo, face à eventualidade de não serem envolvidos todos os atores interessados e às diferenças de poder entre eles, existe a possibilidade de estas acabarem por viabilizar o prosseguimento de interesses particulares (Klijn e Skelcher 2007, 588). Desta forma, a inclusão de mais atores no processo político não torna, necessariamente, os sistemas políticos mais democráticos (Papadopoulos 2003, 479).

podem resultar em custos acrescidos para os excluídos na participação (através de escolhas egoístas como bem tipifica o fenómeno *not in my backyard*). Sørensen (2006, 99), por sua vez, vê na meta-governança o instrumento indicado para impedir que o crescente envolvimento de atores no processo de políticas públicas, pelo aparecimento das redes, se traduza numa perda de legitimidade democrática. Para compensar a perda de direção do processo de políticas públicas, os políticos devem, portanto, reforçar o seu papel na meta-governança.

Nos processos em rede, o exercício da *accountability* complexifica-se, face à presença de múltiplos atores. Não existe uma relação clara de principal-agente, pelo que o processo de *accountability* vertical fica comprometido. A ausência de uma hierarquia administrativa bem definida impossibilita a determinação de uma forma de atuação no que respeita ao comando ou controlo. Na verdade, nas redes e nas parcerias (entendidas como formas colaborativas, em geral), os atores participantes são tanto principais como agentes na relação, pelo que a prestação de contas se deve efetuar no sentido de todos os intervenientes. A relativa fluidez do funcionamento das redes, que permite a entrada e a saída de atores com alguma facilidade, alterando a composição, os compromissos e forma de colaboração no seu seio, constitui uma dificuldade a considerar. Mais do que servir a função de controlo administrativo e político, a *accountability* nas redes deve permitir o alinhamento das expectativas em torno das metas, dos objetivos e das estratégias a adotar, conciliar e garantir a coordenação dos esforços de realização dos seus membros, comunicar e avaliar o desempenho e potenciar a aprendizagem e a melhoria contínuas (Acar, Guo e Yang 2008).

Como se pode depreender do exposto, o processo de *accountability* está a mudar, muito devido às transformações na governação. De acordo com Verhoest (2003) e Verhoest *et al.* (2005), a análise deverá incidir sobre diversos aspetos, como o tipo de instrumentos usados pelos *accountee*, o foco (processo ou resultados), o momento em que a *accountability* é realizada, os critérios para avaliar o prestador de contas e a quem esta é prestada. A tabela em baixo sintetiza o conjunto de possibilidades em torno do tema.



**Tabela 6 – O Processo de Accountability no Contexto da Governação Atual: Enfoques e Mecanismos**

Perguntas	Descrição	Mecanismos
Como?	Instrumentos que os <i>accountee</i> podem usar para exigir a prestação de contas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Burocrático (procedimentos, regulamentos, normas)</li> <li>Mercado (preço, troca comercial)</li> <li>Social (solidariedade e cooperação)</li> </ul>
O quê?	Foco do processo de <i>accountability</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Inputs</i></li> <li>Ações (processos, procedimentos)</li> <li>Resultados</li> </ul>
Quando?	Momento de realização da <i>accountability</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Ex ante</i></li> <li><i>Ex post</i></li> </ul>
Quais os critérios?	Critérios para avaliar o comportamento do <i>accounter</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Legalidade, justiça, integridade, correção processual</li> <li>Economia</li> <li>Eficiência, eficácia e custo-eficácia</li> <li>Qualidade e capacidade de resposta</li> </ul>
Quem?	Atores a que são prestadas as contas ( <i>accountee</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>Parlamento</li> <li>Tribunais</li> <li>Governo (ministros)</li> <li>Cidadãos</li> <li>Grupos de interesse, <i>media</i>, utentes, pares (<i>accountability</i> horizontal e descendente)</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Verhoest (2003, 4-5) e Verhoest *et al.* (2005, 5).

Em síntese, ao considerar a evolução no processo de controlo e de *accountability* decorrente das novas tendências de governação, Verhoest (2003) observa as seguintes diferenças:

**Tabela 7 – Diferenças no Exercício de Accountability nos Modelos de Governação**

Caraterísticas do Sistema	Sistema de controlo e <i>accountability</i>		
	Tradicional Weberiano	Tipo NPM	Tipo Rede
<i>Mecanismos dominantes</i>	Mecanismos burocráticos (ciclo de controlo burocrático forte)	Mecanismos de mercado	Mecanismo social e ciclo burocrático de controlo fraco
<i>Foco dominante</i>	<i>Inputs</i> e procedimentos	Resultados (detalhados) (e transações)	Resultados (gerais) (e relações em rede)
<i>Momentos dominantes</i>	<i>Ex ante</i>	<i>Ex post</i>	<i>Ex post</i>
<i>Critérios dominantes</i>	Legalidade, justiça, integridade, correção dos procedimentos, economia	Eficiência, eficácia, relação custo-eficácia, qualidade	Eficiência, eficácia, relação custo-eficácia, qualidade, capacidade de resposta
<i>Atores dominantes dentro do governo central</i>	Ministros horizontais e respetivos agentes de controlo	Ministros que gastam com os respetivos agentes de controlo	?
<i>Instituição de governação dominante</i>	Hierarquia	Mercado	Redes

Fonte: Verhoest (2003: 9).

## 7.5 OS DESAFIOS DAS PPP PARA O EXERCÍCIO DA *ACCOUNTABILITY*

De acordo com Acar e Robertson (2004, 331), tendo por base a comparação com as organizações dentro da hierarquia da Administração Pública, pouco se tem escrito sobre a *accountability* no contexto das redes interorganizacionais e das PPP.<sup>40</sup> A complexidade inerente às PPP, pela interdependência entre as partes, que partilham recursos, riscos e responsabilidades, obriga a uma preocupação com a transparência e a *accountability* pública, já que a melhoria de eficiência não deve ser conseguida à custa da legitimidade política e democrática (Mohr 2004, 240-1). É preciso assegurar que as PPP não se tornem num escudo em que os governos se protejam para evitar o processo de *accountability* (Hodge e Greve 2008, 103). Greve e Hodge (2005, 14) referem que é preciso questionar como é praticada a *accountability* nas PPP, criar modelos que ajudem à compreensão do funcionamento do processo no seu seio e conhecer quais os desafios por elas lançados.

Neste sentido, Forrer *et al.* (2010, 479-82) propõem uma ferramenta para assistir os gestores públicos a exercer uma *accountability* efetiva sobre as PPP. Nesta ferramenta, são consideradas seis dimensões de análise para avaliar a *accountability* das PPP:

1. Riscos (identificação, afetação, negociação e distribuição dos riscos);
2. Custos e benefícios (garantia do VFM);
3. Impactos políticos e sociais;
4. Perícia (competências técnicas necessárias ao desenvolvimento do projeto);
5. Colaboração na parceria (boa liderança, comunicação com os *stakeholders*, gestão do projeto eficaz, confiança); e
6. Medição do desempenho (processos e resultados).

O desafio da *accountability* colocado a respeito das novas formas de governação pode-se mencionar também com relação às PPP: o sentido de *accountability* tradicional é subvertido face ao envolvimento de atores públicos e privados nas mesmas (Flinders 2005, 228). Embora se reconheça esta realidade, o entendimento sobre o tema permanece ainda muito voltado sobre a perspectiva tradicional (Acar, Guo e Yang 2008, 4).

Willems e van Dooren referem que a *accountability* é desafiada porque o *accounter* não é uma entidade, mas uma realidade difusa, onde as fronteiras de responsabilidade entre os atores raramente são claras (é a manifestação do “problema das muitas mãos”): “Quem, exatamente, é chamado a prestar contas e pelo quê? Os ministros, os dirigentes públicos, as firmas privadas ou ambos? É

---

<sup>40</sup> Note-se que, para os autores, as PPP abrangem diversas formas de colaboração entre duas ou mais organizações dos setores público, privado ou voluntário, podendo ser incluídas, de forma genérica, no âmbito das redes interorganizacionais (Acar, Guo e Yang 2008, 7).

possível que os ministros sejam chamados pela opinião pública a prestar contas pelas políticas públicas, apesar de lhes faltar, de facto, os instrumentos necessários para controlar completamente a entrega dos bens ou serviços públicos. O ministro no papel de *account-holder* é limitado pelo envolvimento de parceiros privados, porque não consegue controlá-los como à Administração” [itálico do original] (2011b, 518). Desta forma, como refere McQuaid (2010, 135), nenhum dos atores participantes é completamente responsável por prestar contas pelas ações da parceria.

Além disso, conforme demonstrado por Mörth (2007) ao estudar o projeto Galileu, uma PPP europeia de construção de um sistema de navegação rádio por satélite, estas podem não cumprir com a finalidade de *accountability* democrática, porque o envolvimento da esfera política só se faz para a definição dos objetivos genéricos, sendo omissa nas atividades do dia-a-dia. Assim, os dirigentes da Administração Pública e o parceiro privado acabam por tomar decisões relevantes, sem que tenham necessariamente que prestar contas pelas mesmas (sobretudo o parceiro privado). No caso em concreto, tal deveu-se também à elevada complexidade técnica da matéria envolvida na PPP, levando a que alguns assuntos ficassem fora do controlo político, para serem decididos por peritos.

A *accountability* democrática fica comprometida, já que não é só o ministro que perde o controlo. A capacidade do parlamento e dos cidadãos para exigirem a prestação de contas fica diminuída. Greve e Hodge alertam para o facto de os governos poderem mais facilmente decalcar-se dos eleitores e dos seus constituintes, porque as PPP constituem-se sob formas “tão complexas e inacessíveis que se tornam num jogo elitista – um jogo realizado por economistas, advogados, consultores e peritos financeiros” (2010, 150). Por outro lado, como refere Flinders (2005, 231), existe a tendência para o público e o parlamento focarem a prestação de contas na figura do ministro ou do secretário de Estado com ligação à parceria celebrada, esquecendo as responsabilidades do parceiro privado, que pode não cumprir as respetivas obrigações contratuais. Desta forma, verifica-se o que se pode designar como um paradoxo com a *accountability* nas PPP: por um lado, os mecanismos de *accountability* multiplicam-se, gerando oportunidades para a prestação de contas; por outro, a forma como esta se processa deixa lacunas por preencher.

Willems e van Dooren (2011b) concluem que mais *accountability* não significa necessariamente melhor *accountability*, já que, no estudo efetuado, verificam que as funções democrática e constitucional da *accountability*, que dominavam com a adoção de mecanismos de políticas públicas tradicionais, não são claramente alcançadas no processo de *accountability* das PPP. Apenas a função de desempenho parece ser cumprida. Outros problemas relacionados com a falta de transparência nas PPP contribuem para a dificuldade do exercício da *accountability* (Willems 2010). É o caso da pretensa

confidencialidade de informação,<sup>41</sup> da falta de participação do público no debate e nas negociações que dão origem às PPP (que se traduzirão em relações de longo-prazo, que afetam não só o governo e a sociedade atuais, mas também os governos e as gerações vindouras) (Coghill e Woodward 2005, 89) e da transmissão de informação pouco completa (de forma a omitir os pontos fracos dos projetos) ou muito técnica e complexa (dificultando o entendimento do cidadão comum).

Swinkels (2007) conclui existir falta de transparência nas PPP holandesas, o que compromete o exercício da *accountability* democrática. Para o autor, existe um grau excessivo de confidencialidade no trato de alguma informação, muitas vezes sem razão de ser, e que conduz à falta de transparência. Esta situação torna-se crítica, especialmente, após a celebração do contrato, com a falta de libertação do enunciado do contrato e do PSC. Esta situação contrasta com a facilidade de obtenção de informação relativa aos objetivos e âmbito dos projetos e sobre o lançamento dos concursos.

Numa tentativa de sintetizar os desafios colocados pelas parcerias ao exercício de prestação de contas, Acar e Robertson (2004, 332-4) referem os seguintes:

1. A ausência de controlo hierárquico sobre os parceiros, dado que os canais de monitorização do desempenho são difusos e pouco fiáveis;
2. A disparidade entre os graus de poder dos parceiros, que influencia a sua capacidade tanto para afetar os resultados de política pública definidos, como para exigir a prestação de contas por parte dos outros parceiros;
3. A diferença de interesses que os participantes manifestam pela parceria, que afeta o empenho, o esforço e a dedicação em promover o sucesso da mesma;
4. O carácter voluntário da maior parte das parcerias, tornando inviável a imposição da prestação de contas pelos envolvidos. O exercício da *accountability* deve decorrer de um sentido de utilidade e razoabilidade da sua prestação;
5. A existência de valores, normas e formas de funcionamento muito diferentes entre os parceiros;
6. A relativa curta duração de algumas parcerias, tornando difícil a aplicação de algumas ferramentas no exercício da *accountability*;
7. A natureza dinâmica e emergente associada às parcerias, que permite a alteração da composição dos atores participantes em diferentes estágios da mesma, dificulta o processo de *accountability* e de atribuição de responsabilidades aos atores;

---

<sup>41</sup> A necessidade da existência de confidencialidade comercial tem sido muito debatida, no âmbito das PPP. Com efeito, deve-se procurar um equilíbrio entre a proteção da concorrência e da competição entre potenciais parceiros privados com a divulgação de informação, que é essencial ao escrutínio público. As boas práticas com relação à disponibilização de informação sobre os projetos e os contratos de PPP foram alvo de intervenção recente do Banco Mundial (veja-se a propósito: World Bank Institute 2013, 23-5; doravante WBI).

8. O desempenho é determinado pelo resultado da atuação coletiva. Os desafios para a *accountability* consistem em não estreitar em demasia o âmbito da avaliação, descurando resultados não mensuráveis ou efeitos residuais da colaboração entre os atores.

Ainda, assim, como reconhecem diversos autores, as PPP podem constituir uma oportunidade para a melhoria da *accountability*. Tal como referido a respeito da contratação externa pelos apoiantes do NPM, os contratos de PPP obrigam à constituição de metas e de objetivos e à imposição de padrões de desempenho, associados à qualidade, à quantidade e ao prazo, ajudando à promoção de uma orientação por resultados, contrária à lógica tradicional de processos da Administração Pública, o que pode beneficiar os cidadãos, servindo-os melhor de acordo com as suas necessidades e expectativas.

Embora reconhecendo que parece existir uma relutância em os aplicar,<sup>42</sup> Flinders (2005, 229) refere que o facto de o parceiro público ter, à sua disposição, instrumentos legais e salvaguardas contratuais por incumprimento (incluindo a possibilidade de voltar a chamar a si a responsabilidade pela provisão) coloca-o numa posição privilegiada. Outros instrumentos das PPP, como a análise do risco, a utilização de um comparador público ou a experiência do setor privado, parecem promover a garantia de bom desempenho das PPP, e por aí, estabelecer uma fonte de *accountability* (função de aprendizagem e desempenho).

Willems e van Dooren (2011b, 522) consideram que, contudo, as funções democrática e constitucional são relegadas e, claramente, negligenciadas. De opinião semelhante, Skelcher (2010, 299-300) refere o problema do défice democrático associado às PPP. Existe uma limitação do processo de *accountability* porque lhes falta a transparência que está associada à atividade governamental. A lógica comercial/ empresarial tenderá a encarar a *accountability* do ponto de vista dos resultados (*outputs*), mas esta é limitada do ponto de vista democrático-constitucional. No entanto, o envolvimento de parceiros privados nos projetos, tal como se referiu a respeito das redes de políticas públicas, pode ser encarado como uma forma de aproximação da Administração Pública aos cidadãos, ultrapassando os défices de falta de participação, associados às democracias representativas tradicionais.

---

<sup>42</sup> O autor considera que esta decorre do receio do parceiro público em desincentivar os atores privados de celebrarem novas PPP.

## 8 FATORES CRÍTICOS: POTENCIAIS VANTAGENS E INCONVENIENTES DAS PPP

### 8.1 PPP CONTRATUAIS

As PPP têm-se mostrado como uma solução particularmente atrativa para os governos, já que permitem realizar projetos de grande envergadura, sem requerer um investimento inicial substancial por parte do Estado e permitindo-lhe prosseguir outros projetos públicos, com as receitas que sobejam. Ainda assim, a decisão de realizar PPP requer-se bastante cuidada. O que está em causa é a escolha entre diversas alternativas para a provisão de bens e serviços de interesse coletivo. Deste modo, a decisão deve envolver uma reflexão sobre: o âmbito e o papel do Estado na sociedade (questão do *core business*); a existência de *value for money*; e a procura do interesse público (Grimsey e Lewis 2004, 93-4). A avaliação presente deverá permitir analisar os benefícios e os custos envolvidos pelas PPP, face a outras alternativas de provisão.

O argumento essencial em torno da realização das PPP contratuais é que estas constituem a opção que exprime o melhor VFM (Organisation for Economic Cooperation and Development 2008, 69; doravante OCDE), face à maior eficiência e à transferência de riscos para o setor privado (Yescombe 2007, 15). Cria-se, deste modo, um incentivo à sua celebração, particularmente expressivo num tempo de contenção das despesas públicas e de necessidade de controlo do défice orçamental, até porque, como referem Hofmeister e Borchert (2004, 218-9), o capital e o conhecimento do setor privado é colocado à disposição do setor público.

O VFM traduz-se na combinação mais favorável de custos do ciclo *whole-of-life* do projeto a realizar, de modo a assegurar as exigências de quantidade e qualidade de provisão do bem ou serviço público (Morallos e Amekudzi 2008, 115; European PPP Expertise Centre 2011, 9, doravante EPPPEC). Segundo Morallos e Amekudzi (2008, 116), o apuramento do VFM envolve uma avaliação quantitativa (onde a determinação do *public sector comparator* (PSC), ou *custo público comparável*, se torna essencial) e outra qualitativa,<sup>43</sup> que deve tomar em consideração os aspetos que não podem ser quantificados. A averiguação do VFM permite a comparação de diversas alternativas de provisão do bem ou serviço público, incluindo a opção pela prestação direta ou pela PPP.

O PSC é o indicador utilizado para estimar os custos do ciclo *whole-of-life* do projeto, caso fosse o setor público a assegurar a sua provisão (OCDE 2008, 74). O cálculo do PSC envolve uma

---

<sup>43</sup> Como se pode depreender, esta análise qualitativa é bem mais difícil de efetuar, por reveste-se de cariz amplamente subjetivo. Os fatores a ser considerados na análise e a sua ponderação permanecem bastante indefinidos e dependentes do avaliador. Este facto pode ser constatado, por exemplo, no artigo de Morallos e Amekudzi (2008). Após uma exposição exaustiva da forma de abordagem e cálculo do PSC, limitam-se a referir que a *Partnerships Victoria* sugere a realização da avaliação qualitativa após a apresentação das candidaturas dos potenciais parceiros privados interessados, tendo como fatores a ponderar os aspetos materiais não incorporados no cálculo do PSC e a reputação dos candidatos (122).

contabilização dos custos de capital e de operação (PSC primário), a neutralização das vantagens competitivas que podem ocorrer para o setor público e não estão acessíveis ao setor privado (por exemplo: isenção do pagamento de taxas e outros impostos) e a valorização dos riscos e a sua alocação ótima (Morallos e Amekudzi 2008, 119-21).

De acordo com Grimsey e Lewis (2004, 93), a garantia de VFM não é, no entanto, suficiente. A escolha pela alternativa mais eficiente (isto é, com maior VFM) deve fazer-se perante a garantia do cumprimento do interesse público, pelo que serão de excluir alternativas abaixo do limiar considerado aceitável. Este é um dos principais motivos que alimenta a constante reflexão sobre que atividades devem ou não permanecer na esfera direta da intervenção do Estado. No que concerne às PPP, debate-se a possibilidade do seu uso bem sucedido em áreas como a saúde (prestação de cuidados de saúde e gestão hospitalar), a educação e as prisões. Procura-se delimitar os contornos da divisão de responsabilidades, já que se colocam diversas hipóteses ao nível do grau de envolvimento dos atores. De forma gradativa, os privados podem: (a) meramente cuidar da construção da infraestrutura; (b) ter esta a seu cargo e a prestação dos serviços de suporte ao funcionamento da mesma, deixando as funções ligadas ao *core business* a cargo da entidade pública; (c) exercer as funções anteriores, acrescidas da prestação de alguns serviços à comunidade (com reserva de algumas matérias *core* para o setor público); (d) responder pela totalidade dos serviços prestados à comunidade, a construção e a gestão da infraestrutura (102).

Para além de verificar o VFM, a decisão pela opção de lançar uma PPP deve obedecer a outro requisito fundamental: a capacidade do setor público para, a cada momento do tempo, conseguir fazer face às despesas a efetuar como pagamento ao setor privado, no âmbito da PPP – a designada *comportabilidade* ou *affordability* (OCDE 2008, 36; EPPPEC 2011, 10). Este aspeto torna-se crucial, já que as PPP se traduzem numa opção do tipo “compre agora e pague depois”,<sup>44</sup> o que pode levantar questões quanto à sustentabilidade futura do projeto tendo em conta a capacidade orçamental dos governos vindouros. Deste modo, pode dar-se a tendência para a aprovação de projetos que, em outras condições, não seriam aprovados, face à análise de custo-benefício que apresentam (Monteiro 2007, 4). De acordo com Cruz e Marques (2012, 70-1), no caso português, onde as PPP têm ficado à margem da contabilidade da dívida pública,<sup>45</sup> falhou a constituição de uma correta perceção dos seus

---

<sup>44</sup> Os pagamentos começam a ocorrer, geralmente, só após uns anos do contrato ter sido celebrado (isto é, após a construção da infraestrutura estar concluída).

<sup>45</sup> De acordo com as regras de contabilização da Comissão Europeia (através do Eurostat, norma ESA 95), as PPP podem ser contabilizadas ou não como dívida pública. Quando o Estado é responsável pela construção e financiamento da obra, assumindo grande parte dos riscos associados à propriedade do ativo, a PPP é considerada um investimento público e deve ser contabilizada. Por outro lado, se existe uma efetiva transferência dos riscos associados à posse do ativo para o setor privado, e mesmo que possa ter um impacto no défice público ao ter associados pagamentos anuais do Estado, a PPP não deve ser incluída na dívida pública. As PPP não devem ser incluídas na dívida e no défice públicos quando os riscos são assumidos pelo parceiro privado, sendo a sua remuneração exclusivamente assegurada por receitas de exploração pagas pelos utilizadores (Tribunal de Contas 2008b, 22-3). Deste modo, para a verificação do regime de contabilidade que deve ser usado numa PPP, deve ser avaliado quem suporta cada um de três riscos: o de construção; o de procura; e o de disponibilidade. A PPP só deve ser excluída da contabilidade pública quando o setor privado comporta o risco de construção em simultâneo com, pelo menos, um dos restantes riscos – disponibilidade ou procura (veja-se: EPPPEC 2011, 13).

custos. Além disso, pode-se mesmo ter dado o caso de *overspending*, isto é, de investimento em infraestruturas desnecessárias.

O problema da transferência de risco é amplamente referido na literatura sobre as PPP. Com efeito, para que esta se traduza na solução que constitui o melhor VFM para o projeto de política pública a desenvolver, a transferência de riscos para o setor privado é considerada como um fator essencial (IMF 2004, 3). A doutrina das boas práticas de celebração das PPP dita que a transferência deve ter por base a capacidade de cada parceiro para lidar melhor com cada tipo de riscos (Yescombe 2007, 18). São vários os riscos que os atores envolvidos numa PPP têm que lidar. Podemos citar como mais importantes (veja-se a respeito: Savas 2000, 252-254; Pombeiro 2003, 137-8; Grimsey e Lewis 2004, 111; IMF 2004, 11-2; Evans e Bowman 2005, 67; Silva 2009, 54; EPPPEC 2011, 11):

- *Riscos comerciais*:
  - Riscos técnicos (relacionados com a conceção e o desenho do projeto, planeamento das atividades, obtenção das licenças, tecnologia);
  - Riscos de construção (derrapagens orçamentais; atrasos na entrega; defeitos de qualidade/ quantidade);
  - Riscos de exploração e de desempenho (custos com a manutenção e a produção; assegurar o bem ou serviço na quantidade e na qualidade contratadas; competência dos gestores);
  - Riscos da procura (alterações nas necessidades de procura do serviço);
  - Risco do valor residual (valor residual da infraestrutura após contrato).
- *Riscos financeiros*:
  - Variação das taxas de juro, inflação;
  - Condições de obtenção de crédito;
  - Retorno do investimento.
- *Riscos exógenos* (como catástrofes e outros fenómenos naturais, riscos ambientais, entre outros).
- *Riscos políticos e legais* (relacionados com o enquadramento legal existente e o apoio dos políticos à promoção das PPP).

De acordo com a OCDE (2008, 53), o setor privado lida melhor com todo o tipo de riscos comerciais, enquanto o setor público costuma fazer frente aos riscos políticos e legais. Para uma



análise mais rigorosa sobre as boas práticas na distribuição dos riscos entre o parceiro público e privado, veja-se Guasch (2004,122-25).

O pressuposto de que o setor privado é mais eficiente do que o setor público na produção dos bens e serviços é fundado na ideia que o primeiro possui incentivos mais fortes, nomeadamente, a procura da maximização do lucro. Este argumento foi amplamente veiculado pelos defensores das PPP, estando, por exemplo, bem presente como razão para a criação da PFI, no Reino Unido. O *National Audit Office* (NAO), nos seus relatórios, tem defendido que a iniciativa permite uma melhoria do desempenho na provisão dos bens e serviços públicos face à alternativa pública. Desta forma, os projetos PFI tendem a cumprir, na grande maioria das vezes, o tempo e o orçamento previstos (Corner 2005, 45).<sup>46</sup> Pollitt (2005, 215-6) faz um balanço positivo do programa de parcerias PFI, no Reino Unido. Salienta, no entanto, que é preciso reconhecer o maior sucesso e adequação do instrumento em algumas áreas de atividade – o insucesso foi total no caso dos projetos de Tecnologias de Informação, havendo a mencionar também maiores dificuldades nas PPP da saúde e da educação – e lidar com alguns estrangulamentos, como sejam os custos elevados com a realização do concurso público e o fraco número de concorrentes.

Outras fortes críticas foram efetuadas pelos autores que avançaram a possibilidade de que as PPP nem sempre constituírem a melhor solução em termos de VFM. Ao fazer uma avaliação sobre o percurso das PPP infraestruturais, Greve e Hodge (2005, 9) e Hodge e Greve (2009, 33) concluem que o cenário internacional demonstra uma evidência empírica contraditória do ponto de vista da eficácia e do VFM dos projetos. Os autores apontam, como lacuna profunda da maioria das investigações efetuadas, a ausência de um padrão de comparação com base no desempenho anterior à realização do contrato de parceria e as avaliações baseadas em limites temporais muito reduzidos ou que não compreendem toda a vigência do contrato de PPP. A ideia é partilhada por Corner (2005, 59), que refere que a avaliação do sucesso do programa de PFI, no Reino Unido, só poderá fazer-se perante a comparação com projetos que utilizem forma de contratação pública tradicional.

Por sua vez, Shaoul, Stafford e Stapleton (2012, 7, 37) argumentam que as PPP são sempre mais dispendiosas para o Estado do que a contratação tradicional, porque a utilização do setor privado, como intermediário para a obtenção de financiamento, implica o pagamento de uma taxa de juro mais elevada do que a aplicada à dívida pública, para além de que se torna necessário remunerá-lo e são pagos montantes muito elevados em serviços de consultadoria. Acresce o problema de as PPP tenderem a ficar, em muitos países, à revelia das contas públicas, dando uma falsa ilusão de serem

---

<sup>46</sup> Dados mais recentes do NAO não são, no entanto, tão favoráveis ao bom desempenho das PFI do Reino Unido. Assim, ao rever uma amostra de PPP neste país, o Gabinete concluiu que 31% dos projetos não foram terminados a tempo e 35% ultrapassaram o orçamento previsto (NAO *apud* Shaoul, Stafford e Stapleton 2012, 32).

mais eficientes que a contratação tradicional ao não serem contabilizadas no déficit e na dívida públicas (26).

O PSC tem sido alvo de críticas diversas, face à possibilidade de enviesamento na sua forma de cálculo. A qualidade do indicador depende fortemente da experiência da equipa que trabalha para o obter, na busca de uma estimativa que possa aproximar-se do que poderia verificar-se num cenário real de provisão pública. No Reino Unido, o forte apoio político ao programa de parcerias PFI pode ter-se traduzido em situações de manipulação na forma de cálculo e na interpretação dos seus resultados, para dar vantagem aos projetos de PPP, face à alternativa de provisão pública (Corner 2005, 50-1). Estas situações foram identificadas pelo NAO e pela *House of Commons*, que mesmo assim defendem que, apesar de alguns projetos terem ficado aquém das expectativas, na generalidade, estes cumpriram os objetivos. Apesar disso, Shaoul (2005) acusa a metodologia de avaliação do VFM, no Reino Unido, de enviesamento pelos políticos em favor da expansão das PPP, havendo falta de transparência, já que a informação divulgada é incongruente e insuficiente para permitir o escrutínio público.

Por outro lado, pode-se questionar a existência de uma efetiva transferência de riscos com a realização das PPP. Neste caso, a existência de VFM fica mais comprometida, caso não se observem diferenças ao nível dos custos de produção, a favor da alternativa PPP. Com efeito, embora os parceiros privados possam perder o seu investimento, se a PPP falhar, é ao Estado que pertence a obrigação de prover a sociedade do bem ou serviço público. Deste modo, será provável que seja este a incorrer em custos adicionais para financiar a manutenção da provisão do serviço (Yescombe 2007, 20). Com efeito, como refere Monteiro (2010, 262), a capacidade de absorção do risco pelo parceiro privado acaba por ser mais limitada, ao nível da responsabilidade financeira e legal, enquanto o parceiro público o faz numa proporção muito superior ao primeiro. Isso leva Shaoul (2005, 202) a afirmar que, em vez da ilusória transferência de risco para o setor privado, o real significado das PFI é a transferência de riqueza dos cidadãos, em geral, para as empresas contratadas.

Numa procura de colmatar o problema de ausência de uma real transferência de riscos, a OCDE (2008, 56-7) defende que a existência de competição no setor privado é essencial. É a garantia de que o parceiro público pode procurar uma alternativa no mercado, enquanto a presença de um parceiro privado monopolista significa, geralmente, a possibilidade de cobrança de preços menos competitivos, pela ausência de incentivo à eficiência. Na prática, é mais fácil conseguir a existência da competição antes da celebração do contrato, através de um processo de seleção com concurso público, do que após o mesmo. Na verdade, muitos dos potenciais candidatos a parceiro privado desistem da produção do bem ou serviço, se não forem os escolhidos. O parceiro privado pode tornar-se assim o único ator a prover o produto após a celebração do contrato. Por outro lado, quanto menor for o número de candidatos a parceiro privado, mais limitada é a competição, diminuindo os incentivos

à eficiência, mesmo que o governo faça concorrer as várias propostas contra o PSC. Shaoul (2005, 193) observa a tendência para, em muitos concursos de PPP-PFI, no Reino Unido, existir um número muito reduzido de concorrentes. Pollitt (2005, 213) refere, por isso, que o facto pode dar origem à suspeição de que a competição é mais aparente do que real.

Mesmo que as PPP possibilitem ganhos de eficiência e de qualidade de prestação do serviço e economia de recursos financeiros, Flinders (2005) considera que há necessidade de encarar esta solução com alguma prudência. Para o autor, esta pode acabar por se traduzir num “negócio faustiano” (*Faustian bargain*). A metáfora é empregue para chamar a atenção para os elevados custos políticos e democráticos que as parcerias podem trazer no longo-prazo, apesar dos benefícios que se registem no curto-prazo. Ainda assim, muitos governos tendem a entrar neste negócio faustiano, o que o leva a questionar as razões. O autor conclui que poderão haver motivações eleitorais, já que os partidos políticos procuram ser atrativos para os cidadãos ao mostrar capacidade de iniciativa e de ação, consubstanciadas na realização de “obras” palpáveis. Quando não existe sustentabilidade financeira em termos orçamentais, pode fazer-se uso desta solução para criar uma falsa ilusão de ser mais competente e capaz do que a oposição política, oferecendo serviços e bens públicos no presente, mas cujo ónus do pagamento se transmite para as gerações futuras.

Deste modo, as PPP são um instrumento iminentemente político. Acresce o facto de, como afirmam Coghill e Woodward, serem “decisões *políticas*, que tendem a ser apresentadas ao público como se tivessem sido *técnicas*” [itálico do original] (2005, 89). Sob o manto da confidencialidade da informação, as negociações processam-se rodeadas no secretismo e deixando o cidadão à margem, confrontado depois com factos consumados. Tratando-se de contratos de longa duração, a matéria reveste-se de grande acuidade, comprometendo futuros governos e eleitores por escolhas não efetuadas por si.

No âmbito das PPP, são envolvidos diversos atores, com motivações próprias e interesses distintos. Do setor privado, destacam-se: (1) as *empresas construtoras*, “mãos” que operam a construção e a manutenção da infraestrutura; (2) os *bancos*, entidades financiadoras que fornecem o avultado capital necessário para suportar a PPP;<sup>47</sup> e (3) as grandes *consultoras*, que dispõem de conhecimento e experiência especializado e que têm sido amplamente usadas no caso português (Azevedo 2008, 59-60). Entre os atores públicos, salientam-se os de responsabilidade política – o governo através dos ministros das Finanças e da tutela – e os departamentos públicos, que suportam tecnicamente a contratação, a gestão, acompanhamento e controlo das PPP (dentro da estrutura ministerial da tutela e das finanças, através de unidades de missão e outros departamentos de

---

<sup>47</sup> Numa PPP, geralmente, entre 75% e 90% do capital investido é obtido através do financiamento em entidades bancárias, sendo o restante afeto à estrutura de capitais próprios da sociedade contratada.

supervisão direta ou independentes). O resultado da presença desta multiplicidade de interesses e atores é que as PPP podem constituir um grave problema de *accountability* pública, se presumirmos que os atores são maximizadores de utilidade. O exercício teórico é apresentado por Monteiro (2010, 266-68) e enunciado nos termos que se seguem:

1. Em países que não têm um sistema orçamental associado a uma programação plurianual, e onde os grandes projetos públicos não são fiscalizados diretamente pelas Finanças e Tesouro, os políticos podem lançar projetos de PPP sem suficiente escrutínio público e parlamentar. Sem sujeição a constrangimentos, podem diminuir a sua preocupação com a competição entre candidatos e a sua avaliação e assumir que, mais importante do que selecionar os melhores projetos, é a sua existência em grande número.
2. Os burocratas, chamados a ajudar na seleção e no processo de concurso, sabendo que são os privados que vão entregar o bem ou serviço, reduzem as suas preocupações e aceitam avançar com projetos de PPP na base de uma pesquisa incompleta, desconhecendo se trarão benefícios para a sociedade e possuindo apenas especificações técnicas mal elaboradas.
3. É aqui que entram os consultores externos,<sup>48</sup> contratados para preparar o concurso, no menor tempo possível, suprimindo as deficiências de conhecimento técnico entre os burocratas.
4. As entidades privadas são convidadas a concorrer a estes projetos de prestação de bens ou serviços públicos, que podem ter duvidoso interesse público. Contudo, tendo um cliente disposto a pagar por eles, não perdem a oportunidade. Se forçadas a aceitar muitos riscos, simplesmente aumentam o respetivo prémio pela assunção do risco. Tentam, igualmente, explorar as lacunas e omissões nos contratos para obter vantagens posteriores e voltar a transferir riscos para o setor público.

Face ao exposto, Monteiro (2010) conclui que o interesse público sai claramente lesado, com os burocratas a terem que assumir problemas técnicos por resolver até ao fim da vida dos projetos, e os contribuintes a terem (sobretudo, no futuro) infraestruturas a pagar a preço mais elevado do que seria o ótimo. Contudo, há ganhos particulares para os políticos, as empresas privadas que ganham os projetos, os bancos que os financiam e os consultores externos.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Greve (2010, 502), referindo-se ao papel das consultoras externas no desenvolvimento das PPP fala da emergência da *consultocracia*, um novo grupo de interesse profissional poderoso que emergiu com a sua promoção. A consultocracia define uma situação em que as consultoras dominam o processo das PPP. O problema daqui decorrente é que: "A falta de perícia na Administração Pública em PPP tende a transferir a liderança dos projetos dos burocratas para os consultores externos, num claro conflito de interesses, na medida em que as principais Consultoras também trabalham para as entidades privadas que irão concorrer nestes contratos de PPP, embora em momentos diferentes ou em outros projetos" (Monteiro 2010, 267).

<sup>49</sup> Coghill e Woodward (2005) partilham da ideia de que os políticos usaram as PPP por considerarem o melhor mecanismo para a concretização de projetos de política pública. Para os autores, a *Public Choice* pode explicar que os políticos, enquanto atores motivados pelo interesse próprio, tenham adotado as PPP para mostrar obra feita aos cidadãos e, assim, angariar os seus votos. Mas não só: num cenário internacional fortemente influenciado

Também Moreno parece partilhar do ponto de vista de que as PPP foram uma forma de promover o contentamento de diversos grupos constituintes. Afirma a propósito das PPP: “A habilidade é notória: os responsáveis continuam a mostrar obra, passam até a fazer mais obra, mas não a pagam agora. Agora quem a paga são os privados. A fatura para os contribuintes virá depois. No imediato, todos ficam satisfeitos. A UE deixa de se preocupar com o défice e a dívida. Os governantes e os governados aumentam as respetivas expectativas de mais votos e de melhor nível de vida. Os parceiros privados fazem excelentes negócios. O negativo da fotografia não se vê: está reservado para as gerações futuras.” (2010, 100-1).

Deste modo, face aos elevados riscos que as PPP apresentam do ponto de vista do interesse público, torna-se necessário realizá-las com alguma prudência. Diversas entidades, como o BM, a OCDE, o Banco Europeu de Investimento (BEI) ou o FMI têm desenvolvido, por isso, manuais de boas práticas associadas à boa gestão das PPP, desde o seu lançamento até ao acompanhamento e monitorização. Um dos aspetos salientados tem a ver com a existência de um contrato bem definido. Reconhecendo nas PPP a propensão para adquirem contornos dos contratos incompletos, elas serão mais apropriadas quando “o governo consegue claramente identificar a qualidade dos serviços que pretende que o setor privado providencie e pode traduzi-los em indicadores de *output* mensuráveis. O governo pode então entrar num contrato com o setor privado que liga os pagamentos à entrega de serviços monitorizável. Sendo este o caso, as PPP tendem a estar mais adequadas a casos em que não é exetável que as exigências de provisão variem substancialmente com o tempo e é pouco provável que o progresso tecnológico dê origem a uma mudança radical na forma como o serviço é provido” (IMF 2004, 11).

A incompletude dos contratos e a alteração das necessidades tornam, muitas vezes, necessária a renegociação das PPP. Guasch (2004, 33) considera que um dos grandes problemas que as PPP de tipo concessionário se deparam é a incidência elevada de renegociações, muitas vezes realizadas ao fim de pouco tempo de celebração do contrato. Os riscos decorrentes para o interesse público são elevados: com efeito, as renegociações são feitas em ambiente não competitivo; uma renegociação feita pouco tempo após o contrato inicial significa que este não foi bem elaborado, com a consequência de transformar a oferta inicial feita em contexto concorrencial num processo de negociação bilateral entre o candidato vencedor e o Estado.

---

pelos dogmas neoliberais, houve o necessário suporte para o desenvolvimento de grandes projetos com investimento privado e que não pesavam na dívida e no défice públicos. O falhanço do Estado do Bem-Estar nos anos 70 ditava a falta de outras opções credíveis, a par da consolidação do discurso da Terceira Via, que contava com a propaganda e apoio das principais organizações internacionais, como a OCDE e o FMI. Os governos queriam passar a imagem de bons gestores e isso implicava um bom desempenho económico ao nível das contas públicas. Contava-se também com o aumento dos beneficiários diretos das PPP – grandes empresas de construção, bancos, financiadores e consultores. As PPP não tinham associado um pendor negativo, ao contrário dos discursos em torno da privatização e o público, face à sua complexidade técnica, possuía alguma incapacidade para as avaliar de forma crítica. Muito informação foi mantida oculta, sob o pretexto da confidencialidade de negócio.

A necessidade de renegociação, pouco após a celebração do contrato, pode espelhar mesmo a realização de uma oferta oportunista por parte do candidato. Desta forma, Guasch (2004, 36-7) observa que, por vezes, os candidatos para ganhar o concurso fazem ofertas demasiado otimistas (previsões da procura muito elevadas<sup>50</sup> ou custos demasiados baixos), na expectativa de pedirem depois uma renegociação, com base no argumento que não existe equilíbrio financeiro na PPP. Caberá ao parceiro público tentar perceber quando as propostas são pouco razoáveis do ponto de vista financeiro, pedir provas da sustentabilidade e até sancionar, quando verificar a existência de ofertas oportunistas.

Outros dos problemas associados às PPP relaciona-se com o aumento dos custos de transação. Para tentar contornar o aumento dos custos de transação nas PPP de tipo contratual, Vining e Boardman (2008, 156-9) propõem oito regras para os governos: (1) celebração das PPP com base formal; (2) separação das tarefas de análise, avaliação, contratação e supervisão das PPP por diferentes departamentos públicos; (3) promoção de um processo competitivo durante a fase de concurso; (4) atenção particular aos projetos com elevada complexidade, especificidade ou incerteza; (5) inclusão de procedimentos para arbitragem rápida e de baixo custo; (6) impedimento do setor privado constituir “escudos” de isolamento; (7) impossibilidade do parceiro privado poder alienar o contrato a terceiro muito cedo; (8) acesso direto pelo parceiro público aos detentores da dívida associada ao projeto.

Além dos entraves resultantes de dificuldades de organização e de problemas técnicos nas PPP, acrescem as limitações decorrentes do enquadramento legal e político (Cabral 2009, 73). Com efeito, em muitos países, ainda persiste um vazio legal em torno da matéria, quando se requer uma regulação adequada. O enquadramento legal das PPP tende a situar-se numa zona turva entre as fronteiras do Direito Público e Privado (Drewry 2000, 57), podendo aplicar-se diversos dos seus ramos, desde o Direito Administrativo ao Direito Civil e Comercial, passando também pelo Direito do Trabalho, da Concorrência, Fiscal e outros, conforme referido por Cabral (2009, 75).

O envolvimento e o compromisso dos líderes públicos, tanto governantes, como dirigentes de topo das entidades públicas parceiras, revela-se fundamental para o sucesso das parcerias. A vontade política é essencial à decisão e à implementação das PPP, já que as mesmas constituem uma mudança significativa face às formas de *procurement* tradicionais, motivo pelo qual podem gerar resistência (nos políticos, funcionários públicos e cidadãos, em geral) ao não serem consideradas ferramentas legítimas para prosseguimento das políticas públicas (Grimsey e Lewis 2004, 236). Além

---

<sup>50</sup> O risco de procura pode ser difícil de estimar face a modelos e dados pouco adequados, mas resulta com frequência de uma tendência para o otimismo excessivo e o oportunismo estratégico. O otimismo excessivo é o resultado de uma predisposição natural do ser humano em pensar que as coisas vão correr pelo melhor, em vez do pior. O oportunismo significa um comportamento estratégico que visa ganhar um concurso pela apresentação de uma proposta muito competitiva, mas que não tem, ao nível dos retornos, uma base de sustentação financeira real para o parceiro privado. O problema é que o preço é um critério fundamental (o mais expressivo) para a grande maioria dos processos de adjudicação (Perkins 2013, 21, 24-5).

disso, deve existir um consenso alargado em torno dos projetos a desenvolver, já que as modificações unilaterais por imposição do parceiro público trazem custos elevados. Estas podem decorrer da má elaboração das peças concursais ou do contrato, mas também da alteração das orientações políticas em torno do projeto (Guasch 2004, 40-1). Com efeito, o governo que é responsável pela celebração de uma PPP não terá que prestar contas pelo seu desempenho, já que, durante o seu mandato, terá tempo, quanto muito para lançar o concurso, adjudicar o contrato e ver a infraestrutura construída (Monteiro 2007, 4).

Em síntese, são aspetos cruciais na realização das PPP: a boa escolha dos parceiros privados, a definição clara das responsabilidades e das recompensas para cada parte e dos objetivos a cumprir, a existência de bons mecanismos de monitorização para controlar os resultados, e uma sistemática avaliação e acompanhamento das oportunidades e riscos em torno do projeto (Hofmeister e Borchert 2004, 219-20). A forma de elaboração do contrato revela-se também fundamental ao sucesso da PPP, não devendo ser subestimada (Evans e Bowman 2005, 63). No que diz respeito ao parceiro público, deve-se garantir uma boa aceitação política em torno do projeto, a transparência dos processos e um bom enquadramento legal e regulatório (Cabral 2009, 74). Li *et al.* (2005, 467-9) acrescentam a importância de um *procurement* eficaz (resultante da transparência e competição no concurso, boa governação, organização do serviço público e uma avaliação de custo-benefício realista), condições económicas favoráveis (estabilidade macroeconómica e política económica sonante) e um mercado financeiro disponível (e adequado).

Cruz e Marques (2012, 63-71) referem como vantagens das PPP: (a) a integração das várias fases do projeto; (b) a promoção de soluções inovadoras; (c) a redução de custos e prazos associados aos projetos; (d) a maior atratividade para parceiros internacionais, com melhor competência para lidar com o concurso; (e) a concentração do Governo nas suas missões fundamentais; (f) a libertação de recursos públicos; (g) uma gestão ativa e dinâmica das infraestruturas/ serviços; (h) uma seleção mais rigorosa dos projetos. Já possíveis desvantagens serão: (a) o maior custo de obtenção do capital; (b) a fragilidade contratual; (c) a dificuldade de prever a longo-prazo; (d) a captura do regulador e do gestor do contrato; (e) a desorçamentação; (f) o fenómeno de *overspending* (isto é, investir em mais projetos e mesmo em alguns de fraca relevância, dado que os pagamentos são efetuados depois); e (g) elevados custos de transação.

Moreno (2010, 125-37), por sua vez, salienta o falhanço das PPP portuguesas sustentado em:

(1) O défice de estruturas e de meios de gestão por:

a) A ausência de prudência no recurso às PPP, quando a experiência acumulada ainda era inexistente ou insuficiente. O avanço dos programas de PPP foi feita em bloco/ vagas, em vez de projetos-piloto para testar soluções;

- b) Uma estrutura técnica de apoio limitada em número e com pouca experiência, obrigando ao recurso aos consultores externos. A par de uma equipa pública pouco preparada, encontravam-se bancos, grandes empresas de obras públicas e consultores que já tinham ampla formação sobre elas;
- (2) A preponderância absoluta do fator orçamental/ défice público (ausência de utilização do comparador público e de demonstração de VFM das PPP contratadas);
- (3) A gestão inadequada dos processos de concurso (má definição dos cadernos de encargos; ausência de especificações técnicas só trazidas para a fase negocial; alterações unilaterais do âmbito dos projetos, etc.; ausência de um procedimento competitivo em algumas fases da negociação/ renegociação);
- (4) A má gestão do modelo de partilha do risco (em alguns casos, o Estado assumiu riscos indevidamente, inclusive riscos de procura, construção e financeiros das PPP, quando a doutrina refere que estes devem ser claramente privados);
- (5) O fraco controlo orçamental dos encargos assumidos (não assunção, com rigor, dos valores de encargos anuais e plurianuais com as PPP);<sup>51</sup>
- (6) As consequências graves dos reequilíbrios financeiros (resultantes de alterações unilaterais do Estado ou fragilidades contratuais);
- (7) E alguns elementos essenciais do objeto do contrato ou das renegociações foram efetuadas com ausência do elemento concorrencial.<sup>52</sup>

Muitas destas tendências são também notadas ao nível internacional. Deste modo, Guasch (2004, 43-4) refere os seguintes fatores como origem da maior parte dos problemas em torno das PPP concessionárias: (1) a inadequada atenção aos assuntos políticos e institucionais; (2) a tolerância do Estado face a propostas agressivas ou oportunistas; (3) o desenho do contrato com falhas; (4) a tendência dos poderes públicos para modificar unilateralmente os contratos; (5) uma regulação defeituosa; (6) e choques macroeconómicos.

---

<sup>51</sup> De acordo com Cruz e Marques (2012, 25-7), os encargos com as PPP ficaram à margem do controlo orçamental porque não eram contabilizados como dívida pública direta do Estado, apesar de, na prática, pertencer-lhe a responsabilidade de pagamento. O Estado português fez utilização do princípio do Eurostat que não obriga à contabilização no Orçamento de Estado das PPP como dívida pública, desde que os riscos de construção e de disponibilidade ou procura pertençam ao parceiro privado. Os autores concluem que, seguido este princípio, muitas PPP portuguesas deviam ter sido contabilizadas como dívida pública (quando na realidade não foram).

<sup>52</sup> Cruz e Marques (2012, 182-8) apontam como falhas: (1) a má distribuição dos riscos (no momento do desenho contratual e nas renegociações); (2) as fragilidades no processo de decisão (pela ausência de testes de averiguação do VFM, do cálculo do PSC – ou quando realizado foi com recurso a diversas metodologias, possibilitando o enviesamento – e da verificação da comportabilidade da despesa); (3) as falhas no processo de contratação (inadequada preparação das peças concursais, ausência de declaração prévia de impacto ambiental, omissão de elementos relevantes para a avaliação das propostas, como a TIR (taxa interna de retorno), valor mínimo que o investidor se predispõe a ganhar com o negócio e que deve ser o patamar máximo para o pagamento do parceiro público); (4) a assimetria de informação e deficiente monitorização dos contratos (ausência de uma agência pública especificamente dedicada ao acompanhamento dos contratos, por oposição à dispersão de competências de organismos com relação às PPP); (5) o excessivo número de renegociações.



## 8.2 PPP COLABORATIVAS

De forma geral, as parcerias, enquanto forma de colaboração, configuram-se como uma alternativa com potenciais vantagens associadas, embora também possam dar origem a alguns efeitos adversos. Deste modo, podemos enunciar, como benéfico, as sinergias que possam ocorrer da cooperação entre os atores. As parcerias permitem ao Estado aceder a mais recursos financeiros, podendo realizar projetos de maior envergadura ou novos projetos com a libertação dos recursos que teriam que ser despendidos, caso a parceria não se celebrasse (Kouwenhoven 1994, 121; McQuaid 2000, 20; Yescombe 2007, 15). Os participantes podem trocar experiências sobre o modo como operam e dar origem a soluções inovadoras pela partilha de conhecimentos, capacidades técnicas e valores (Yescombe 2007, 15; McQuaid 2010, 131).

A aprendizagem daqui decorrente constitui um dos aspetos benéficos mais relevantes que podem sair da colaboração nas PPP. As parcerias, sem perda da autonomia dos atores envolvidos, ajudam a elevar a confiança e a propensão para a cooperação, fundamentais quando é necessário empreender esforços conjuntos. É possível procurar soluções que correspondam melhor às expectativas e preferências dos atores afetados pela política, abordar de forma integrada os vários esforços empreendidos e melhorar o desempenho na prestação dos bens e serviços associados (McQuaid 2010, 132-3).

De acordo com Sullivan e Skelcher (2002, 99-110), a boa colaboração entre os parceiros pressupõe:

1. Do ponto de vista dos indivíduos envolvidos, a capacidade para liderar, obter a confiança dos outros, comunicar, criar redes de contatos e estabelecer ligações com outros atores, o indagar oportunidades e perceber constrangimentos;
2. Do ponto de vista organizacional, uma cultura de colaboração, a adesão a valores comuns, a capacidade para desenvolver novas atividades, o assumir de novos papéis e o estabelecimento de novas relações, a vontade de aprender com novas situações, uma liderança organizacional empenhada na colaboração e promotora de uma confiança interorganizacional.

São várias as dificuldades que se colocam ao sucesso das parcerias. Como afirmam Huxham e Vangen (2000, 293), a pretensão de colaboração pode facilmente tornar-se em inércia. As razões são essencialmente duas: as de tipo processual e as de natureza estrutural. No primeiro conjunto, sobressaem os aspetos ligados aos objetivos, à cultura e à gestão da confiança e do equilíbrio de

poderes entre os parceiros. No segundo, destacam-se os fenómenos da ambiguidade, da complexidade e da dinâmica das parcerias.

Ainda que possam não estar muito claros no início, o estabelecimento de uma parceria obriga a uma precisa definição das metas e dos objetivos a cumprir, de modo a que não deem azo a uma multiplicidade de interpretações. É preciso reconhecer que os atores envolvidos na parceria possuem motivações, crenças e valores próprios, pelo que as expectativas, as aspirações, os entendimentos e os incentivos à ação divergem (Kouwenhover 1994, 123; Huxham e Vangen 2008, 30-1), podendo estes aproveitar-se da existência da parceria para tentar prosseguir estratégias e objetivos particulares.

Desta forma, a procura de objetivos congruentes nas parcerias é, particularmente, complexa e paradoxal. Como referem Vangen e Huxham (2010, 165), “O paradoxo surge porque a possibilidade de conseguir vantagem, normalmente, assenta em retirar sinergias de parceiros heterogéneos com diferentes recursos, experiências e perícia. Estas diferenças emergem, contudo, em parte porque os parceiros têm diferentes objetivos e visões, que os conduzem a procurar diferentes envolvimentos e benefícios da colaboração. Este paradoxo torna, na prática, a procura de acordo nos objetivos problemática”.

Esta situação será particularmente crítica quando ao conflito de interesses se junta a assimetria de poder entre os parceiros (McQuaid 2000, 22-3). Embora existam diferentes fontes de poder (por exemplo, legitimidade reivindicativa face a um maior envolvimento no projeto, representação de autoridade pública ou cargo eleitoral), o controlo de recursos confere-o em grande nível (Vangen e Huxham 2010, 137). O potencial de outras fontes de poder deve, no entanto, ser desenvolvido, de modo a dar possibilidade de exercício de influência a outros participantes na colaboração (Huxham 2003, 408). A capacidade de negociação e o estabelecimento de soluções de compromisso revelam-se fundamentais para a conciliação de objetivos e de interesses entre as partes.

O funcionamento da parceria pode ficar condicionado pela falta de uma boa delimitação das responsabilidades. Uma definição consistente dos processos e competências de cada ator é basilar (Grimsey e Lewis 2004, 237), com a identificação clara das linhas de comunicação e de decisão e dos recursos a empregar por cada parceiro, já que as parcerias falham, frequentemente, pela discórdia em relação aos contributos e ao tipo de envolvimento de cada um deles.

As parcerias implicam o contacto entre organizações com culturas distintas. Desde logo, contrasta a diferença entre os objetivos comerciais e de realização de lucro, dos atores privados, com os valores de promoção do bem-estar social, dos serviços públicos (Huxham e Vangen 2000, 296). Os valores dos atores refletem-se nas suas motivações e interesses, mas impactam também ao nível da estrutura da organização (grau de centralização do processo de tomada de decisão; nível da formalização, isto é, realização de comunicações por escrito e cumprimento de procedimentos)

(McQuaid 2010, 135). Algumas das tensões mais comuns resultantes do “choque” cultural são as de: (a) flexibilidade vs. procedimentos estabelecidos; (b) autonomia vs. *accountability* (isto é, necessidade de prestar contas aos parceiros); (c) manter o controlo vs. lidar com a complexidade (quanto maior a diversidade cultural dos parceiros, maior é a complexidade; embora a necessidade de manter algum controlo seja essencial para a condução do processo, a restrição das diferenças culturais (pela criação de procedimentos ou similitude cultural dos participantes) constitui uma perda de oportunidade para gerar sinergias na parceria) (Vangen e Huxham 2010, 173-4).

Aos fatores institucionais, junta-se a complexidade resultante do envolvimento de diversos atores. As PPP colaborativas funcionam numa base de partilha de decisão, responsabilidades, recursos e riscos, que resulta num conjunto acrescido de dificuldades que poderá conduzi-las, facilmente, para o insucesso e para a preferência pelas formas contratuais (Klijn e Teisman 2003). Desta forma, a necessidade de interações muito frequentes e consumidoras de tempo para uma delimitação adequada do âmbito do projeto (dimensão e objetivos) pode ser, ao fim de algum tempo, um fator desmotivante e/ou gerador de frustrações pela presença de expectativas pouco realistas (Klijn e Teisman 2005). A ambiguidade, o dinamismo e a complexidade associados ao funcionamento das parcerias podem também resultar em obstáculos ao sucesso da colaboração, já que dificultam a compreensão dos atores participantes sobre o funcionamento da estrutura, os membros integrantes e os papéis desempenhados pelos mesmos, a forma de comunicação e de tomada de decisão, e a distribuição de tarefas e de responsabilidades, a cada momento do tempo. Mais grave, como refere Huxham (2003, 413), é que a alteração destas condições, por exemplo, pela saída de um membro da parceria (pelas mudanças de poder que acarreta ou outros aspetos daqui resultantes), pode afetar, de forma importante, a confiança entre os parceiros.

A existência de confiança entre os parceiros é também apontada como condição crítica para o sucesso da colaboração. Edelenbos e Klijn (2007, 30-2), no âmbito da investigação empírica realizada a atores participantes em PPP na Holanda, concluem que este valor assume particular importância visto que: (a) facilita a cooperação, num ambiente de tomada de decisão complexo; (b) consolida a cooperação, garantindo estabilidade e durabilidade na relação; (c) possibilita o desempenho na cooperação, ao nível do funcionamento e da realização das atividades.

Apesar da importância da confiança para o bom funcionamento das PPP, esta não é fácil de conseguir, constituindo uma das principais dificuldades e entraves ao desenvolvimento das parcerias. A confiança constrói-se com o prosseguimento do contacto e das interações; tem uma natureza frágil, requerendo ser constantemente alimentada ao nível da gestão do processo. Deste modo, é importante manter interações regulares, procurar soluções conjuntas e partilhadas pelos atores e formular algumas regras de funcionamento para evitar comportamentos oportunistas (Edelenbos e Klijn 2007, 41-3). Para

Vangen e Huxham (2010, 168), a construção da confiança parte: (a) da formação de expectativas sobre a colaboração, tendo por base a reputação dos parceiros, o seu comportamento passado ou o estabelecimento formal de acordos ou contratos; e (b) da predisposição para confiar e assumir alguns riscos para a iniciar. Os objetivos iniciais devem ser estabelecidos de forma realista e modesta sobre os resultados a alcançar, para evitar frustrações perante os primeiros obstáculos e dificuldades. Com o suceder das interações e o avançar das atividades, uma boa gestão da dinâmica dos processos e do equilíbrio dos poderes dos atores torna-se fundamental para alimentar a confiança, viabilizando a procura do estabelecimento de objetivos mais ambiciosos para a colaboração.

De forma sintética, McQuaid (2010, 139-41), referindo-se às parcerias, de forma genérica, aponta os seguintes fatores de sucesso: (a) um foco estratégico bem definido; (b) liderança estratégica nos atores com apoio à parceria; (c) confiança entre atores e na parceria; (d) qualidade das pessoas e dos atores envolvidos (elevada competência e empenho); (e) capacidade para a cooperação, através da promoção da tomada de decisão, elevada comunicação e trabalho conjunto; (f) incentivos à participação pela obtenção de benefícios mútuos e interdependência; (g) orientação para os resultados.

# **PARTE II – METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO**



# 1 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

## 1.1 MODELO DE ANÁLISE TEÓRICO-CONCEPTUAL

A escolha do desenho de pesquisa influi de forma determinante na investigação científica. A metodologia deve ser alinhada face às necessidades de pesquisa, podendo, quando mal escolhida, prejudicar a qualidade das conclusões alcançadas.

No âmbito da nossa pesquisa, pretendemos conhecer as principais características subjacentes aos arranjos colaborativos e contratuais de PPP, de modo a compreender se e de que forma estão a cumprir com os requisitos fundamentais para que possam prestar com sucesso o bem ou serviço que se propõem e corresponder com as exigências de *accountability* pública. Neste sentido, formulamos como pergunta de partida a seguinte:

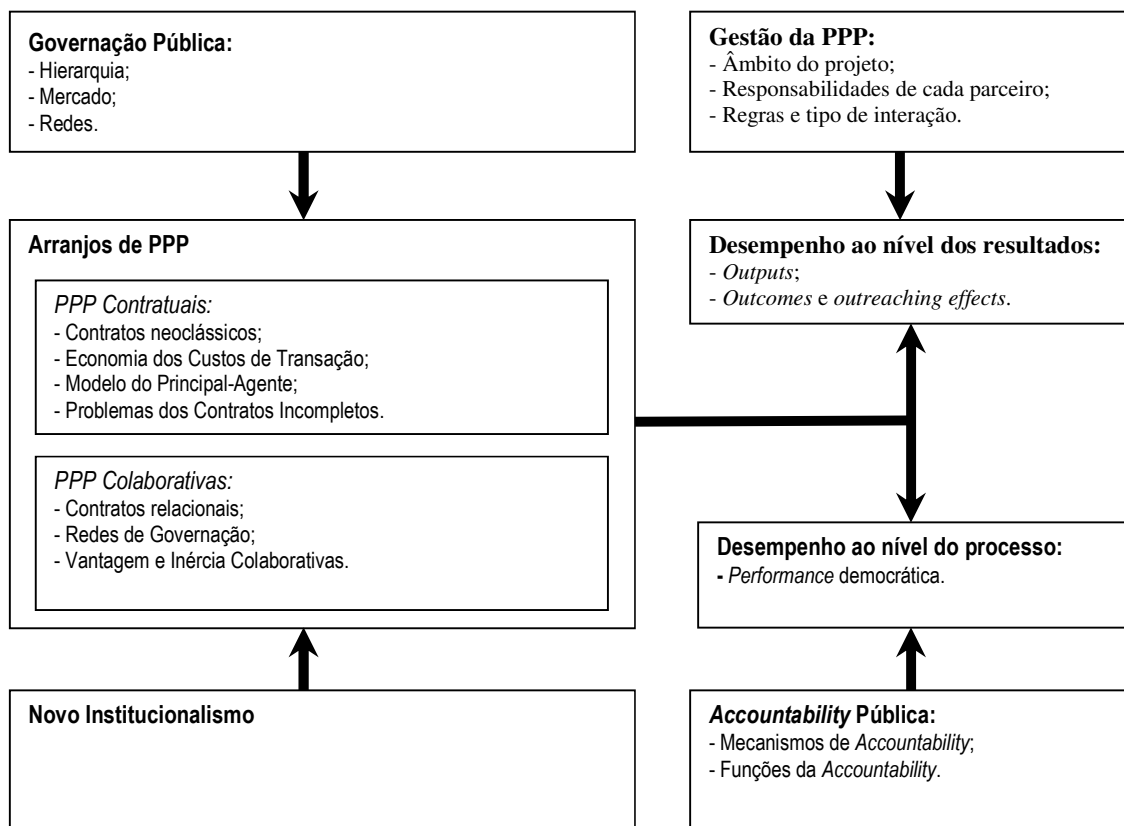
**De que forma têm as PPP de tipo contratual e colaborativo gerado as condições que garantem uma boa implementação dos projetos e o exercício da *accountability* pública?**

A questão foi, posteriormente, desenvolvida através de diversas perguntas de investigação, as quais foram enunciadas anteriormente. Estas procuram elucidar sobre: (a) as motivações para a celebração das PPP; (b) as semelhanças e as diferenças entre os modelos contratual e colaborativo de PPP; (c) as condições fundamentais para o bom desempenho nas PPP; (d) o mérito na implementação dos projetos de PPP; (e) a forma como a *accountability* tem sido exercida nas PPP; e (f) o cumprimento das exigências de prestação de contas democrática.

A revisão da literatura procurou contribuir com a exposição sobre o conceito e as características das PPP colaborativas e contratuais e a explicação dos fenómenos que ocorrem no seu seio. Recorremos para o efeito à literatura sobre a Governação Pública, o Novo Institucionalismo, a Abordagem Contratualista, das Redes e da *Accountability* Pública.

O modelo de análise teórico e conceptual que subsistiu à construção da investigação científica pode ser traduzido sinteticamente no diagrama que apresentamos de seguida:

Figura 7 – Modelo de Análise Teórico e Conceptual



Fonte: Elaboração própria.

Em torno do modelo supracitado gravitam os conceitos fundamentais que são trabalhados no contexto deste trabalho de investigação. Passamos, de seguida, à sua enunciação e explicitação:

1. **Mecanismos de Governança Pública.** Reconhecendo as transformações que têm vindo a ocorrer no seu exercício pelos governos, a governança refere-se às formas de exercer influência nos processos sociais, abrangendo todos os mecanismos que estão ligados ao processo de políticas públicas e definindo as principais formas de provisão pública. Reconhecem-se três estruturas essenciais para a coordenação das atividades: a hierarquia, o mercado e as redes. Neste contexto, as PPP surgem como uma estrutura híbrida que os autores aproximam do mercado ou das redes, consoante as características que lhe atribuem.

a. *Hierarquia.* É o mecanismo de governança tradicionalmente usado pelos governos. Assenta no comando e no controlo, através da cadeia escalar da Administração Pública, numa abordagem *top-down* e que tem como suporte a burocracia. As normas, os procedimentos e a supervisão direta garantem a coordenação.



- b. *Mercado*. Estrutura de governação que se traduz no recurso a entidades privadas para a provisão pública. O contrato torna-se o principal mecanismo de controlo, definindo os termos da prestação (nível de desempenho e preço, os quais possibilitam a avaliação dos resultados). As relações são horizontais, de tipo principal-agente, requerendo a existência de incentivos para evitar comportamentos oportunistas.
  - c. *Redes*. Resultam do contexto de interdependência crescente entre os atores, como forma de suprir as lacunas da hierarquia e do mercado. Visam a resolução de problemas complexos que requerem o consenso de diversos grupos constituintes ou a obtenção de recursos que estão dispersos entre eles. Implicam uma colaboração estreita entre os atores assente numa relação baseada na confiança e no compromisso.
2. **Parceria Público-Privada**. Designação genérica que compreende diversas formas de colaboração entre um ator público e, pelo menos, um ator privado. Entre os diversos tipos de PPP, pode-se apresentar uma distinção essencial entre as PPP de tipo contratual e de tipo colaborativo:
- a. *PPP contratual*. Constitui uma forma de colaboração caracterizada pela presença de uma relação do tipo de principal-agente. Trata-se de uma forma de parceria bem formalizada, com uma clara definição dos objetivos a cumprir, e delimitação das responsabilidades, dos riscos e dos benefícios de cada ator envolvido. Estas PPP tendem a firmar-se como relações de longo-prazo, normalmente, associadas à construção e à exploração de uma infraestrutura ou à prestação de um bem ou serviço público. Recorrem com frequência à figura do contrato de concessão.
  - b. *PPP colaborativa*. É uma forma de cooperação que possui uma natureza mais interativa e de extensa partilha entre os atores. Neste sentido, estas parcerias tendem a revestir-se de uma natureza menos formalizada, restringindo estes elementos ao fundamental para reger a relação entre os parceiros. Implicam uma convergência nos objetivos e nas decisões que serão resultado da interdependência, do compromisso e da confiança entre os atores. Admitem diversas modalidades que promovem a cooperação interorganizacional entre os agentes públicos e privados, como sejam as sociedades de capitais mistos ou outras formas de colaboração mais solta.
  - c. *Gestão da PPP*. Reconhecidas as diferenças atribuídas a cada modalidade de PPP com influência em cada um dos aspetos que se mencionam seguidamente, importa definir o âmbito do projeto a desenvolver (objetivos a alcançar, atividades a realizar e

respetivo planeamento temporal), as responsabilidades de cada ator para a sua concretização e as contrapartidas obtidas (definição dos papéis, obrigações ao nível da prestação de bens ou serviços ou de pagamentos, outros recursos a disponibilizar, riscos assumidos), e o tipo e as regras de interação entre os parceiros. É necessário também distinguir nas PPP: (a) uma fase de lançamento prévia à celebração do acordo entre as partes, onde se decide avançar com a sua implementação e se escolhe o parceiro privado (com base ou não num concurso público); e (b) uma fase de implementação que pode compreender o desenho, a construção e a operação de uma infraestrutura ou a prestação do bem ou serviço público.

d. *Desempenho das PPP*. Determinado pela forma como esta cumpre os seus objetivos, quer ao nível dos processos, quer ao nível dos resultados. No que diz respeito aos processos, o que está em causa é o exercício das atividades pela entidade pública responsável, no respeito pelos valores fundamentais da ética e da defesa do interesse público. Isto significa uma atuação com eficácia e eficiência, mas também com transparência, responsabilidade e integridade. Os resultados traduzem-se, numa primeira instância, nos produtos associados ao contrato firmado entre os parceiros, e depois, nos contributos diretos e indiretos para as políticas públicas. A avaliação global do desempenho, ao nível dos resultados, só poderá ser efetuada depois de finalizada a implementação.

3. **Contrato**. De forma genérica, é um acordo que vincula duas partes, onde uma se obriga à entrega de um bem ou serviço a outra, mediante a obtenção de uma contrapartida. Os contratos definem obrigações e direitos para cada um dos intervenientes, incluindo, normalmente, mecanismos de salvaguarda para o caso de incumprimento ou delação. Uma PPP tem subjacente algum tipo de contrato, ainda que este difira de acordo com a sua natureza. A referir:

a. *Contrato discreto ou clássico*. É uma forma de contrato onde são definidas todas as especificações necessárias para regular a relação entre as partes. Concretamente, deve incluir o tipo de prestação (quantidade e qualidade), o preço, o prazo, assim como cláusulas que enquadrem as restantes responsabilidades e direitos dos contraentes.

b. *Contrato relacional*. Trata-se de uma forma de contrato que confere maior discricionariedade de ação aos atores envolvidos na relação, ao definir apenas os aspetos fundamentais que regulam o comportamento, o relacionamento e os objetivos

genéricos da colaboração. Os contratos relacionais, pelas suas características, podem ser mais associados às PPP colaborativas do que às PPP contratuais.

c. *Contrato incompleto*. Os contratos incompletos surgem face a incerteza do meio envolvente, que impossibilita a antecipação de todos os eventos que podem vir a ocorrer durante o contrato. A sua presença é mais marcada nas relações de longo-prazo, que se estabelecem, normalmente, face à necessidade do prestador ter que efetuar investimentos em ativos específicos para a produção. Mesmo que se procure firmar um contrato com as características dos contratos discretos, face à incompletude, os contratos assumem uma vertente relacional (contrato neoclássico). Por excelência, este tipo de contrato pode ser associado às PPP contratuais.

4. **Custos de transação**. Derivam da existência de custos que resultam do facto de as transações ou processos de troca não serem realizados de forma eficiente. Os custos de transação adquirem relevância com a presença da especificidade de ativos, que resulta em relações idiossincráticas, e da incerteza face ao futuro, dada a racionalidade limitada do indivíduo. Como tal, são mais pertinentes nos contratos incompletos e de longo-prazo. A existência dos custos de transação leva à decisão de qual o melhor mecanismo de governação para a transação: o mercado, as estruturas híbridas, baseadas em compromissos credíveis, ou a internalização na firma.
5. **Relação de principal-agente**. Designa o tipo de relação que se estabelece entre dois atores, quando um – o agente – deve atuar em representação de outro – o principal. Nas relações de principal-agente, como se pressupõe que os atores atuam com base no interesse próprio e que existe uma assimetria de informação, existe um problema de alinhamento de incentivos e de eficiência do agente, face à possibilidade de uma seleção adversa e do risco moral enfrentados pelo principal.
6. **Colaboração**. A colaboração define os termos em que a cooperação entre o ator privado e o ator público é feita. É um aspeto cuja importância é salientada nas relações que implicam maior interação e proximidade dos atores, como sejam as redes e as parcerias. O desenvolvimento de uma boa colaboração assume-se com uma vantagem para o funcionamento eficaz e o desempenho, mas as dificuldades associadas à implementação resultam frequentemente em inércia. A constituição de uma relação de confiança, a partilha de objetivos e de valores, a capacidade de estabelecimento de um compromisso são

importantes ao desenvolvimento da colaboração. A ambiguidade de papéis, a existência de interesses próprios conflitantes e a complexidade inerente à relação podem contribuir para o insucesso da colaboração.

7. **Instituições.** Referem-se a regras, a normas, a hábitos ou costumes, a valores e outros preceitos que conformam o comportamento dos indivíduos, afetando a forma como atuam em cada situação, ao dar-lhe a referência sobre o que é obrigatório, permitido e negado fazer. As instituições podem, assim, assumir uma vertente explícita e formal, associada ou não a uma componente material, ou um cariz implícito e informal. Importa aqui fazer a distinção entre as primeiras e as segundas, relacionando-as com os tipos de contrato. As instituições formais estão presentes nas cláusulas contratuais que definem concretamente o que se espera dos atores. Quando as cláusulas são de definição abrangente, implicam para a sua implementação, interpretação em função da situação, algo que é feito em função de instituições não formalizadas, como normas, valores, hábitos, etc..
8. **Accountability.** É um mecanismo social que ocorre pelo facto de, entre pelo menos dois atores, existir uma relação de representação ou delegação de poderes. Trata-se de uma prestação de contas pelo ator que atua em nome de outro, traduzida na obrigação de reportar e justificar o seu comportamento, podendo ser sancionado em caso de conduta indevida ou insatisfatória.
  - a. *Mecanismos de Accountability.* Conjunto de instrumentos utilizados para o exercício da *accountability*. Para a definição dos mecanismos, importa considerar tanto as matérias sobre as quais é feita a prestação de contas, como os atores a quem estas são devidas e a relação que se estabelece entre estes e os *accounters*. Deste modo, no âmbito deste trabalho, optamos por considerar os seguintes instrumentos de *accountability*:
    - i. *Accountability* política. Respeita à prestação de contas fundamental no exercício democrático por existir uma relação de delegação entre os cidadãos e os políticos. Envolve, deste modo, a prestação de contas do governo ao parlamento (princípio da responsabilidade ministerial) e do parlamento aos cidadãos (normalmente, através do ato de sufrágio).
    - ii. *Accountability* administrativa. Está relacionada com a prestação de contas que segue a cadeia hierárquica dentro da Administração Pública, tendo por último destinatário o respetivo ministro (processo de *accountability* vertical). Refere-

se, igualmente, aos processos diagonais de prestação de contas, que se caracterizam por envolver duas entidades públicas não ligadas hierarquicamente, como é o caso do reporte a entidades reguladoras independentes.

- iii. *Accountability* legal. Decorre da necessidade de observação da lei pelos prestadores de contas. Estes estão sujeitos às normas do enquadramento legal nacional e comunitário, assim como às que decorrem da celebração de acordos e contratos a que se vinculam voluntariamente. A violação da lei e a resolução de conflitos em torno dos contratos assinados acarreta a possibilidade de resolução em Tribunal. Inclui-se também a prestação de contas ao Tribunal de Contas, órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas.
- iv. *Accountability* profissional. Respeita à prestação de contas aos pares ou a especialistas para avaliação da conduta e desempenho dos *accountees*. É, particularmente, relevante, quando as matérias são complexas do ponto de vista técnico e dificilmente acessíveis ao indivíduo comum.
- v. *Accountability social ou pública*. Refere-se à prestação direta de contas aos cidadãos, aos *media* e aos grupos de interesse (*accountability* para o exterior), sendo o resultado das crescentes exigências de cidadania democrática. O escrutínio popular implica a disponibilização de ampla informação sobre as matérias públicas, pelo que acresce a necessidade de transparência de atuação dos atores.

b. **Funções de *Accountability***. A *accountability* deve visar o cumprimento de diversas finalidades, ajudando a constituir uma base legítima de governação e uma relação de confiança dos cidadãos. Atribuem-se as seguintes funções ao exercício da prestação de contas e da responsabilização pelas mesmas:

- i. Função democrática ou de controlo. Resulta da necessidade de os políticos eleitos representarem a vontade dos cidadãos que os elegeram.
- ii. Função constitucional ou de garantia pelo respeito da lei. Visa evitar abusos na aplicação da lei e situações de corrupção.
- iii. Função de aprendizagem. Associada à procura de melhoria de desempenho.

## 1.2 DESENHO DE PESQUISA

Para atingir os objetivos propostos e responder às questões da investigação, escolhemos recorrer a um *design* de pesquisa de cariz qualitativo. Um desenho deste tipo não pressupõe a utilização de métodos de recolha de dados com medição numérica, estando associado, normalmente, a uma abordagem fundada na realidade concreta dos acontecimentos, os quais se procuram interpretar com o objetivo para a produção de teoria (Sampieri, Collabo e Lucio 2006, 5). Consideramos que esta será a estratégia metodológica mais adequada, tendo em conta as características da presente investigação. A orientação é notória no tipo de questões formuladas, concretamente, a questão de partida, uma pergunta de tipo “como” (“De que forma têm as PPP...?”), e questões subordinadas, de tipo “como” (“Que valor ou mérito têm revelado as PPP...?”; “Até que grau está a ser...?”) e “o quê?” (“Quais as diferenças...?”).

Uma abordagem qualitativa permite o conhecimento aprofundado da realidade, proporcionando um conhecimento mais holístico em torno dos fenómenos estudados e potenciando o alcance de toda uma riqueza interpretativa, que pode ficar à margem num estudo efetuado em extensão. Desta forma, em vez do enfoque em alguns aspetos particulares relacionados com os fenómenos a estudar, o que pretendemos é o seu conhecimento como um todo. A nossa abordagem ao estudo das PPP caracteriza-se por esta visão holística, ao dotar-se de flexibilidade e, embora definindo previamente e de forma genérica os enfoques de interesse, não se restringe a estes elementos de análise, incluindo outros que foram surgindo no decurso da pesquisa.

De forma global, a pesquisa tenta contribuir para o conhecimento científico pela verificação dos pressupostos teóricos já firmados (reforço ou rejeição), ao mesmo tempo que procura conhecer, de forma sistemática e aprofundada, outras matérias ainda por explorar do ponto de vista académico. Por isso, assume um carácter não só semi-indutivo, que combina a procura de desenvolvimento teórico fundado no conhecimento concreto e empírico com o teste de teorias, como semi-interpretativo, que não se limita a descrever a realidade dos comportamentos, analisando-os em busca de explicações e do seu significado.

Em suma, apesar de com uma incidência diferenciada, podemos afirmar que a pesquisa tem presentes tanto elementos de cariz exploratório e descritivo, como também características analíticas e explanatórias.

### 1.3 METODOLOGIA DE ESTUDO DE CASO

Para o desenvolvimento da pesquisa, escolhemos uma metodologia de estudo de caso com o recurso a múltiplos casos. De acordo com Yin (2010, 24),<sup>53</sup> como método de investigação empírica, o estudo de caso é particularmente adequado quando as investigações pretendem responder as questões relacionadas com a forma (“como?”) ou a razão (“porquê?”) dos fenómenos sociais acontecerem e é necessário realizar uma descrição ampla e profunda sobre os mesmos. Além disso, o autor considera que este método é defensável quando o investigador tem um baixo nível de controlo sobre os eventos que está a estudar e possui um enfoque que é voltado sobre acontecimentos contemporâneos (28).

No nosso estudo, os diversos estudos de caso são analisados individualmente e/ ou comparados. Isso significa que parte do trabalho empírico utiliza um *design* comparativo com recurso a dois casos. De acordo com Bryman (2008, 58), a técnica implica realizar o estudo de dois ou mais casos contrastantes através de métodos mais ou menos idênticos.

Enquanto Yin (1994, 14, 45; 2010, 41, 77) defende que o recurso a vários estudos de caso numa investigação não é mais do que uma variante do *design* de estudo de caso (que abrange também os estudos de um único caso), a tradição da Ciência Política, com autores como Lijphart (1971; 1975), Meckstroth (1975), Przeworski e Teune (1985) e Collier (1993), procura demarcar a diferença entre a metodologia de estudo de caso e do método comparativo. Estes autores argumentam que o método comparativo é mais robusto do que o estudo de caso, face a um propósito analítico que pretende retirar ilações de uma dada realidade.<sup>54</sup> Além disso, conforme refere Lijphart (1975, 159), a função do método comparativo é testar hipóteses, pelo que não deve ser confundido com a mera geração das mesmas e a utilização do raciocínio comparativo. Por isso, advoga a necessidade de uma criteriosa seleção dos casos, sendo os métodos mais utilizados o dos casos comparáveis (*most similar cases*) ou o dos casos contrastantes (*most different cases*) (veja-se, por exemplo: Lijphart 1971, 1975; Meckstroth 1975; Przeworski e Teune 1985).

Os defensores do método comparativo na Ciência Política consideram que a abordagem de estudo de caso possui diversas fragilidades, concretamente a ausência de rigor científico e a

---

<sup>53</sup> Outros autores apologistas do estudo de caso foram Campbell (1975), Eisenhardt (1999), Gerring (2004), Flyvbjerg (2006). Veja-se no seguimento do subcapítulo.

<sup>54</sup> Apesar disso, o método comparativo é considerado menos sólido pelos defensores dos estudos de grande n, dado que não permite recorrer à análise estatística. Com efeito, na sua aplicação, é usual encontrar um grande número de fatores explicativos para um reduzido número de casos, o que inviabiliza o recurso à mesma. Ainda assim, se os estudos com grandes amostras possibilitam a representatividade e a aplicação de técnicas de inferência causal, diminuem a comparabilidade dos casos. Como afirma Gerring, “Uma amostra grande com casos heterogêneos é provável que prove alguma coisa sobre nada ou nada sobre alguma coisa” (2001, 226). Desta forma, “apesar do constrangimento em lidar com mais variáveis do que casos, o método comparativo permite uma comparação sistemática pelo que, se utilizado apropriadamente, pode contribuir para avaliar explicações rivais” (Collier 1993, 106). O estudo através do método comparativo, bastante útil devido às limitações de tempo, energia e dinheiro que persistem, muitas vezes, nas investigações, pode ser encarado como uma primeira etapa, que precede uma análise estatística, ajudando a derivar as hipóteses a testar nesta segunda fase. Por outro lado, como reconhece Lijphart (1971, 685), mais vale um estudo intensivo bem feito a um pequeno número de casos, do que uma pesquisa superficial com recurso a análise estatística de muitos casos. Outros autores vieram argumentar em favor do método comparativo em diversas situações, como seja no caso de estudos que pretendem fazer uma forte análise contextual e de pendor interpretativo (Collier 1993, 111).

impossibilidade da generalização científica e do estabelecimento de relações causais (Yin 2010, 35-7).<sup>55</sup> Um crescente número de autores tem vindo, contudo, a prestar uma maior atenção ao *design* de estudo de caso, reconhecendo as suas potencialidades e defendendo a sua utilização crescente (como sejam: Campbell [1975], pioneiro a defender a mudança de opinião a respeito do estudo de caso; Yin [1994; 2010], já referido; Eisenhardt [1999], que refere a sua utilidade para a construção teórica; Gerring [2004], que salienta a possibilidade de testar hipóteses através do recurso a estudo de caso; e Flyvbjerg [2006]).

Desta forma, o fundamental para um bom *design* de estudo de caso é que este permita a realização de uma análise sistematizada dos fenómenos, capaz de contribuir para o desenvolvimento científico, ajudando a construir, ilustrar e validar a teoria. Assim, ainda que não possibilite efetuar uma generalização estatística, a metodologia de estudo de caso permite proceder a uma generalização teórica (Yin 2010, 61). Neste caso, uma teoria previamente existente é utilizada como padrão, com o qual são comparados os dados empíricos levantados. Quanto maior for o número de casos que apoiem a teoria, maior a capacidade de replicação e a validade.<sup>56</sup> As conclusões serão ainda mais sólidas se os casos apoiarem uma mesma teoria, mas não suportarem outra teoria rival.

Enquanto metodologia, o estudo de caso compreende uma lógica para a recolha e a análise de dados (Yin, 1994, 13); deverá existir um tratamento sistemático de recolha dos dados, orientado (ou não, no caso de pesquisas mais exploratórias) por um conjunto de proposições que orientam o investigador durante a realização da pesquisa.

A utilização desta metodologia compreende as seguintes etapas: (1) o desenvolvimento da teoria; (2) a seleção dos casos e a definição do protocolo de coleta de dados; (3) a condução de cada estudo de caso individual e a redação do seu relatório completo; (4) a extração das conclusões em relação aos casos e o relato de casos cruzados com a indicação da extensão da lógica da replicação (resultados que eram previstos para alguns casos, bem como os resultados previstos contrastantes (Yin 2010, 80-3).

No nosso caso em particular, a literatura fornece pistas importantes para a reflexão, possibilitando a construção de um modelo de análise que, ainda que sustentado por proposições

---

<sup>55</sup> Flyvbjerg (2006, 221) considera que a ideia em torno da limitação do estudo de caso para a produção científica decorre da existência de cinco mal-entendidos, concretamente os seguintes:

- (1) O conhecimento geral e teórico (independente do contexto) é mais valorizável do que o conhecimento concreto e prático (que depende do contexto);
- (2) Não se pode generalizar com base num caso individual; portanto, o estudo de caso não contribui para o desenvolvimento científico;
- (3) O estudo de caso é mais útil para gerar hipóteses, podendo consistir numa primeira fase do processo de pesquisa, enquanto os outros métodos são mais apropriados para o teste de hipóteses e a construção teórica;
- (4) O estudo de caso tem uma tendência de enviesamento nas conclusões (tendendo a favorecer a confirmação dos pressupostos do investigador);
- (5) É difícil sumarizar e desenvolver proposições gerais e teorias na base de estudos de caso específicos.

<sup>56</sup> Desta forma, a adoção de múltiplos casos de estudo permite a utilização da lógica da replicação, a qual é análoga à de múltiplas experiências. A escolha dos casos deve ser cuidadosa de modo a permitir: (a) produzir resultados similares (replicação literal) ou (b) produzir resultados contrastantes mas por razões previsíveis (replicação teórica). Se todos os casos terminam como o previsto na teoria, esta ganha um apoio substancial. Se forem contraditórios face às proposições iniciais da teoria, esta deve ser revista e novamente testada (Yin 2010, 78).



inspiradas na teoria, deve ser suficientemente aberto para permitir a inclusão de outros aspetos relevantes captados pela recolha dos dados. Por isso, consideramos a utilização desta metodologia adequada para o desenvolvimento da nossa pesquisa. O desenvolvimento da teoria foi apresentado na primeira parte desta tese, sendo sintetizada num modelo que serve de guia à restante pesquisa. A seleção dos casos de estudo e o protocolo de coleta de dados, com referência aos métodos utilizados, são apresentados nas secções seguintes. Na parte empírica, seguimos com a análise sistemática de cada caso de estudo, procedendo à comparação de dois deles. Esperemos que a discussão dos resultados possibilite proceder a alguma generalização teórica. Nas matérias mais exploratórias, esperamos que a procura de compreensão sobre o significado dos fenómenos permita o levantamento de novas hipóteses.

#### **1.4 SELEÇÃO DOS CASOS DE ESTUDO**

A escolha estudos de caso deve ser cuidada, de forma a permitir retirar toda a potencialidade dos dados. Na presente tese, tivemos em consideração as questões e objetivos da investigação, aquando a escolha dos casos individuais, e introduzimos uma vertente comparativa, onde a sistematização do trabalho empírico implicou a recolha da mesma informação nas unidades selecionadas.

Para a escolha dos casos a estudar, tivemos em consideração os seguintes fatores: o tipo de PPP; o setor de atividade; e o nível territorial da autoridade pública participante. O critério do tipo de PPP foi escolhido face à distinção fundamental entre PPP contratuais e colaborativas, sendo que, no nosso *design*, foram incluídas PPP de ambos os tipos. A adoção de PPP tem estado presente em diversos setores de atividades. Para cada modalidade de PPP, procurou-se identificar os vários setores em que são praticadas, denotando a não existência de uma total correspondência entre eles. Por último, considerámos ser pertinente o nível territorial da entidade pública que lançou a PPP, na medida que tal confere um impacto ao nível das políticas públicas que se pretende nacional, regional ou local.

Numa primeira fase da pesquisa, pretendemos analisar individualmente cada tipo de PPP, caracterizando as várias dinâmicas que são objeto de análise na tese. Neste sentido, escolhemos uma PPP de tipo contratual e outra de tipo colaborativo. Para cada modelo de PPP, foi escolhido um setor de atividade, atendendo a fatores que justificassem a escolha. Concretamente, pretendemos encontrar um setor que primasse pela sua relevância no domínio das PPP em Portugal, ao tipificar bem as características do modelo, ter um elevado número ou um forte impacto financeiro associado. Numa segunda fase, a intenção foi proceder à comparação dos dois tipos de PPP nas diversas vertentes de investigação. Neste caso, para garantir a comparação, tivemos que recorrer a estudos de caso que

tivessem algumas características semelhantes e outras distintivas. Concretamente, escolhemos PPP do mesmo nível territorial e do mesmo setor de atividade, opondo o tipo de PPP, isto é, a sua natureza contratual ou colaborativa.

Face às pretensões de análise, foram escolhidos quatro casos de estudo:

- Uma PPP de tipo contratual do setor dos transportes e de âmbito nacional;
- Uma PPP de tipo contratual do setor das águas, saneamento e resíduos e de âmbito local;
- Uma PPP de tipo colaborativo do setor do desenvolvimento e regeneração urbanos e de âmbito local (representa uma modalidade mais solta de colaboração interorganizacional público-privada);
- Uma PPP de tipo colaborativo do setor das águas, saneamento e resíduos e de âmbito local (representa uma PPP de tipo institucionalizado).

A PPP do setor dos transportes e a do setor do desenvolvimento e regeneração urbanos irão ser analisadas individualmente; as referentes ao setor das águas, saneamento e resíduos serão alvo de comparação. Os casos de estudo escolhidos foram a Concessão Grande Lisboa, a Parceria para a Regeneração Urbana (PRU) Bairro Padre Cruz e a Concessão à Águas de Cascais, S.A. (AdC) e a FAGAR – Faro, Gestão de Águas e Resíduos, E.M..

A Concessão Grande Lisboa é uma parceria de tipo contratual no setor das infraestruturas de transporte adjudicada pelo Estado Português. O contrato de concessão foi assinado no ano de 2007, depois de um longo período correspondente ao lançamento que contemplou a anulação do primeiro concurso e alterações no objeto da concessão. Apesar da construção da infraestrutura se ter concluído em 2010, a PPP foi já alvo de uma importante renegociação, a qual implicou a alteração do seu modelo de financiamento de um sistema de portagem real para o de pagamentos por disponibilidade. Face ao percurso da parceria, considerámos que seria pertinente analisá-la. Em causa está não só o percurso algo atribulado do período do concurso, mas também a realização de uma mudança contratual que trouxe um impacto profundo, suscetível de implicar uma mudança no VFM que deverá ter sustentado a decisão inicial de adjudicação.

A PRU Bairro Padre Cruz traduz um exemplo de parceria colaborativa do tipo mais informal. As PRU estão contempladas no Programa Operacional Regional de Lisboa (POR Lisboa) para o período de 2007-2013. Não se conhecem muitos exemplos deste tipo em Portugal. O caso em concreto está relacionado com a recuperação de um bairro crítico, envolvendo o realojamento em novos fogos, a criação de equipamentos sociais e a valorização pessoal e profissional dos habitantes locais, uma população social e economicamente carenciada. Escolhemos o caso de estudo, por um lado, com base

em algumas sugestões de técnicos associados ao POR Lisboa e às PRU e, por outro, por uma questão de acesso viável ao local geográfico e aos atores.

A Concessão da AdC é um exemplo de parceria contratual do setor das águas, saneamento e resíduos. O contrato de concessão foi assinado no ano de 2000, podendo ser referido nos vários relatórios de atividade uma melhoria (qualidade, diminuição dos desperdícios, tarifa paga pelo consumidor) face ao sistema anterior (Serviços Municipalizados). O caso foi escolhido entre o universo de municípios com concessões do serviço de distribuição de águas e tratamento de resíduos tendo em conta o critério da facilidade de acesso geográfico e aos atores locais.

A FAGAR constitui um exemplo de uma parceria colaborativa do tipo institucionalizado. Não existem muitas a operar no nosso país no setor das águas, saneamento e resíduos. Do universo de cerca de meia dúzia, identificado por Cruz e Marques (2012), escolhemos este caso após ausência de resposta da AGERE do município de Braga. Neste caso, a parceria foi realizada em 2005, tendo tido, até ao momento, um percurso algo atribulado (os níveis de desempenho e a sustentabilidade económico-financeira da empresa têm sido questionados, embora estejam a melhorar). Novamente, a facilidade de acesso geográfico e aos atores foi um critério importante na decisão de escolha do caso.

## **2 DADOS E SUA RECOLHA**

### **2.1 OS MÉTODOS DE RECOLHA DE DADOS**

O cariz da investigação implica a recolha de dados em profundidade para os casos selecionados. Desta forma, faremos uso de diversas técnicas de investigação de cariz qualitativo. Será, assim, possível efetuar uma triangulação dos dados recolhidos, ajudando a que informação relevante não fique de fora (McNabb 2008, 294).

De acordo com Yin (1994, 80), os dados dos estudos de caso podem ser gerados com base no recurso às seguintes técnicas de recolha: documentação; arquivos; entrevistas; observação direta; observação-participante; e artefatos. Do conjunto destas técnicas, iremos fazer uso da análise documental, que reúne como vantagens a precisão e a vasta cobertura (tempo e eventos), bem como da aplicação de entrevistas realizadas em intensidade, para conhecer a realidade e compreender os fenómenos a ela associados. Na medida que nos seja possível, faremos ainda uso de alguma observação direta, durante a realização de visitas ao local para a recolha dos dados.

A pesquisa documental consistirá numa grande variedade de documentos, desde regulamentos, legislação, relatórios, atas, audições públicas, notícias, contratos e acordos formais entre parceiros, entre outros. Esta recolha de dados deverá permitir fazer o trajeto de eventos

fundamentais associados a cada PPP estudada, identificar os atores intervenientes, as regras explícitas que regulam a sua interação, e identificar outros elementos caracterizadores, com duas finalidades:

- Fornecer a informação geral de referência para contextualizar cada caso;
- Permitir uma confrontação com os dados recolhidos através de outras técnicas.

As entrevistas serão individualizadas e realizadas em profundidade. Esperamos que os dados assim recolhidos tenham um contributo fundamental para a compreensão do funcionamento das PPP, já que possibilitam ir de encontro a informação que não é visível nos documentos escritos, como sejam as motivações e as perceções dos atores. Procuramos ir de encontro aos atores intervenientes nos casos a estudar, cuja referência foi encontrada através da informação obtida nos documentos e nos contactos preliminares de enquadramento para preparar a recolha dos dados ou durante a realização de outras entrevistas.

À medida que os atores foram sendo identificados, foram iniciados contactos formais para a realização de uma entrevista, podendo-se, em alguns casos, ter presente diretamente o interlocutor ou, noutros, deixar o mesmo ao critério das entidades contactadas (no Anexo VII), apresentamos a lista de entidades/ indivíduos a quem foi solicitada entrevista). No total dos estudos de caso, foram realizadas 28 entrevistas (num total de 22 entrevistados), face a algumas recusas durante o processo. Estas ocorreram, sobretudo, com parceiros privados na relação.

As entrevistas foram realizadas presencialmente, com recurso a um gravador, exceto nos casos em que os inquiridos se opuseram. Foi também referido que as entrevistas não seriam transcritas como anexo para a tese e aceite o compromisso de, quando a pedido dos entrevistados, não serem imputadas ou reveladas quaisquer das declarações proferidas, bem como o acesso às afirmações pelas quais seriam citados.

As entrevistas assumiram um carácter semiestruturado. Esta modalidade confere flexibilidade na recolha dos dados, possibilitando, por um lado, a abordagem de um conjunto de tópicos sem grandes limitações por parte do entrevistado, trabalhando-os na medida da sua disponibilidade e conhecimento, e por outro, introduzir outras matérias de interesse, inicialmente não previstas.

Para a realização das entrevistas, procedemos primeiramente à elaboração cuidadosa dos respetivos guiões de entrevista. Um guião de entrevista genérico e minimalista (pouco estruturado) (veja-se o Guião de Entrevista no Anexo VIII), com os principais tópicos a analisar, foi adaptado para cada interveniente. Deste modo, foi-se buscar ao *pool* geral de tópicos os pertinentes para o entrevistado, aos quais foram adicionadas questões de natureza mais concreta e específica e relacionadas com o caso de estudo ou o interveniente, em particular. Para este efeito, socorremo-nos

dos dados obtidos da análise documental prévia ou fornecidos em entrevistas anteriores. Foi, possível, desta forma, confrontar os entrevistados com os dados publicados ou com declarações de outros intervenientes, algo que releva, sobretudo, pela divergência de opiniões dos atores em vários dos temas abordados.

## **2.2 ANÁLISE DOS DADOS**

### **2.2.1 FASES DE ANÁLISE DOS DADOS**

O processo de recolha dos dados será guiado por uma procura de sistematização na análise, o que se traduz no prosseguimento de um conjunto de etapas após a seleção dos casos a estudar. Deste modo, começaremos por um trabalho preliminar de exploração dos casos, que consistirá em contactos iniciais, com recolha de alguma informação fundamental em documentos e conversas informais, para a preparação da recolha sistemática dos dados. Nesta primeira fase, é efetuada apenas uma análise breve dos dados.

Numa segunda fase, procedemos à análise em profundidade dos todos os documentos relevantes que deverão permitir identificar os atores e os factos pertinentes e fazer a preparação dos guiões de entrevista. Uma ficha de recolha dos dados para cada caso de estudo será preparada (veja-se o Anexo IX com o *layout* da ficha) e alimentada com os dados recolhidos na análise documental. Nesta ficha, foram definidas *a priori* algumas categorias genéricas, deixando em aberto a possibilidade de inclusão posterior de novas categorias e subcategorias que venham a ser encontradas. O processo é dinâmico e multifásico, refletindo a abordagem semi-indutiva da pesquisa realizada. Este trabalho auxiliará no processo de preparação dos guiões de entrevista que seguirão a lógica apresentada anteriormente.

Durante o processo de realização das entrevistas em profundidade, poderemos chegar as novas fontes documentais ou identificar novos atores para entrevistar. Pode-se dar também o caso que o conhecimento de novos factos leve a questionar os mesmos entrevistados, permitindo esclarecer algumas situações. Numa terceira fase de análise, será necessário proceder à análise dos dados recolhidos nas entrevistas (e, eventualmente, novos documentos a que se tenha acesso). Os dados são novamente organizados em torno de categorias, as quais, na perspetiva dinâmica que já referimos, podem ir sendo redefinidas e reorganizadas, assim como também os dados que compreendem.

Por último, torna-se necessário voltar a refletir sobre todos os dados recolhidos e verificar a sistematização da informação. Esta pode, então, ser utilizada para produzir as conclusões relativas aos casos individuais. Numa fase posterior, podemos efetuar o seu cruzamento e comparação. Por último, o conhecimento gerado é canalizado para responder às questões de investigação.

### 2.2.2 SISTEMATIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO: CODIFICAÇÃO

A análise dos dados recolhidos foi feita com o recurso a uma codificação, embora, como já referimos, as categorias e subcategorias não estivessem todas definidas à partida. Para a definição das categorias iniciais, recorreremos ao nosso referencial teórico, onde os principais conceitos se encontram definidos.

A matriz de codificação inicial foi produzida, no seguimento, com referência às dimensões e categorias identificadas (Anexo X). Para cada caso de estudo, a matriz inicial foi usada, complementada com as novas categorias e subcategorias identificadas e alimentada com os dados recolhidos. Para o efeito, recorreremos, em parte, ao auxílio de uma ferramenta informática para análise de conteúdo, concretamente o *MaxQda*. O recurso ao *software* não terá, no entanto, mais pretensões do que a de ajudar na sistematização da informação relevante. Não será usado para produzir qualquer tipo de análise quantitativa porque esta não se compadece com a natureza do trabalho. Deste modo, o *MaxQda* será usado como complemento de uma codificação manual dos dados, pelas principais dimensões, de modo a evitar a excessiva segmentação da informação que não permita vislumbrar toda a riqueza e relação entre os fenómenos estudados.

## **PARTE III – PARTE EMPÍRICA**





# 1 AS PPP EM PORTUGAL

## 1.1 INTRODUÇÃO

Em Portugal, o conceito de PPP está fortemente associado ao entendimento que as considera como relações contratuais de longo-prazo. Este entendimento aparece estritamente ligado ao conceito de PPP consagrado no ordenamento jurídico português (que abordaremos seguidamente), o qual, contudo, não pretende retratar todo o universo e a riqueza de modalidades de PPP existentes no nosso país. Deste modo, existem também parcerias de tipo colaborativo, embora não conotadas usualmente com o conceito, como é o caso das empresas de capitais maioritariamente públicos (PPP institucionais). Por outro lado, reconhece-se que as PPP (tanto contratuais, como colaborativas) podem ser tanto celebradas, ao nível nacional pelo Estado e por outras entidades públicas estaduais, como pelas Regiões e pelos municípios portugueses.

Face a isto, a identificação do universo das PPP em Portugal torna-se uma tarefa difícil de prosseguir. O Gabinete de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado, Parcerias Público-Privadas e Concessões (GASEPC), substituído nesta tarefa, recentemente, pela Unidade Técnica de Acompanhamento das PPP (UTAP), tem acompanhado o universo de PPP celebradas pelo Estado português (no âmbito da sua definição legal) e as concessões num conjunto de áreas setoriais estratégicas (sobre o universo das PPP acompanhado pelo GASEPC, veja-se o Anexo XI). No entanto, a totalidade da realidade da Administração Local Autárquica é grandemente desconhecida, dada à ausência de preocupação em agregar a informação.

Com o impacto financeiro que as PPP têm vindo a demonstrar para as contas públicas, tal situação pode vir a tornar-se um problema, dado que, como referem Cruz e Marques (2012, 75), os municípios têm recorrido de forma muito significativa ao recurso às PPP, quer de tipo institucional, como contratual, desde o final dos anos 90. Desta forma, “o balanço ou o “buraco”, pode também ser mais negativo. Não é, no entanto, fácil de determinar e julga-se mesmo que ninguém sabe com rigor qual será a sua dimensão” (170).<sup>57</sup>

O Estado português começou a adotar o instrumento das PPP contratuais no decurso da segunda metade da década de 1990. Num cenário de restrição do défice orçamental por imposição da Comunidade Europeia, a promoção de grandes obras públicas e serviços de interesse económico geral enfatizou a necessidade de formas de colaboração que possibilitassem a obtenção de financiamento junto do setor privado. Considera-se, como o primeiro grande exemplo de PPP em Portugal, a

---

<sup>57</sup> Cruz e Marques estimam que existem cerca de 50 empresas mistas em Portugal, das quais 40 serão de capitais maioritariamente públicos (2012, 174).

promoção da construção da Ponte Vasco da Gama, numa PPP, que abrangia também a exploração da Ponte 25 de Abril através de contrato de concessão com a Lusoponte (Azevedo 2008, 237). Apesar disso, as concessões, cuja modalidade contratual aparece muito presente nas PPP, não são uma realidade recente entre nós.<sup>58</sup> Surgem no final do século XIX, muito associadas à construção de infraestruturas públicas. A primeira concessão, segundo Cabral (2009, 135) e Castelos e Melo (2008, 343), consistiu na exploração das comunicações telefónicas com a *Edison Gower Bell* em 1882.

Portugal aderiu entusiasticamente à ideia, tendo vindo, desde então, a introduzir as PPP como instrumento de promoção das políticas públicas. Segundo a *PricewaterhouseCoopers* (PWC) (*apud* OCDE 2008, 30), o país tinha mesmo, em 2005, o maior rácio de investimento em PPP face ao PIB (os encargos públicos ascendiam a 1,2% do PIB), superior ao do Reino Unido, considerado como o caso mais emblemático de adoção das PPP pelos governos.<sup>59</sup>

As PPP reuniam, então, o consenso político dos partidos. Foram realizadas por vários governos liderados por diferentes partidos, embora com ênfase e objetivos diferentes, consoante a sua orientação política (Monteiro 2005, 73). Para Moreno (2010, 102), existiu uma certa obsessão e mesmo um deslumbramento por este tipo de instrumento, o que se explica “mais por razões óbvias de restrições orçamentais do que por motivos de eficiência ou de valor acrescentado”<sup>60</sup> e por “ser novidade e estar na moda lá fora”, levando “à importação apressada e sem o adequado estudo desta nova figura”.

---

<sup>58</sup> Deste modo, poder-se-ia pensar que as PPP constituiriam não mais do que uma “roupagem nova” para designar uma realidade antiga. No entanto, segundo refere Azevedo (2008, 321), foram introduzidas nas PPP elementos singulares e inovadores de carácter substantivo no que se refere ao tipo de intervenção do parceiro privado, concretamente ao nível do modelo de partilha de riscos e de financiamento. Segundo a autora, as concessões tradicionais preconizavam a exploração da atividade pública por “conta e risco” do operador privado, que assumia a totalidade dos riscos da procura. No entanto, nas concessões PPP, a repartição dos riscos deve procurar uma otimização, o que significa que, em alguns casos, poderá não existir transferência do risco da procura, na totalidade ou em parte (366). Outra variação surgida foi o facto de a remuneração nem sempre se efetuar através de taxas a cobrar ao utilizador, como bem demonstra o caso das autoestradas SCUT. O GASEPC tem adotado esta distinção no trabalho de acompanhamento que efetua ao universo das concessões e das PPP. Pelo contrário, Cruz e Marques (2012, 34) defendem que, em rigor, as concessões são uma forma de PPP. Afirmando: “Não é pelo facto de o projeto desenvolvido em regime de concessão (e.g. as barragens) não requerer uma compensação do Estado, como acontece com a maioria das concessões rodoviárias, ou uma comparticipação de investimento, que deixa de ser uma forma de PPP”.

<sup>59</sup> A dimensão do setor das PPP em Portugal tem sido amplamente debatida no contexto público. Quando a Comissão Parlamentar de Inquérito às PPP rodoviárias iniciou funções, era evidente um certo desconhecimento sobre o real significado do setor para o país, face à existência de dados contraditórios. Por exemplo, os dados que atribuem a Portugal a liderança da realização das PPP podem ser confrontados com os do Banco Europeu de Investimento (BEI). No Relatório de 2010, sob responsabilidade de Andreas Kappeler e Mathieu Nemoz (2010, 8), observa-se que Portugal não lidera em número (3,1%), no contexto europeu, sendo superado, em larga escala, pelo Reino Unido (67,1%), a que se segue a Espanha (10,1%), a França (5,4%) e a Alemanha (4,9%). Ainda assim, é preciso notar que os autores só trabalham com PPP com valor de investimento superior a 5 milhões de Euro e que reconhecem a dificuldade de criar uma base de dados internacional sobre PPP na Europa, já que os dados são ainda pobres e incompletos (5-6). Na prática, existe uma diferença fundamental do posicionamento de Portugal no que se refere ao número de PPP e ao impacto financeiro que estas têm no PIB. A inversão pode ser observada de imediato ao considerar o valor dos projetos em percentagem: o peso do Reino Unido desce para 52,5%, ainda que mantenha, de longe, a sua liderança no *ranking* europeu, enquanto Portugal sobe para terceiro lugar com 7% (8). Também é possível observar, neste relatório, a maior propensão dos países europeus, exceto o Reino Unido, para realizar projetos de infraestruturas de transportes rodoviários. Naquele país, existe uma composição mais diversificada dos setores das PPP, ainda que tenha iniciado o recurso ao instrumento também por esta área. Estes dados estão em sintonia face ao aparecimento mais tardio das PPP nos restantes países europeus, ficando por comprovar o alastramento de forma mais significativa a outras áreas com a evolução do tempo (11-2).

<sup>60</sup> Para Sarmento (2010), a decisão de enveredar por projetos PPP baseada fundamentalmente por questões orçamentais é um erro. O autor sustenta a avaliação do VFM com o apuramento do comparador público, antes do lançamento do concurso, deve estar na base da decisão pública. Sempre que a proposta PPP, em comparação com o PSC, determine a solução pública como mais vantajosa, não se deve avançar com o projeto de PPP, mesmo que a alternativa seja a ausência de bem ou serviço para o cidadão. “Quanto maior o constrangimento fiscal, mais importante esta precondição [que o parceiro público tenha decidido avançar com a PPP antes de aferir o PSC] se torna. Se a decisão governamental de aceitar o projeto depender apenas de colocar fora o défice orçamental anual, o *value for money* não desempenhará qualquer papel no processo. O facto de o projeto ser desenvolvido por um consórcio privado não garante que será mais eficiente que se desenvolvido pelo setor público” (12).

Passados alguns anos, o consenso geral em torno das PPP deu lugar a uma visão fortemente negativa à medida que mais informação e a avaliação do impacto da sua implementação trouxeram a público factos desfavoráveis, alertando para os riscos e os elevados encargos financeiros assumidos pelo Estado. Conforme afirma Moreno (2010, 46), os sucessivos governos começaram a ser alvo de crítica e de múltiplas acusações de falta de transparência das PPP em matéria orçamental. À falta de elucidação da metodologia de cálculo dos encargos, acrescia a constatação de que não eram contemplados todos os encargos dos projetos e os acordos de reequilíbrio financeiro das PPP. O anterior alerta de Monteiro (2005, 74) para o impacto fiscal de longo-prazo das PPP, a inadequação do tradicional Orçamento de Estado anual para contabilizar e a existência de uma alocação dos riscos não ótima e tendente a favorecer as concessionárias pareceu ficar ignorado.

No que se refere aos municípios, a realidade das PPP é marcada por uma maior diversidade do que na Administração Central. É possível encontrar PPP de tipo contratual (mediante a utilização da figura da concessão), empresas de capitais mistos onde o município detém parte maior do capital e do controlo da empresa (PPP institucional) e a participação no capital de empresas privadas (até 49%). Podem referir-se, como exemplos, a construção de escolas e lares ou creches, piscinas, parques de estacionamento, distribuição de água, saneamento e resíduos, transportes municipais, desenvolvimento e regeneração urbanos, entre outros (veja-se: Cruz e Marques 2012, 172-3).

De acordo com Cruz e Marques (2012, 172-6), o crescimento de empresas municipais registou-se em passo acelerado desde 1998, e, apesar, da exigência da realização de um estudo de viabilidade económico-financeira, muitas encontram-se em má situação face às derrapagens dos custos e à falta de sustentabilidade. As PPP contratuais municipais sofrem dos mesmos problemas do que as PPP de nível central, agravados pelo facto de o conhecimento técnico ser inferior (falta de estudos preliminares, comparador público, viabilidade económica da concessão, inadequada partilha do risco e deficiência no procedimento concursal e acompanhamento da gestão do contrato deficiente).

## **1.2 ENQUADRAMENTO LEGAL**

Em Portugal, a celebração das PPP precede a elaboração do seu enquadramento jurídico, motivo pelo qual tinham uma forte base negocial, alicerçando-se na legislação sobre contratos públicos, e culminando na elaboração de diplomas específicos para cada projeto (Cabral 2009, 135-8). O enquadramento legal geral das PPP foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril (com as alterações produzidas pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de julho). Azevedo (2008, 272) caracterizou o regime encontrado como uma “hábil solução de compromisso traduzida na criação de um conjunto de normas gerais circunscritas ao essencial da disciplina a instituir, que funcionam como

um “regime de cúpula”, passível de ser complementado por regimes setoriais”. Desta forma, procurou-se garantir que este fosse dotado da flexibilidade suficiente para permitir abranger situações diversas e inovadoras.<sup>61</sup>

O regime foi recentemente revisto, face à necessidade de modificação do âmbito da sua aplicação e do seu melhor acompanhamento pelo Ministério das Finanças, sendo aprovado o Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio (novo regime jurídico das PPP – NRJPPP), que revogou o anterior e entrou em vigor a 1 de julho. O novo diploma institui as regras relativas à constituição e ao acompanhamento das PPP, dando particular relevância à comportabilidade orçamental, possuindo maior incidência de medidas destinadas à promoção da transparência e criando uma Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos.

O conceito legal de PPP mantém-se no essencial, sendo estas definidas como uma forma contratual, onde as entidades privadas se obrigam perante uma de tipo público, de forma duradoura e em troca de uma contrapartida, a desenvolver uma atividade para satisfação de uma necessidade coletiva, sendo responsáveis, em todo ou parte, pelo investimento, financiamento, exploração e riscos associados à mesma (n.º 1 do art.º 2 do Decreto-Lei n.º 111/2012). O papel de parceiro público pode ser desempenhado pelo Estado, outras entidades públicas estaduais, os fundos e serviços autónomos, as empresas públicas (situação não prevista no diploma anterior)<sup>62</sup> e outras entidades por elas constituídas. As empresas públicas, cooperativas ou instituições privadas sem fins lucrativos podem constar como parceiro privado da PPP (n.ºs 2 e 3 do art.º 2).

A regulação da relação entre os parceiros faz-se com recurso ao contrato. A solução encontrada pelo legislador foi a de admitir a utilização dos contratos já previamente existentes na legislação portuguesa, nomeadamente os de concessão ou subconcessão (obras e serviços públicos), de fornecimento contínuo, de prestação de serviços, de gestão ou de colaboração (este último no caso de infraestruturas previamente existentes e pertencentes ao parceiro privado) (n.º 4 do art.º 2).<sup>63</sup> Ficam excluídas deste enquadramento legal outras situações como: (a) todas as parcerias que envolvam, cumulativamente, um encargo bruto para o Estado (durante todo o período da parceria) inferior a 10 milhões de Euro e um investimento inferior a 25 milhões de Euro; (b) as concessões de sistemas multimunicipais de abastecimento de água, saneamento e resíduos; (c) as concessões atribuídas pelo

---

<sup>61</sup> Com o novo regime jurídico das PPP, o diploma de enquadramento geral prevalece sobre quaisquer outras normas, gerais ou específicas, que se apliquem às parcerias (art.º 3 do Decreto-Lei n.º 111/2012), excluindo-se a cláusula do Decreto-Lei n.º 141/2006 (art.º 3, n.º 2) que permitia a criação de regimes setoriais específicos, caso se justificasse, que complementassem este regime geral. A situação reflete uma mudança na intenção do legislador, ao pretender criar uniformização das PPP, em vez de um regime de “cúpula” para as mesmas.

<sup>62</sup> As empresas públicas com carácter comercial ou industrial, quando se verifiquem cumulativamente as condições constantes no art.º 24 (não inclusão nas contas consolidadas do setor público administrativo; não subsídio pelo Estado, direta ou indiretamente; não financiamento da parceria pelo Estado, de forma direta ou indireta, ou prestação de garantias pelo mesmo; custos não suscetíveis de afetar o montante da dívida pública), não ficam abrangidas pelo regime das PPP.

<sup>63</sup> Deste modo, destaca-se a importância da legislação sobre a matéria para a celebração das PPP, em especial, o Código dos Contratos Públicos (Decreto-Lei n.º 18/2008) e o Código do Procedimento Administrativo (instituído pelo Decreto-Lei n.º 442/91 e revisto posteriormente por diversos diplomas).

Estado a entidades de natureza pública ou de capitais públicos, através de diploma próprio (conforme o n.º 5 do art.º 2).<sup>64</sup>

Para alcançar os fins almejados – “a economia e o acréscimo de eficiência na afetação de recursos públicos face a outros modelos de contratação pública, bem como a melhoria qualitativa e quantitativa do serviço” (art.º 4) –, as PPP envolvem uma combinação de: (a) acompanhamento, avaliação e controlo da execução do projeto de parceria pelo parceiro público, de modo a garantir o interesse público; e (b) gestão e exercício da atividade contratada pela entidade privada, à qual deve pertencer, pelo menos em parte, o seu financiamento (art.º 5).

A opção pela realização da PPP deve decorrer da existência de vantagens face a outras alternativas para a provisão dos bens ou serviços em causa, avaliada nos termos do n.º 2 do art.º 19 da Lei do Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto). Os parceiros privados devem ter uma remuneração adequada face ao investimento realizado e ao nível dos riscos assumidos (alínea a) do n.º 1 do art.º 6). Estabelece o mesmo número do Decreto-Lei n.º 111/2012 (mantendo e reforçando o previsto no diploma anterior) que o lançamento e a adjudicação das parcerias pressupõem entre outros aspetos: (1) a existência de uma avaliação da comportabilidade orçamental dos encargos gerados, tendo por base a previsão das receitas e despesas associadas, estimadas a partir de análises sensíveis a variações de procura e do cenário macroeconómico; (2) o cumprimento das normas relativas à programação financeira plurianual; (3) a obtenção prévia de todas as autorizações, licenças e pareceres administrativos exigidos para o desenvolvimento da PPP, como os de tipo ambiental e urbanístico; (4) uma clara enunciação dos objetivos da parceria, especificando os resultados pretendidos; (5) a adequação do prazo da parceria às características e às necessidades de cada projeto; (6) a conceção de estruturas contratuais que evitem a probabilidade de modificações unilaterais dos contratos pelo parceiro público ou outras circunstâncias que potenciem a realização de acordos de reequilíbrio financeiro; e (7) a identificação discriminada e detalhada dos riscos de cada parceiro, assim como uma adequada distribuição dos mesmos. A partilha dos riscos deve respeitar o princípio relativo à capacidade de cada parceiro para gerir cada tipo de risco, pretendendo-se uma efetiva transferência de riscos do setor público para o privado (art.º 7).

Na fase prévia à decisão de enveredar pela PPP, um serviço que pretenda lançar a parceria deve apresentar ao ministro responsável uma proposta devidamente fundamentada. A identificação de uma necessidade pública a suprir e a decisão de avançar com o lançamento da proposta de PPP é feita pelo ministro setorial correspondente. A preparação da PPP passa pela notificação do ministro das

---

<sup>64</sup> Este número do artigo foi substancialmente revisto. O setor das águas, saneamento e resíduos não era alvo de referência explícita, sendo só no Relatório sobre as PPP e as Concessões da DGTf de 2011, que é excluído, pela primeira vez do universo de análise (isto no que se refere às concessões estaduais, já que as de nível local nunca foram contempladas na análise desta Direção-Geral) (veja-se: DGTf 2011). Da mesma forma, o mesmo artigo no Decreto-Lei n.º 86/2003 não mencionava o caso de outras concessões a entidades públicas previstas em diploma próprio.

Finanças e a posterior constituição de uma equipa de projeto (no diploma anterior, a Comissão de Acompanhamento), composta por cinco a sete membros efetivos e dois a quatro suplentes (alguns designados diretamente pelo ministro e os restantes pelo Coordenador da Unidade Técnica; veja-se o n.º 2 do art.º 9 e o n.º 3 do art.º 10), a qual fica responsável por desenvolver os trabalhos preparatórios para o lançamento do concurso (elaboração e a justificação do modelo a adotar e o estudo económico-financeiro, demonstrar a comportabilidade do projeto, entre outros) (art.º 12). Neste processo, cabe aos serviços do Ministério que apresenta a proposta para a PPP (ou a entidade que assume a qualidade de parceiro público) definir as especificações técnicas a incluir nas peças do procedimento público, assim como colaborar ativamente com a equipa de projeto na elaboração dos documentos técnicos necessários ao suporte deste procedimento (art.º 11). Se a equipa de projeto concluir, no âmbito dos trabalhos de preparação da parceria, pela existência de um modelo de contratação com vantagens para o setor público que não a PPP, pode recomendar ao governo a utilização do último (art.º 13).

A equipa de projeto submete à consideração dos ministros das Finanças e da tutela setorial um relatório fundamentado com uma proposta de decisão, sobre o qual deve recair uma tomada de posição dos mesmos com relação à aprovação final do lançamento da parceria. Neste caso, procede-se ao lançamento por despacho conjunto dos ministros com inclusão de: (1) o programa do procedimento; (2) o caderno de encargos; (3) a composição do júri do procedimento; (4) a análise das opções que determinam a configuração do projeto; (5) a sua descrição e do seu modo de financiamento; (6) a demonstração do interesse público; (7) a justificação pelo modelo de parceria; (8) a demonstração da comportabilidade e do impacto dos encargos e riscos decorrentes da parceria em função da programação financeira plurianual; (9) a declaração de impacto ambiental, quando exigida (art.º 14º do NRJPPP).

A avaliação quantitativa dos encargos previstos com a parceria para o participante público, dos potenciais riscos decorrentes para o mesmo e do mérito das propostas apresentadas é efetuada pelo Júri do Procedimento (anteriormente existia uma Comissão de Avaliação das Propostas que desempenhava esta função), designado por despacho conjunto do Ministro das Finanças e da tutela setorial e composto por cinco a sete membros (três a cinco são efetivos, dos quais um preside ao júri, e dois são suplentes), alguns indicados pelo ministro da tutela e os restantes, entre os quais o presidente, pelo Coordenador da Unidade Técnica (art.º 17). De acordo com Cabral (2009, 186), a fase pré-adjudicatória do procedimento de lançamento das PPP é marcada pelo chamado *diálogo concorrencial*, constituído por diversas etapas onde: (a) as candidaturas são apresentadas pelos candidatos e procede-se à sua avaliação; (b) os candidatos qualificados na fase anterior entram em diálogo e apresentam soluções técnicas ao júri; e (c) as propostas são analisadas para proceder à adjudicação.

A decisão de contratar pertence aos ministros das Finanças e da tutela setorial, no caso de parcerias da iniciativa do Estado, de entidades públicas estatais e de fundos e serviços autónomos, e ao respetivo órgão de gestão (observadas as condições aprovadas no despacho conjunto dos ministros das Finanças e da tutela), no caso das empresas públicas ou outras entidades públicas constituídas pelas primeiras três referenciadas (art.º 16). O júri do procedimento apresenta um relatório, com base na informação recolhida e no diálogo concorrencial, que é apreciado pelos ministros das Finanças e da tutela (art.º 17, n.º 8). A adjudicação é feita por despacho conjunto (art.º 18), reservando-se o parceiro público o direito de não proceder à adjudicação e cancelar o procedimento, caso os resultados das propostas e das negociações com os potenciais parceiros privados não sejam considerados satisfatórios. Na fase inicial da execução do contrato, poderá, eventualmente, ser definida uma comissão de acompanhamento para a parceria por decisão conjunta dos ministros da tutela e das Finanças (art.º 19).

A alteração do contrato celebrado é possível quando se verificarem factos suscetíveis de fundamentar a renegociação, seja por motivos de alteração na partilha de benefícios, necessidades de reposição do equilíbrio financeiro ou outros. No caso de pedidos unilaterais por parte do parceiro público que possam suscitar um pedido de reequilíbrio financeiro, este deve estimar os efeitos financeiros decorrentes dessa situação e verificar a respetiva comportabilidade (art.º 20) Os motivos que fundamentam o início do processo negocial e os objetivos a alcançar devem ser apresentados na proposta do parceiro público ao membro do governo responsável pela tutela setorial. Em caso de entendimento positivo, este deve dar a indicação para o início do processo negocial, notificando o ministro das Finanças, a fim de se proceder à constituição da comissão de negociação com membros designados pelo primeiro e os restantes pela Unidade Técnica (art.º 21, n.ºs 1 e 2).

A comissão de negociação representa o parceiro público no processo negocial com o parceiro privado e procurará alcançar soluções e medidas consentâneas com a defesa do interesse público (art.º 22). A comissão será responsável pela apresentação de um relatório com uma proposta de decisão, nele apresentando os elementos relativos à descrição do projeto alterado da parceria, ao cálculo dos encargos para o Estado e à sua comportabilidade, à avaliação dos potenciais riscos envolvidos e à demonstração do interesse público. O relatório será alvo de apreciação superior pelos ministros das Finanças e da tutela (art.º 23).

Com o Decreto-Lei n.º 111/2012, e sem prejuízo das competências atribuídas a outras entidades (ainda que estas venham ser diminuídas), cabe à UTAP fazer o acompanhamento global e dar apoio técnico ao governo em matéria das parcerias (desenvolvimento, execução e

acompanhamento dos processos associados às PPP – art.º 30, n.º 1).<sup>65</sup> A criação da UTAP procura, desde modo, combater a dispersão de intervenientes públicos, no processo de lançamento, gestão e controlo das PPP, visando constituir uma fonte de conhecimento técnico especializado, que permita ao Estado evitar o recurso a consultoria externa e reforçar o controlo com os encargos com as PPP (UTAPa 2013, 6).

A Unidade Técnica é constituída como uma entidade administrativa dotada de autonomia administrativa, funcionando na dependência direta do ministro das Finanças (art.º 34). É responsável pelo acompanhamento das PPP nas matérias económico-financeiras, procedendo ao registo dos encargos estimados e elaborando, com base nestes, os relatórios trimestrais a submeter à apreciação do ministro das Finanças. Deve assegurar também o acesso da Direção Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) e da Direção-Geral do Orçamento (DGO) em tempo real à base de dados relativa aos encargos com as parcerias (art.º 26). A UTAP presta o seu apoio em moldes semelhantes às que a Parública e o GASEPC anteriormente à aprovação do novo regime das PPP. De forma sintética, e como foi sendo referido anteriormente, o seu papel processa-se na fase de lançamento (estudar e preparar os processos, designar e integrar membros para as equipas de projeto e para o júri de procedimento), de gestão (possibilidade de equipas de acompanhamento inicial dos projetos e integrar as comissões de renegociação das PPP) e de acompanhamento global (compilar e disponibilizar dados relativos à situação económico-financeira de cada PPP e apresentar estudos e projeções sobre os encargos públicos delas decorrentes).

O diploma institui também a impossibilidade de qualquer prestador de serviços ao parceiro público ou à Unidade Técnica (no âmbito da preparação, avaliação, acompanhamento ou renegociação de uma dada parceria) poder prestar assessoria ao parceiro privado ou a qualquer entidade que se apresente como concorrente ou financiadora do projeto de PPP (art.º 43).

## **2 ESTUDO DE CASO: CONCESSÃO GRANDE LISBOA**

### **2.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES: AS PPP DO SETOR DOS TRANSPORTES RODOVIÁRIOS**

O setor dos transportes agrega a maior parte do investimento realizado em PPP, no nosso país. De acordo com Cruz e Marques (2012, 81-2), o crescimento exponencial das autoestradas em Portugal (o rácio de crescimento entre 1990 e 2007 foi de 726,9%, só superado, na Europa a 27, pela Irlanda, com 934,6%) foi motivado, essencialmente, por preocupações de equidade regional e de

---

<sup>65</sup> Para um enunciado mais detalhado sobre a missão e as atribuições da Unidade Técnica, veja-se o artigo 35 do Decreto-Lei n.º 111/2012.



redução da sinistralidade rodoviária. Deste modo, o modelo de financiamento do setor e a sua sustentabilidade foram relegados das considerações dos decisores que viram, nas PPP, uma forma célere de alcançar o objetivo de promoção de uma rede viária extensa.

Do universo das PPP do setor dos transportes rodoviários fazem parte 23 parcerias: 16 em fase de exploração e sete em construção.<sup>66</sup> O contrato de concessão relativo à conceção, construção, financiamento e exploração (DBFO) da Ponte Vasco da Gama é apontado como o exemplo pioneiro das PPP, em Portugal. O início do funcionamento da PPP (incluindo também a exploração da Ponte 25 de Abril), atribuída à Lusoponte, teve lugar em 1995. Desde a sua celebração, o contrato inicial já foi alvo de diversas renegociações, as quais, na opinião de Cruz e Marques (2012, 89), demonstram um caso em que o parceiro privado se conseguiu apropriar de valor, num contexto de negociação bilateral e sem competição. A Concessão Brisa, que abrange muitas das autoestradas transversais ao país (nomeadamente: A1, A2, A3, A4, A5, A6, A9, A10, A12, A13 e A14), foi originalmente celebrada em contrato de 1972 e alterada, posteriormente, por diversas vezes. A última revisão,<sup>67</sup> datada de 2008, consagra a partilha de benefícios entre o Estado e a empresa e a prorrogação do prazo da concessão até 2035 (DGTF 2009, 11).

O acolhimento da modalidade de PPP para a construção de novas infraestruturas rodoviárias foi forte, sendo o primeiro ímpeto notório entre os anos de 1999 a 2002, pelo lançamento e aprovação dos concursos relativos à atribuição das concessões das autoestradas do Norte, Oeste, Litoral Centro, SCUT da Beira Interior, SCUT da Costa da Prata, SCUT do Algarve, SCUT do Interior Norte, SCUT das Beiras Litoral e Alta, SCUT Norte Litoral e SCUT do Grande Porto.<sup>68</sup> Entre 2007 e 2010, volta-se a registar um novo impulso na aprovação de projetos rodoviários, com a celebração dos contratos respeitantes às autoestradas da Grande Lisboa, Douro Litoral, Douro Interior e Litoral Oeste – todas já em fase de exploração –, Transmontana, Túnel do Marão, Baixo Alentejo, Baixo Tejo, Algarve Litoral e Pinhal Interior – em fase de construção. A par do desenvolvimento da construção destas infraestruturas, foi lançada uma PPP com vista à criação de um sistema eletrónico para identificação dos veículos que transitam nestas vias (em 2009).

A realização das parcerias nos transportes rodoviários foi sustentada inicialmente em dois modelos: o de portagens reais (como é o caso das concessões Brisa, Oeste, Lusoponte, Litoral Centro ou Douro Litoral); e o das designadas SCUT, sem custos para os utilizadores. O ano de 2009 é marcado pelo início do processo de reconversão das autoestradas SCUT para o sistema de portagem a

<sup>66</sup> Em 17 de junho de 2013, através do Despacho n.º 7841-C/2013, o governo anuncia que rescindiu o contrato de concessão do Túnel do Marão, com justa causa, por motivo de incumprimento grave da concessionária (UTAP 2013b, 8). O universo de PPP dos transportes ficou reduzido a 22.

<sup>67</sup> As bases da concessão e a minuta do contrato foram publicados, respetivamente, através do Decreto-Lei n.º 247-C/2008 e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 198-B/2008.

<sup>68</sup> Num estudo sobre a importância da utilização do comparador público para apurar o VFM das PPP para o setor público, Sarmento (2010, 24) conclui que a decisão de enveredar pelas PPP rodoviárias de tipo SCUT (onde o PSC não foi utilizado) não se traduziu no melhor VFM. O autor estima que a escolha pela alternativa pública se traduziria numa poupança acentuada de custos (entre 2 e 3 mil milhões de Euro), ainda que o setor público fosse menos eficiente na produção.

pagar pelo utilizador, sendo os diplomas legais que a sustentam publicados em 2010 (GASEPC 2010, 6). A introdução da cobrança de portagens foi efetuada ao longo de 2010 e 2011, sendo, numa primeira fase, abrangidas as autoestradas da Costa de Prata, do Grande Porto e do Norte Litoral e, posteriormente, as do Interior Norte, da Beiras Litoral e Alta, da Beira Interior e do Algarve.

Em 2007, a responsabilidade pelo financiamento, conceção, construção, conservação, exploração e alargamento da rede rodoviária nacional passou a pertencer à EP – Estradas de Portugal, S.A., mediante a celebração de contrato de concessão, cujas bases foram aprovadas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 174-A/2007 (DGTF 2008, 7). O modelo de financiamento das autoestradas passa a revestir-se de maior complexidade, face ao aumento de diversidade nas modalidades contratuais. Quando o contrato da EP foi alterado em 2009, através do Decreto-Lei n.º 110/2009, introduziu-se o conceito de *disponibilidade*.<sup>69</sup> O Estado deixou também de assumir a posição de concedente direto em algumas concessões passando-as para a EP (Moreno 2010, 118). A celebração da nova vaga de contratos de PPP rodoviárias (Pinhal Interior, Douro Interior, Túnel do Marão, Transmontana, Litoral Oeste, Baixo Tejo, Baixo Alentejo e Algarve Litoral) traduz a adoção de um novo modelo de pagamentos, que abrange uma componente devida por disponibilização da via e outra de pagamento do serviço indexada ao tráfego existente (DGTF 2011, 18-9).

Nos Relatórios sobre as PPP de 2011 e 2012, a DGTF observa a evolução dos encargos gerados pelas parcerias rodoviárias. É notório o aumento significativo dos gastos, entre 2000 e 2011, sobretudo desde 2009.<sup>70</sup> O valor médio entre 2000 e 2006 foi de 136,57 milhões de Euro, mas em 2011 os encargos líquidos (isto é, deduzindo os proveitos gerados com as PPP) ascenderam a 1.521 milhões de Euro, mais 70% do que no ano anterior (897 milhões de Euro), e quase 30% acima das previsões efetuadas, respetivamente, em 2010 e 2011 (2011, 26-7; 2012, 22-3). O Gráfico 1 mostra que as projeções dos encargos e dos proveitos com as PPP rodoviárias até 2040 traduzem-se num encargo líquido total de 13.260 milhões de Euro para o Estado português (DGTF 2012, 31). Os anos de 2014 a 2022 representam o período de maior despesa pública a suportar para o Estado. As projeções apontam para o crescimento evolutivo dos proveitos com a cobrança de portagens até ao ano de 2025, altura em que se começa a observar algum decréscimo. A partir do segundo semestre de 2011, os relatórios do GASEPC evidenciam o registo de perdas de tráfego na generalidade das concessões, com especial incidência nas ex-SCUT, onde os decréscimos foram mais significativos (GASEPC 2011,

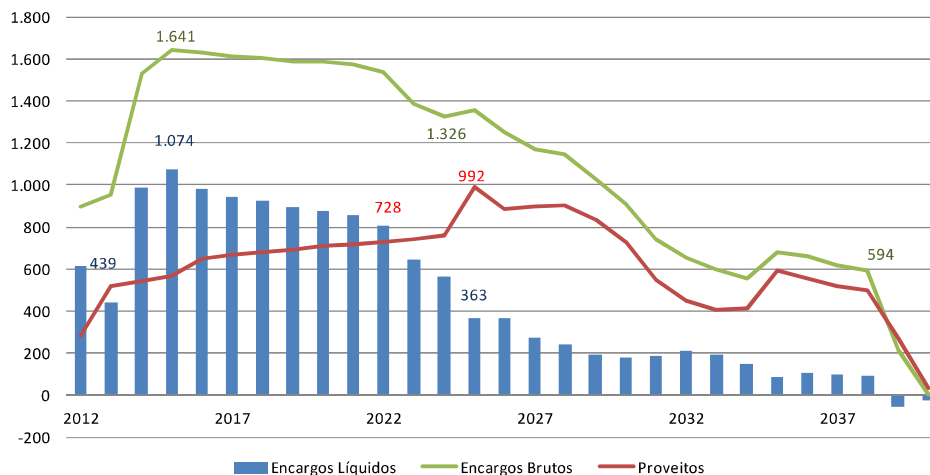
---

<sup>69</sup> O regime de disponibilidade significa que a EP fica com as receitas das portagens, pagando às concessionárias um valor pela disponibilização das vias, que reflete duas componentes: (1) a oferta (disponibilidade) e a qualidade do serviço prestado aos utentes (por exemplo, fazendo deduções por sinistralidade ou obras); e (2) a prestação do serviço de cobrança das portagens (DGTF 2012, 15-6).

<sup>70</sup> Ao analisar a evolução da despesa com as PPP do setor dos transportes, Marques e Silva (2008, 39) apontam a frequência da ocorrência de encargos adicionais para o Estado, motivados por: (a) a ausência da análise de impacto ambiental dentro do prazo; (b) as causas políticas; (c) as expropriações; (d) a fraca preparação técnica dos concursos; (e) a incapacidade de potenciar a aprendizagem através da experiência adquirida; (f) a insuficiência da organização dos serviços do Estado (sobre o assunto ver também: Cruz e Marques 2012, 42-4).

6; 2012a, 7; 2012b, 6, 2012c, 7; 2012d, 6; UTAP 2013a, 16; 2013b, 30). Esta evidência poderá afetar os valores projetados para os encargos e proveitos apresentados para as PPP.

**Gráfico 1 - Evolução dos fluxos financeiros futuros nas PPP rodoviárias (2012-2040)**



Fonte: DGTF (2012, 27).

Face às projeções efetuadas e ao que se tem vindo a demonstrar um encargo assinalável para o Estado, este tem vindo a procurar medidas que visem diminuir o seu esforço financeiro. Em outubro de 2011, é publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2011, que aprova o Plano Estratégico dos Transportes, para o período de 2011-2015. O plano consagra um conjunto de reformas estruturais, prevendo, entre outras medidas, a introdução de portagens reais nas ex-SCUT (reforço do valor das receitas através das cobranças aos utilizadores), cujo processo já se encontrava em seguimento, e a revisão dos contratos de subconcessão das autoestradas em construção, no que se refere à decisão dos troços a incluir (GASEPC 2012a, 6; DGTF 2012, 17-8). No seguimento das negociações com a *Troika*, os governantes portugueses comprometem-se a analisar e a reduzir os encargos gerados com as PPP, o que tem motivado a renegociação de grande parte dos contratos rodoviários presentemente em curso.

## 2.2 CONCESSÃO GRANDE LISBOA

### 2.2.1 PERCURSO DA PPP

O lançamento da concessão da autoestrada da Grande Lisboa pode ser inserido num cenário de procura de implementação do Plano Rodoviário Nacional (PRN). Deste modo, a referência ao IC16/IC30, que viria a constituir esta concessão, consta do Decreto-lei n.º 119-B/99, de 14 de abril de

1999, isto é, o diploma que consagra o alargamento do regime jurídico de enquadramento do lançamento dos concursos para a atribuição de um conjunto de autoestradas em regime de concessão.<sup>71</sup>

A definição dos troços a incluir na então concessão do IC16/IC30 e de quais estariam sujeitos ao pagamento de portagem viria a ser alvo de sucessivas revisões, conforme denotam os Decretos-Leis n.ºs 220-A/99, de 16 de junho, e 541/99, de 13 de dezembro. O primeiro concurso público internacional, lançado pelo Governo de António Guterres (ministros João Cravinho e Sousa Franco), nunca viria a ser adjudicado. Através do Despacho-Conjunto n.º 798/2002, de 23 de outubro, o Governo de Durão Barroso, através dos ministros Luís Valente de Oliveira e Manuela Ferreira Leite, decidiu não atribuir a concessão, atendendo ao atraso na realização do estudo de impacto ambiental (EIA) (só possível para 2005) e ao novo regime jurídico dos EIA publicado em 2000 (através do Decreto-Lei n.º 69/2000).

O novo concurso público internacional para a atribuição da Concessão Grande Lisboa foi aprovado ainda pelo XV Governo, através do Decreto-Lei n.º 306/2002, de 13 de dezembro, incluindo uma nova revisão dos troços da autoestrada. Antes da adjudicação do contrato, foi efetuada uma última revisão dos lanços a construir e a manter na concessão e de quais a ser portajados, desta vez pelo Decreto-Lei n.º 85/2003, de 24 de abril.

Para o lançamento do concurso (com respetivo programa e caderno de encargos)<sup>72</sup> foi constituída uma Comissão de Acompanhamento da futura PPP (Despacho Conjunto n.º 716/2003, de 22 de julho), cujos membros designados tinham proveniência do Ministério das Finanças e das Obras Públicas, como sejam Rui Sousa Monteiro e Vítor Almeida, a colaborar com a Parpública, ou Rui Manteigas da EP. Foram também membros destas entidades e de outras, na dependência próxima dos Ministérios suprarreferidos, como da Inspeção-Geral das Finanças (IGF) ou do Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes, que integraram a Comissão de Avaliação das Propostas (Despacho Conjunto n.º 207/2004, de 1 de abril) do concurso público. Este, coordenado pela EP, consistiu em duas fases: a primeira, de apreciação das várias candidaturas e seleção das duas melhores; a segunda, de diálogo concorrencial, isto é, uma ronda negocial com os dois candidatos com as melhores propostas. Esta fase visou a melhoria das propostas dos concorrentes, levando à seleção do

---

<sup>71</sup> O diploma original, Decreto-Lei n.º 9/97, de 10 de janeiro, incluía algumas rodovias em regime SCUT e outras em sistema de portagem real. O Decreto-lei n.º 119-B/99 abrange, para além da Grande Lisboa, as estradas do Litoral-Centro, Norte-Litoral, Lisboa Norte, IC24 e Baixo Tejo.

<sup>72</sup> O concurso internacional foi lançado através do Despacho Conjunto n.º 1037/2003, pelos ministros Manuela Ferreira Leite e Carmona Rodrigues. No concurso, são definidas as principais linhas condutoras do contrato de concessão, como o objeto da concessão, o período máximo de vigência do contrato, o programa de execução da autoestrada, as obrigações, a forma de financiamento e de remuneração da concessionária, as condições para o sequestro, o regaste e outras possibilidades de rescisão e as sanções a cobrar por incumprimento. O diploma estabelece os critérios para a apreciação das propostas: valor dos pagamentos a efetuar pelo Estado (30%); solidez da estrutura financeira, empresarial e contratual e grau de compromisso da concessionária (20%), que inclui a análise dos riscos transferidos e a robustez da proposta face aos riscos assumidos e os fundos próprios e alheios; a qualidade da proposta, incluindo as características técnicas e a capacidade e experiência do candidato a concessionária (30%); o nível de qualidade do serviço e segurança (8%); o prazo da concessão (6%); e a data de entrada em serviço e conformidade ao programa de trabalhos (6%).

candidato vencedor, sendo as bases da concessão e a minuta do contrato resultantes da negociação final.

Dos três candidatos iniciais, a comissão de avaliação propôs para a fase de negociação dois deles: a Lusolisboa e a AEGL – Autoestradas da Grande Lisboa. Concluídas as negociações e elaborado o relatório da Comissão, é conhecido o resultado do concurso público internacional, que dá como vencedor a candidata Lusolisboa (proposta variante A), parte integrante do Grupo AENOR.<sup>73</sup> O contrato é assinado no dia 10 de janeiro de 2007, no seguimento da publicação das bases da concessão (Decreto-Lei n.º 242/2006, de 28 de dezembro) e da minuta do contrato (Resolução do Conselho de Ministros n.º 171/1006, de 29 de dezembro, com as correções da Declaração de Retificação n.º 4-A/2007, de 9 de janeiro). O período de lançamento da PPP teve, portanto, uma duração bastante alargada, no total, quase quatro anos (ou oito, caso se considere o primeiro concurso público que foi anulado).

A abertura ao tráfego dos novos troços da autoestrada da Grande Lisboa fez-se a 29 de dezembro de 2009, quando o seu contrato de concessão já se encontrava em renegociação, como parte integrante do Acordo Global com o Grupo Ascendi (que tinha assumido a designação de AENOR anteriormente), de 16 de julho de 2009. No âmbito deste acordo, o Estado renegociou o contrato de cinco concessões do Grupo, concretamente três ex-SCUTs – Beiras Litoral e Alta, Costa da Prata e Grande Porto – e duas autoestradas em sistema de portagem real – Norte e Grande Lisboa. Entre os membros da Comissão que negociaram a alteração destacam-se: Francisco Pereira Lopes, Coordenador da Comissão, Vítor Almeida e Ernesto Ribeiro, pela Parpública, e Rui Manteigas, pela EP. Ao nível da responsabilidade política, podem-se referir os então Secretários de Estado das Obras Públicas, Paulo Campos, e do Tesouro, Carlos Costa Pina.

A renegociação, concluída em 5 de julho de 2010 com a assinatura do Acordo de Aditamento ao contrato,<sup>74</sup> traduziu-se numa modificação profunda da distribuição dos riscos entre os parceiros, motivo pela qual suscitou diversas críticas que aprofundaremos no seguimento deste capítulo. Entretanto, face à meta do governo de diminuição com os encargos em PPP rodoviárias no Orçamento de Estado de 2013, foi lançado um novo processo de renegociação (Despacho n.º 16198-F/2012), já liderado pela UTAP, e o qual incluiu novamente as cinco concessões do Grupo Ascendi, entre as quais a Grande Lisboa. Os valores de poupança com a redução dos encargos têm vindo a ser veiculados pelos meios de comunicação social, estimando-se em 300 milhões de Euro, dos quais 150 milhões se referem às concessões deste Grupo (*Sol*, edição *online*, 12 de maio de 2013). O acordo já terá sido

---

<sup>73</sup> Através do despacho 25876-A/2006, de 20 de dezembro, e já no XVII Governo de José Sócrates.

<sup>74</sup> A alteração às bases da concessão foi publicada no Decreto-Lei n.º 44-F/2010, de 5 de maio, constando a nova minuta do contrato da Resolução do Conselho de Ministros n.º 39-F/2010, de 4 de junho.

fechado pelo Governo, mas estarão por cumprir as formalidades (assinatura do contrato), motivo pelo qual o seu conteúdo completo ainda não é público.<sup>75</sup>

### 2.2.2 OS ATORES

No âmbito da PPP rodoviária da Grande Lisboa, foi celebrado um contrato de concessão onde o Estado Português, representado no ato pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Engenheiro Mário Lino, e pelo Ministro das Finanças e da Administração Pública, Professor Fernando Teixeira dos Santos, assume a posição de parceiro público, e a Ascendi Grande Lisboa (à data Lusol Lisboa), representada por António da Mota, é o parceiro privado.

Entre os acionistas da Ascendi contam-se diversas empresas de construção e obras públicas e entidades bancárias, conforme se expõe em baixo (Anexo 23 do contrato de concessão alterado):

- Mota-Engil (36,09%);
- Banco Espírito Santo (17,5%);
- Bento Pedroso Construções, SA (14,23%);
- OPWAY Engenharia, SA (12,38%);<sup>76</sup>
- Monte-Adriano – Engenharia e Construção (6,6%);
- Hagen Engenharia, SA (3,3%);<sup>77</sup>
- Empresa de Construções Amândio Carvalho, SA (3,3%);
- Rosas Construtores, SA (3,3%);
- Mesquita Etvia – construção de vias de comunicação (3,3%).<sup>78</sup>

Ao nível do governo societário da concessionária, e conforme os respetivos Estatutos e o Acordo Parassocial (Anexos n.ºs 15 e 17 respetivamente), assumem relevo a Assembleia Geral, o Conselho de Administração (que poderá ter nove a 17 membros e onde o Presidente deverá ser sempre originário do maior acionista, a Mota-Engil) e o Conselho Fiscal. Dado que, em torno do contrato de concessão, gravita um conjunto de contratos conexos, incluídos como anexos do primeiro, é preciso considerar como atores privados pertinentes no âmbito da parceria os que se referem (ainda que integrados por acionistas da sociedade concessionária):

---

<sup>75</sup> De acordo com Fernando Crespo Diu, em entrevista, a renegociação em curso diferencia-se da ocorrida em 2010, nos objetivos a cumprir. A renegociação de 2010 visava produzir uma ampla reforma no modelo de financiamento das PPP do setor rodoviário. Já a atual renegociação procura diminuir o custo das PPP para o Estado. Deste modo, o que estará em cima da mesa das negociações será a redução da despesa com a operação e a manutenção, ao nível dos custos CAPEX (grandes reparações), a redução das TIR acionistas, os requisitos de qualidade incluídos nos contratos, entre outros.

<sup>76</sup> A empresa resultou da fusão entre a anterior acionista do consórcio concessionário, OPCA – Obras Públicas e Cimento Armado, SA, e a SOPOL.

<sup>77</sup> No contrato de concessão inicial, a acionista era designada por Sociedade de Construções H. Hagen, SA.

<sup>78</sup> A participação inicial pertencia à Alberto Martins de Mesquita & Filhos, SA.

- GLACE – Construtoras das Autoestradas da Grande Lisboa, o Agrupamento Complementar de Empresas (ACE) Construtor, constituído por todas as acionistas da Ascendi, com exceção do BES, que celebrou o contrato relativo à realização do projeto e de construção com a concessionária e o Estado (Anexo 13 do contrato alterado);
- GLEX – Expropriações da Grande Lisboa, o ACE Expropriativo, que envolveu todas as acionistas da Ascendi no contrato de condução dos processos de expropriação, o qual foi celebrado com a concessionária e o Estado (Anexo 13 do contrato alterado);
- Bancos financiadores, as entidades credoras integradas na concessão através do contrato de financiamento. O processo foi liderado pelo BES, mas contou com a participação de diversos bancos, incluindo o BEI. O contrato de financiamento, constituído por múltiplas peças, foi celebrado entre as diversas entidades credoras, a Concessionária e o Estado (Anexo 14 do contrato alterado);
- Operadora GL – Operação e Manutenção de Autoestradas, constituída pelos acionistas que têm a cargo a operação e a manutenção da autoestrada, conforme contrato celebrado com a Concessionária e o Estado (Anexo 20 do contrato alterado).

Ao nível das entidades públicas envolvidas, podem mencionar-se, no que respeita à fase do lançamento da PPP, os Ministérios da área setorial e das Finanças, através dos seus serviços sob sua tutela, como é o caso da Parpública ou da EP (à data Instituto das Estradas de Portugal). Após a celebração do contrato, o Estado passou a possuir uma posição de monitorização, acompanhamento e de controlo, particularmente sobre as vertentes económico-financeira e de prestação do serviço, envolvendo para o efeito diversas entidades. Salientam-se, na primeira vertente, a DGTF, a IGF e a, recentemente constituída, UTAP. Ao nível da qualidade e quantidade do serviço prestado, o acompanhamento e fiscalização foi desempenhado pela EP, até que esta se tornou a concessionária geral do Estado para a rede rodoviária nacional,<sup>79</sup> passando a possuir um conjunto de subconcessões. Deste modo, foi-lhe retirada a fiscalização das restantes concessionárias do Estado, sendo constituído o Instituto de Infraestruturas Rodoviárias (InIR), instituto regulador que passou a desempenhar estas funções. Por integração no novo Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT), decretada pelo XIX Governo em 31 de outubro de 2012, a regulação das concessões rodoviárias terá passado para a nova entidade.

---

<sup>79</sup> O diploma que revê a situação da EP é o Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 de novembro. O contrato viria a ser alterado pela Lei n.º 13/2008, de 29 de fevereiro, impondo um prazo da concessão até 31 de dezembro de 2009, e pelos Decretos-Lei n.º 110/2009, de 18 de maio, e n.º 44-A/2010, de 5 de maio.

### 2.2.3 OBJETO E DURAÇÃO DA CONCESSÃO

A Concessão Grande Lisboa integrou originalmente um conjunto de troços, onde se incluem alguns para desenho, construção, operação e manutenção e outros apenas para operação e manutenção. Um total de 23 Km de autoestrada nova foi construído, sob a designação de A16/IC16 e A16/IC30, abrangendo os lanços do Nó da CREL – Lourel e de Ranholas – Linhó, para os quais se definiu a cobrança de portagens a todos os utentes. A exceção no pagamento foi garantida ao trânsito local nos troços da A16/IC30 Linhó (EN9) – Alcabideche (IC15), com projeto e construção de raiz da concessionária, e da A16/IC30 Lourel (IC16) – Ranholas (IC19), que foi dado à concessionária para efeitos de exploração, conservação e aumento do número de vias. Para estes lanços de autoestrada foi fixado um prazo de 30 anos para a concessão, pelo que a sua duração terminará em 2037 (conforme os n. os 6.1, 6.2, 6.3 e 13.1 do contrato alterado).

A concessão integrou também um segundo grupo de troços para exploração e conservação sem cobrança de portagens, incluindo 66 Km na zona de Grande Lisboa, em concreto a A16/IC 16 Lisboa (IC17) – Nó de Belas (IC18), a A30/IC2 Sacavém (IP1) – Santa Maria da Azóia (IP1), da A36/IC17 Algés – Sacavém (IP1), a A37/IC17 Buraca (IC17) – Ranholas (IC30), a A40/IC22 Olival de Basto (IC17) – Montemor (IC18) e o IP 7 – Eixo Rodoviário Norte-Sul. O período de operação e manutenção destas vias foi fixado em cinco anos, pelo que os troços terão saído do objeto da concessão em 10 de janeiro de 2012 (n. os 6.4 e 13.2 do contrato alterado).<sup>80</sup>

### 2.2.4 DEFINIÇÃO DOS PRINCIPAIS ELEMENTOS CONTRATUAIS DA PPP

#### 2.2.4.1 *Modelo de Financiamento*

A Concessão Grande Lisboa foi constituída, no âmbito do seu contrato de 2007, como uma autoestrada em sistema de portagem real, o que significa que a concessionária era remunerada exclusivamente com base na importância das portagens cobradas aos utentes, nos rendimentos da exploração das áreas de serviço ou outros obtidos no âmbito da concessão (cl.ª 66 do contrato de concessão da Grande Lisboa).

A assinatura do Acordo de Aditamento ao Contrato de Concessão da Grande Lisboa traduziu-se numa modificação profunda quanto ao modelo de financiamento da PPP. A concessionária mantém o direito de exploração das Áreas de Serviço nos lanços da concessão (exceto os de exploração e de manutenção retirados do objeto da concessão ao fim de cinco anos), mas deixa de assumir o risco de tráfego, passando a ser remunerada com base num pagamento anual por disponibilidade da autoestrada, calculado conforme uma fórmula complexa integrante no contrato (conforme cl.ª 67 do

<sup>80</sup> Os Anexos 8 e 12 do contrato possuem informação mais detalhada sobre os lanços e sublanços e do traçado da autoestrada.



contrato alterado). A concessionária ganha igualmente o direito à partilha do benefício com a cobrança de portagens, caso a receita obtida em determinado ano ultrapasse os valores fixados em documento anexo à concessão (situação em que terá direito a 25% do montante excedente cobrado) (cl.<sup>a</sup> 73).

As receitas das portagens passam a ser direcionadas para a EP, contudo o serviço de cobrança de portagens é garantido pela concessionária (cl.<sup>as</sup> 72 e 74 do contrato alterado), conforme assinado em contrato próprio com uma operadora constituída para o efeito. Assim, a concessionária possui igualmente o direito ao rendimento relativo aos custos administrativos e à parte que lhe couber das coimas resultantes da cobrança secundária e coerciva de portagens.

#### *2.2.4.2 Análise da Matriz de Risco e Partilha de Benefícios*

A análise da matriz de risco do contrato de concessão da Grande Lisboa evidencia uma repartição dos riscos entre os parceiros público e privado congruente com a generalidade das PPP rodoviárias em Portugal, existindo apenas alguns pontos que merecem maior destaque, por neles se ter assistido uma evolução na prática pela aprendizagem efetuada ou por modificação de orientação política. De forma geral, a concessionária é responsável pela assunção de todos os riscos inerentes à concessão, exceto nas matérias referidas explicitamente no contrato (conforme cl.<sup>a</sup> 89 do contrato alterado).

Deste modo, na concessão Grande Lisboa, o risco de desenho do projeto pertence ao parceiro privado (cl.<sup>a</sup> 29 do contrato alterado), incluindo a condução e a realização dos processos expropriativos (cl.<sup>a</sup> 27) e a elaboração dos estudos e projetos técnicos da autoestrada, abrangendo os de impacto ambiental, a ser submetidos às autoridades públicas competentes (cl.<sup>a</sup> 31 e 32).<sup>81</sup> A aprovação dos estudos e projetos pelo Estado não exonera a concessionária de responsabilidade pelos compromissos do contrato e pelas imperfeições dos mesmos, exceto quando decorra de modificações unilaterais do concedente, nas quais ela tenha manifestado reservas (cl.<sup>a</sup> 34.4). O Estado reserva o direito de fazer modificações aos projetos e alterações nas obras, mas tal pode conferir direito a indemnização da concessionária (cl.<sup>a</sup> 37). Ficam excluídos, deste princípio genérico, os achados arqueológicos, um risco a suportar pelo parceiro público e que poderá dar origem a uma compensação à concessionária (cl.<sup>a</sup> 38).

A concessionária garante a qualidade do projeto e da construção, em condições plenas de funcionamento e durabilidade, suportando os custos relativos à mesma (risco de construção) (cl.<sup>a</sup> 43 do contrato alterado). Da mesma forma, a concessionária assume os riscos com a conservação e a manutenção da autoestrada (cl.<sup>a</sup> 49), embora se verifique uma alteração na cláusula do contrato inicial

---

<sup>81</sup> Os riscos relativos às expropriações e à declaração de impacto ambiental (DIA) estavam, nas primeiras concessões de autoestradas portuguesas, cometidos ao parceiro público, registando-se nesta matéria uma evolução e aprendizagem, já que os mesmos foram motivo de diversos pedidos de reequilíbrio financeiro das concessionárias e fonte de despesa adicional significativa para o Estado.

de 2007 para o Aditamento de 2010 (contrato alterado). Assim, embora a concessionária esteja obrigada a manter os lanços de autoestrada e restantes objetos da concessão em condições perfeitas de funcionalidade e de conservação, implicando fazer as reparações necessárias à sua custa, o aumento do número de vias que a concessionária estava obrigada a realizar quando o tráfego atingisse o volume indicado no contrato (tendo a seu cargo a respetiva despesa) passa a ser uma responsabilidade do concedente, que acordará o valor a pagar pela obra à concessionária (compare-se as cl.ªs 41 do contrato alterado e 40 do contrato original).

O risco financeiro pertence integralmente à concessionária (cl.ª 23 do contrato alterado), que estabelece um contrato com entidades bancárias credoras cujo financiamento integra o seu passivo. O concedente assume os riscos legal e político, o que significa que as alterações à lei com implicações específicas para a PPP ou as modificações unilaterais impostas pelo Estado dão direito a compensação à concessionária quando se traduzam em aumento de custos ou perda de receitas efetivas (cl.ª 91.1).

As situações de força maior configuram acontecimentos imprevisíveis cujos efeitos se manifestam independentemente da vontade da concessionária. Abrangem casos como os de guerra, calamidades naturais, subversão, terrorismo, entre outros. Nesta situação, a concessionária fica exonerada do cumprimento das suas responsabilidades e tem direito a uma compensação por parte do parceiro público (parte do risco que é público). Ainda assim, esta está obrigada a constituir uma apólice, caso o risco seja segurável ao nível da UE, situação em que não fica desobrigada do cumprimento e só será compensada pelo Estado na medida do excesso dos prejuízos face ao valor fixado para a indemnização (cl.ª 83 do contrato alterado).

O contrato de concessão da Grande Lisboa sofreu uma evolução ao nível da distribuição dos riscos no que se refere ao risco de tráfego/procura e ao risco fiscal. No que se refere a este último, o contrato de 2007 atribuía o risco fiscal à Concessionária, conforme a prática corrente até então em muitos contratos de concessão de autoestradas (cl.ª 21). Com o aditamento de 2010, o Estado passa a assumir o risco fiscal, o que se traduz no facto de existirem ajustamentos (para mais ou menos, consoante o caso) nos pagamentos anuais por disponibilidade, sempre que se verifique uma alteração fiscal (IRC e derrama) que provoque uma variação na TIR (Taxa Interna de Rentabilidade) acionista constante no caso-base de 0,001% (cl.ª 22 do contrato alterado).

Os mecanismos de partilha de benefícios são ocasionais ao longo do texto do contrato. A este respeito já mencionámos o direito da concessionária a parte da receita das portagens. Por outro lado, pode-se referir a partilha do ganho conseguido com o refinanciamento da concessão, feito em partes iguais para a concessionária e o concedente (cl.ª 24). Por último, o contrato prevê que as melhorias significativas nas condições da concessão, gerando aumento de receitas ou diminuição de custos, que

se traduzam numa variação da TIR do caso-base de 0,01%, e sejam decorrentes de medidas implementadas por imposição do Estado, deem origem a uma repartição dos benefícios, conforme a cláusula 92 (contrato alterado).

#### *2.2.4.3 Mecanismos de Salvaguarda*

No âmbito da concessão, é estabelecido um conjunto de mecanismos de salvaguarda dos parceiros, que visam assegurar a proteção dos respetivos interesses e a manutenção do equilíbrio de custos e de benefícios dos mesmos, na eventualidade de necessidade de alterar o contrato. No caso do parceiro privado, a principal salvaguarda subsiste no princípio de reposição do equilíbrio financeiro da concessão, que decorre das modificações unilaterais do parceiro público, da existência dos casos de força maior e das alterações legislativas, nos termos anteriormente citados (cl.<sup>a</sup> 91.1 do contrato alterado). Há lugar à reposição financeira sempre que o impacto causado pelos fatores já mencionados dê origem a uma alteração da expectativa económica do parceiro privado, consonante com o caso-base (cl.<sup>a</sup> 90). A reposição de equilíbrio é desencadeada por situações que provoquem reduções na TIR acionista ou do valor mínimo do rácio de cobertura anual do Serviço da Dívida em mais de 0,01% (cl.<sup>a</sup> 91.3).

Por outro lado, existem garantias para o parceiro privado nas situações de suspensão ou extinção da concessão. O resgate da concessão pode ser solicitado nos cinco anos antes do seu término, quando o interesse público o justifique, caso em o Estado assume a posição da concessionária, nos direitos e obrigações, e é obrigado a prestar-lhe uma indemnização de valor correspondente à expectativa de ganho que esta teria até ao fim da duração da concessão, de acordo com o estipulado no caso-base (cl.<sup>a</sup> 84 do contrato alterado).

A suspensão ou a extinção do contrato constituem também uma salvaguarda para o parceiro público, já que lhe permitem atuar perante uma insatisfação ou impossibilidade de cumprimento do contrato. Desde logo, está prevista a existência de sanções (multas) por incumprimento ou prestação defeituosa pela concessionária, ainda que dependam da sua notificação prévia e não reparação do incumprimento dentro do prazo estipulado (cl.<sup>a</sup> 82 do contrato alterado). O sequestro pode ser praticado pelo Estado em situações de incumprimento grave por motivos imputáveis à Concessionária, caso em que este assume a sua posição até ao regresso ao seu normal funcionamento, utilizando os montantes que supostamente seriam os seus pagamentos para satisfazer as despesas necessárias ao funcionamento da concessão e ao pagamento do serviço da dívida dos financiamentos contratados pela concessionária (cl.<sup>a</sup> 85). Caso as violações ou os incumprimentos da concessionária não sejam sanados ou sanáveis, o Estado concedente pode pôr fim à concessão. Falamos de ocorrências como o abandono da concessão, a insolvência da concessionária, o incumprimento de decisões judiciais

transitadas em julgamento, a desobediência reiterada ao concedente ou atividades fraudulentas, entre outras. Neste caso, o Estado pode pedir o pagamento de indemnização à concessionária, usando para o efeito o valor da caução, caso esta não a pague voluntariamente (cl.<sup>a</sup> 86).

A existência de padrões mínimos de desempenho constitui uma garantia da qualidade e quantidade da prestação do serviço pela concessionária. Nesta matéria, cabe-lhe a responsabilidade por eventuais defeitos da obra (cl.<sup>a</sup> 43 relativa à responsabilidade da concessionária sobre a qualidade da autoestrada), assim como a obrigação de acatar com as exigências técnicas ao nível do projeto e da construção da autoestrada (caraterísticas do pavimento, sinalização, equipamentos de segurança e apoio aos utentes, entre outros), determinadas pelo instituto regulador do setor (cl.<sup>as</sup> 31 e 33 do contrato alterado). A concessionária é obrigada a colocar à disposição dos utentes as vias em plenas condições de circulação, motivo pelo qual existem limitações no tempo que estas podem estar encerradas, sob pena de instituição de penalidades (diminuição do pagamento por disponibilidade) (cl.<sup>a</sup> 55).

A existência de mecanismos de monitorização e de controlo e a obrigatoriedade de reporte de informação pela concessionária à concedente concorrem igualmente para o fim supracitado. O Estado exerce a fiscalização sobre o cumprimento do contrato, a cargo do Ministério das Finanças (através da IGF), nas matérias económico-financeiras, e do Ministério das Obras Públicas (através do InIR, conforme a cl.<sup>a</sup> 28 do contrato alterado), nas demais (cl.<sup>a</sup> 78). O parceiro privado deve manter o Estado informado sobre todos os aspetos relevantes da concessão, entregando-lhe documentos e relatórios referentes à sua situação económico-financeira, estatísticas sobre o tráfego, indicadores sobre a sinistralidade rodoviária, informação sobre o progresso dos trabalhos de construção ou de manutenção a realizar ou efetuados (cl.<sup>as</sup> 19, 79 e 97). As ações de fiscalização do concedente sobre as obras realizadas ou o estado de conservação das vias implicam que as suas observações tenham que ser acatadas pela concessionária, sob pena de imposição de sanções (cl.<sup>a</sup> 82).

O Estado conta com a garantia de que os bens da concessão não podem ser negociados pela concessionária e que esta tem que os restituir em bom estado de conservação. Por outro lado, assume algumas garantias com respeito à estabilidade da concessionária, impondo que a alteração do objeto social, da composição da estrutura acionista, dos estatutos ou a alienação do capital social sejam alvo de autorização prévia (cl.<sup>a</sup> 64 do contrato alterado). O refinanciamento ou o trespasse da concessão e a modificação das condições das apólices de seguro carecem de autorização do parceiro público, o qual impõe também à concessionária o pagamento de uma caução e o estabelecimento de garantias bancárias (cl.<sup>as</sup> 64 e 76).

## 2.3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 2.3.1 MOTIVAÇÕES PARA A CONSTITUIÇÃO DA PPP

Uma das grandes motivações para a realização das PPP do setor rodoviário em Portugal foi a procura de desenvolvimento do PRN,<sup>82</sup> sem aumentar o peso da dívida e do défice públicos. Carlos Oliveira Cruz, na audição da Comissão Parlamentar de Inquérito às PPP (CPIPPP), de 31 de maio de 2012, reafirmou que a ideia dominante era a de que a implementação do PRN deveria ser prosseguida de forma acelerada, face ao forte atraso infraestrutural do país, e de modo a promover o desenvolvimento económico, numa lógica de equidade entre as regiões, reforço da coesão nacional e da competitividade, ao mesmo tempo que contribuindo para a diminuição da sinistralidade rodoviária.

Com a aprovação do PRN 2000 (que foi revisto, no sentido de incluir novas vias na rede rodoviária nacional, conforme se observa na Lei n.º 98/99, de 26 de julho, no Decreto-Lei n.º 182/2003, de 16 de agosto, e na Resolução do Conselho de Ministros n.º 148/2004, de 29 de outubro), pretendia-se a finalização da construção da rede prevista até 2015. É o XVII Governo de José Sócrates que revê em baixa os objetivos de cumprimento do PRN, lançando ainda assim oito novas concessões que permitiriam alcançar a meta de 75% da totalidade da rede rodoviária nele contemplada (Grupo Parlamentar do PS 2013, 125, 153).<sup>83</sup>

Neste contexto, a decisão de promover PPP dos transportes rodoviários foi sendo sustentada no PRN. Como referiu o Ex-Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Mário Lino, ouvido em audição da CPIPPP (11 de outubro de 2012): “Não há nenhuma estrada, nenhuma concessão que tenha sido lançada, que não faça parte desse mapa. Os Senhores Deputados aprovaram-no por unanimidade e nunca vi nenhum deputado de qualquer bancada vir aqui propor uma

---

<sup>82</sup> O designado PRN 2000 veio, desta forma, substituir o anterior plano rodoviário, de 1985, impondo a distinção entre a rede nacional fundamental, composta pelos itinerários principais (IP), e a rede complementar, da qual fazem parte os itinerários complementares (IC) e as estradas nacionais (EN). Menos de uma década mais tarde, o plano rodoviário, ainda vigente, foi considerado desajustado face às necessidades nacionais, tendo-se iniciado um trabalho de revisão. Levado a cabo pelo InIR, este integrou estudos com uma vertente de avaliação ambiental estratégica e outra rodoviária, que incluí o estudo do tráfego e da viabilidade económica das vias.

<sup>83</sup> O próprio PRN é alvo de diversas críticas que o consideram desajustado face às necessidades do país e à sua capacidade financeira para o colocar em prática, dentro do prazo estabelecido. Desta forma, de acordo com Fernando Silva, Professor de Urbanismo e Transportes, ouvido em audição da CPIPPP (19 de junho de 2012), criou-se, no país, uma ideia de que era preciso desenvolver autoestradas que servissem mais localidades e regiões, ainda que o tráfego não o justificasse. A consequência, como refere Carlos Oliveira Cruz e, sobretudo no caso das subconcessões, foi que o Estado teve que assumir mais risco, “Porque, de facto, os concessionários têm consciência que, à medida que a rede se vai consolidando, o risco de tráfego começa a ser muito grande...” (audição da CPIPPP). Rui Manteigas, em entrevista, considera que não só o plano era demasiado ambicioso no número de estradas que previa, como também nos requisitos técnicos que as mesmas obedeciam em termos de construção, pautados pelos critérios de referência de qualidade máxima existente na Europa. Além disso, a implantação do PRN através do território nacional poderá não ter sido a mais coerente. Pedro Cunha Serra, ex-Presidente da EP (audição da CPIPPP de 7 de março de 2013), refere este facto, quando menciona que os traçados de algumas SCUT foram construídos a pouco quilómetros de outras autoestradas portajadas. Hélder Amaral, deputado do Partido Popular (PP), acrescenta em entrevista que, devido às pressões dos autarcas locais, alguns traçados foram alterados e outros foram contemplados: “há estradas que levam a lado algum; veja-se o exemplo do IC12, que não liga nada com nada e que se mantém assim há mais de 20 anos. Foi feito porque um autarca precisava de ganhar eleições. Configurou mais o financiamento de uma campanha eleitoral do que propriamente uma obra pública.” Paulo Campos (audição de 16 de abril de 2013) refere a mesma situação com relação ao traçado da Costa de Prata, em Estarreja, referindo-se a Marques Mendes. Mais importante, no entanto, é a contraposição que justifica a postura do PS com relação ao PRN e à construção de autoestradas onde o tráfego poderia não o justificar: os projetos do governo que pertenceu “concentraram-se no interior do país, em nome de vários princípios: em nome de um país a uma só velocidade e não de um país a várias velocidades; em nome de justiça, porque os contribuintes do interior andaram durante anos a pagar para que as infraestruturas sempre se fizessem no litoral e junto a Lisboa e Porto e nunca se fizessem no interior; em nome também do princípio da igualdade de oportunidades, porque as pessoas que habitam no interior merecem o mesmo respeito e as mesmas condições para desenvolverem as suas atividades como merecem aqueles que vivem no litoral.”

alteração ao Plano Rodoviário Nacional, dizendo «agora, esta já não é precisa!» Não! Os Senhores Deputados aprovaram por unanimidade o PRN em 1998, o qual se mantém até hoje. Não conheço nenhuma proposta para alterar o PRN. Esta é a primeira questão.”

De acordo com Rui Manteigas, ouvido em entrevista, para além da referência ao PRN, a determinação dos projetos prioritários era definida com base numa calendarização que era estabelecida pelos Governos, os quais também decidiam a opção pela PPP e o modelo de financiamento a utilizar (com ou sem portagem real). O papel da EP era o de prestação de apoio, cedendo informação sobre quais os projetos que estavam, em cada momento, em condições de ser lançados, suportando a decisão política e procedendo à execução das respetivas orientações. O Diretor das Concessões da EP explicou também que as primeiras PPP dos transportes rodoviários seguiram um critério economicista, isto é, foram decididas porque, de acordo com as análises efetuadas, eram financeiramente viáveis, não gerando encargos para o Estado. Neste grupo, incluímos a Concessão Grande Lisboa, que também foi definida como uma autoestrada em regime de portagem real. Posteriormente, os critérios deixaram de ser os da viabilidade financeira, visando a geração de benefícios superiores aos custos, onde existiam encargos para o Estado (autoestradas sem custos para o utilizador, com pagamentos indexados ao tráfego ou por disponibilidade). José Maria Leite Martins (audição da CPIPPP de 24 de abril de 2013) acrescenta a esta lógica a questão do tráfego: quando havia tráfego suficiente, as autoestradas podiam ser concessionadas com regime de portagens real; quando não havia tráfego suficiente ou por razões de desenvolvimento económico e coesão social, o Estado devia promover os pagamentos.

A opção das PPP em alternativa a outras modalidades tradicionais de investimento público foi favorecida face à maior facilidade de adotar este instrumento para financiar obras, sem onerar a despesa e o défice públicos. De acordo com Rui Paulo Figueiredo (em entrevista), apesar do reconhecimento de que as PPP saem, geralmente, mais caras do que as formas de contratação tradicional, os governantes viam nelas a única via possível para realizar investimento. Na altura, o método de contabilização da despesa pública do Eurostat era benéfico com respeito à escolha desta modalidade, já que muitas PPP ficavam excluídas com base nos seus critérios. Vítor Almeida (audição da CPIPPP de 5 de junho de 2012) defende que havia algum “mascaramento das contas públicas”, mas este não era só algo inerente à realidade portuguesa, mas antes transversal à UE.

Se a pertinência dos projetos, do ponto de vista do interesse público, foi sendo justificada com base na existência do PRN, e houve um estímulo gerado por via do favorecimento das contas públicas, o facto é que a demonstração da existência de melhor *value for money* da opção PPP face a outras alternativas de contratação tradicional foi sendo descurada, dado que a sua utilização era tida como condição *sine qua non* para concretização dos projetos. Parafraseando Rui Manteigas (em entrevista):

se o Estado já decidiu que é para fazer pelos privados, que é um compromisso que tem de abertura de mercado, para quê que vai haver um estudo para dizer isso? É só para gastar dinheiro. A opção pelo recurso ao mercado estava tomada, porque a própria EP não tem a estrutura necessária (ao nível dos meios técnicos e humanos) para garantir a realização de projetos desta envergadura atualmente. A decisão de usar o comparador é inútil quando a decisão de envolver o privado já foi tomada.

Pode-se, assim, apontar a existência de lacunas na adoção dos instrumentos que permitem suportar a decisão de enveredar pelas PPP. Em concreto, referimo-nos aos estudos de viabilidade económico-financeira, aos estudos de custo-benefício e ao comparador público, cuja qualidade ou mesmo existência pode ser questionada, conforme iremos aprofundar no seguimento deste capítulo. Perante isto, conclui-se que muitas das condicionantes de decisão podem ter sido de natureza política, conforme sustentam os partidos de esquerda. Pedro Filipe Soares, em entrevista, refere que havia uma “clara vontade de ir pelo modelo PPP, de experimentar isso, assumir que há riscos, mas querer fazer o teste”, dado que era forte a influência da Terceira Via de Blair (particularmente sentida nos Governos de Guterres). Junto com o imperativo de Bruxelas, tal significou, de acordo com o Deputado do Bloco de Esquerda (BE), que “juntou-se a fome com a vontade de comer, isto é, a vontade ideológica com a resposta possível no quadro da UE” ao nível das contas públicas. Desta forma, “não foi inocente a UE ter escolhido estas regras de contabilização”; haverá, portanto, uma “visão liberal que prevaleceu, que significou uma lógica de relacionamento entre o setor público e o setor privado”. Bruno Santos, deputado do Partido Comunista Português (PCP) (em entrevista) concorda com esta perspetiva, afirmando que o Estado tinha todas as condições (meios técnicos, crédito mais barato, ...) para realizar estes projetos, pelo que a decisão de não o fazer espelhou claramente a opção política deliberada em favorecer o setor privado.

De forma objetiva, a preferência pela opção PPP é claramente assumida no âmbito do Novo Modelo de Gestão e de Financiamento do Setor Rodoviário (NMGFSR), sendo decorrente da própria lei, conforme plasmado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2007, de 14 de junho (veja-se a alínea f) do número 1 do diploma supracitado).<sup>84</sup> Além disso, de acordo com o ex-Ministro das Finanças Teixeira dos Santos (em audição à CPIPPP do dia 11 de janeiro de 2013), o incentivo à realização de

---

<sup>84</sup> O NMGFSR, que abrange todo o setor rodoviário nacional, reforçou como princípios base da sua constituição, a coesão territorial, a solidariedade intergeracional, a eficiência ambiental e o reforço da segurança rodoviária. No âmbito do novo modelo, confere-se à EP o estatuto de concessionária geral do Estado para o setor rodoviário, criando a Contribuição do Serviço Rodoviário como receita própria da empresa. O modelo de financiamento da EP seria publicado em diploma posterior, concretamente a Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto. Do diploma, ressalta a intenção de reforço do princípio do utilizador-pagador como forma de financiamento da empresa. Como decorrência do modelo de financiamento fixado para a EP, a empresa passa a depender de sobremaneira de receitas mercantis. A contribuição constituída para o efeito não foi suficiente para evitar o sobre-endividamento da EP, o que terá motivado a decisão de introdução de portagens nas SCUT e de procura de integração de todas as concessões celebradas no âmbito do contrato de concessão da EP, tentativa iniciada com a Brisa, que saiu lograda, face à recusa de alteração da sua forma de financiamento. O Tribunal de Contas não reconhece benefícios nesta alteração que, em sua opinião, prejudica os contribuintes, obrigando a um duplo pagamento: através das portagens cobradas diretamente aos utilizadores, cuja receita se destina à EP; depois através dos impostos, com os quais o Estado, através da EP, efetua pagamentos por disponibilidade às concessionárias: “Os critérios orçamentais e financeiros associados à lógica do NMGFSR, designadamente, o reforço da autossustentabilidade da EP, no que respeita à possibilidade de contabilizar o produto da cobrança de portagens como receita mercantil, prevaleceram sobre os interesses e direitos dos utentes daquelas vias” (TC 2012a, 17).

investimento público através de projetos de infraestruturas sob a forma de PPP foi reforçado na UE, nos anos de 2008 e 2009, como resposta à crise económica que estava a emergir. Na visão do deputado relator da CPIPPP, Sérgio Azevedo, foi feita uma leitura abusiva destas orientações da UE pelo anterior Governo de Sócrates, dado que deveriam ser interpretadas no âmbito da folga orçamental existente de cada país (Azevedo 2013, 296).

O peso da dimensão política na tomada de decisão com respeito às PPP pode ser também constatado com base no testemunho dos técnicos que estiveram presentes, em representação do Estado, em diversos processos de lançamento e de renegociação de PPP dos transportes. Rui Manteigas e Vítor Almeida, que estiveram nesta posição, salientam este facto, mencionando a separação que existia entre o trabalho das Comissões e o que era definido previamente em termos políticos. A questão esteve bem presente a propósito da renegociação com o Grupo Ascendi, onde foi incluída a Concessão Grande Lisboa. Algumas entidades questionaram o resultado da renegociação, considerando-a lesiva para o Estado, como iremos aprofundar.

Também a motivação para a negociação, consequência de uma decisão unilateral do Governo de Sócrates em introduzir portagens nas SCUT, merece discussão. De acordo com Rui Manteigas, em entrevista, o que se pretendia era construir para a EP um modelo semelhante ao das Águas de Portugal, lembrando a origem de alguns responsáveis políticos à data, concretamente Mário Lino e Paulo Campos. Os responsáveis políticos pelas Obras Públicas, Transportes e Comunicações acreditavam fortemente no modelo das águas e pensavam que o mesmo poderia ser reproduzido no setor rodoviário, de modo a retirar a EP do perímetro orçamental do Estado. Tal implicava, todavia, arranjar receitas próprias para a empresa, o que implicou a decisão de cobrança de portagens para as SCUT.

Face a estes contornos, o papel e o tipo de interferência dos elementos político e técnico no resultado final da negociação foram questionados. De acordo com os elementos da Comissão de Renegociação dos contratos de concessão (Ernesto Ribeiro, Francisco Pereira Soares, Rui Manteigas, Vítor Almeida), houve decisões prévias que foram políticas, as quais determinaram, por um lado, a introdução de portagens nas SCUT (sem que tivessem sido realizados estudos de custo-benefício e o que também não era trabalho da Comissão, acrescenta Vítor Almeida na audição da CPIPPP de 5 de junho de 2012) e, por outro, a inclusão das duas concessões que não eram SCUT. Conforme refere Ernesto Ribeiro (audição da CPIPPP de 6 de junho de 2012): “É um despacho, é um acordo feito pelo Estado, nós respeitamos o despacho. É evidente que a condicionante que tínhamos era que esse despacho definia algumas regras, que nós depois, durante o processo negocial, tivemos de cumprir.” Costa Pina (audição da CPIPPP de 7 de fevereiro de 2013) confirma a intencionalidade do Governo, no que respeita à renegociação. De acordo com o ex-Secretário de Estado, seria um erro não fechar o



acordo por causa da Concessão Norte (onde o resultado é deficitário), porque tal era incoerente com os objetivos do Governo de modelo de “concessão única e uniformizada”.

Francisco Pereira Soares, que presidiu a Comissão, ao descrever o trabalho da mesma na renegociação refere que havia o mandato do governo, que definia os objetivos gerais que tinham que ser obedecidos. Apesar disso, tinham margem de manobra negocial em alguns aspetos, em que podiam apresentar propostas. Quando os elementos da Comissão tinham dúvidas se estariam a ultrapassar a liberdade da sua capacidade negocial, consultavam os membros do Governo responsáveis. Em última análise, o relatório da Comissão foi apresentado e sancionado pelo Governo, pelo que considera que a decisão final foi política, dado que a proposta apresentada pela Comissão podia não ter sido aceite (conforme audição da CPIPPP de 28 de fevereiro de 2013). Por sua vez, Costa Pina (em audição da CPIPPP) defendeu que a Comissão era independente, pelo que: “Não houve nenhuma interferência do meu lado, relativamente à condução dos trabalhos da Comissão de negociação. Era com frequência informado pelo Presidente da Comissão e pelos seus membros sobre o andamento dos trabalhos, mas não interferia no que entendiam ser, do ponto de vista técnico, as soluções de compromisso ou de negociação com os seus interlocutores”.

### 2.3.2 DESENHO INSTITUCIONAL: MODELO E ATRIBUTOS DA RELAÇÃO ENTRE OS PARCEIROS

Nesta secção do trabalho, iremos analisar o modelo institucional das PPP rodoviárias, fazendo a correspondência com os atributos identificados na literatura, que as liga ao modelo contratual. Deste modo, as PPP são relações típicas de principal-agente, onde os atores estão obrigados através de um contrato, cujas cláusulas definem os direitos e as obrigações das partes. O Estado, principal na relação, delega no parceiro privado – a concessionária (e agente na relação) – a prestação de um bem público, concretamente a construção e a operação de uma autoestrada, mediante um pagamento (por disponibilidade, no caso da Concessão Grande Lisboa), que é efetuado pelo principal.

O contrato é definido em termos claros e precisos, de modo a identificar o seu objeto, duração, os parceiros e o âmbito das suas responsabilidades, delimitando o seu papel na relação, os recursos mobilizados para o projeto, os riscos que lhe competem gerir e os benefícios associados. No caso da Concessão Grande Lisboa, estes elementos foram identificados em secção anterior do trabalho. Note-se o rigor na definição de: (a) prazos associados ao cumprimento de metas, como a conclusão e a abertura ao público dos troços; (b) padrões mínimos ao nível da prestação (defeitos de obra, requisitos técnicos de construção, condições de circulação); (c) modo de retribuição e forma de cálculo dos pagamentos a realizar; (d) repartição de benefícios e de quais os riscos de cada parceiro; (e) identificação das situações que dão origem a reposição do equilíbrio financeiro e forma de proceder ao seu cálculo; (f) causas que podem originar a cessação antecipada do contrato; e (g) compensações a

atribuir por incumprimento do contrato. Os parceiros apresentam interesses próprios no contrato que, embora convergindo no final para a sua celebração, são distintos e geralmente conflitantes. Por isso, o contrato estabelece um conjunto de mecanismos de salvaguarda e de proteção dos interesses dos parceiros, definidos de acordo com aquilo que são os seus direitos e deveres. Cada parceiro procura a defesa e a satisfação dos seus interesses próprios, tentando aumentar os seus benefícios e ganhos.

O relacionamento entre os parceiros é marcado por uma natureza formal, dado que decorre do âmbito do contrato firmado. As interações não serão muito frequentes, já que a obrigatoriedade de prestação de informação, por parte do parceiro privado, se plasma na entrega de documentos e relatórios ao Estado, como parte do processo de acompanhamento e monitorização. De resto, a necessidade de interação mais regular decorre apenas de situações limitadas, como o contexto de renegociação dos contratos. É na fase de lançamento das PPP que os parceiros poderão ter maior necessidade de interação. Os termos da prestação do bem público são estabelecidos previamente pelo parceiro público, que abre um concurso público para o efeito. Os candidatos apresentam propostas baseadas num caderno de encargos, do qual consta um conjunto de especificações e requisitos a cumprir no projeto. Quando o concurso entra em fase de diálogo concorrencial, o Estado e os concorrentes privados podem discutir as propostas apresentadas até que se chegue ao candidato vencedor. Não existe, portanto, uma efetiva partilha de decisão neste modelo de PPP, sendo o Estado o “cliente” que determina o que quer “comprar” ao seu “vendedor”.

Em conclusão, estamos perante um modelo de interação dominado pela presença de instituições de tipo formal, com regras que definem o papel, as responsabilidades, a forma de relacionamento e de resolução de conflitos, as obrigações e as recompensas dos parceiros. Como tal, as interações tornam-se menos frequentes e são moldadas segundo as exigências do contrato. Qualquer situação que fique fora do contrato ficará à margem de resolução, a não ser que este seja renegociado, mas sempre com impacto ao nível da reposição do equilíbrio financeiro inicialmente estabelecido.

A tabela em baixo sintetiza os principais atributos do desenho institucional da Grande Lisboa:

**Tabela 8 - Desenho Institucional da Concessão Grande Lisboa.**

<b>Caraterísticas</b>	<b>Desenho Institucional da Grande Lisboa</b>
<i>Tipo de relação</i>	Relação de principal-agente.
<i>Natureza da relação</i>	Delegação do principal no agente.
<i>Atributos da relação</i>	Relação muito formalizada, com interações limitadas entre os parceiros. O âmbito da relação está determinado pelo contrato.
<i>Princípios de organização</i>	Contrato claro e bem definido. Competição na fase do concurso. Regras para atribuição de responsabilidades e avaliação dos resultados. Mecanismos de salvaguarda e de saída da relação.
<i>Divisão da responsabilidade</i>	Clara divisão das obrigações e direitos dos parceiros. Definição da repartição dos riscos e dos benefícios.
<i>Regras de pay-off</i>	Os atores maximizam o seu próprio benefício. Interesses divergentes dos parceiros.
<i>Especificações dos problemas e soluções</i>	O parceiro público especifica o problema e a solução, no âmbito do concurso público da PPP.
<i>Troca de informação</i>	Informação usada como recurso estratégico pelos parceiros.
<i>Tipo de coprodução</i>	Muito limitada. Interação, especialmente, antes do processo de contratação (negociação); posteriormente, há apenas monitorização do principal ao agente.

Fonte: Elaboração própria.

### 2.3.3 FATORES CRÍTICOS AO BOM FUNCIONAMENTO E DESEMPENHO DAS PPP

De modo geral, a nossa análise sobre os fatores que são críticos na implementação das PPP dos transportes rodoviários vai de encontro às pistas da literatura. No seguimento desta secção do trabalho, iremos apresentar os elementos que são referenciados no âmbito das entrevistas realizadas e da análise constante da observação das audições da Comissão Parlamentar de Inquérito às PPP.

Como refere Carlos Moreno (audição da CPIPPP de 25 de maio de 2012), na base fundamental da realização de qualquer PPP devem estar três elementos: em primeiro lugar, tem que haver comportabilidade orçamental para suportar os encargos gerados pela PPP ao longo dos anos; depois, é necessário fazer uma avaliação do VFM associado ao projeto através do uso do comparador público; e, finalmente, é necessário analisar a relação de custo-benefício associada ao projeto e aferir o seu grau de prioridade, tendo em conta as necessidades nacionais.

Deste modo, a análise de custo-benefício deve ser determinante na decisão de realizar um projeto, quer seja ou não uma PPP. Parafraseando Carlos Oliveira Cruz (audição da CPIPPP): Se um projeto não tiver um saldo positivo, então não é por ser PPP que passa a ter um benefício para a sociedade, ainda que o comparador público possa dar preferência a esta modalidade. Além disso, como refere Fernando Crespo Diu, em entrevista, a análise de custo-benefício deve incluir análises de sensibilidade, de modo a contemplar a ocorrência de diversos cenários. Por outro lado, a adoção de uma análise de custo-benefício permite que critério da sustentabilidade económico-financeira não seja o único válido para a decisão. Conforme Rui Paulo Figueiredo, deputado do Partido Socialista (PS), em entrevista: “se analisarmos outras variáveis como o crescimento económico, do emprego, o desenvolvimento territorial, podemos chegar à conclusão que há externalidades que podem ser

positivamente valorizadas e que podem até tornar o investimento compensador em termos de impactos positivos”.

O comparador público (PSC) é apontado como um requisito fundamental para a demonstração do valor da PPP, comparando o seu custo com o que o projeto teria se fosse realizado pelo setor público. Trata-se de uma boa prática, reconhecida internacionalmente, motivo pelo qual o Tribunal de Contas (2012a, 21; doravante TC) tem salientado não só a obrigatoriedade legal da sua realização, mas também a importância da sua adoção de forma fidedigna para avaliar a decisão de fazer PPP. Apesar da importância do PSC, têm sido apontados pela literatura problemas relacionados com a fiabilidade do indicador, face à possibilidade de enviesamento nos cálculos ou de serem descurados elementos mais difíceis de quantificar. Na nossa realidade nacional, em que existiu um nível de contratação externa de serviços muito elevado pela EP, podem não existir dados para proceder ao seu cálculo de forma credível,<sup>85</sup> embora a empresa esteja agora a realizá-lo, para cumprir a exigência legal e devido às críticas do TC, que terá entendido que os estudos realizados pela EP não o substituíam.

Quando confrontado em entrevista sobre a questão do PSC nas PPP portuguesas, Rui Manteigas qualificou-o como “obsoleto”. Em entrevista, refere: “As pessoas ficam mais tranquilas com o comparador; mas se me perguntarem se acredito nele, não! Prefiro não fazer comparador e fazer um estudo sobre quanto isto vai render ou custar, ou se tem benefício suficiente. E isto não se decide com o comparador. O comparador não esgota a decisão: apenas diz se a PPP é a melhor forma de realizar o projeto; não diz se traz benefícios suficientes e se é sustentável.” Por isso, considera: “No nosso entendimento, na EP, os estudos que nós fazíamos eram mais amplos do que os do comparador. Explicámos isso várias vezes aos órgãos que nos regulam [referindo-se ao TC] (...). Nós fazíamos uns estudos que, no nosso entender, continuam a ser melhores e superiores aos que são exigidos na lei para lançamento das parcerias.” (audição da CPIPPP de 14 de junho de 2012).

A avaliação da comportabilidade orçamental das PPP implica o conhecimento correto dos encargos gerados pelas mesmas, ao nível plurianual, com implicações ao nível da equidade e da justiça intergeracional. Os encargos das PPP devem ser considerados em valores atualizados (utilizando para o efeito uma taxa de desconto ajustada; normalmente, é determinada legalmente), justificando-se a revisão destes valores, sempre as condições que interferem na fixação da taxa se alterem (Guilherme d’Oliveira Martins, em entrevista). Por outro lado, de acordo com Sérgio Monteiro (audição da CPIPPP de 1 de fevereiro de 2013), é preferível considerar o valor dos encargos brutos gerados para analisar a comportabilidade orçamental, porque o seu valor é certo, mas a receita é

---

<sup>85</sup> Na verdade, a EP tem vindo a argumentar não ter condições para realizar um comparador fiável, por não ter referenciais públicos para comparação. Com efeito, a EP não tem desenvolvido projetos de infraestruturas rodoviárias completos há longo tempo, sendo que muitas das atividades, incluídas no âmbito das PPP, não são efetuadas diretamente por esta, não havendo possibilidade de aferir o seu custo. Um exemplo, é a existência de portageiros (que a EP não tinha há vários anos), que equivale a 50% dos custos de exploração (Rui Manteigas, em entrevista).

incerta. Uma das recomendações do grupo de trabalho para a avaliação das PPP, no que diz respeito aos encargos, é que os esforços de pagamento sejam repartidos de forma equitativa ao longo dos anos contratuais. Além disso, deve ser observado o princípio da neutralidade orçamental nas PPP que geram pagamentos para o Estado, isto é, este deve procurar contratá-las, de modo a que, em cada ano, não gerem encargos adicionais para o Estado (audição da CPIPPP de Guilherme d'Oliveira Martins, de 5 de julho de 2012).

Além dos aspetos referidos (comportabilidade, verificação do *value for money* do projeto mediante uma análise de custo-benefício e da comparação com a alternativa pública), as PPP devem reunir em si um consenso político e social alargado,<sup>86</sup> que se traduza no reconhecimento da necessidade do investimento público, com as suas características em termos de provisão pública e de modelo de financiamento, dado que geram encargos elevados e que se estendem para as gerações futuras (TC 2012a: 21; Carlos Moreno, audição da CPIPPP de 25 de maio de 2012), sendo que as modificações unilaterais por vontade política causam custos significativos para o Estado.

No lançamento das PPP, a existência de um mercado concorrencial reveste-se de significado na obtenção de propostas mais favoráveis para o parceiro público. Neste aspeto, Rui Manteigas e Guilherme d'Oliveira Martins (ambos em entrevista) consideram que o mercado é bastante "fechado" em Portugal, já que o número de candidatos potenciais é limitado (quer ao nível das construtoras, como dos bancos financiadores). Segundo Oliveira Martins, trata-se de um mercado cartelizado, pelo que é possível que os agentes dividam o mercado entre si, embora tal prática seja muito difícil de provar. O facto de os projetos serem de grande dimensão contribui para a redução dos agentes do mercado (devido à falta de meios humanos, técnicos e financeiros) (Rui Manteigas). Como cada empreiteiro não consegue adjudicar todas as propostas, pode haver partilha. Ninguém coloca obstáculos nos concursos aos outros concorrentes para não ter problemas no seu, conclui Oliveira Martins, na entrevista. Para favorecer a concorrência, Rui Manteigas defende o fracionamento dos grandes projetos em outros de dimensão mais reduzida.

As PPP traduzem-se em contratos de longo prazo, pelo que é impossível prever todas as circunstâncias que possam vir a ocorrer durante a sua vigência. Neste sentido, existe uma probabilidade de renegociação elevada, o que não deve invalidar, contudo, a procura de uma estabilidade ao longo da vida contratual. As PPP devem ser bem planeadas e analisadas, procedendo-se com ponderação para que não haja necessidade de alterar contratos, refere Paulo Campos (audição

---

<sup>86</sup> O TC critica a falta de coerência política e de pensamento estratégico evidente nas decisões tomadas pelas autoridades públicas no que concerne às PPP dos transportes. Refere: "A experiência nacional tem revelado uma ausência mais profunda do alinhamento dos poderes públicos, já que são patentes em diversas PPP, quer alterações de filosofia dos projetos iniciais, quer alterações de vertentes dos mesmos projetos (alteração dos traçados, de políticas comerciais, ...), com consequências onerosas para o Estado" (2007b: 17). O Tribunal afirma que esta está espelhada, muitas vezes, até na falta de consonância entre o Ministério das Finanças e o da tutela setorial, que contratam a realização dos projetos de parceria.

de 16 de janeiro de 2013), que reconhece aqui a falha no caso português. Na opinião de Carlos Oliveira Cruz (audição da CPIPPP), é contraproducente efetuar renegociações aos contratos pouco tempo depois de assinados, até porque estas são feitas em ambiente não competitivo e, por vezes, o Estado, tendo sido o gerador da necessidade de renegociação ou de reequilíbrio da concessão, é obrigado a aceitar condições menos positivas.

Face à elevada probabilidade de se ter que vir a renegociar um contrato, é necessário que estes contemplem cláusulas eficazes que prevejam as condições de renegociação. De acordo com Rui Manteigas (na entrevista), isto implica encontrar um equilíbrio ao nível das matérias que devem ficar “fechadas” ou em “aberto”, no contrato. Não existe uma regra absoluta, porque os privados reagem de forma diferente, perante situações idênticas, ao nível dos riscos. De qualquer forma, quando o contrato possui cláusulas para contemplar um maior número de situações (isto é, é mais “fechado”), existe possibilidade de calcular melhor o risco e, como tal, o preço solicitado será menor. Os contratos “mais abertos” são mais flexíveis, permitindo contemplar melhor a alteração de necessidades, mas o parceiro privado faz-se pagar pela incerteza. No fim, a experiência passada é importante, para tentar perceber que formulação de cláusulas resulta melhor.

As PPP baseiam-se numa partilha de riscos, sendo que o pressuposto fundamental é que exista um equilíbrio na sua distribuição. De acordo com a doutrina das PPP, a repartição dos riscos deve ter por base a capacidade de cada parceiro para os gerir. Isso traduz-se na alocação de determinados riscos ao Estado, como as modificações unilaterais por si impostas, os casos de força maior (desde que não seguráveis), alterações legislativas específicas, sendo os riscos de desenho, financiamento, operação e manutenção, por excelência, privados. Da mesma forma que a matriz de riscos dos contratos deve ser refletida para gerar uma boa repartição dos mesmos, também os mecanismos de partilha dos benefícios devem ser contemplados de forma eficaz nos contratos.

O contrato inicial fixa um dado equilíbrio na partilha de riscos, pelo que, quando há renegociação do mesmo, uma nova situação de equilíbrio tem que ser gerada. Nesta medida, há que equacionar bem a situação de alteração do perfil de distribuição dos riscos, no âmbito de contratos de PPP, já que existe um impacto financeiro associado. Carlos Oliveira Cruz (audição da CPIPPP) refere que as grandes renegociações devem ser sujeitas a um novo estudo de análise de custo-benefício, para perceber se continuam a traduzir a opção com melhor VFM para o Estado. Também o TC (2012a: 21) recomenda que o Estado evite alterar as matrizes de risco dos contratos iniciais, exceto se for para melhorar as condições do parceiro público, atuando ao nível da relação entre os custos e a remuneração do parceiro privado e atualizando o caso-base nas renegociações e nas situações de reequilíbrio financeiro.

A gestão, o acompanhamento e a fiscalização das PPP devem ser garantidos, através de um modelo eficaz. No âmbito da literatura, são salientados os benefícios da existência de uma unidade própria para acompanhar os processos de PPP e que centralize as responsabilidades de constituição e de acompanhamento, envolvendo desejavelmente a figura de um gestor de contrato. Como instrumento auxiliar à gestão e ao acompanhamento das PPP, pode-se referir as vantagens de criação de algum nível de standardização dos contratos, considerando a transversalidade dos requisitos contratuais das PPP e as especificidades da área setorial envolvida. Também a existência de procedimentos e manuais com *checklist* podem ajudar para garantir boas práticas em PPP (vejam-se, por exemplo, os seguintes: TC 2008b; EPPPEC, 2011). Fernando Crespo Diu, em entrevista, reconhece a importância destes instrumentos, os quais a UTAP tenciona vir a desenvolver no futuro, já que, desde que foi constituída, tem estado mais dedicada à renegociação dos contratos de PPP. A divulgação periódica da informação (isto é, torná-la acessível ao público) é outros dos fatores críticos (Carlos Moreno, audição da CPIPPP; TC 2012a: 22), dada a sua importância para garantir uma maior transparência e *accountability* aos cidadãos, permitindo o seu escrutínio sobre projetos com elevado peso financeiro.

#### 2.3.4 MÉRITO DEMONSTRADO PELA PPP: CONTORNOS DA DECISÃO E DA IMPLEMENTAÇÃO

O caso português das concessões do domínio das infraestruturas rodoviárias apresenta diversas lacunas, por inobservância do que constituem as boas práticas com relação à decisão e à implementação de PPP. Diversas personalidades, ouvidas em entrevista ou nas audições da CPIPPP, defendem que existiu uma proliferação excessiva de PPP (como Guilherme d'Oliveira Martins ou Carlos Moreno). Alguns são de opinião que a dimensão do recurso ao instrumento desestruturou a própria relação entre o Estado e os privados, sobrecarregando a despesa pública, já que estas se tornaram “desproporcionadas, descontroladas e assimetricamente poderosas face ao Estado” (José Reis, audição da CPIPPP de 28 de junho de 2012).

Se, para Guilherme d'Oliveira Martins (em entrevista), existiu um “abuso das PPP, porque eram um instrumento muito aliciante, que não envolve encargos imediatos”, tal não significa que o instrumento em si deva ser posto em causa, já que o problema foi a forma como foi implementado em Portugal. Refere na audição da CPIPPP: “Não podemos diabolizar nenhum instrumento jurídico de finanças públicas (...) se forem utilizados de forma equilibrada, com o cumprimento escrupuloso da lei... E a lei começa aqui, exatamente, com os comparadores públicos, com a demonstração de que o Estado fica mais salvaguardado se a figura, esta ou outra, for utilizada.”

Na visão dos partidos políticos, o modelo das PPP foi defendido como um bom instrumento de investimento público, embora se reconheça a sua má adoção em Portugal. O mesmo permitirá, de

acordo com Hélder Amaral (entrevista), beneficiar do *know how* do setor privado, gerir melhor a dívida pública, fazendo distribuir os custos ao longo do tempo e garantindo uma maior equidade geracional, ao pagar a obra ao longo da sua vida útil. Contudo, BE e PCP não veem vantagens no modelo: Bruno Dias (entrevista) afirma “a PPP boa ainda vai ser feita; é quase uma questão de fé (...) O negócio tinha que ser atrativo para os privados e, por isso, o Estado assinou contratos com condições leoninas e quase criminosas”; Pedro Filipe Soares (em entrevista) não reconhece “qualquer virtude ao modelo de PPP, nem na sua aplicação, nem no modelo teórico”, considerando que “a opção pela PPP é a desistência de melhoria da eficiência do lado do Estado”.

O elevado número de PPP, que foi celebrado pelo Estado português, e onde o setor dos transportes é o principal responsável pelos encargos gerados, pode colocar em risco a sua sustentabilidade financeira para o Estado. A este respeito, fala-se da comportabilidade orçamental, que poderá não terá sido bem analisada pelos governos portugueses, incapazes de proceder a uma correta avaliação dos encargos das PPP.<sup>87</sup> Com a crise económica, o problema da comportabilidade financeira das PPP foi salientado. Contudo, esta não terá sido a única regra básica ou fundamental para a decisão de contratar PPP que terá sido descurada, no caso português. Em vez da verificação do mérito dos projetos através do recurso a instrumentos como o comparador público e os estudos económico-financeiros e de custo-benefício, as PPP foram decididas perante o défice infraestrutural de Portugal, ao nível das autoestradas, e a aprovação do PRN, num cenário de fortes restrições ao nível do défice e da despesa públicos, e onde o sistema contabilístico lhes era favorável. Como afirma o TC (2008a, 43), a decisão radicou “mais na presunção de falta de eficiência estrutural do Estado” do que nos ganhos da participação do setor privado.

O comparador público constitui uma fragilidade no caso português das PPP, dado que o mesmo não foi realizado para a maior parte das PPP rodoviárias (vejam-se os relatórios de auditoria do TC 2007b; 2008a). A obrigatoriedade de realização do comparador público decorre da aprovação do diploma de enquadramento das PPP, em 2003. Como tal, não abrangeu o lançamento de muitos dos contratos que foram celebrados, só passando a ser vigorar como condição a partir do lançamento da Concessão da Grande Lisboa. Apesar disso, as Concessões Grande Lisboa e Túnel do Marão não

---

<sup>87</sup> Face a esta crítica de não comportabilidade orçamental, à qual se associou, por muitos, especialmente nos partidos da oposição, a proclamação da ideia que os Governos de Sócrates seriam “campeões” em PPP, Paulo Campos (audições de 18 de janeiro e 16 de abril de 2013) vem salientar o facto de os encargos inscritos no Orçamento de Estado (OE) de 2005 (antes da entrada deste Governo em funções) serem superiores aos deixados em 2011. Apesar disso, nota-se a discrepância de valores e o debate face aos apresentados pelos deputados do PSD na Comissão (e, repare-se, ambos tendo por referência o mesmo documento – os OE). Deste modo, o efetivo custo das PPP era uma matéria amplamente debatida ainda há poucos meses, quando o Grupo de Avaliação ou a Comissão Parlamentar de Inquérito das PPP foram constituídos. Apesar de diversos valores veiculados, o facto é que persistiam dúvidas sobre os encargos. À dificuldade terminológica, que torna complexa ao não perito a compreensão das diferenças entre encargos líquidos e encargos brutos ou entre encargos nominais e encargos atualizados, somava-se a confusão da propagação de números sem explicitação da realidade implicada nas análises efetuadas. Acrescia a existência de diferentes estimativas, providas de entidades diversas (basta observar, nesta matéria, a discrepância dos valores constantes nos vários OE, a que se junta depois estimativas diferentes de consultoras, como a Ernest & Young, e outras fontes oficiais). Aliás, o caráter insuficiente da informação constante do OE já era matéria há muito salientada pelo TC, que considerava não ser possível com a mesma ajuizar a efetiva adequação e prudência no recurso às PPP (2008a, 30), dada a ausência de uma óptica plurianual (2007b, 15).



incluiram este cálculo, pelo que foram alvo de crítica acentuada pelo Tribunal de Contas,<sup>88</sup> que deu conta da situação de violação à lei. Apenas, no caso das subconcessões, foi efetuado o comparador público, ainda que fosse considerado pouco fiável, porque realizado depois da decisão de lançamento dessas PPP. Conforme referido anteriormente, Rui Manteigas sustenta que os estudos da EP seriam mais sólidos do que o comparador público, o qual considera pouco fiável e obsoleto.

A própria realização dos estudos económicos e de custo-benefício pode ser contestada, no caso das PPP dos transportes em Portugal. No sentido de voto do PS ao Relatório da CPIPPP (Grupo Parlamentar do PS, 2013), afirma-se não existirem evidências claras que terão sido efetuadas análises de custo-benefício para todas as concessões rodoviárias, apenas se confirmando a sua existência para as subconcessões lançadas pelo Governo Sócrates.<sup>89</sup> Pelo contrário, Rui Manteigas, em entrevista e em audição da CPIPPP, afirmou reiteradamente a existência de estudos que suportaram a decisão das diversas PPP.<sup>90</sup>

A realização dos estudos económico-financeiros e de custo-benefício terá sido solicitada, geralmente, pela EP, a consultoras ou universidades independentes. Para José Reis (audição da CPIPPP), Professor de Economia na Universidade de Coimbra, a elaboração dos estudos económico-financeiros possui padrões de referenciação científica internacional, o que lhes confere credibilidade, desde que estes sejam cumpridos criteriosamente.<sup>91</sup> No entanto, reconhece que a adoção de valores obtidos por via indireta para as variáveis<sup>92</sup> pode ser um problema. Concretamente, é habitual o recurso a estudos sobre o volume de tráfego já realizados por terceiros e às estatísticas de entidades oficiais nacionais e internacionais, como o INE ou o Eurostat. Outro problema advém da dificuldade de traduzir num valor monetário algumas variáveis, como é o caso da vida humana ou o próprio valor do tempo.<sup>93</sup> Vítor Almeida (audição da CPIPPP de 5 de junho de 2012) conclui que os resultados da avaliação do custo-benefício dos projetos podem divergir substancialmente se estes fenómenos não forem considerados. Os estudos podem apresentar fragilidades também ao não incluir análises de

---

<sup>88</sup> No Relatório n.º 10/2008, o TC afirma que, no caso da Grande Lisboa, lhe foi dado, como argumento para a falta do comparador público, o facto de a concessão não gerar responsabilidades financeiras futuras para o setor público. No entender do Tribunal, esta não será justificação possível porque o PSC não é dispensável mesmo em projetos considerados autossustentáveis. Com efeito, a função essencial é fornecer informação que justifica a própria opção de enveredar pela PPP (2008a, 41).

<sup>89</sup> Além disso, de acordo com João Duque (audição da CPIPPP de 12 de junho de 2012), as renegociações com fortes implicações financeiras ou nas condições contratadas das PPP (ex-SCUT, Concessões Norte e Grande Lisboa) deviam ter sido sujeitas a uma análise deste tipo, já que a existência de benefícios superiores aos custos pode sair comprometida com as renegociações. No entanto, conforme confirma Rui Manteigas, os estudos de custo-benefício não foram realizados.

<sup>90</sup> No âmbito da entrevista, face à solicitação dos estudos com respeito à Concessão Grande Lisboa, Rui Manteigas referiu que os mesmos terão sido realizados, embora, face ao afastamento do tempo, por vezes, exista alguma dificuldade na sua localização, sobretudo dos mais antigos. Mencionou ainda, tal como na audição parlamentar de inquérito às PPP, que estes estudos estiveram durante muito tempo disponíveis no *site* da EP, mas que terão sido retirados, dado terem perdido o sentido de oportunidade.

<sup>91</sup> Uma equipa liderada pelo Professor foi contratada para proceder a estudos de custo-benefício sobre as subconcessões, de modo a validar os estudos prévios da EP. O Professor refere que a equipa demonstrou a existência de interesse público nos projetos, face aos seus benefícios globais, ainda que reconheça que tenha tido que trabalhar com base em dados e projeções que lhes foram fornecidos. Em particular, as estimativas de tráfego (que foram ainda assim aceites e utilizadas pela equipa) foram questionadas por serem demasiado otimistas (audição da CPIPPP).

<sup>92</sup> Estes estudos consideraram diversas variáveis como o valor do tempo, as estimativas de tráfego, os custos de operação, os benefícios dos novos utilizadores, a sinistralidade, as externalidades ambientais, entre outros aspetos, alguns deles obtidos com base em fontes externas.

<sup>93</sup> Como explica Rui Manteigas na entrevista: "O valor do tempo é diferente consoante a região em que se está. Ganhar 10 ou 20 minutos é diferente na perceção das pessoas de uma grande cidade ou de um meio rural. E logo a predisposição das pessoas para pagar uma portagem muda".

sensibilidade, considerando a evolução das variáveis em diversos cenários. Sendo contratos a longo-prazo, e não havendo possibilidade de controlar a evolução das variáveis macroeconómicas, a introdução dos diferentes cenários permite uma avaliação mais completa para a tomada de decisão.

A respeito da matriz de repartição dos riscos das PPP rodoviárias portuguesas pode-se referir que existiu uma aprendizagem ao longo do tempo, de modo a que o Estado pudesse corrigir alguns erros que foram cometidos nas primeiras PPP. Deste modo, nas primeiras PPP, o Estado assumiu alguns riscos indevidamente, concretamente, os relacionados com as expropriações dos terrenos e a assunção do impacto ambiental. Estes fatores provocavam atrasos significativos no avanço da construção e, por isso, foram geradores de diversos pedidos de reequilíbrio financeiro das concessionárias, com encargos adicionais para o Estado. Por outro lado, a generalidade dos contratos não contemplava, de forma suficiente, a situação de repartição de benefícios, sendo que alguns aspetos estão agora a ser revistos com as renegociações, sobretudo devido à possibilidade de existência de benefícios sombra, que geram ganhos para as concessionárias, inicialmente não previstos nos contratos.<sup>94</sup>

A existência de alterações aos contratos por imposição unilateral do Estado é apontada como um dos aspetos mais perniciosos nas PPP rodoviárias portuguesas, dado os elevados encargos que têm gerado. Esta necessidade de renegociação pode evidenciar, como defende Carlos Moreno (audição da CPIPPP), uma ausência de consenso nacional sobre os projetos de PPP e alguma volatilidade política quanto aos objetivos a promover com a sua realização (veja-se, por exemplo, a decisão de rever o modelo de financiamento das ex-SCUT ou das Concessões Norte e Grande Lisboa).<sup>95</sup> Além disso, as frequentes necessidades de reequilíbrio financeiro podem demonstrar também que as estimativas dos encargos não têm sido fiáveis (TC 2008a, 18), revelando não só “a falta de cuidado na preparação e estudo das PPP, como também (...) a inadequada gestão dos contratos. A sucessiva repetição das mesmas razões para a formulação de pedidos de REF [reequilíbrio económico-financeiro] [alterações impostas pelo concedente; atrasos na emissão de declaração de impacto ambiental ou na entrega de terrenos;<sup>96</sup> evolução de grandezas ao nível da

---

<sup>94</sup> Entre os benefícios sombra mais usuais estão as receitas relacionadas com atividades acessórias das concessionárias, a assunção do risco fiscal pelo parceiro privado (dado que a taxa de IRC e a derrama têm vindo a baixar de forma significativa) ou do risco relativo à taxa de inflação (quando a taxa real é superior ao caso-base, o que torna os valores do caso-base, em termos reais, menos significativos) (Vitor Almeida, audição da CPIPPP de 5 de junho de 2012). Para evitar a conotação negativa do termo, José Gonzaga Rosa da Ernest & Young (audição da CPIPPP de 18 de abril de 2013), prefere a designação “benefícios não contratualizados” ou “desvios de desempenho real face ao caso base”.

<sup>95</sup> Numa fase inicial de celebração das PPP, foi também o espelho da cedência dos governos às pressões dos políticos locais e dos cidadãos, traduzida na alteração de diversos traçados, como o de Estarreja, ou na decisão de não aumentar as portagens na Ponte 25 de Abril.

<sup>96</sup> Marques e Silva (2008, 39-40) referem a imprudência das autoridades públicas ao decidir avançar com o lançamento de alguns concursos, num calendário apertado, sem as devidas licenças de impacto ambiental. Desta forma, a obtenção das licenças supracitadas obrigou o Estado a alterar o traçado original dos concursos, por algumas vezes, gerando necessidade de reequilíbrios financeiros, onerosos para o parceiro público. Como consequência, foi criada a obrigatoriedade, reforçada por via legislativa, de existência de DIA anterior ao lançamento dos concursos. Os autores creem, no entanto, que a adjudicação de um contrato de parceria se vai prolongar por muito tempo (um tempo superior ao do que o suportado pela estabilidade governativa), dado envolverem processos muito morosos. As expropriações necessárias para a construção das autoestradas foram outra fonte de despesa acrescida para o Estado. Os terrenos foram entregues, muitas vezes, de forma tardia, face à dificuldade de negociação de vários processos em simultâneo, os quais se cifraram em valores de compensação muito avultados.

evolução do tráfego] fazem concluir pelo não cumprimento ou pelo inadequado cumprimento dos compromissos das diversas entidades públicas, relativamente às soluções inicialmente desenhadas” (2007b, 15).

Carlos Oliveira Cruz (audição da CPIPPP) considera que as normas contratuais, que preveem a reposição do equilíbrio financeiro nas concessões rodoviárias, têm-se traduzido num princípio de aplicação infeliz, dado que são originadas por variações mínimas das variáveis-chave (TIR,<sup>97</sup> taxa de cumprimento do serviço da dívida, etc.) do modelo económico-financeiro, o caso-base. Neste sentido, considera que os contratos possuem “camadas protetoras” em favor dos parceiros privados, referindo-se às garantias que blindam os processos de renegociação e que protegem os seus interesses. Um exemplo disto constitui a situação de resgate que, sendo um dos mecanismos previsto nos contratos para retirada do Estado e proteção do interesse público, na prática, implica custos gravosos, que a podem tornar inviável. Com efeito, o Estado teria que compensar o privado por toda a expectativa de receitas que iria auferir com a concessão e assumir a sua dívida. O Professor do IST considera, por isso, que as implicações financeiras poderiam ser tais que o negócio deixaria de ser comportável para o Estado, pelo que deveria haver o cuidado de introduzir cláusulas de resgate mais razoáveis.

Por outro lado, Carlos Oliveira Cruz considera que, em circunstância alguma, deve o Estado alterar a matriz de risco de uma concessão, depois de assinar o contrato. Com efeito, na sua opinião, a seleção do candidato vencedor é feita para um determinado desenho de contrato; quando se altera a matriz de repartição dos riscos, deixa de se garantir que o vencedor seria o mesmo, ou seja, o que apresentaria a melhor proposta ao Estado. Isto porque se selecionou o parceiro com base nas regras antigas e não com as que se pretendem depois implementar (audição da CPIPPP). Por isso, a existir uma alteração do perfil da matriz de risco deve, pelo menos, haver uma obrigação de renegociar as TIR acionistas dos contratos. Conforme se pode verificar pelo teor das opiniões aqui manifestadas, algumas renegociações realizadas pelo Estado português podem ser consideradas gravosas para o Estado, traduzindo-se na deterioração da sua posição nos contratos, com redução dos riscos do parceiro privado e/ou aumento dos custos para o parceiro público. A renegociação da Concessão

---

<sup>97</sup> A TIR acionista tem sido um dos aspetos mais discutidos e criticados no âmbito das PPP. Desde a ideia que as TIR praticadas são demasiado elevadas, ao papel que deveriam assumir na escolha do candidato vencedor ou no âmbito das renegociações efetuadas. A importância da TIR advém na forma como é refletida no caso-base. Isto é, quando as circunstâncias se alteram de modo a provocar uma variação da TIR, a concessionária pode pedir um reequilíbrio financeiro. E quanto maior a TIR, maior será o valor da compensação financeira. Daí o problema ser, de acordo com Carlos Oliveira Cruz (audição da CPIPPP), o facto de variações mínimas da TIR admitirem o pedido de reequilíbrio.

Para Vítor Almeida (audição da CPIPPP de 5 de junho de 2012), o alcance da TIR não deve ser superior ao impacto que possuem ao nível do caso-base, isto é, a TIR não foi (e não deve ser) usada para classificar candidatos, porque é facilmente manipulável. Uma concessionária pode garantir a mesma rentabilidade com uma TIR menor, se aumentar as rubricas relativas aos custos com a construção, a operação ou a manutenção, colocando-os acima das estimativas. De acordo com o consultor, as TIR das nossas PPP rodoviárias encontram-se dentro da média europeia: entre 6 e 14%, com uma média de 9,5%, nas subconcessões, e 10,9%, nas ex-SCUT.

Grande Lisboa, que ocorreu quando o contrato tinha sido assinado apenas há dois anos, e ainda se encontrava em fase de construção, pode ser uma delas.<sup>98</sup>

A renegociação teve lugar na sequência de uma decisão unilateral do Governo de introduzir portagens nas ex-SCUT, três das quais estavam concessionadas ao Grupo. Esta alteração traduzia-se numa modificação no modelo de financiamento destas autoestradas, pelo que teria como consequência a existência de pedidos de reequilíbrio financeiro, a não ser que o Estado chegasse a acordo com as concessionárias, por via negocial. Conforme refere Vítor Almeida (audição da CPIPPP de 5 de junho de 2012) a primeira opção não era considerada boa para o Estado: “Se não houvesse o acordo prévio havia, inquestionavelmente, a reposição do equilíbrio financeiro e aquilo que sempre se antecipou e toda a condução do processo foi no sentido de que, muito provavelmente, o reequilíbrio financeiro seria mais penalizante para o Estado do que uma solução negociada.”

No Acordo Global celebrado com a Ascendi, o Estado português aceitou, no entanto, integrar duas outras concessões do Grupo, que funcionavam em regime de portagem real, a Concessão Norte e a Concessão Grande Lisboa. Tratou-se de uma exigência da Concessionária, a Ascendi, conforme admite Gonçalo Moura Martins, Presidente do Grupo (em audição da CPIPPP de 6 de fevereiro de 2013).<sup>99</sup> Apesar do valor veiculado pelo Governo da altura ter sido de um ganho global de 1.800 milhões de Euro (em VAL) para o Estado,<sup>100</sup> no total das seis concessões versadas no relatório do InIR (2011),<sup>101</sup> o resultado da negociação foi bastante questionado, chegando a ser considerado lesivo para o Estado.

---

<sup>98</sup> “Neste caso, como há uma alteração da matriz de risco, há uma alteração estrutural do que é o objetivo da concessão. Na minha opinião, o Estado tinha a obrigação de renegociar as taxas internas de rentabilidade, porque o perfil do risco altera-se. Portanto, a partir do momento em que se retira um risco – e, no caso de uma concessão rodoviária, o grande risco é o tráfego; esse é o aspeto crítico de uma concessão rodoviária –, a partir do momento em que há uma alteração na alocação desse risco, e quando olhamos para um modelo de disponibilidade o que acontece é que esse risco desaparece (ou seja, esse risco é assumido inteiramente pelo concedente e deixa de o ser pelo concessionário), isso tem de ter, naturalmente, impacto na taxa interna de rentabilidade.” (Carlos Oliveira Cruz, audição da CPIPPP).

<sup>99</sup> Gonçalo Moura Martins referiu a existência de uma lógica para a inclusão das duas concessões. No caso da Concessão Norte, justificou o facto com a existência de ligações desta autoestrada a três Ex-SCUT, pelo que o tráfego sairia muito afetado, gerando situações de pedido de reequilíbrio financeiro futuras. Tal não se verificava com a Grande Lisboa, mas o argumento é que já era conhecida a intenção de constituir subconcessões da EP na altura que o concurso foi lançado, pelo que fazia sentido a inclusão. O Presidente do Grupo Ascendi rejeita a evidência de se estar perante duas concessões inviáveis, do ponto de vista financeiro, dado que o afastamento no tempo até ao fim das concessões (quase 30 anos) não permite previsões com segurança. Admite que tal pode vir a acontecer com a Concessão Norte, mas argumenta que tal foi a razão para a revisão em baixa da TIR durante a negociação.

<sup>100</sup> O resultado terá sido apurado com base no total estimado de receitas de portagens para a EP, deduzidas dos pagamentos por disponibilidade, para o período das concessões, ao qual foi somado o valor esperado da poupança conseguido pela inclusão no Acordo Global dos processos de pedido de reequilíbrio financeiro que estavam em curso. Desta forma, os ganhos foram os seguintes: (1) 134 milhões de Euro pela poupança dos reequilíbrios; (2) 538 milhões de Euro na Concessão Norte Litoral; (3) 423 milhões de Euro na Concessão das Beiras Litoral e Alta; (4) 837 milhões na Concessão Costa da Prata; (5) 401 milhões de Euro na Concessão Grande Porto; (6) 46 milhões de Euro na Concessão Grande Lisboa; e (7) um prejuízo de 571 milhões de Euro na Concessão Norte (valores apresentados por Costa Pina na audição da CPIPPP). Confrontado com a apresentação destes valores, Francisco Pereira Soares, Presidente da Comissão que renegociou o Acordo, refere que é efetivamente o valor saído dos cálculos realizados. No entanto, considera mais prudente não falar deste valor como se tratasse de um ganho efetivo ou líquido, pois este ainda não existiu. Trata-se da melhor estimativa à data sobre os benefícios da renegociação; não é “dinheiro em caixa” (audição da CPIPPP). Também Sérgio Monteiro (audição da CPIPPP) reforça a importância de encarar a realidade das PPP do ponto de vista dos encargos brutos, já que a obtenção da receita é incerta. De acordo com o Secretário de Estado, o anterior Governo prezava mais uma ótica de encargos líquidos durante as renegociações.

<sup>101</sup> O valor veiculado corresponde à última versão do relatório do InIR (2011) sobre as renegociações (os dois primeiros foram rejeitados pelo Secretário de Estado da tutela). Este relatório incluía seis concessões, as acima referidas, sendo que apenas uma não pertence ao Grupo Ascendi, a Concessão Norte Litoral. Os Secretários de Estado responsáveis, Costa Pina e Paulo Campos, nas audições da CPIPPP, justificaram a recusa pela qualificada “falta de rigor” técnico do relatório, mandando apurar responsabilidades dentro do InIR. Alberto Moreno, Presidente do instituto, defende as diferentes versões do relatório, mencionando que “não há incongruência, mas evolução de pressupostos” (audição da CPIPPP de 8 de março de 2013). Refere a tentativa do Governo para descredibilizar e afetar o bom nome do instituto que presidiu, por se manifestar contra a posição política.

De acordo com o TC (2012a, 18-20), a conversão ao regime de pagamentos por disponibilidade traduziu-se na assunção de um encargo incerto para o Estado, enquanto as concessionárias passaram a dispor de uma receita estável como remuneração. Este negócio só poderá ser vantajoso para o Estado, caso as receitas de cobrança de portagens revelem ser superiores aos valores dos pagamentos por disponibilidade. Além do facto de o negócio constituir um risco porque não assenta numa base certa, o problema terá sido que as projeções de tráfego real demonstram que, em muitas das concessões, estas têm sido abaixo do estimado no caso-base, o qual terá sido tomado para o cálculo dos pagamentos por disponibilidade.<sup>102</sup> Esta modificação ter-se-á assim traduzido numa situação mais vantajosa para as concessionárias, que também ganharam uma nova oportunidade de negócio com o serviço de cobrança de portagens.<sup>103</sup> O Tribunal vai mais longe ao afirmar que o resultado negocial decorreu de uma posição fragilizada do Estado e que, no caso da Grande Lisboa e do Norte, este terá sido mesmo lesivo para o interesse público, dado que estas não geravam risco ou esforço financeiro para o Estado. Como se afirmou anteriormente, o resultado da renegociação será negativo para a Concessão Norte, ainda que a TIR tenha sido revista em baixa.<sup>104</sup> No caso da Grande Lisboa, embora exista uma expectativa de retorno para a EP (46 milhões de Euro), esta é pouco significativa e facilmente pode tornar-se negativa se o tráfego real não atingir o projetado.<sup>105</sup>

Também o InIR chamou a atenção para os riscos potenciais da negociação, sendo aliás um dos principais motivos que terá estado na origem da constituição da Comissão Parlamentar de Inquérito às PPP, depois de o assunto ter sido abordado na Comissão Parlamentar das Obras Públicas. Alberto Moreno discorda profundamente da inclusão das Concessões Norte e Grande Lisboa no negócio, afirmando, em entrevista: “É dolo! O Estado conscientemente abdicou dos seus direitos

---

<sup>102</sup> Rui Manteigas, em entrevista, refere, no entanto, que era impossível prever, há data que as negociações foram iniciadas, a evolução real que o tráfego viria a ter. De acordo com Francisco Pereira Santos (em audição da CPIPPP), tendo em conta que as projeções são baseadas grandemente na evolução dos indicadores económicos (como o PIB), estas falharam porque ninguém previu a dimensão que a crise viria a assumir em Portugal. As críticas que apontam para o fraco realismo das projeções de tráfego consideradas na renegociação são tidas, por isso, como injustas. De acordo com Rui Manteigas, será, por isso, natural que todos os estudos posteriores (como o da Ernest & Young) ou que sejam efetuados agora vão apontar para resultados muito inferiores aos que foram estimados pela Comissão. Na sua opinião, ainda falta muito para avaliar o benefício real da negociação; os ganhos/perdas esperados podem mudar facilmente perante a mudança do cenário económico do país. Com respeito à Grande Lisboa, considera, portanto, que a passagem do risco de disponibilidade pode até ser positiva para o Estado, já que tratando-se de uma região de grande tráfego (devido à densidade populacional), ultrapassada a crise, este irá tendencialmente crescer: “acho que o Estado fez um bom negócio ao incluir esta concessão no pacote de negociações.” (audição da CPIPPP).

<sup>103</sup> O facto de a cobrança de portagens ter ficado com as concessionárias foi alvo de muitas críticas, porque esta atribuição não se fez num cenário de competição. Além disso, as concessionárias não dispunham de experiência prévia na matéria, pelo que a negociação ocorreu perante grande margem de incerteza. Para Gonçalo Moura Martins (audição da CPIPPP), as concessionárias entendiam que fazia sentido fazerem a cobrança das portagens numa lógica de continuidade de serviços, pelo que colocaram a questão “com veemência” durante as negociações. Ernesto Ribeiro, na audição da Comissão Parlamentar de Inquérito, refere que os consultores jurídicos, que estiveram ao seu serviço, defenderam que esta era uma atividade que deveria ficar na esfera de atuação das concessionárias, pelo que não havia base para o lançamento de um concurso público. Restava à Comissão tentar negociar da melhor forma a prestação desse serviço ao Estado. As SCUT não tinham sido pensadas para incluir pórticos de portagem, pelo que se teve que pensar num sistema de cobrança inovador. Rui Manteigas, em entrevista, refere que considera que as condições negociadas dão fortes garantias ao Estado. Ao fim de dois anos da prestação do serviço, o Estado pode fazer uma avaliação do contrato, revendo os custos da cobrança e os termos do mesmo.

<sup>104</sup> A Comissão de Negociação tinha conhecimento que os dados do tráfego real eram muito abaixo das estimativas constantes no caso-base e que a Concessão Norte era deficitária. Ainda assim, em vez de alterar estas projeções para proceder aos cálculos da disponibilidade, o que foi negociada foi a redução da taxa TIR para 5,1%. Em audição parlamentar da Comissão de Inquérito, a explicação apontada foi o receio da possibilidade dos bancos financiadores abandonarem a concessão. Tentou-se, assim, pautar a TIR pelo valor necessário para garantir o cumprimento do serviço da dívida (Vitor Almeida, audição da CPIPPP de 1 de março de 2013).

<sup>105</sup> O relatório do InIR (2011, 30-4), que apenas considera as projeções de tráfego dos nove meses que a autoestrada esteve em exploração à data da sua elaboração, aponta, no entanto, para valores de tráfego real bastante abaixo (57% do estimado) dos tidos em referência para os pagamentos por disponibilidade.

quando diz: «Ah, eu aceitei este acordo porque não tinha outra maneira de criar portagens para a EP. (...) Eu, para um objetivo menor – que eu considero menor – lesei o contribuinte em muito dinheiro». Ah! Isso é dolo! É uma decisão lesiva e prejudicial para o interesse público.”

Outro aspeto sensível no âmbito da renegociação das Concessões Norte e Grande Lisboa respeita ao modelo de financiamento, com a “troca” do risco de tráfego pelo risco de disponibilidade. De acordo com diversos especialistas, o risco de disponibilidade é menor para o parceiro privado do que o risco de tráfego (procura).<sup>106</sup> Os privados passam a auferir uma remuneração que é desligada da procura da infraestrutura e, se esta for menor do que a estimada, necessitam de menos custos para a manter. Neste sentido, as taxas de rentabilidade dos acionistas ficam desajustadas face ao novo perfil de riscos assumidos (Carlos Moreno e Carlos Oliveira Cruz, ambos em audição da CPIPPP), devendo ser revistas em baixa (o que nem sempre aconteceu nas concessões renegociadas). Como reforça Alberto Moreno, em entrevista, “rendibilidade e risco andam numa lógica inversa”.

Na perspetiva de Gonçalo Moura Martins (em audição da CPIPPP), havia, no entanto, uma expectativa legítima de negócio, por parte das concessionárias. Por este motivo, era razoável que a renegociação se pautasse pelo ponto de partida aceite pelas partes, isto é o caso-base inicial.<sup>107</sup> O Presidente da Ascendi admite que o risco para a concessionária diminuiu com o pagamento por disponibilidade, mas afirma que tal teve um impacto na TIR (uma redução média de 16% para os cinco contratos). A TIR média desceu de 11,18% para 9,46%, atendendo a uma média ponderada e não aritmética. O representante das concessionárias entende que deve ser feita uma leitura global da negociação, a única forma possível da mesma ter sido bem-sucedida, criticando as análises efetuadas que consideram uma visão individual de cada contrato.

Questionados sobre se a decisão foi a mais acertada pelo governo, Vítor Almeida (audição da CPIPPP de 5 de junho de 2012) e Ernesto Ribeiro (conforme audição da CPIPPP), que integraram a Comissão, referiram que se fossem eles não incluíam as Concessões Norte e Grande Lisboa e que alertaram devidamente o Governo para os riscos da sua inclusão. Rui Manteigas (audição da CPIPPP), no entanto, contra-argumenta: “Há uma pequena contradição em dizer que se alguém mandasse podia negociar só três. Não havia negociação só com três. Havia negociação com cinco ou reequilíbrio financeiro com três. A contradição é essa!”. Deste modo, vista num cenário global por Paulo Campos (audição da CPIPPP de 18 de janeiro de 2013) considera: “Numa renegociação é assim mesmo Sr.<sup>a</sup>

---

<sup>106</sup> Rui Manteigas (em entrevista) contra-argumenta esta ideia, referindo que, quando o risco de tráfego é assumido pelo parceiro privado, as PPP saem encarecidas (normalmente, com o aumento da TIR acionista, como forma de compensar o maior risco do privado). Por isso, cumpre ao Estado analisar até que ponto compensa transferir esse risco para os privados, sobretudo no contexto atual, de grande incerteza e instabilidade na economia.

<sup>107</sup> De acordo com o Presidente da Ascendi, “o caso-base inicial foi criado num cenário de concorrência e espelha o equilíbrio dos encargos e riscos que cada parceiro se dispôs a aceitar. A realidade pode ser outra, mas quando o concedente provoca uma alteração na relação contratual tão profunda, o encontro desse equilíbrio é o único que as partes encontraram na sua vontade inicial de contratar. Não há outro referencial que não seja de acordo” (audição da CPIPPP).

Deputada: em alguns fatores nós ganhamos e noutros fatores provavelmente perdemos. Mas a verdade é que o resultado da soma dos fatores é muito benéfica para o Estado.”

Dadas todas as condicionantes em que ocorreu e atendendo ao resultado global da renegociação, também os elementos da Comissão reconhecem que a mesma constituiu o melhor resultado possível. De acordo com Ernesto Ribeiro (audição da CPIPPP), a negociação procedeu-se perante o desconhecimento de fatores importantes. Foi um trabalho rodeado de incógnitas: havia a possibilidade de a negociação falhar e ser solicitado o pedido de reequilíbrio financeiro;<sup>108</sup> os bancos podiam retirar-se da concessão, se o resultado da negociação não constituísse parâmetros aceitáveis;<sup>109</sup> havia incerteza quanto ao tráfego, dado terem que ser efetuadas projeções a longo-prazo e com mudança do regime de financiamento.<sup>110</sup>

Em baixo, apresentamos de forma sumária os principais fatores críticos de sucesso e a forma como se refletiram no mérito da PPP.

**Tabela 9 – Fatores críticos e mérito da Concessão Grande Lisboa**

Fatores Críticos	Mérito da PPP
<b>Lançamento do Concurso</b>	
Comportabilidade	Duvidosa face ao elevado número de PPP contratadas e à alteração do modelo de financiamento para o regime de pagamentos por disponibilidade.
Avaliação do VFM (análise de custo-benefício e comparador público)	Possibilidade de não realização dos estudos de custo-benefício. Ausência de Comparador Público.
Competição na fase concursal	Limitada a três candidatos no concurso em particular. Mercado caracterizado por ser relativamente “fechado”, com um número de players limitado e possível concertação.
Consenso político e social alargado	Não existente. Decisão política de alterar o modelo de financiamento, pouco depois da adjudicação da PPP.
<b>Qualidade do Contrato</b>	
Indicadores de prestação do serviço	Sem problema.
Distribuição dos riscos	Superação de alguns problemas dos contratos iniciais (riscos ambiental e das expropriações; risco fiscal partilhado a partir da renegociação). Decisão de caráter duvidoso na renegociação de passar o risco de tráfego pelo parceiro público. Procura de maior repartição dos benefícios na renegociação.
Mecanismos de controlo e sanção	Nível de punição pelas infrações poderia ser mais significativo.
Possibilidade de renegociação e saída do contrato	Cláusulas bastante penosas em caso de renegociação e saída do Estado da concessão. Pequenas variações da TIR possibilitam o acionar dos pedidos de REF.
<b>Modelo de Gestão e Acompanhamento</b>	
Unidade de gestão das PPP bem consolidada	Não existiu. Divisão de atribuições e competências entre entidades, ao longo do tempo (entre a EP, o InIR e a UTAP).
Manuais de procedimentos e boas práticas	Não desenvolvidos no caso português. Adoção, em algum grau, dos manuais internacionais existentes.
Nível de estandardização dos contratos	Ausente no caso português.

Fonte: Elaboração própria.

<sup>108</sup> “O quadro que nós tínhamos era... Os senhores não imaginam o nosso sofrimento com as incógnitas que estavam em cima da mesa! (...) A primeira era, ou chegávamos a um acordo, ou íamos para o reequilíbrio financeiro. (...)” (Ernesto Ribeiro, na audição da CPIPPP).

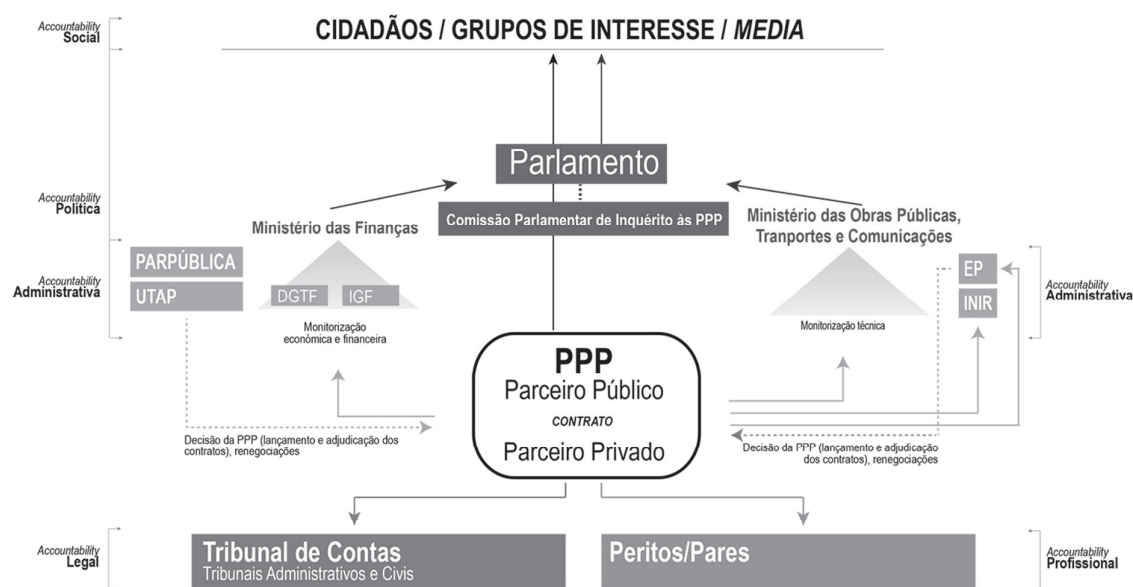
<sup>109</sup> Conforme explica Costa Pina, na audição da CPIPPP: “Não é possível fazer estes projetos sem os bancos, mesmo as renegociações. A parte do financiamento é fundamental nos projetos. Alterar condições sem dar um pretexto para as instituições financeiras saírem e exigirem a amortização antecipada dos recursos que cederam em empréstimo é complicado. Por isso, as concessionárias têm que gerir a situação não só com o Estado quando renegoceiam os contratos, mas também com as instituições financeiras”. Gonçalo Moura Martins da Ascendi confirma o problema da pressão dos sindicados bancários perante as concessionárias. Neste sentido, afirma, na CPIPPP, que não acredita que os mesmos deixassem avançar projetos com TIR inferiores a determinado valor e que a questão também se coloca na renegociação das PPP.

<sup>110</sup> No caso concreto, tinha que se fazer estimativas de longo-prazo, considerando a introdução de portagens em vias onde os utilizadores antes não pagavam. Também se desconhecia ainda qual seria o preço que ia ser colocado aos utilizadores.

### 2.3.5 MECANISMOS DE *ACCOUNTABILITY* PÚBLICA

O processo de *accountability* pública das PPP do setor dos transportes envolve diversos mecanismos distintos, numa combinação das formas verticais tradicionais com os novos instrumentos horizontais e diagonais para a prestação de contas, dotando o sistema de um elevado grau de complexidade, que cumpre agora descrever e analisar (conforme Figura 8). Iremos incidir a nossa observação nas formas de *accountability* que foram identificadas e descritas anteriormente no trabalho. Os mecanismos de *accountability* pública, que iremos reportar, são transversais a todas as PPP dos transportes rodoviários. No entanto, na sua análise, serão referidos, sempre que possível, exemplos concretos ligados à Concessão Grande Lisboa.

Figura 8 – Mecanismos de *Accountability* Pública das PPP das Infraestruturas de Transportes Rodoviários



Fonte: Elaboração própria.

#### 2.3.5.1 *Accountability Administrativa*

As entidades públicas envolvidas no processo de decisão e implementação das PPP são diversas, como já mencionámos anteriormente. Estas entidades representam o *accounttee* da Administração Pública que solicita contas à PPP. Podemos incluir, desta forma, no processo de *accountability* administrativa, serviços sob direção do Ministério das Finanças, como a DGTF, a IGF, ou entidades sob sua tutela, como a Parpública e, mais recentemente, a UTAP; no que respeita ao Ministério com a pasta das infraestruturas e comunicações, atualmente o Ministério da Economia, podemos mencionar a EP e o INIR. Estamos, no caso da DGTF e da IGF, perante um processo vertical de *accountability*, que percorre a cadeia escalar da Administração Pública até ao Ministro responsável



e, nos casos restantes, perante um processo diagonal de prestação de contas. A responsabilidade última no processo de *accountability* pertence aos Ministros, a quem reportam estas entidades.

Passamos agora a considerar as atribuições e as competências conferidas a estas entidades no processo de *accountability*, embora se reconheça que as mesmas foram mudando ao longo dos anos, no que se refere ao modelo de gestão e de acompanhamento das PPP rodoviárias.

#### *Unidade Técnica de Apoio aos Projetos*

A UTAP, unidade de PPP recentemente constituída, já foi referida a propósito do novo enquadramento legal das PPP. Damos, portanto, como citado o âmbito das suas atribuições e competências ao nível das PPP. De acordo com Fernando Crespo Diu, o Coordenador da Unidade, ouvido em entrevista, a mesma iniciou as suas atividades, na prática, em dezembro de 2012, estando atualmente já totalmente operacional, isto é, com uma equipa técnica constituída e de dimensão adequada às necessidades para o exercício das suas funções..

#### *PARPÚBLICA – Participações Públicas, SGPS, SA*

A Parpública foi a entidade responsável por prestar apoio técnico permanente ao Ministério das Finanças, no âmbito do acompanhamento global das PPP (conforme o Despacho Normativo n.º 35/2003, de 20 de agosto). À Parpública cabia receber as notificações de preparação do lançamento de novas PPP ou de alteração dos contratos existentes e fornecer toda a informação necessária, de carácter geral ou particular, sobre os projetos de PPP, de modo a apoiar o trabalho da Comissão de Acompanhamento e da Comissão de Avaliação das Propostas (atualmente designadas por Equipa de Projeto e Júri do Procedimento). Apoiava o Ministério das Finanças, quando lhe era solicitado: (a) na elaboração dos despachos conjuntos para a celebração das PPP e dos pareceres vinculativos sobre as propostas de alteração dos contratos já existentes; e (b) na indicação de membros para as Comissões de Acompanhamento e de Avaliação das Propostas.

Durante muitos anos, o papel da Parpública foi essencial na assessoria dos processos de lançamento e renegociação das PPP, sendo que três dos membros presentes nas Comissões, nomeadamente, Rui Monteiro, Vítor Almeida e Ernesto Ribeiro, tinham ligação à mesma. Com a alteração da lei de enquadramento das PPP em 2006, as empresas públicas deixaram de ter a interferência do Ministério das Finanças no lançamento das PPP. Deste modo, a Parpública acabou por ser afastada da decisão de adjudicação das novas PPP lançadas pela EP (subconcessões).<sup>111</sup> Além

---

<sup>111</sup> Face aos comentários que a revisão do diploma de enquadramento das PPP de 2006 visava afastar o Ministério das Finanças, através da Parpública, do processo de decisão das PPP, Paulo Campos (audição de 16 de abril de 2013) refere que a motivação foi a procura de maior autonomia, seguindo as próprias recomendações do TC. Saliencia também que o próprio diploma foi proposto em conjunto com o Ministério das Finanças, pelo que qualifica de “embuste” os argumentos que tentam fazer passar a ideia de afastamento para fazer prevalecer a visão do Ministério das Obras Públicas.

disso, a sociedade de participações do Estado viu as funções de assessoria do Ministério das Finanças, que desempenhava, no âmbito das PPP, a serem transferidas para a UTAP, constituída através do Decreto-lei n.º 111/2012.

#### *Direção-Geral do Tesouro e das Finanças e Inspeção-Geral das Finanças*

Dois serviços integrados sob direção do Ministério das Finanças foram responsáveis pelo acompanhamento económico e financeiro das PPP rodoviárias: a DGTF e a IGF. O GASEPC, constituído pelo Despacho n.º 936/07 do Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, é a estrutura integrada na DGTF que era responsável por efetuar um acompanhamento especializado na área das PPP. O GASEPC reunia um conjunto de competências de apoio à decisão, sendo responsável por assegurar o aperfeiçoamento dos modelos para efetuar a análise e o controlo das PPP. Emitia também relatórios trimestrais e anuais de acompanhamento destas áreas.

O papel da IGF, em matéria de PPP, faz-se ao nível da fiscalização dos contratos nas matérias económico-financeiras. Desta forma, cabe à IGF verificar o cumprimento do quadro contratual estabelecido, conforme explica José Maria Leite Martins (audição da CPIPPP de 24 de abril de 2013). A sua participação não está a montante, na definição das regras contratuais, ou na sua alteração, com as renegociações e os reequilíbrios financeiros, função que pertencia inicialmente à Parpública. A IGF atua em estreita colaboração do Tribunal de Contas, como refere Guilherme d'Oliveira Martins, em entrevista: o TC e a IGF fazem audições desfasadas no tempo para conseguir uma maior cobertura de entidades auditadas; por outro lado, o TC pode adotar as audições da IGF, sem voltar a apreciar os processos de raiz, para sancionar os factos constantes nesses relatórios.

#### *Estradas de Portugal*

A EP possui um papel de destaque no lançamento, na gestão e no acompanhamento das PPP rodoviárias. Ao longo do período de realização das PPP, a EP viu o seu estatuto jurídico modificado por mais do que uma vez, com implicações no papel que lhe foi sendo conferido em matéria de parcerias. A última revisão, datada de 2007, constitui a EP como sociedade anónima de capitais totalmente públicos, detidos pelo Estado português.<sup>112</sup> A empresa tem como missão a prestação, em moldes empresariais, do serviço de financiamento, conservação, exploração, requalificação e alargamento das

---

<sup>112</sup> Anteriormente, a empresa tinha sido uma entidade pública empresarial (de 2004 a 2007) e um instituto público (1999-2004) com o nome de Instituto das Estradas de Portugal. Ainda assim, as origens da EP remontam a uma época mais antiga, com o surgimento da Junta Autónoma de Estradas, em 1927, constituída como um organismo com autonomia administrativa e financeira. A conversão do estatuto jurídico da EP de entidade empresarial do Estado (E.P.E.) para sociedade anónima de capitais públicos (S.A.) faz-se através do Decreto-lei n.º 374/2007, de 10 de novembro. A mudança de estatuto jurídico da EP ocorre três anos após da sua conversão em E.P.E., mudança então operada para flexibilizar o seu relacionamento com os parceiros privados e com os utilizadores. No âmbito do NMGFSR, a conversão da EP em sociedade anónima foi entendida como forma de garantir maior agilidade e autonomia empresarial, dotando-a de competências de gestão na execução do Plano Rodoviário Nacional (conforme preâmbulo do Decreto-lei n.º 374/2007). A nova natureza societária da EP visou também a possibilidade de integração de capitais privados e, acima de tudo, garantir que o Estado deixasse de se assumir como responsável pelas dívidas da empresa.

vias da rede rodoviária nacional atual e futura (onde também é responsável pela conceção, projeto e construção).

A EP tem responsabilidades como representante do concedente Estado no apoio técnico ao lançamento dos concursos, como participante nas Comissões de Avaliação das Propostas dos concorrentes ou de renegociação dos contratos e na gestão e monitorização dos contratos, sendo esta última atribuição alterada com a celebração do contrato de concessão do Estado com a EP,<sup>113</sup> na sequência da sua transformação em S.A.. A EP transformou-se na concessionária geral do Estado para o setor rodoviário, realizando um conjunto de novas concessões (as subconcessões do Estado), que continua a gerir e acompanhar, passando as restantes PPP rodoviárias a ser acompanhadas pelo novo instituto regulador para o setor – o InIR.

Muito do processo das renegociações das PPP, que transformou as SCUT em autoestradas portajadas, foi motivado pelas mudanças ocorridas na EP. Havia o objetivo fundamental de criar receitas mercantis para a empresa. A desconsolidação orçamental da EP não chegou a ser conseguida, porque a empresa não atinge o patamar de receitas próprias necessário. Aliás, o relatório da IGF, de junho de 2011 (documento restrito; *apud* TC 2012a) e o TC (2012a, 8-14) evidenciam a grave situação económica da empresa, que tem a sua sustentabilidade financeira comprometida no futuro, especialmente se as receitas das portagens não aumentarem e face aos pagamentos por disponibilidade que lhe cumpre assegurar.

#### *Instituto de Infraestruturas Rodoviárias*

O InIR constituiu-se como entidade reguladora para a rede rodoviária nacional em 2007.<sup>114</sup> No âmbito do seu exercício de funções, até que foi fundido no IMT, o Instituto foi alvo de muitas críticas, merecendo, por isso, particular enfoque na nossa análise. Como instituto público integrado na Administração Indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa, tinha as atribuições da anterior Direção-Geral de Viação, no que respeita a infraestruturas rodoviárias. De acordo com o seu Presidente, o Eng. Alberto Moreno, ouvido em entrevista, o Instituto só estaria funcional para o exercício das suas funções, a partir de 2009.

O InIR é criado com a missão de “regular e fiscalizar o setor das infraestruturas rodoviárias e supervisionar e regulamentar a execução, conservação, gestão e exploração das referidas infraestruturas, numa perspetiva integrada de ordenamento do território e desenvolvimento económico” (n.º 1 do art.º 3 do Decreto-Lei n.º 148/2007). De entre as suas atribuições, destaca-se o papel de

---

<sup>113</sup> Através do Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 novembro, formulam-se as bases do contrato de concessão do Estado com a EP. O diploma seria revisto através dos Decretos-Lei n.ºs 110/2009, de 18 de maio, e 44-A/2010, de 5 de maio.

<sup>114</sup> O Instituto das Infraestruturas Rodoviárias, I.P. foi constituído no seguimento da nova orgânica do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC), decorrente do PRACE (Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado). O Decreto-Lei n.º 148/2007, de 27 de Abril, estabelece a missão, as atribuições e as competências do InIR (alterado parcialmente pelo Decreto-lei n.º 132/2008).

aconselhamento do Governo em matérias de definição das políticas para o setor (com a apresentação de propostas legislativas ou regulamentares, assim como de estudos técnicos e científicos sobre a atividade pública ao nível das infraestruturas rodoviárias) e de planeamento da rede rodoviária nacional; de monitorização e supervisão das condições de segurança e qualidade das infraestruturas rodoviárias, assim como de definição dos níveis de desempenho que estas devem obedecer (normalização das vias), incluindo a fiscalização do cumprimento das obrigações dos operadores do setor (no que respeita aos contratos de concessão celebrados) e a defesa dos direitos dos utentes; de promoção da concorrência no setor; e de arbitragem e resolução de litígios entre operadores e gestores da rede e entre estes e os utentes (n.ºs 2 e 3 do art.º 3).

Os poderes regulatórios do InIR são desenvolvidos no seguimento do diploma da sua constituição, consagrando competências regulamentares (art.º 16), de supervisão e fiscalização (art.º 17) e de sanção (art.º 18). Tendo já sido referidas as competências de regulamentação e de fiscalização, importa agora salientar a possibilidade de desencadear a aplicação de sanções pelo InIR, no caso de deteção de infrações, e no seguimento das recomendações e advertências efetuadas. Nesta matéria, o Instituto apenas pode propor a aplicação das sanções por incumprimento dos contratos, mas a decisão final pertence à tutela ministerial.

Com a alteração produzida pelo Decreto-lei n.º 132/2008, o InIR fica com a incumbência de representar o Estado perante as concessionárias das infraestruturas rodoviárias, exercendo os poderes e as competências a ele atribuídas, traduzidas na gestão e no acompanhamento dos contratos de concessão e na fiscalização do cumprimento das obrigações das concessionárias. Desta forma, o InIR sucedeu à EP nas atribuições de supervisão das infraestruturas rodoviárias. Nos contratos de concessão onde se atribuem faculdades à EP ou a qualquer entidade que a tenha antecedido em funções, estas passam a ser exercidas pelo InIR (art.º 23). Na prática, o InIR passa a representar o Estado concedente nas 16 concessões e, em segunda linha, nas sete subconcessões, onde a EP, concessionária do Estado, assume o papel de concedente. Se a competência de fiscalização é retirada à EP e atribuída ao InIR, a responsabilidade por fazer os pagamentos relativos a concessões e subconcessões permanece na EP.

#### 2.3.5.2 *Accountability Política*

A *accountability* política envolve o processo de prestação de contas do Governo, através dos seus Ministros, ao Parlamento, e deste aos cidadãos, que elegem os seus membros. Deste modo, salienta-se a constituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as PPP dos Setores Rodoviário e Ferroviário (que temos vindo a designar abreviadamente por CPIPPP).

A Comissão dá início aos seus trabalhos no dia 3 de maio de 2012<sup>115</sup>, obedecendo ao critério de proporcionalidade da Assembleia da República (AR) para a sua composição.<sup>116</sup> De acordo com António Filipe, o deputado que a presidiu, em entrevista para o presente trabalho, as Comissões Parlamentares de Inquérito são um instrumento especial da Assembleia, distinguindo-se das comissões ditas “normais”, porque possuem poderes jurisdicionais associados. Isto significa, na prática, que nenhum cidadão pode recusar-se a estar presente numa audição e não pode faltar à verdade durante a mesma. Nas restantes Comissões, apenas estão obrigados a prestar contas os titulares de cargos políticos e administrativos.

Ao longo da duração da CPIPPP, destacam-se as dezenas de documentos analisados, as respostas por escrito ao inquérito lançado pela Comissão de diversas entidades e as 67 audições realizadas a personalidades envolvidas nas PPP, muitas das quais constituíram ferramenta de trabalho para esta tese, assim como o próprio relatório e as declarações de sentido de voto dos partidos. O corpo do relatório final da Comissão viria a ser aprovado com o voto favorável dos deputados do PSD e do CDS-PP, a abstenção do PCP e do BE e o voto contra do PS, em 5 de julho de 2013. Ao nível das recomendações, o resultado viria a ser diferente com a abstenção do último partido referido e os votos contra do BE e do PCP.<sup>117</sup>

### 2.3.5.3 *Accountability Legal*

O Tribunal de Contas desempenha um papel fundamental no processo de *accountability legal* das PPP. É um corpo soberano de natureza independente que examina a legalidade da despesa pública (através da atribuição do visto) e audita o cumprimento das obrigações financeiras (controlo concomitante), conforme definido por lei (TC 1999, 3-5). Deste modo, o exercício das competências do tribunal em matéria de *accountability* decorre de: a fiscalização prévia e concomitante (1.ª Secção); a auditoria (2.ª Secção) e a responsabilização financeira (3.ª Secção).

---

<sup>115</sup> Uma das iniciativas para constituição da Comissão Parlamentar foi proposta pelo Grupo Parlamentar do BE, que pretendia a análise de todas as PPP, incluindo as da saúde, e outra pelos Grupos do Partido Social Democrata (PSD) e o CDS-PP, que pretendia uma avaliação das PPP renegociadas em 2010. No seguimento da Resolução da Assembleia da República n.º 55/2012, publicada em DR, 1.ª Série, n.º 81, de 24 de abril, a Comissão inicia a sua atividade, que deveria prolongar-se por 180 dias. Face à densidade dos trabalhos a realizar, a mesma viria a ser prorrogada por mais 90 dias.

<sup>116</sup> A Comissão fixou como metodologia de trabalho a realização de uma primeira fase de audições dirigida a grandes especialistas sobre o tema, e onde se procuraram esclarecer aspetos mais técnicos relativos a conceitos e a boas práticas, procedendo posteriormente a uma fase de audições destinadas à análise e à avaliação de cada PPP. A Comissão de Inquérito centrou o seu interesse, primeiramente, sobre o Eixo Ferroviário Norte-Sul (Concessão Fertagus), o Metro Sul Tejo e o troço Poceirão-Caia do TGV. Seguiu-se um período em que foram analisadas a Concessão Oeste, a BRISA, o pacote de renegociações das ex-SCUT e das Concessões Grande Lisboa e Norte, e, por último, as subconcessões. Para uma maior informação sobre a composição e metodologia de trabalho da CPIPPP, veja-se o respetivo relatório final, emitido pelo deputado relator Sérgio Azevedo (2013, 5-31).

<sup>117</sup> O voto contra o corpo do relatório pelo PS foi justificado pelo facto de o mesmo ter sido considerado um documento parcial, que se traduziu numa acusação e procura de responsabilização dos Governos PS pelos erros cometidos com as PPP. Por outro lado, o Partido absteve-se da parte do relatório com as recomendações, dado que grande parte das suas foram aceites para incorporação na redação final. No PCP, evidencia-se a rejeição completa do modelo de PPP, como forma de financiamento público. Na declaração final de voto consta: é um “caminho indispensável e urgente: acabar com as atuais PPP e rejeitar novos contratos qualquer que seja o seu modelo”, já que não se pode “aperfeiçoar” o que é péssimo” (Grupo Parlamentar do PCP 2013, 1). Também o BE defende, na sua declaração de voto, o resgate das atuais PPP, considerando que não é possível reformar o modelo de forma a defender o interesse público e a ser vantajoso para o Estado (Grupo Parlamentar do BE 2013).

O contrato das PPP e as respetivas modificações está sujeito a visto prévio do Tribunal e, ao longo da vida das PPP, estas vão sendo auditadas. Como refere Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente do TC, em entrevista, o visto tem uma natureza jurisdicional, isto é, força de decisão judicial transitada em julgado, motivo pelo qual está sujeito a diversas garantias, concretamente a de possibilidade de recurso e o facto de a decisão ser colegial (coletivo de juizes). Por outro lado, o tribunal atua no sentido de responsabilizar os tomadores por decisões indevidas ou lesivas para o interesse público. De acordo com o Presidente do TC, as sanções aplicadas são essencialmente dissuasoras, mas têm vindo a ser reforçadas. A responsabilização dos agentes não é uma tarefa sempre fácil de alcançar, na medida em que é difícil fazer prova da intencionalidade, distinguindo uma gestão danosa com dolo da simples incompetência. Oliveira Martins acrescenta que, por este motivo, o Ministério Público tem que estar presente em todos os atos do TC, cumprindo-lhe fazer a acusação, caso considere haver matéria para tal.

As PPP são contratos, onde os parceiros estão obrigados pelas cláusulas nele incluídas, assim como o enquadramento legal em geral. Deste modo, sempre que há um afastamento do cumprimento das condições estabelecidas no contrato há lugar a uma reposição do equilíbrio financeiro. Os contratos estabelecem que as disputas entre os parceiros devem ser resolvidas através de Arbitragem, seguindo as regras definidas no contrato. No entanto, muitas vezes, procura-se a resolução destes conflitos mediante uma negociação direta entre os parceiros público e privado. O mesmo acontece perante situações de modificação contratual (normalmente, por decisão do Estado). No caso da Grande Lisboa, não existiu nenhum conflito resolvido por arbitragem, mas a concessão foi renegociada no âmbito do Acordo Global com a Ascendi.

Nenhum caso, com respeito às PPP, chegou a tribunal para responsabilização criminal. No entanto, está a correr um processo no DCIAP, instaurado a 25 de maio de 2012 e que foi apensado ao de 2 de novembro de 2011. É possível detetar averiguações preventivas, no entanto, desde novembro de 2009. O processo está relacionado com o caso das Subconcessões e a renegociação com a Ascendi, tendo envolvido buscas a casas de ex-Ministros e Secretários de Estado, responsáveis da EP, entre outros (Jornal *ionline*, 13 de dezembro de 2012).

#### 2.3.5.4 *Accountability Professional*

Os governos portugueses recorreram, com regularidade, aos serviços de especialistas para apoiar as decisões e para avaliar as PPP. Ao longo dos processos de lançamento, foi frequente a contratação de consultores financeiros e jurídicos pelo Estado. Estudos de tráfego, de análise financeira ou de custo-benefício, associados aos projetos a celebrar através de PPP, foram sendo contratados a empresas privadas ou a Universidades. No caso da Concessão Grande Lisboa, as

consultoras contratadas na fase de lançamento da PPP, para assessoria jurídica (Flamínio Roza, Advogados, num total de 150 mil Euro) e financeira (Banco Efisa, num montante de 275 mil Euro) são as duas maiores contratadas entre um grupo restrito de sete empresas contratadas pelo Estado para as 14 PPP dos transportes rodoviários, lançadas à data (TC 2008a, 99-100).

Em 9 de outubro de 2010, integrado no acordo entre o Governo de Sócrates e o principal partido da oposição, o PSD, que viabilizou o Orçamento de Estado de 2011, foi constituído o Grupo de Trabalho para Avaliação das PPP. O Grupo teve como objetivo analisar as PPP, de acordo com uma ordem de prioridade definida pelo Governo e o PSD (que visava as novas PPP a ser lançadas na saúde e o TGV), efetuando uma avaliação económico-financeira, das peças jurídicas associadas, da comportabilidade orçamental e do benefício social dos projetos. Constituído por Guilherme d'Oliveira Martins (que presidiu), o Professor Avelino de Jesus (responsável por fazer a análise de custo-benefício), Sérgio Monteiro (a cargo com o trabalho de apurar os custos das PPP para o Estado), Augusto Lopes Cardoso (análise jurídica) e o Professor Fernando Pacheco (análise crítica do comparador público), o Grupo iniciou atividade em janeiro de 2011, interrompendo os seus trabalhos poucos meses depois, com a saída de Avelino de Jesus. Ainda assim, o Grupo de Trabalho para Avaliação das PPP acabou por produzir um relatório com a informação recolhida e trabalhada até à data, no qual apresenta um conjunto de conclusões e recomendações com respeito às PPP.

Na sequência das negociações com a *Troika*, foi aberto o concurso público que atribuiu à Ernest & Young o processo de auditoria de todas as PPP do Estado. O relatório, entregue ao XIX Governo em junho de 2012, traduziu-se numa análise exaustiva com respeito a cada PPP (é composto por um relatório global para todas as PPP e depois a análise isolada de cada parceria).<sup>118</sup> Ainda que o seu teor não esteja acessível ao público, o relatório foi amplamente citado no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito às PPP, sobretudo devido à renegociação com a Ascendi. A Ernest & Young apresenta dados diferentes e um saldo global distinto para a renegociação,<sup>119</sup> questionando particularmente a decisão de inclusão das Concessões Grande Lisboa e Norte.

#### 2.3.5.5 *Accountability Social*

As PPP estão presentemente sobre grande escrutínio da opinião pública. No entanto, durante muitos anos, elas estiveram afastadas das preocupações dos cidadãos, que não tinham muita informação sobre a matéria. A crise económica e financeira e os elevados custos com as PPP

---

<sup>118</sup> José Gonzaga Rosa, da consultora, referiu na audição da CPIPPP que o relatório foi produzido com base nos dados fornecidos pelo Estado, através das diversas entidades envolvidas, a quem, posteriormente à elaboração, foi pedido um contraditório para possível inclusão. A Ernest & Young não teve, porém, contacto com as concessionárias para a elaboração do relatório.

<sup>119</sup> A revisão dos encargos e das receitas estimadas incluiu correções na projeções de tráfego, com base nos anos de 2010 e 2011, revendo em baixa (cerca de 20 a 30%) as da Comissão de Renegociação (Gonzaga Rosa, audição da CPIPPP).

alavancaram o assunto no contexto das agendas política e mediática, sendo alvo de várias referências nos *media*, na academia, entre os políticos e os diversos comentadores da atualidade.

### 2.3.6 AVALIAÇÃO DO MODELO DE *ACCOUNTABILITY* PÚBLICA NAS PPP

Nesta secção do trabalho, iremos proceder à avaliação da eficácia da *accountability* pública, face às funções que lhe são cometidas pela literatura (democrática, constitucional e de *performance*). Tal como no ponto anterior do trabalho, a análise acaba por refletir, por inerência, o setor das PPP de infraestruturas rodoviárias em Portugal, já que os mecanismos de *accountability* existentes são transversais a todas elas. Ainda assim, a análise e a ilustração dos argumentos terá como base fundamental o caso de estudo da Grande Lisboa. A nossa análise demonstra a existência de diversas lacunas ou fragilidades no modelo de *accountability* pública praticado nas PPP rodoviárias. Os mecanismos de *accountability* existem ou estão previstos por lei, conforme demonstra a exposição anterior, mas existem problemas no desenho ou no desempenho dos mesmos. Desta forma, o exercício das funções da *accountability* pública está comprometido, com um défice ao nível do cumprimento das suas finalidades, como iremos demonstrar.

Começamos por referir o desempenho da *accountability* administrativa nas PPP rodoviárias. Diversas críticas podem ser efetuadas ao modelo de gestão e acompanhamento delineado, com respeito ao desenho institucional. Desde que o Estado começou a implementar o seu programa de PPP (há quase 20 anos), não foi capaz de constituir uma estrutura sólida e consolidada de corpos administrativos que garantissem uma gestão e um acompanhamento eficaz das PPP rodoviárias.<sup>120</sup> O modelo de gestão e de financiamento das PPP foi sofrendo diversas mudanças ao longo do tempo, mudanças essas que levaram a que os documentos e os recursos humanos fossem sendo dispersos,<sup>121</sup> com consequências negativas para a capacidade de aprendizagem e para a constituição de uma memória institucional que pudesse ser colocada ao serviço do Estado, nos contratos de PPP.

Esta opinião é manifestada por diversos entrevistados e nas audições da Comissão Parlamentar. Vítor Almeida (audição da CPIPPP de 5 de junho de 2012) qualifica de “péssima” a organização do Estado ao nível da gestão dos contratos de PPP e Rui Manteigas (em entrevista) diz que esta continua a ser a principal fraqueza do Estado. Por sua vez, Carlos Oliveira Cruz (audição da

---

<sup>120</sup> Segundo o Tribunal de Contas (2008, 22-5), a dificuldade de articulação entre as diversas entidades públicas, direta ou indiretamente, envolvidas nas PPP origina diversas disfunções nos projetos (atrasos no cumprimento de objetivos, má comunicação e ineficiência), levando a uma assimetria de informação favorável às concessionárias. Desta forma, o Estado tem utilizado uma abordagem fragmentada nas suas intervenções nas PPP e só mesmo as concessionárias parecem ter uma visão de conjunto no que se refere à relação concedente-concessionária. A fragilidade da gestão dos projetos de PPP pelo Estado, evidente até para as concessionárias, pode enfraquecer a sua posição negocial.

<sup>121</sup> Deste facto dão conta diversos entrevistados. Rui Manteigas refere que ajudou, por diversas vezes, o InIR porque o instituto desconhecia parte dos processos, na relação com as concessionárias. Alberto Moreno constata que a informação que o InIR dispunha não era completa, com parte do conhecimento a ser trazido, porque algumas das pessoas, que anteriormente tinham colaborado nos processos, vieram para os quadros do instituto. Fernando Crespo Diu refere o mesmo problema na transferência das pastas para a UTAP, afirmando em entrevista que não é suficiente o conhecimento “do papel”, dado que a memória se faz pelas pessoas e há falta de consolidação de equipas no Estado.



CPIPPP) salienta a “inexistência de um adequado modelo de governo nos projetos que impede a transferência de conhecimento de uns setores para os outros”. Na opinião de Rui Manteigas, isto é prejudicial ao parceiro público, já que há uma tendência para uma maior estabilidade das pessoas nas concessionárias: “Cada vez que há uma mudança perde-se (...) a capacidade do Estado dialogar de igual para igual com os privados e saber contar a história do lado do Estado” (em entrevista). A constituição da UTAP é considerada, nesta medida, por Carlos Oliveira Cruz e Vítor Almeida, como uma oportunidade para criar um sistema que supra as lacunas identificadas ao nível do modelo de gestão e acompanhamento das PPP.

De forma geral, são apontadas insuficiências ao modelo de regulação do setor rodoviário, conforme reconhecem muitos entrevistados (Rui Paulo Figueiredo, Bruno Santos, Pedro Filipe Soares), que salientam a importância do reforço das competências do regulador, dotando-o de maior independência e dos meios técnicos e humanos necessários. Ainda assim, a fusão do instituto no IMT poderá não ter contribuído para suprir estas lacunas. De acordo com Alberto Moreno, em entrevista: “o IMT foi constituído como uma translação das competências dos vários IPTM, IMTT, ...”. Neste sentido, o que se fez às competências dos institutos fundidos foi “juntá-las todas lá dentro”. Com respeito às competências do InIR, refere ainda que “não há uma alínea do Decreto-Lei nº 147/2007 e depois o de 2008 que não esteja lá na nova redação. É uma translação” e, como tal, tudo o que estava mal continua.

O desempenho do InIR foi alvo também de críticas pelo TC. De acordo com o TC, o exercício das suas funções esteve comprometido desde o início, pela forma como foram desenhadas as suas atribuições e competências, isto é, pelo facto de este não ter o estatuto de entidade administrativa independente. O próprio InIR, no contraditório efetuado ao Tribunal, reconhece a omissão de informação significativa com impacto na sua própria credibilidade, afirmando que a mesma se deveu às orientações da tutela, colocando em causa a isenção e independência do instituto. A eficácia das suas ações terá assim ficado enfraquecida ao nível da avaliação dos riscos, na fiscalização dos contratos, na penalização dos incumprimentos, na sustentabilidade e na análise dos impactos (2012a, 5-6,13).

Enquanto entidade reguladora, o InIR não possuía poderes sancionatórios suficientes, porque, perante a deteção de infrações, não podia cobrar sanções sem solicitar primeiramente às entidades infratoras as correções dos desvios identificados. Depois a aplicação de sanção era decidida, em última instância, pelo Ministério da tutela, pelo que lhe cabia apenas informar e colocar à consideração do mesmo a aplicação de sanções às concessionárias. Perante esta evidência, Alberto Moreno, o Presidente do Instituto, questiona a eficácia da competência sancionatória do InIR, afirmando em entrevista: “Será que não basta eu descobrir uma infração para multar? Tudo isto do direito de penalização também está muito doce para as concessionárias.” Com respeito à postura dos

responsáveis políticos envolvidos, refere que: “As garantias do contrato de concessão e multas aplicadas demoraram muito, quer no anterior, quer no atual Secretário de Estado. É a única, se há alguma coisa a dizer deste Secretário de Estado, é que eles não gostam, ou não querem, chatear as concessionárias no período das negociações.” (em entrevista).

Por outro lado, o InIR ficou com a responsabilidade de representar o Estado perante os parceiros privados nas concessões rodoviárias. O TC defende que não é desejável colocar sobre a mesma entidade papéis de gestor e de fiscalizador, porque tal coloca em causa o efetivo cumprimento de cada um dos mesmos: “O facto do InIR, I.P. ter apenas três anos de vida efetiva (2009 e 2011), de não assumir uma natureza independente e acumular um duplo papel de regulador e de gestor de contratos, em representação do Estado, tem condicionado o seu desempenho, enquanto regulador” (2012a, 13). Para Alberto Moreno, no entanto, a análise do papel do InIR não deve ser desligada do contexto nacional, referindo que existem outras entidades de tipo regulador com funções de representação do Estado. Na defesa do seu instituto, afirma ainda que o modelo presente resultou da forma como o próprio Estado legislou as funções a acometer ao instituto.

Na opinião de Rui Figueiredo (em entrevista), esta junção traduz-se numa “promiscuidade de funções”, à qual o deputado do PS considera ainda que se juntava incompetência técnica, falta de meios humanos, falta de autonomia e de independência e um Presidente que “tinha uma conceção errada sobre qual devia ser o papel dele” no processo das PPP. Com efeito, os membros responsáveis do Governo, incluindo o ex-Secretário de Estado Paulo Campos, consideram que não era suposto este organismo estar presente nas negociações, no âmbito das atribuições que lhe foram conferidas. Com esta visão contrasta a posição de Alberto Moreno, que considera que a renegociação com a Ascendi teria beneficiado se tivesse contado com participação do seu Instituto. Era preciso fazer uma análise dos custos reais e teóricos das PPP, para fortalecer as bases da negociação, algo que o InIR poderia desenvolver. Questiona, por isso, em entrevista: “Então, o regulador não devia ter estado a acompanhar estes processos e a liderar, em muitos casos, não as renegociações, mas o estabelecimento dos parâmetros das mesmas?”. Por outro lado, acusa o processo de renegociação de estar a ser deixado à EP, que salienta não é mais do que uma concessionária: “Não sendo a concessionária geral e sendo apenas uma concessionária, está a negociar as condições pelo Estado... Para ficar com uns *peanuts* de portagens na EP, abdicou-se do risco e da taxa de rentabilidade. Então, o Estado pode fazer isto? É que a EP tem um incentivo que pode sair caro ao Estado”. Conclui, portanto, que o Estado deu preferência à sua função acionista, através da EP, e politizou funções que deveriam ter permanecido técnicas na negociação.

A insuficiência de recursos humanos qualificados, que pudessem aconselhar os governos com respeito à realização dos contratos, pode ter tido um impacto importante na *accountability*. Este aspeto

foi particularmente evidente nos primeiros anos de realização das PPP, onde não existia não só massa crítica suficiente para realizar o trabalho necessário, como esta ainda estava fortemente impreparada.<sup>122</sup> Como resultado, o Estado português recorreu de forma acentuada à contratação de consultoras externas,<sup>123</sup> cuja independência pode ser questionada, até porque o universo de empresas contratadas era muito estrito, como já referimos. Além disso, as consultoras eram as mesmas que, noutras ocasiões, prestaram apoio aos potenciais parceiros privados. Por outro lado, pode-se levantar a suspeita de estudos “encomendados” pelos membros do governo para justificar tecnicamente as suas opções políticas: “Isto é, há estudos de tráfego que são encomendados depois de a decisão estar tomada e, normalmente, quem ganha a chamada consulta é exatamente o técnico ou o gabinete [os chamados “gabinetes de regime”] que já se sabe que é o mais maleável para conseguir justificar a decisão que já foi tomada anteriormente. Esse gabinete é tanto mais bem pago quanto mais inteligente for a forma como conseguir justificar o injustificável” (Professor Fernando Nunes da Silva na audição da CPIPPP de 19 de junho de 2012).

Por outro lado, o resultado do trabalho destes técnicos foi colocado em causa, diversas vezes. No âmbito das negociações, o parceiro público foi considerado o elo mais fraco, desprovido da capacidade técnica, ingénuo ou permissivo, ou então refém das condições impostas pelo parceiro privado. José Reis (audição da CPIPPP) refere a respeito que “O Estado foi, verdadeiramente, canibalizado” e “cooptado por interesses que não são públicos”.

O resultado da renegociação com a Ascendi foi mencionado a este respeito, com a acusação de a mesma não ser suficientemente protetora do interesse público. Ao rever o trabalho realizado pela Comissão, Francisco Soares classifica a sua postura como responsável e de quem cedeu o mínimo possível, mas aceitando o diálogo e a chegada a um consenso para que o acordo fosse viável (audição da CPIPPP). Ernesto Ribeiro e Rui Manteigas encaram com mágoa os comentários que denigrem a imagem de quem trabalhou nestes processos. Reconhecem o cenário complexo em que se desenvolveram as negociações, face à situação inicialmente criada pelo Estado, mas consideram o resultado fruto de um trabalho metucioso, exigente e não frívolo ou isento de preocupações de interesse público. Conforme refere Ernesto Ribeiro (em audição da CPIPPP), a postura do parceiro

---

<sup>122</sup> Quer Ernesto Ribeiro, quadro da Parpública, como Vítor Almeida, que exerceu funções ligadas primeiramente ao Ministério das Finanças e depois passou a atuar como consultor da Parpública, no âmbito das PPP, reconheceram, nas suas audições parlamentares da Comissão de Inquérito, que eram francamente inexperientes e que ‘não percebiam nada de PPP’, quando começaram a trabalhar nesta matéria. Conforme referem Marques e Silva (2008, 41), a falta de preparação técnica evidenciou-se na fase de preparação dos concursos, com fraca ou deficiente definição das especificações técnicas a cumprir pelos proponentes no caderno de encargos. Desta forma, alguns elementos só foram tidos em referência na fase negocial, quando o número de candidatos era já muito limitado, colocando em causa o princípio concorrencial. Além disso, na fase de introdução do programa nacional de PPP, em vez de um avanço lento e prudente, que permitisse a adoção de medidas corretivas quando fossem detetadas lacunas, procedeu-se a um avanço das PPP em bloco, quase simultâneo, que fez com os erros se repetissem de forma invariável.

<sup>123</sup> José Maria Leite Martins (audição da CPIPPP de 20 de junho de 2012) defende que, mesmo quando exista necessidade de recorrer a consultoras externas, isso deve ser acompanhado com uma “estrutura permanente que vai sedimentando o conhecimento e vai permitindo tirar ilações, por forma a evitar, no futuro, cometer erros que foram cometidos, possibilitando, no fundo, uma dinâmica de melhoria no tratamento destes processos”. Além disso, estas contratações geraram encargos substanciais para o Estado. Conforme evidenciado pelo relatório de auditoria do TC, os custos com as consultoras no lançamento das PPP (até à data) ultrapassaram os 4,8 milhões de Euro (TC 2008a, 40, 99-100).

público não foi a de quem aceitou “passivamente” tudo o que as concessionárias exigiam. Eram: “reuniões muito tensas, [onde] é frequente haver ameaças de paralisações, há muitas discussões e zangas (...). Digo que fico magoado, às vezes, com os comentários que oiço, porque parece que não discutíamos as coisas, parece que não conversávamos sobre isto, parece que somos levianos, ligeiros...! (...) Não somos ligeiros”.

No contexto de funcionamento dos corpos técnicos de apoio às PPP, assistiu-se a uma mudança frequente dos técnicos envolvidos, denotando a ausência de capacidade para construir equipas sólidas e de uma base estável, que fossem acompanhando os contratos celebrados. Além disso, verificou-se com frequência a transferência de técnicos e até de titulares de cargos políticos (após conclusão dos seus mandatos) para o setor privado (ou vice-versa),<sup>124</sup> levantando possíveis problemas de ética pública, não favorável ao exercício de uma boa *accountability*. Veja-se: “O que me parece é que tem que haver, por um lado, um certo período de nojo, se quiser – acho que é absolutamente aconselhável haver um certo período de nojo –, e, por outro lado, o cuidado de não estar a atuar exatamente nas mesmas áreas em que se estava anteriormente noutra tipo de condições.” (Fernando Nunes da Silva, audição da CPIPPP). Neste sentido, na opinião de Rui Paulo Figueiredo, para elevação da moral pública, será importante trabalhar num regime de incompatibilidades mais sólido e com registo público dos interesses.

O problema do desenho do modelo de gestão e monitorização não foi o único que afligiu o caso português. Durante muitos anos, as PPP estiveram longe das preocupações dos políticos e dos cidadãos. O TC alertou, desde os seus primeiros relatórios, para a existência de falhas com as PPP portuguesas, mas, embora tais relatórios fossem públicos, as consequências não foram sendo notadas durante algum tempo. Guilherme d’Oliveira Martins, Presidente do Tribunal, considera que este fez tudo ao seu alcance nesta matéria. Em entrevista, refere que gostaria que se fizesse um uso melhor dos relatórios, sem os secundarizar, como acontece por vezes, face à luta partidária. As recomendações do TC foram sendo incorporadas lentamente pelos atores públicos envolvidos nas mesmas. Devido à pressão do TC, o comparador público começou a ser calculado e os erros havidos com as expropriações e as declarações de impacto ambiental foram superados. Por outro lado, foi chamada a atenção para os fortes impactos financeiros com as modificações unilaterais impostas pelo Estado.

A postura do Tribunal de Contas não deixou de ser, no entanto, isenta de críticas. No relatório de auditoria ao modelo de gestão e financiamento das PPP de 2012, o TC é qualificado como

---

<sup>124</sup> Vejam-se alguns dos exemplos mais conhecidos: Sérgio Monteiro, antes de assumir o cargo de Secretário de Estado, foi administrador da Caixa; o ex-Ministro Jorge Coelho veio a exercer funções na Mota-Soares; Almerindo Marques, o ex-Presidente da EP passou a assumir um cargo de direção na Oparty; o ex-Ministro Ferreira do Amaral foi para a Lusoponte (mas, refira-se 12 anos depois); na equipa técnica da UTAP, encontram-se diversos ex-quadros de sociedades de advogados, que exerceram consultoria no âmbito de PPP; a assessora de Sérgio Monteiro, Teresa Falcão, anteriormente representou a Lusoponte, no exercício de funções numa sociedade de advogados.

mantendo uma posição, por vezes, demasiado rígida, nas suas posições com relação às PPP. Ernesto Ribeiro, Rui Manteigas, Vítor Almeida discordam de algumas conclusões do relatório, afirmando que o Tribunal não tomou em conta na apreciação efetuada o próprio contexto das negociações. Por exemplo, a questão da atribuição da cobrança das portagens às concessionárias, que o tribunal classifica como “ajuste direto”, dizendo que devia ter havido concurso público, ou quando refere que a TIR devia ter sido alterada: “No caso concreto deste último relatório...sobretudo a parte que se refere à renegociação das SCUT, porque é a única que conheço, há alguma informação que não está totalmente correta e há outra que, estando formalmente correta, não é adequada em termos de comparabilidade. (...) [Portanto, não se trata de pôr em causa o relatório] mas a análise deveria ter ido um pouco mais além e a validação da informação um pouco mais exaustiva” (Vítor Almeida, audição 5 de junho de 2012). Paulo Campos (audição da CPIPPP de 16 de abril de 2013), referindo que não pretende afetar a credibilidade do Tribunal, chama a atenção para a metodologia empregue. O relatório de auditoria ao InIR transformou-se em relatório de auditoria ao NMGFSR, mas “o trabalho de campo foi só no InIR; não fizeram trabalho de campo nas concessionárias, nos bancos, etc., onde quer que seja para avaliar um novo modelo.”

No âmbito do processo de *accountability* legal, reconhece-se que as modificações unilaterais do parceiro público foram um dos principais motivos que levou aos pedidos de reequilíbrio financeiro nas PPP. Muitas vezes, as negociações por acordo direto permitiram não levar as situações para tribunal arbitral, algo que é fator de receio para o parceiro público, como é evidenciado nas audições e entre os entrevistados. Rui Manteigas (em entrevista) refere que, embora os resultados da arbitragem não tenham sido sempre favoráveis ao parceiro privado, na maior parte das vezes, estes vêm as suas pretensões satisfeitas, com o reporte do reequilíbrio financeiro ao modelo do case-base (sendo que as variáveis nele projetadas nem sempre são muito ajustadas à realidade).

Ao nível político, as preocupações dominantes, durante os primeiros anos de constituição das PPP, eram relativas à decisão de fazer investimento público, face ao défice de infraestruturas nacionais, e não sobre a forma/ instrumento utilizado para o realizar (isto é, comparação com outras alternativas de provisão). Havia uma forte ilusão de que o investimento público era fácil de realizar e que não havia limite para o mesmo. Deste modo, ainda que algumas forças políticas, fora do “arco de governação”, como refere Bruno Santos (entrevista), reportando-se ao PCP e ao BE, manifestassem, desde o início, a sua opinião desfavorável às PPP, “não eram ouvidas, não tanto pela opinião pública, mas pela opinião publicada” (António Filipe, em entrevista), ou seja, o interesse dos *media* era inexistente porque o tema não estava na ordem da agenda e estas vozes eram “silenciadas”. A questão da sustentabilidade e dos custos com as PPP é levantada quando o cenário económico se torna de crise acentuada e perante a introdução de portagens nas então SCUT, a partir de 2010 e

sobretudo depois de 2011. Pedro Filipe Soares considera, por isso, que “chegámos tarde a essa urgência de debate sobre o tema e, muito do que foi feito anteriormente, é questionável, mas não teve a fiscalização que deveria ter tido” (em entrevista).

A Comissão Parlamentar de Inquérito às PPP foi constituída no seguimento de algumas dúvidas com respeito às renegociações das PPP pelo Governo de Sócrates e aos encargos futuros. Na opinião de António Filipe, o inquérito parlamentar é um instrumento de fiscalização política meritório, na medida em que os trabalhos são públicos (as audições, o relatório final e os sentidos de voto de cada partido ficam disponíveis para consulta pelo público), sendo que só alguns documentos (normalmente, por solicitação das concessionárias) ficam com carácter reservado. Por isso, em termos de *accountability* pública, classifica-as como um instrumento “poderoso”. Os membros da Comissão que entrevistámos manifestaram como positivo, na constituição da Comissão Parlamentar de Inquérito, o facto de esta contribuir para o esclarecimento sobre as PPP, permitindo detetar os principais erros e constituir um conjunto de recomendações para o futuro, esclarecendo as muitas dúvidas que existiam sobre o seu funcionamento e os encargos gerados para o Estado. Bruno Santos e Pedro Filipe Soares destacam o manancial de informação trazido pela Comissão, que terá contribuído até para o maior esclarecimento dos deputados em torno da realidade das PPP. Tal permite fazer uma análise crítica mais elucidada sobre o instrumento e propor alternativas, com conhecimento de causa, conforme refere o deputado do BE.<sup>125</sup>

No entanto, outros como Rui Paulo Figueiredo do PS, mostraram-se céticos quanto à capacidade da Comissão para tirar consequências para os responsáveis por más decisões políticas, temendo que esta se tornasse o lugar para a luta partidária e para acusações mútuas entre os partidos que alternaram no poder. Guilherme d’Oliveira Martins considera que o debate sobre as PPP fica prejudicado pelo confronto político porque este faz com que “cada um esteja a defender a sua dama e nenhum está com a lucidez necessária para ver o conjunto”. Deste modo, segundo o Presidente do Tribunal de Contas, é preciso admitir que todos têm culpa no processo, para que a análise isenta e baseada no interesse público prevaleça sobre o jogo político.

Da nossa observação das audições da CPIPPP, podemos confirmar que estes receios puderam ser confirmados. Muitas vezes, as audições tornaram-se o local onde os membros do PSD tentaram conduzir o inquérito e as respostas dos entrevistados para atribuir responsabilidades aos

---

<sup>125</sup> Em entrevista, Pedro Filipe Soares refere: “A Assembleia da República não pode falar do que não conhece (...) Acho que isso é um dos problemas (...) acaba por ser aquela crítica de que os políticos falam mal, mas não sabem do que falam. (...) O caso das PPP demonstra isso: há percepções, há constatações de caminhos políticos, mas depois faltavam os dados concretos para que pudéssemos dizer: «mas isto custou mais tanto; a vossa escolha aqui teve este prejuízo ou este benefício; se tivessem feito de forma diferente tinham poupado isto ou ganho aquilo». Faltam dados reais para podermos ver isso e isso é algo que não decorre da Assembleia, ou melhor, também decorre da Assembleia, mas também decorre do Governo e acho que esse tem sido o problema ao longo dos últimos anos. Creio que isso mudou com a Comissão de Inquérito. Temo que, com o fim dos trabalhos da Comissão de Inquérito, se volte ao que estava anteriormente. Há um conjunto de grandes renegociações a decorrer que vão ser finalizadas depois da Comissão de Inquérito que, se for para voltar ao que estava antes, ninguém vai saber em que pé as coisas ficaram efetivamente, porque há sempre um anexo que não vem; há sempre algo, nunca há informação completa. Ora quem não tem informação completa não pode fazer uma análise completa.”

membros dos Governos PS (sobretudo com respeito às subconcessões e à renegociação com a Ascendi) e os deputados deste partido exerceram a defesa das suas ações e decisões sobre as PPP; por outro lado, o inverso é verdade com relação às acusações do PS sobre a Concessão Lusoponte (responsabilidade do Governo PSD), o envolvimento de Sérgio Monteiro, atual Secretário de Estado das Obras Públicas, que trabalhou na Caixa durante a adjudicação das subconcessões.

O relatório final da Comissão foi redigido por um deputado do PSD e rejeitado pelo PS, que votou contra o seu corpo. Os seus deputados afirmaram que o relatório estava enviesado e que não refletia a verdade dos factos: era o fruto de uma opinião já preestabelecida, sustentada numa “Comissão de branqueamento de responsabilidades dos governantes do PSD” e que procurou ser “uma Comissão de acusação de governantes do PS” (Grupo Parlamentar do PS 2013, 1). Rui Paulo Figueiredo do PS acrescenta em entrevista que “era uma Comissão de Inquérito um bocado fantoche com conclusões predelineadas”, defendendo que a Comissão “é uma ferramenta politizada, que anda ao sabor das maiorias”, onde os partidos atuam “numa lógica de passa culpas”.<sup>126</sup>

As PPP tornaram-se, nos últimos dois anos, um assunto muito discutido ao nível da opinião pública e dos comentadores políticos, mas nem sempre com grande esclarecimento (António Filipe, entrevista). A falta de transparência é mencionada como sendo matéria de preocupação em especial. Na opinião de Pedro Filipe Soares (entrevista): “não é só o espaço de transparência que permita a fiscalização que a AR deve fazer, mas também da própria sociedade civil; é incompreensível como se blindam os contratos do ponto de vista do conhecimento público, quando até podiam servir para trabalhos académicos, quando não é o que acontece em Portugal, porque não há acesso à informação. Isso, claro, que reduz esse espaço para a transparência e o esforço por responsabilização, porque só é capaz de responsabilizar bem, quem conhece bem. (...) O Estado devia-se defender a si próprio também dessa forma: exigindo da sociedade que o ajude a fiscalizar e o ajude a melhorar os seus processos. «Quem não deve não teme» – essa devia ser a postura do Estado. Falta-nos dar esse passo”. Ainda assim, outros como Rui Paulo Figueiredo, reconhecem a falta de cultura cívica em Portugal, dado que as pessoas estão à espera que o governo, os partidos, ou o Estado façam as coisas e são pouco intervenientes e participativos.

---

<sup>126</sup> A este respeito, Paulo Campos, o ex-Secretário das Obras Públicas e uma das “figuras” mais mediáticas no que se refere às PPP, ao ser ouvido, pela primeira vez na CPIPPP vem salientar a “estranheza” pelo *timing* e pelo assunto pelo qual foi chamado a responder na Comissão. Considera que a maioria existente na Comissão esteve a “manipular” e a “orquestrar” os trabalhos para não apurar toda a verdade. Afirma: “Esta Comissão por vontade da maioria tem vindo a demonstrar que não quer nem toda a verdade, nem a verdade toda.” (audição da CPIPPP de 18 de janeiro de 2013). Só assim se poderá compreender, na sua opinião, que, tendo o seu nome sido invocado tantas vezes naquela Comissão, só o chamem ao fim de muitos meses da sua constituição e, ainda para o mais, por um tema que nem sequer é aquele pelo qual o seu nome é mais referido (visto das subconcessões e renegociação com a Ascendi). Recorde-se que Paulo Campos foi ouvido ao longo de mais de 14 horas e por duas vezes pela CPIPPP (em 18 de janeiro e em 16 de abril de 2013). Na primeira audição, foi convocado para falar da Concessão Brisa e, na segunda, sobre as Concessões Lusoponte, Douro Litoral, Subconcessões e Túnel do Marão. Desta forma, a Comissão não terá pedido esclarecimentos sobre a renegociação com a Ascendi, considerada ruinosa por alguns, e onde foi um dos responsáveis políticos. Ao interpretar este facto, Paulo Campos refere que não interessou à Comissão ouvi-lo num sentido de não esclarecer a verdade e de lhe facultar uma oportunidade de defesa e esclarecimento dos factos.

Alguns académicos queixaram-se sobre não terem acesso à documentação fundamental para proceder ao estudo das PPP: “O desenvolvimento das PPP tem-se caracterizado por um secretismo que fere o próprio modelo não só ao nível dos estudos que suportam a sua adoção, mas sobretudo ao nível dos processos de renegociação. Não é compreensível que não estejam facilmente disponíveis ao público os contratos, os seus anexos, os estudos económicos que suportam, quer o projeto, quer a escolha do modelo de PPP, em detrimento das empreitadas. Não é razoável que apenas se conheçam os processos de renegociação pela comunicação social ou através de relatórios de auditoria realizados pelo Tribunal de Contas muito depois de ocorridos os factos” (Carlos Oliveira Cruz, em audição na CPIPPP).

Alguns relatórios, tais como os da IGF,<sup>127</sup> os das Comissões de Avaliação das Propostas e de Renegociação dos contratos, não são públicos. Tão pouco são outros vastamente referidos na CPIPPP, como o relatório do Grupo de Trabalho para Avaliação das PPP ou o relatório da Ernest & Young. Os contratos de PPP só se tornaram públicos em 2012 (disponíveis *online*), mas ainda assim os seus anexos não são públicos. Podem ser pedidos aos Ministérios, mas, pode dizer-se, por experiência própria, que é um processo moroso, nem sempre completamente bem-sucedido, já que alguns documentos podem vir recusados. O mesmo pode ser referido com respeito a outros estudos, como os de sustentabilidade económica e financeira e os de análise de custo-benefício, que não são facilmente acessíveis ao público.<sup>128</sup> Ainda assim, Vítor Almeida recorda que o manancial de informação disponível, quando comparado com formas de contratação clássica, até é muito superior (audição de 5 de junho de 2012). A falta de acesso à informação foi a razão de Avelino de Jesus para deixar o Grupo de Trabalho para Avaliação das PPP em 2011, alegando existir “má vontade” da Administração Pública e do Governo para revelar a informação, a qual classificou como “informação deficiente, de qualidade não totalmente satisfatória e em quantidade claramente insuficiente” (audição da CPIPPP de 29 de maio de 2012).

À dificuldade de acesso à informação, soma-se a fraca qualidade da mesma num tema de elevada complexidade, o que torna o escrutínio público mais dificilmente eficaz. João Duque (audição da CPIPPP) refere isto, chamando a atenção para que os dados veiculados são, muitas vezes, pouco claros e até incongruentes. Por exemplo, refere que, na inscrição do valor dos encargos com PPP nos Orçamentos de Estados, há alguns anos, havia oscilações significativas sem justificação, refletindo

---

<sup>127</sup> “A política de divulgação de relatórios da IGF tem sido, desde que me conheço – estou na IGF há 32 anos, também com o exercício de outras funções – restritiva. (...) Aqui é que há, verdadeiramente, um dilema, que é o dilema da transparência... Estou convicto de que se os relatórios fossem sistematicamente publicados, poderíamos experimentar mais dificuldades na obtenção de informações. (...) Se, às vezes, houver divulgação pública de determinadas coisas, pode haver maior extremação de posições, pode haver maior dificuldade. (...) Creio que há que jogar com estas duas dimensões, para além de que, por vezes, há aspetos muito sensíveis que são tratados e que ganham em ser tratados com alguma reserva.” (José Maria Leite Martins, audição de 20 de junho de 2012).

<sup>128</sup> A este respeito, Rui Manteigas referiu que os estudos de viabilidade económico-financeira a 30 e 75 anos, os de custo-benefício e os comparadores realizados para as subconcessões estiveram disponíveis durante algum tempo *online* e que podem ser solicitados à empresa: “Os sites terminaram, perderam a oportunidade. As pessoas deixaram de consultar e perderam a oportunidade” (audição da CPIPPP).



possivelmente lógicas de contabilização de custos diferentes, mas que tornavam os dados não comparáveis.

Em síntese, podemos apontar como aspetos críticos da accountability pública no setor das PPP rodoviárias, os que apresentamos na tabela em baixo.

**Tabela 10 – Avaliação dos Mecanismos de Accountability Pública nas PPP rodoviárias**

<b>Tipo de Accountability</b>	<b>Avaliação</b>
<i>Accountability Administrativa</i>	<p>Falta de uma estrutura sólida de corpos administrativos para gerir, acompanhar e monitorizar as PPP (alteração das atribuições e competências das entidades envolvidas – EP, InIR, Parpública, UTAP, com decorrente perda de conhecimento).</p> <p>Mau desenho do modelo de gestão, acompanhamento e controlo das PPP (por exemplo, concentração das funções de regulador e representante do Estado no InIR).</p> <p>Ausência inicial de técnicos da Administração Pública qualificados (elevado recurso a consultoras externas).</p> <p>Promiscuidade de papéis entre técnicos e políticos (da esfera pública para a privada e vice-versa).</p>
<i>Accountability Política</i>	<p>Durante os anos iniciais, o debate em torno das PPP passou à margem do Parlamento. A preocupação dominante era com a realização de investimento público.</p> <p>Constituição da Comissão Parlamentar de Inquérito às PPP, para avaliar o seu desempenho. A Comissão foi instrumentada para a luta partidária, ficando aquém no potencial de responsabilização política).</p> <p>A decisão do Governo de aceitar o Acordo com a Ascendi para a Grande Lisboa foi particularmente criticada.</p>
<i>Accountability Legal</i>	<p>O Tribunal de Contas tem efetuado um trabalho relevante no controlo das PPP, dando a conhecer várias das suas lacunas, que permitiram uma melhoria das práticas.</p> <p>Receio de recurso aos tribunais para resolução de disputas. Preferência pelas soluções negociadas.</p> <p>O Tribunal foi particularmente crítico quanto à decisão de mudar o regime de financiamento da Grande Lisboa e à renegociação com a Ascendi, de forma geral.</p>
<i>Accountability Profissional</i>	<p>Falta de transparência inicial. Dificuldade de acesso aos dados (académicos e Grupo de Trabalho para a Avaliação das PPP).</p> <p>Consultoras contratadas podem não ser totalmente independentes.</p>
<i>Accountability Social</i>	<p>Falta de transparência, sobretudo inicial.</p> <p>Face à complexidade inerente ao tema e à fraca qualidade da informação, torna-se difícil o escrutínio popular.</p>

Fonte: Elaboração própria.

### **3 ESTUDO DE CASO: PRU “QREN BAIRRO PADRE CRUZ”**

#### **3.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES: ENQUADRAMENTO DO INSTRUMENTO PRU NO ÂMBITO DO PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA DE ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA 2007-2013**

A regeneração urbana, entendida como a promoção da reabilitação dos espaços públicos e do ambiente urbano, através da recuperação do património edificado e da criação e da modernização dos equipamentos coletivos, assumiu uma vertente importante no âmbito do último período de programação financeira de assistência comunitária, de 2007 a 2013. As Parcerias para a Regeneração Urbana emergem, desta forma, como um instrumento de promoção da Política das Cidades (POLIS XXI), do Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN), ganhando expressão operacional através dos seus Programas de Valorização do Território e Regionais, entre os quais o Programa Operacional Regional Lisboa.

Nesta primeira secção do trabalho, passamos em revista os principais documentos de referenciação estratégica com influência na definição dos contornos do instrumento PRU. Entre estes, assumem particular relevância, o QREN, o POR Lisboa e a Estratégia Regional Lisboa 2020. Por último, refere-se a Estratégia de Reabilitação Urbana de Lisboa, o documento que enquadra a política pública ao nível municipal, dado que a PRU estudada, proposta pela Câmara Municipal de Lisboa (CML), assume expressão no âmbito desta política.

##### **3.1.1 QUADRO DE REFERENCIAÇÃO ESTRATÉGICA NACIONAL**

O QREN é o documento que enquadra a política de coesão económica e social da UE em Portugal, para o período de 2007 a 2013 (Observatório do QCA III 2007, 3). A elaboração do documento partiu de uma reflexão prospetiva sobre o rumo que se pretendia dar ao desenvolvimento do país, beneficiando da participação de diversos atores sociais, mobilizados para o debate, desde a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) ao Parlamento e ao Conselho Económico e Social (CES), entre outras entidades da sociedade civil, através das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).<sup>129</sup>

Aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 86/2007, de 3 de julho, que obteve confirmação através da decisão da Comissão C (2007) 3165, de 28 de julho (TC 2009, 15-7), o QREN apresentou como grandes “desígnios estratégicos”: (1) a elevação da qualificação dos portugueses,

---

<sup>129</sup> Para uma melhor perceção da dimensão do envolvimento dos diversos atores na elaboração do QREN, veja-se o Anexo III do respetivo documento (Observatório do QCA III 2007, Anexo III).

pela valorização da ciência, da tecnologia e da inovação; (2) a promoção do desenvolvimento económico e sociocultural; e (3) a qualificação territorial, num cenário de geração de igualdade de oportunidades e de qualidade e eficiência das instituições públicas. Desta forma, a operacionalização do QREN passou pela definição de três grandes áreas temáticas (agendas), conforme mencionamos seguidamente (Observatório do QCA III 2007, 5, 61; TC 2009, 11):

1. *Agenda para o Potencial Humano*, dirigida em torno dos objetivos de promoção da qualificação profissional, do emprego e da inclusão social, da igualdade dos géneros e do exercício da cidadania plena;
2. *Agenda para os Fatores de Competitividade*, visando a estimulação do tecido produtivo português, através da adoção de novas tecnologias e de inovação, da promoção do empreendedorismo e da redução dos custos públicos de contexto;
3. *Agenda para a Valorização do Território*, orientada para a criação de condições de maior atratividade do país e das suas regiões e para o investimento produtivo e a fixação das suas populações, através do reforço da coesão económica, social e territorial.<sup>130</sup>

A organização da distribuição dos fundos comunitários do QREN fez-se em torno de um conjunto de Programas Operacionais (PO), os quais podem possuir uma natureza temática, regional, de assistência técnica ou de cooperação territorial (conforme o art.º 29.º do Decreto-Lei n.º 312/2007). As três agendas supracitadas deram origem aos PO temáticos, financiados, respetivamente, pelo Fundo Social Europeu (FSE) (Potencial Humano), pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) (Fatores de Competitividade) e por este Fundo e pelo Fundo de Coesão (FC) (Valorização do Território). Ao nível regional, constituíram-se PO para as cinco regiões continentais – Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve (financiados pelo FEDER) – e para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (FEDER e FSE). A cooperação territorial esteve subjacente na criação de três PO, concretamente para as vertentes transfronteiriça, transnacional e inter-regional. Finalmente, a assistência técnica necessária ao apoio do funcionamento do instrumento QREN foi prevista num PO apoiado pelo FEDER e pelo FSE (Observatório do QCA III 2007, 5; TC 2009, 12).<sup>131</sup> Cada PO foi implementado através da identificação de um conjunto reduzido de eixos prioritários, com tipologias específicas para as ações a desenvolver.<sup>132</sup> O QREN mobilizou um total de cerca de 21,5 mil milhões

---

<sup>130</sup> Para maior desenvolvimento sobre as prioridades definidas no âmbito de cada agenda temática, veja-se o documento do QREN (Observatório do QCA III 2007, 62-78).

<sup>131</sup> A articulação entre as agendas temáticas e os PO foi prosseguida numa lógica de coerência e complementaridade, sobretudo entre os PO temáticos e regionais. Procurou-se também a coerência com as políticas comunitárias de coesão e os principais documentos de referência estratégica e de planeamento nacionais, concretamente o Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego (PNACE). A lógica desenvolvida é explicitada com maior rigor no documento do QREN (veja-se: Observatório do QCA III 2007, 78-84).

<sup>132</sup> Para uma síntese dos diversos PO e respetivos eixos prioritários de ação, veja-se, por exemplo o relatório de auditoria do TC (2009, 76-7).

de Euro de cofinanciamento comunitário, distribuídos em torno dos seus PO (Observatório do QCA III 2007, 5).<sup>133</sup>

No âmbito do QREN, os sistemas urbanos adquirem destaque ao se lhes reconhecer um papel fundamental nas dinâmicas de coesão e de competitividade das regiões. A prioridade estratégica “qualificação das cidades e do território” é orientada, deste modo, em torno das áreas do ambiente, do ordenamento do território e do desenvolvimento das cidades (Observatório do QCA III 2007, 59). Com efeito, o diagnóstico de então observava diversas dificuldades, ao nível da competitividade regional, como resultado da concentração da população nos grandes aglomerados urbanos e a consequente perda de densidade populacional território restante (cerca de 40% da população nacional concentra-se nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, as quais correspondem a apenas 4% do território nacional). Os fatores limitativos à competitividade das regiões não residiam unicamente no número escasso de centros urbanos de média e grande dimensão no país, mas também no facto de a projeção internacional dos mesmos não ser suficiente, num cenário onde se assumia uma crescente interação de atores, ao nível subnacional, numa governação multinível. Os centros urbanos portugueses sofriam de problemas de degradação dos centros históricos e de algumas áreas urbanas, segregadas territorialmente, com a tendente exclusão de alguns grupos sociais, particularmente os atingidos pela pobreza ou os de imigração. Assistiu-se, durante um longo período de tempo, à expansão desordenada nas cidades, com fragmentação e desqualificação da sua malha. A isto aliaram-se a fraca qualidade da paisagem urbana, a insuficiência de espaços verdes, os níveis de poluição significativos, as dificuldades ao nível das acessibilidades e da mobilidade, a falta de equipamentos sociais e de infraestruturas de apoio à competitividade e a insuficiência das políticas ambientais de valorização dos recursos naturais e de energias sustentáveis, prejudicando a sua qualidade dos que aí vivem (33-5).

A prioridade estratégica identificada ganhou expressividade no QREN, quer na definição do PO Valorização do Território, como nos diversos PO Regionais do Continente. A vertente temática da Valorização Territorial do QREN compreendeu, deste modo, quatro vetores de política pública, entre os quais uma política para as cidades. No âmbito da POLIS XXI, a agenda definida implicou uma estratégia de longo prazo que englobava: (1) a revitalização dos espaços das cidades, de modo a tornarem-se espaços coesos, ajustados às necessidades das pessoas que nelas vivem; (2) a aposta no “capital humano, institucional, patrimonial, cultural e económico de cada cidade”; (3) a integração das cidades na região, de forma a promover complementaridade entre os meios urbano e rural; e (4) a aposta na eficiência e na reutilização dos equipamentos e infraestruturas em detrimento da nova construção. A operacionalização desta agenda passou pela adoção de soluções inovadoras ao nível

---

<sup>133</sup> Para maior aprofundamento, veja-se a programação financeira do QREN (Observatório do QCA III 2007, 93-6).

dos instrumentos usados, como sejam o desenvolvimento das PRU, de que é exemplo o Bairro Padre Cruz, e as parcerias cidade-região (Observatório do QCA III 2007, 73-76).

### 3.1.2 PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DE LISBOA

O POR Lisboa é o Programa Operacional do QREN para a região de Lisboa, cofinanciado pelo FEDER (TC 2011, 7). Foi desenhado tendo por referências fundamentais: (1) as recomendações da política de coesão da UE; (2) o QREN, enquanto documento de desígnio nacional; (3) a avaliação intercalar à execução do Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo (PORLVT) para o período 2000-2006; (4) a Estratégia Regional Lisboa 2020;<sup>134</sup> e (5) o diagnóstico efetuado de caracterização da região.<sup>135</sup> Da avaliação efetuada, resultou a enunciação de um conjunto de orientações estratégicas e de objetivos gerais, que foram operacionalizados nos Eixos Prioritários do Programa, com identificação dos seus objetivos concretos, da tipologia dos projetos, da despesa contemplada e dos indicadores de concretização (POR Lisboa, 52, 59-60; doravante POR Lisboa).

A nova configuração territorial da região (que deixou de incluir as NUT's III Oeste, Lezíria do Tejo e Médio Tejo) e a entrada no objetivo comunitário 2 lançaram novos desafios. Com a redução substancial do montante de cofinanciamento comunitário para o período de 2007 a 2013, a elaboração do POR Lisboa requereu uma preocupação acrescida com a focalização, seletividade e concentração das ações e instrumentos adotados (Quarternaire Portugal 2010, 3).

Vocacionado para a promoção do desenvolvimento regional da área territorial definida, o POR Lisboa teve por referência um conjunto de orientações estratégicas, concretamente: (1) afirmar Lisboa internacionalmente, valorizando a sua posição geoestratégica euro-atlântica; (2) constitui-la como “motor” de desenvolvimento para o país; (3) tornar a cidade um meio de acolhimento e de encontro multicultural, quer para imigrantes, quer para turistas (4) potenciar um sistema de I&D mais dinâmico, diminuindo as suas fragilidades; (5) elevar a qualificação dos recursos humanos, apostando no aumento da escolaridade e da formação profissional; (6) valorizar a paisagem e o património, reconhecendo a aposta no turismo qualificado; (7) diminuir a fragmentação do espaço metropolitano; (8) requalificar a malha urbana pela aposta da recuperação das áreas habitacionais e industriais mais degradadas; (9) promover a mobilidade e uma gestão eficiente do espaço urbano; e (10) fortalecer a cooperação institucional e territorial (CCDR-LVT 2009, 3; POR Lisboa, 53-55).

---

<sup>134</sup> A Estratégia Regional de Lisboa constituiu uma referência fundamental para a elaboração do POR Lisboa, sendo este um dos seus instrumentos mais importantes ao nível do financiamento. Ainda assim, a concretização da Estratégia não se esgota no PO, devendo para o efeito procurar outros instrumentos e fontes de financiamento complementares (POR Lisboa, 51).

<sup>135</sup> O diagnóstico da região envolveu uma análise das suas características ao nível das dinâmicas demográficas (população, estrutura etária, comunidades imigrantes), da situação económico-social da população (nível de qualificação, desemprego, tipo de ocupação, criminalidade, coesão social), da conjuntura económica regional (atividades económicas, com incidência no turismo, crescimento económico, inovação e I&D), e do ambiente e ordenamento do território (recursos naturais, transportes e mobilidade) (POR Lisboa, 37).

Visando a coerência dos documentos de formulação estratégica elaborados, as orientações estratégicas do POR Lisboa encontram pontos de convergência com os seus objetivos gerais e a Estratégia Regional Lisboa 2020 (veja-se: POR Lisboa, 56; Autoridade de Gestão do POR Lisboa 2013, 3). Foram eleitas três áreas prioritárias de intervenção, as quais, em conjunto com a necessidade de assistência técnica, deram origem aos quatro eixos prioritários do programa (CCDR-LVT 2009, 3; POR Lisboa, 60):<sup>136</sup>

- *Eixo 1 – Competitividade, Inovação e Conhecimento*, que enquadra as ações que “reforçam a competitividade da região através de atividades inovadoras e intensivas em conhecimento, sempre visando a internacionalização” (CCDR-LVT 2009, 8). Deste modo, a promoção da competitividade da região, assumiu uma orientação para as atividades relacionadas com a qualificação do sistema científico e tecnológico, o acesso de instituições e empresas a programas de Investigação & Desenvolvimento (I&D), o apoio à constituição de indústrias criativas e ao desenvolvimento de Pequenas e Médias Empresas (PME) em áreas estratégicas à competitividade regional, a promoção do turismo, e a melhoria dos mecanismos de governação (através da procura de maior eficiência das entidades públicas e o estabelecimento de parcerias) (CCDR-LVT 2009, 8-11; POR Lisboa, 75-8).
- *Eixo 2 – Sustentabilidade Territorial*, através da promoção do desenvolvimento sustentável nas cidades, com incidência particular na melhoria das condições de mobilidade urbana e metropolitana, ao nível dos transportes e da sustentabilidade ambiental (CCDR-LVT 2009, 12). Neste sentido, incluem-se ações como o apoio a projetos de transportes ecológicos, a redução da circulação automóvel e a melhoria da circulação pedonal, nas zonas de acesso e atravessamento dos bairros, e a melhoria do desempenho dos transportes públicos. Do ponto de vista da sustentabilidade ambiental, inclui-se a implementação de soluções inovadoras, como os Eco Bairros (com promoção da eficiência energética, da reciclagem de resíduos e a adoção de energias renováveis) e a valorização do litoral através da requalificação das frentes ribeirinhas e marítimas do Tejo e do Sado, com promoção das atividades económicas e de lazer baseadas no seu potencial paisagístico (POR Lisboa, 80-1). Quer os Eco bairros, quer as Frentes Ribeirinhas, foram eleitas no âmbito do programa das PRU, como veremos seguidamente.
- *Eixo 3 – Coesão Social*, com acolhimento da diversidade social e cultural e a aposta na inclusão social e na promoção da qualidade de vida urbana. O Eixo adquire uma

---

<sup>136</sup> Para uma informação mais detalhada sobre os objetivos específicos e a tipologia dos projetos abrangidos por cada eixo prioritário, veja-se o Anexo XII e o POR Lisboa (93-5).

orientação para as “pessoas”, na sua qualificação social, cultural e científica, incluindo uma vertente de requalificação urbana dos espaços públicos e equipamentos de proximidade (serviços de apoio à população com necessidades especiais), promovendo a qualidade de vida e bem-estar urbano. Deste modo, no seu âmbito, contempla-se o instrumento das PRU orientado para os Bairros Críticos e os Centros Históricos, normalmente, marcados pela degradação do edificado e do espaço público, pela insuficiência de equipamentos sociais e pela fraca capacidade de integração social dos seus habitantes (CCDR-LVT 2009, 15; POR Lisboa, 70).

- *Eixo 4 – Assistência Técnica*, vocacionado para a gestão, monitorização e avaliação do PO (CCDR-LVT 2009, 17; Autoridade de Gestão do POR Lisboa 2013, 20).

O POR Lisboa envolveu um montante de financiamento total de 681,36 milhões de Euro, dos quais 306,69 milhões são referentes a cofinanciamento comunitário e 374,67 milhões respeitam à compartida nacional (dos quais, um total de 165,79 milhões são financiamento público e 208,88 milhões são investimento privado) (TC 2011, 26). A distribuição das verbas pelos eixos prioritários denota uma maior concentração na “Competitividade, Inovação e Conhecimento”, com 51% do total do financiamento, seguindo-se, pela ordem mencionada, os Eixos 3, “Coesão Social”, e 2, “Sustentabilidade Territorial”, com 28% e 18%, respetivamente, do montante total. O Eixo 4 concentra o valor remanescente (POR Lisboa, 104).

### 3.1.3 ESTRATÉGIA REGIONAL LISBOA 2020

A “Estratégia Regional, Lisboa 2020” é um documento de reflexão estratégica para a Região de Lisboa (que foi desenhado face à necessidade de proceder ao desmantelamento da anterior NUT II, que compreendia a região de Lisboa e Vale do Tejo [LVT]), no âmbito do novo período de programação financeira de 2007 a 2013. A nova região de Lisboa passa a integrar apenas o território da Área Metropolitana de Lisboa (as NUT III da “Grande Lisboa” e da “Península de Setúbal”), integrando o Objetivo 2, “Competitividade Regional e Emprego”, das políticas comunitárias de coesão (CCDR-LVT, 2007: 14-5; CCDR-LVT, 2009: 2).<sup>137</sup> Como consequência, a anterior estratégia definida para a região da LVT teve que ser repensada à nova realidade territorial, contemplando já um novo horizonte temporal para 2020 (POR Lisboa, p. 47). Considera-se, no seu âmbito, que a região de Lisboa possui

---

<sup>137</sup> No âmbito do novo período de programação da UE, as regiões portuguesas foram classificadas com base na nova formulação dos objetivos dos Fundos Estruturais e de Coesão. Para além da região de Lisboa, foram afetadas a Região Autónoma da Madeira, que integra este mesmo objetivo em regime transitório de *phasing in*, e a região do Algarve, em *phasing out* estatístico do objetivo “Convergência” (Observatório do QCA III 2007, 12, 85).

condições que lhe conferem “singulares recursos” e “extraordinárias oportunidades” para se tornar numa região europeia competitiva (CCDR-LVT, 2007: 5).

Feita a análise SWOT, e perante a consideração de diversos cenários de evolução alternativos, a estratégia para a nova região de Lisboa implicou a definição de uma visão de afirmação da sua singularidade na Europa, traduzindo-se numa região: (1) competitiva (atratividade da região como pólo de dinamização económica, num cenário internacional); (2) coesa (investimento nas pessoas, isto é, na sua qualificação e empregabilidade, bem como no apoio aos grupos mais desprotegidos); (3) cosmopolita (ênfase no património histórico, cultural e urbanístico; ponto de encontro de civilizações e culturas); e (4) conectada (aposta na criação de um sistema em rede com participação de atores públicos e privados) (CCDR-LVT 2007, 80).

A Estratégia Lisboa 2020 definiu, deste modo, um conjunto de objetivos, medidas e ações que, de forma coerente, concentrada e seletiva, visavam concretizar as reformas e os ajustamentos estruturais necessários para dotar a região de competitividade. Abrange “a qualificação, a inovação e a diferenciação nas atividades tradicionais de especialização, mas também a entrada em novas atividades intensivas em tecnologias avançadas, apoiadas por novas competências em recursos humanos e I&D. Por outro lado, a consolidação qualitativa da competitividade regional tem obrigatoriamente que passar pela coesão social, exigindo um forte investimento nas “pessoas”, focalizado nas dimensões da qualidade de vida, da qualificação profissional e na inserção dos grupos mais vulneráveis, bem como prestar particular atenção à sustentabilidade ambiental.” (POR Lisboa, 4).

A operacionalização da estratégia passou pela identificação de quatro eixos de intervenção prioritários (CCDR-LVT 2007, 85-90):

1. *Competitividade*, com relevo para a internacionalização como objetivo estratégico para o desenvolvimento da região de Lisboa;
2. *Dinâmica Territorial*, apostando na articulação e conexão de Lisboa interna e externamente, através do desenvolvimento sustentado e qualificado do território;
3. *Dinâmica Social*, com o relevo para as pessoas, na oferta de oportunidades de mobilidade social, qualidade de vida e equidade social;
4. *Governabilidade*, com ênfase nos processos de governabilidade e governança para a região.



### 3.1.4 ESTRATÉGIA DE REABILITAÇÃO URBANA DE LISBOA

A “Estratégia de Reabilitação Urbana de Lisboa, 2011-2024” observa a importância prioritária dada a esta política pelo município de Lisboa.<sup>138</sup> A estratégia para a regeneração urbana é definida, no âmbito do documento, em articulação com as políticas de urbanismo, habitação, ação social, mobilidade e ambiente urbano (CML 2011, 4), envolvendo diversos instrumentos onde se inserem as PRU. A estratégia desenvolvida abrange intervenções que incidem sobre o edificado privado, mas também sobre a requalificação do espaço público, com modernização dos equipamentos sociais e das infraestruturas. Desta forma, constituem-se como objetivos centrais a: (a) reabilitação do edificado degradado, para manter a “memória da cidade” pela recuperação e preservação do património histórico, arquitetónico e paisagístico; e (b) promoção da coesão social através da atuação nas áreas particularmente críticas, assumidas como bairros de intervenção prioritária (13).

Reconhecendo a importância do envolvimento de diversos atores (públicos e privados) para a implementação da política, a CML procedeu a uma reorganização dos serviços municipais, constituindo algumas unidades territoriais desconcentradas, para apoiar *in loco* a implementação dos projetos a funcionar com diversos modelos (CML 2011, 11). As PRU do QREN são um exemplo dos instrumentos adotados,<sup>139</sup> mas não são o único. Outras parcerias foram desenvolvidas fora do âmbito do QREN/POR Lisboa, como o projeto “Viver Marvila”. Outro caso interessante é a Sociedade de Reabilitação Urbana Lisboa Ocidental, uma empresa municipal de 100% capitais públicos, criada em julho de 2004, e que tem a cargo a promoção da reabilitação urbana na sua área de intervenção, as freguesias de Santa Maria de Belém, Ajuda e Alcântara (16-9).

### 3.1.5 PARCERIAS PARA A REGENERAÇÃO URBANA

As PRU podem ser entendidas como “um processo estruturado e formal de cooperação entre entidades que se propõem elaborar e implementar um Programa de Ação comum de regeneração de uma área específica de uma dada cidade” (art.º 3, n.º 1 do Regulamento Específico para as Parcerias de Regeneração Urbana – REPRU). Esta tipologia de projetos pretende contribuir para o desenvolvimento da Política das Cidades,<sup>140</sup> a qual, de acordo com o REPRU, procura promover a qualificação de diversos espaços das cidades e a sua integração na região envolvente, fortalecer o seu

---

<sup>138</sup> A estratégia adotada para a política de reabilitação tem, no entanto, diferido, ao longo dos anos. De pequenas intervenções dispersas em bairros históricos a uma estratégia de grandes intervenções concentradas (mega empreitadas), as orientações foram mudando desde 1990, até que, em 2008, a escassez de recursos financeiros obrigou a um reposicionamento da estratégia municipal (CML 2011, 5).

<sup>139</sup> Foram quatro os projetos da CML aprovados no âmbito do POR Lisboa: o do Bairro Padre Cruz, referente a um Bairro Crítico; o da Mouraria, relativo a um Centro Histórico; o da Ribeira das Naus, de recuperação de uma Frente Ribeirinha; e o Eco Bairro da Boavista. Desta forma, a CML viu aprovado um projeto em cada uma das tipologias admitidas no âmbito do instrumento PRU.

<sup>140</sup> As PRU vieram, deste modo, suceder o antigo programa POLIS. No entanto, ao contrário deste programa, onde a parceria se consubstanciava numa sociedade anónima de capitais públicos, com capitais do Estado e dos Municípios, as PRU pretenderam promover o maior envolvimento dos atores locais de diversas naturezas, tendo uma componente relevante de investimento de tipo imaterial (Comissão Técnica do QREN 2010, 138).

capital humano, institucional, cultural e económico e ser inovadora na procura de soluções para a qualificação urbana (art.º 4, n.º 1). Desta forma, assumem-se como instrumentos específicos desta tipologia de projetos (n.º 2 do art.º 4): (a) a promoção da coesão e da inclusão sociais, com geração de uma igualdade de oportunidades para as diferentes comunidades da cidade; (b) a promoção da igualdade entre os géneros; (c) a revitalização socioeconómica de espaços urbanos degradados; (d) a qualificação do ambiente urbano e dos fatores determinantes para a qualidade de vida da população; (e) o reforço da atratividade das cidades através da preservação e da valorização de espaços de excelência; e (f) o fomento da participação dos cidadãos e a inovação nas formas de governação urbana através da cooperação dos diversos atores.

De forma global, as PRU foram proclamadas como um instrumento de excelência para a regeneração urbana e de carácter inovador, ao implicarem novas formas de cooperação e de comprometimento entre as autarquias e os restantes atores (Comissão Técnica de Coordenação do QREN 2011, 158). As PRU foram adotadas no âmbito de diversos PO Regionais, concretamente os do Norte, do Centro, do Algarve e de Lisboa (conforme o art.º 1 do REPRU). No âmbito do POR Lisboa, as PRU inserem-se nos Eixos Prioritários II, “Sustentabilidade Territorial”, e III, “Coesão Social”, admitindo-se, conforme previsto no REPRU (n.º 1, art.º 6), quatro tipologias de intervenção: “Centros Históricos” (zonas de degradação do património histórico, social e cultural); “Frentes Ribeirinhas e Marítimas” (revitalização socioeconómica das frentes de água); “Bairros Críticos” (zonas de degradação urbanística e carência de equipamentos sociais, aliadas a problemas de precariedade e exclusão social dos seus habitantes); e “Eco Bairros” (projetos-piloto de áreas urbanas com adoção integrada de equipamentos e infraestruturas para rentabilizar a gestão dos recursos numa ótica de desenvolvimento sustentável).<sup>141</sup>

Estabelece-se como obrigação do instrumento PRU a existência de programas plurianuais e integrados (que contemplem as dimensões ambiental, económica, social, cultural). O horizonte temporal para os projetos foi fixado num máximo de três anos (conforme os n.ºs 4 e 6 do art.º 6 do REPRU). Estabeleceu-se um limite máximo de comparticipação comunitária para todos os projetos de 3,5 milhões de Euro, sendo que cada um deveria contemplar um mínimo e um máximo de investimento elegível total de 2,5 milhões a 10 milhões. A taxa de comparticipação máxima para as operações foi fixada em 50%, constituindo uma forma de ajuda não reembolsável da UE (art.º 18 do REPRU; Aviso n.º 4 – PRU).<sup>142</sup>

Os primeiros projetos PRU foram lançados no ano de 2009 (isto é, dois anos após o início do período de programação financeira). No presente momento, a maioria dos projetos aprovados

---

<sup>141</sup> Os projetos de Eco Bairros e das Frentes Ribeirinhas e Marítimas ficaram ligados ao Eixo II, “Sustentabilidade Territorial”, enquanto as PRU dos Centros Históricos e dos Bairros Críticos foram inseridas no Eixo III, “Coesão Social”. Veja-se: POR Lisboa (94-5, 98-9).

<sup>142</sup> Como veremos, no seguimento do capítulo, com a alteração do Regulamento, os montantes de comparticipação viriam a ser aumentados até 85%.

encontra-se ainda em desenvolvimento, embora muitos estejam em fase de finalização. De acordo com a Folha Informativa do Observatório Regional de Lisboa e Vale do Tejo (ORLVT), foram aprovadas 27 parcerias para a regeneração urbana, no âmbito do POR Lisboa, num investimento total de 192,8 milhões de Euro (dos quais 170,9 milhões são despesas elegíveis). A comparticipação FEDER atinge os 77,5 milhões, ou seja uma expressão de 30% do valor de cofinanciamento total do fundo para o POR Lisboa, constituindo cerca de 45% do investimento elegível e 40% do investimento total nas PRU (Observatório Regional de Lisboa e Vale do Tejo 2011: 2; doravante ORLVT). Do total dos projetos aprovados, 12 correspondem a Frentes Ribeirinhas, sete a Bairros Críticos, seis a Centros Históricos e dois são Eco Bairros (6-7). Os projetos PRU das Frentes Ribeirinhas concentram a maior parte do investimento FEDER (42%), seguindo-se os dos Bairros Críticos (26%) e dos Centros Históricos (24%) e, por fim, os Eco Bairros (8%), que foram constituídos apenas a título de projeto-piloto (5).

### **3.2 PROJETO QREN – BAIRRO PADRE CRUZ**

#### **3.2.1 PERCURSO DA PRU**

O projeto “QREN – Bairro Padre Cruz” foi alvo de candidatura pela CML ao instrumento de política PRU no âmbito do Eixo “Coesão Social – Política de Cidades/ Parcerias para a Regeneração Urbana – Programas Integrados de Requalificação e Inserção de Bairros Críticos onde a situação social e económica ou a degradação urbana justifiquem uma intervenção especial”, do POR Lisboa. A PRU compreende parte do território da freguesia de Carnide, onde o Bairro Padre Cruz foi sendo edificado, desde os finais da década de 1950 e inícios dos anos 1960, para realojar diversas famílias, essencialmente, as que foram desalojadas da Quinta de Calçada para dar início à construção da Cidade Universitária. Atualmente, podem ser destriçadas duas zonas habitacionais, o Bairro de Alvenaria e o designado Bairro Novo, que correspondem a dois períodos distintos de desenvolvimento/construção. Desta forma, na primeira destas zonas, encontramos uma área mais antiga, composta por construções de um ou dois pisos em alvenaria, com fracas condições de habitabilidade; por sua vez, o Bairro Novo é caracterizado pela presença de edifícios de habitação coletiva, construídos na década de 1990, no âmbito de programas de realojamento (Candidatura ao Programa de Ação do Bairro Padre Cruz, 4-5; doravante Programa de Ação).<sup>143</sup>

A requalificação do Bairro Padre Cruz estava inscrita no Plano de Atividades da CML, há alguns anos (2006, segundo a Arq.<sup>a</sup> Lídia Pereira, em entrevista), sendo considerada uma área de

---

<sup>143</sup> No Bairro Novo, podemos encontrar um desenho arquitetónico com estética equilibrada, composto por prédios de habitação com três a oito pisos, dispostos em quarteirões. Pelo contrário, no Bairro de Alvenaria, o aumento da dimensão dos agregados familiares, as fracas condições socioeconómicas e a idade das construções, levaram não só à ocupação clandestina de logradouros e do espaço público contíguo, através da construção de anexos às habitações, como a um mau estado de conservação, que contribuem para a degradação do ambiente urbano (Programa de Ação, 4-5).

intervenção prioritária. A apresentação da candidatura do Bairro ao cofinanciamento do POR Lisboa constituiu, assim, uma oportunidade. Desde modo, o projeto de loteamento do bairro, inicialmente trabalhado pela EPUL – Empresa Pública de Urbanização de Lisboa, e que havia esbarrado na oposição dos moradores a que se construíssem prédios de grande altura,<sup>144</sup> ganhou novo vigor com o envolvimento da comunidade local, que viu questionadas as suas necessidades e preferências.

Quando a PRU surgiu, a seleção dos parceiros foi algo que decorreu naturalmente. Os técnicos e os Vereadores do município já tinham estabelecido contacto através de diversas reuniões com a participação da EPUL, da GEBALIS, E.E.M. – Gestão dos Bairros Municipais de Lisboa (responsável para gestão do Bairro), e do Grupo Comunitário do Bairro, onde estavam representadas diversas associações locais, incluindo a Associação de Moradores do Bairro Padre Cruz (AMBPC). A Junta de Freguesia de Carnide (JFC), que foi uma das primeiras escolhas, acabou por recusar integrar a PRU, apesar de continuar amplamente envolvida no processo de requalificação do bairro. O contacto com a We are Changing Together (WATC) e com o Grupo de Escuteiros local foi feito por sugestão da Associação de Moradores. O interesse em envolver a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) decorreu dos equipamentos sociais contemplados no projeto e a participação do Instituto de Habitação e de Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU) deveu-se ao seu papel como parceiro em diversos projetos de habitação social e requalificação urbana.

A candidatura do Programa de Ação (PA) do Bairro Padre Cruz foi submetida em 31 de maio de 2009, no âmbito do Aviso n.º 4 – PRU do POR Lisboa, tendo sido aprovada em agosto do mesmo ano.<sup>145</sup> O protocolo de financiamento entre a CML e o POR Lisboa foi assinado em 18 de janeiro de 2010, altura em que o PA começou a ser implementado. Com 19,922 milhões de Euro de investimento total, dos quais são elegíveis 9,545 milhões, o projeto poderá contar com uma comparticipação máxima do FEDER de 3,5 milhões (veja-se a cl.ª 8 do Protocolo de Parceria Local – PPL). O investimento restante será garantido pela comparticipação nacional, a cargo dos parceiros. O programa candidatado contemplava 11 operações, orientadas para a requalificação urbana e a dinamização económica, social e cultural. O projeto de reconversão do Bairro Padre Cruz compreende, no entanto, diversas fases,

---

<sup>144</sup> O projeto da EPUL previa a demolição do bairro de alvenaria e a construção de habitação em grande altura, permitindo alojar o dobro da população moradora. Desde modo, metade da construção destinava-se ao realojamento e a parte restante era para venda, de modo a pagar o investimento. “Quando lá chegamos, constatámos uma grande resistência do Grupo Comunitário e da própria Junta de Freguesia que aquela solução andasse para a frente. E, propusemos, em alternativa, uma solução diferente: que, num primeiro momento, fosse feito todo o loteamento para aquela área de intervenção, com projetos que variavam entre três e quatro pisos. (...) Com o andar do processo, nós avançamos apenas com uma primeira fase, que, aliás, está em obra. É o edifício comunitário, que tem a residência de idosos e que nos vai possibilitar realojar várias famílias, e com uma primeira fase de habitação. E só depois é que avançará o resto do projeto.” (Vereador Manuel Salgado em entrevista).

<sup>145</sup> A autarquia fez constar a sua candidatura através do preenchimento de um formulário específico em suporte eletrónico, a que foram adicionados diversos elementos solicitados ou considerados relevantes para a avaliação da mesma (por exemplo, o Programa de Ação, o Protocolo de Parceria Local, entre outros). A candidatura foi alvo, tal como as restantes, de uma avaliação do mérito pela Autoridade de Gestão, que a comunicou às autarquias, no prazo de 30 dias, para que a pudessem contestar. Diversas vertentes foram avaliadas: (1) a qualidade do PA [coerência da proposta apresentada, adequação dos instrumentos para resolução dos problemas (urbanísticos, ambientais, culturais, sociais e económicos); a pertinência e a exequibilidade das metas assumidas; a durabilidade dos resultados após a execução]; (2) a articulação com as políticas de desenvolvimento territorial (concretamente, com o Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT) e valia ambiental dos projetos); (3) a população diretamente beneficiada pelo projeto; (4) os custos da intervenção face às metas pretendidas; (5) o grau de envolvimento dos parceiros e das populações locais na preparação e implementação do PA; (6) o efeito multiplicador do uso dos fundos comunitários; (7) a maturidade da estratégia; e (8) a capacidade das estruturas propostas para a gestão e animação da intervenção (Aviso n.º 4 – PRU, 6).

nem todas estando contempladas no horizonte temporal da candidatura QREN. Desta forma, a candidatura corresponde à primeira fase de execução do loteamento municipal, à construção de dois equipamentos sociais e à requalificação urbana da envolvente, conforme se aprofundará seguidamente (Programa de Ação, 7).

### 3.2.2 OS ATORES

A PRU do Bairro Padre Cruz é uma parceria da CML (entidade proponente) e um conjunto de outros parceiros públicos e privados, que estão ligados através de um protocolo, o PPL. Na tabela, em baixo, apresentamos a listagem, a natureza jurídica e o âmbito da atividade desenvolvida por cada parceiro da PRU.<sup>146</sup>

**Tabela 11 – Atores envolvidos na PRU do Bairro Padre Cruz**

<b>Parceiro</b>	<b>Natureza</b>	<b>Atividade</b>
<b>Câmara Municipal de Lisboa (CML) (entidade proponente)</b>	Autarquia Local	Múltiplos fins (veja-se o novo regime jurídico das Autarquias Locais, Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro)
Associação de Moradores do Bairro Padre Cruz (AMBPC)	Associação Privada sem Fins Lucrativos	Associação de moradores
Corpo Nacional de Escutas, Agrupamento 933 – Bairro Padre Cruz	Associação sem Fins Lucrativos e Utilidade Pública	Associação para formação de jovens, integrada na Igreja Católica
EPUL – Empresa Pública de Urbanização de Lisboa	Empresa Pública (100% capitais públicos)	Urbanismo e regeneração Urbana
GEBALIS, EEM – Gestão dos Bairros Municipais de Lisboa	Entidade Empresarial Municipal	Gestão social, patrimonial e financeira dos bairros municipais; administração dos imóveis do município
IHRU – Instituto de Habitação e da Reabilitação Urbana, IP	Instituto Público	Habitação e reabilitação urbana
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa	Fundação Pública	Instituição Pública do Ensino Superior
LISBOA E-NOVA, Agência Municipal de Energia-Ambiente de Lisboa	Associação de Direito Privado sem Fins Lucrativos	Gestão energética e ambiental sustentável na cidade de Lisboa
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML)	Pessoa Coletiva de Direito Privado e Utilidade Pública	Ação social, saúde e educação/cultura
WACT – We Are Changing Together	Associação Privada sem Fins Lucrativos	Desenvolvimento económico e social, rural e urbano, de regiões e comunidades carenciadas em Portugal e nos países em desenvolvimento.

Fonte: Elaboração própria.

A forma de relacionamento entre os parceiros na PRU, que abordamos posteriormente, envolve a criação de estruturas e órgãos próprios, concretamente uma Unidade de Direção, liderada pela CML, uma Estrutura de Apoio Técnico (assegurada pelos serviços do município) e uma Comissão de Parceiros, com representantes de todos os envolvidos na parceria. Em paralelo, funcionam outras estruturas destinadas ao acompanhamento da requalificação do Bairro, que foram constituídas tendo um âmbito mais abrangente, dado que a sua existência não se extingue com a PRU. Referimo-nos ao

<sup>146</sup> O PPL do Bairro Padre Cruz foi assinado em 28 de Maio de 2009, de modo a poder integrar a candidatura QREN.

GABIP (Gabinete de Apoio ao Bairro de Intervenção Prioritária) Padre Cruz e respetivas Comissões Executiva e Alargada. Embora formalmente distintas, a atividade do GABIP e suas Comissões sobrepõem-se, em grande parte, aos órgãos constituídos para a parceria QREN, como iremos aprofundar.

Além disso, o QREN e os PO têm presente um modelo de governação, constituído especialmente para definir a sua forma de gestão, monitorização e avaliação e instituído pelo Decreto-Lei n.º 312/2007, de 12 de setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 74/2008, de 22 de abril (veja-se o Anexo XIII, relativo ao Modelo de Governação do QREN e dos PO). Este modelo pressupõe a intervenção de diversas entidades através da constituição de estruturas e órgãos próprios, que asseguram a direção política e a coordenação técnica, como iremos mencionar seguidamente (art.º 2). Deste modo, enquanto instrumento de política do POR Lisboa, as PRU estão enquadradas em estruturas de direção política, de aconselhamento estratégico, de gestão e de acompanhamento (art.º 33).<sup>147</sup>

A Comissão Ministerial de Coordenação do PO é o órgão com responsabilidades de direção política, sendo constituída por diversos ministros com interveniência nas áreas relevantes para o PO, sob coordenação do ministro com a pasta do Desenvolvimento Regional (art.º 40 do Decreto-Lei 312/2007; POR Lisboa, 111). O aconselhamento estratégico é da responsabilidade da Comissão de Aconselhamento Estratégico da Região, a que pertencem os membros do governo com as tutelas do Desenvolvimento Regional (que preside) e da Administração Local, o presidente da CCDR-LVT e um representante de cada uma das seguintes entidades com representatividade regional: Instituições do Ensino Superior, Associações Sindicais, Associações Empresariais e de cada uma das Associações de municípios (art.º 41; POR Lisboa, 113).

A gestão do POR Lisboa é garantida pela Autoridade de Gestão do PO (art.º 52 do mesmo diploma), composta por uma Comissão Diretiva e um Secretariado Técnico. À primeira pertencem o presidente da CCDR-LVT, que assume a qualidade de gestor, e dois vogais não executivos designados pelo Conselho de Ministros (um deles mediante indicação da ANMP), e um Secretariado Técnico de apoio (art.ºs 53 e 56). O Secretariado Técnico assegura o apoio técnico, administrativo e logístico à Comissão Diretiva, integrando até um máximo de 17 elementos, entre as categorias de secretários técnicos, técnicos superiores e assistentes técnicos (POR Lisboa, 115; Autoridade de Gestão do POR Lisboa 2013, 12).

A monitorização da implementação do PO Regional está a cargo de uma Comissão de Acompanhamento, de composição bastante alargada, onde se incluem concretamente os membros da Comissão Diretiva da Autoridade de Gestão, representantes da Comissão Ministerial de Coordenação

---

<sup>147</sup> A presença destes órgãos e estruturas é transversal a todos os PO Regionais.

e da Comissão de Aconselhamento Estratégico, dos organismos intermédios com contrato de delegação,<sup>148</sup> do Instituto Financeiro de Desenvolvimento Regional (IFDR)<sup>149</sup> (enquanto autoridade de certificação), da ANMP e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), dos parceiros económicos e sociais com representatividade regional (incluindo a área do Ambiente e da igualdade do género), entre outros, alguns também a título consultivo ou como observadores (veja-se: art.º 42; POR Lisboa, 126-7; Autoridade de Gestão do POR Lisboa 2013, 13-4).

A Autoridade de Gestão do POR Lisboa relaciona-se, num nível superior, com os órgãos de governação do QREN, a quem presta contas. Desta forma, as estruturas em questão são o Observatório do QREN, responsável pela monitorização estratégica (conforme o art.º 8.º do diploma supracitado), e o IFDR, que efetua, transversalmente, a monitorização operacional e financeira aos PO com cofinanciamento FEDER (art.º 11) e que constitui igualmente a Autoridade de Certificação das despesas<sup>150</sup> (art.º 12; POR Lisboa, 110). A auditoria e a fiscalização à implementação do PO estão a cargo da IGF (que desempenha o papel de autoridade de auditoria) e da Estrutura Segregada de Auditoria do IFDR (art.ºs 20 e 21; POR Lisboa, 123-4).<sup>151</sup>

### 3.2.3 O PROGRAMA DE AÇÃO

O projeto do Bairro Padre Cruz visa a realização de uma reconversão total do Bairro Novo e do Bairro de Alvenaria, através de uma estratégia integrada de requalificação do bairro. O loteamento abrange toda a área do Bairro de Alvenaria, que será totalmente demolido (Programa de Ação, 6), mas considera-se que os benefícios da intervenção serão extensíveis a todo o bairro (31). A área de intervenção consiste em 38 lotes de construção, na maioria dedicados à habitação, mas também algum espaço para comércio e equipamentos. São 908 fogos de habitação, 783 para realojamento e 125 para novos residentes, num projeto que se prevê ter a duração de 10 anos, ultrapassando o âmbito da candidatura QREN (34-5). No âmbito do PA, apenas são abrangidas as fases A0 e A1 do plano de trabalhos para a zona de intervenção, que incidem sobre a construção de uma creche, uma residência sénior, 100 fogos de habitação para realojamento, algum comércio e a reconversão de todo o espaço

<sup>148</sup> Os organismos intermédios são entidades contratadas pelas Autoridades de Gestão, para exercerem um conjunto de competências que lhes são delegadas pelas últimas. Na execução dos PO, as Autoridades de Gestão podem recorrer às mesmas, dando-lhes ou não uma subvenção global (dependendo se assumem funções financeiras) (vejam-se os artigos 60, 63 e 64 do Decreto-Lei n.º 312/2007). As entidades com delegação no âmbito do POR Lisboa são: o Turismo de Portugal, I.P. (TP), a AICEP - Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E., o IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, I.P. (antigo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação), a AdI - Agência para a Inovação, S.A., e a Área Metropolitana de Lisboa (AML) (TC 2009, 36). A Autoridade de Gestão e o IFDR assinaram protocolos de delegação de competências com o TP e o IAPMEI para efetuar pagamentos aos beneficiários, pelo que estes se constituem como organismos pagadores.

<sup>149</sup> Como veremos, o IFDR foi, entretanto, alvo de fusão com outras duas entidades: o Observatório do QREN e o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE).

<sup>150</sup> Nos PO em que o fundo comunitário que comparticipa as despesas é o FSE, a monitorização financeira e operacional é garantida pelo IGFSE, que funciona igualmente como Autoridade de Certificação das despesas e possui uma Estrutura Segregada que intervém nos processos de auditoria, a par da IGF.

<sup>151</sup> Além dos órgãos mencionados, o modelo de governação do QREN inclui uma Comissão Ministerial de Coordenação, que subsiste ao mesmo princípio de envolvimento dos ministros com as pastas das matérias relevantes para o QREN, sob coordenação do ministro que tutela a pasta do Desenvolvimento Regional. A Coordenação técnica global do QREN pertence a uma Comissão para o efeito (vejam-se os art.ºs 6 e 7 do Decreto-Lei n.º 312/2007).

público envolvente (36-7, 64). A duração da PRU é apontada para o período máximo permitido para o instrumento, ou seja, três anos.

O PA do Bairro Padre Cruz compôs-se de quatro eixos de intervenção, nos quais se distribuíram as 11 operações.<sup>152</sup> No âmbito do Eixo “Qualidade Urbana e Ambiental”, ficaram abrangidas as Operações 1 e 2. A Operação 1, “Reconversão do Espaço Público, Infraestruturas e Ambiente Urbano, com vista à Qualificação” (investimento superior a 3,8 milhões de Euro), da responsabilidade da CML (entidade promotora), e com o envolvimento dos parceiros EPUL, GEBALIS, IHRU e a associação LISBOA E-NOVA, contemplou: a criação de espaços verdes (ação 1.1); a melhoria das acessibilidades e da mobilidade (restruturação da rede viária e zonas de circulação pedonal) (ação 1.2); a instalação e a renovação das redes de infraestruturas básicas (comunicações eletrónicas, água, gás, eletricidade, saneamento e gestão de resíduos) (ações 1.3 e 1.4); a criação de quiosques nos espaços públicos (ação 1.5); e a manutenção e a gestão do espaço público (ação 1.6) (Programa de Ação, 41-61). A Operação 2, “Criação de Habitação para Realojamento”, da responsabilidade da CML, com o envolvimento de outros parceiros como a GEBALIS, a LISBOA E-NOVA, o IHRU e a EPUL, visou a demolição do Bairro de Alvenaria e o realojamento dos seus moradores. A operação de loteamento previu a construção de três lotes, numa linha de continuidade com o Bairro Novo, de modo a gerar um equilíbrio estético no conjunto global do Bairro Padre Cruz. A operação não tem participação do FEDER, por não se tratar de despesa elegível, envolvendo um custo estimado de 10,3 milhões de Euro (62-5).

O segundo eixo de intervenção do PA foi referente à “Dinamização Económica”, contemplando as Operações 3 e 4. A promoção de novas oportunidades para os residentes locais e o fomento do empreendedorismo, com vista à fixação de capital humano, no Bairro Padre Cruz, foram alvo da Operação 3, que compreendeu a realização de ações para acompanhamento de projetos empresariais inovadores e iniciativas de autoemprego, no âmbito da parceria com o AUDAX – Centro Especializado no Apoio ao Empreendedorismo e às Empresas Familiares, do ISCTE. Os parceiros envolvidos foram a CML, a EPUL, a GEBALIS, a WATC, a Associação de Moradores e o ISCTE/AUDAX, entidade responsável pela maioria das ações desta operação (Programa de Ação, 66-73). O PA previu igualmente a criação de espaços para novas atividades económicas, na Operação 4, nomeadamente um Centro Empresarial (espaço total de 2.500 m<sup>2</sup>, dos quais 250 m<sup>2</sup> pertenceram à fase QREN, destinado à criação de uma incubadora de empresas e à instalação de iniciativas de autoemprego), para além dos espaços dedicados ao comércio nos novos edifícios residenciais e nos quiosques em espaço público. À entidade responsável, CML, juntaram-se a EPUL, a GEBALIS, o ISCTE e a

---

<sup>152</sup> Referimo-nos aqui à forma como o PA foi candidatado, dando-se conta que o mesmo veio a sofrer alterações durante a implementação.



Associação de Moradores, num investimento total estimado de 103 mil Euro de despesa não elegível (74-5).

O Eixo 3, “Dinamização Social” integrou as Operações 5 a 9 do PA. A Operação 5, de responsabilidade da CML, onde foram envolvidas a EPUL, a GEBALIS e a LISBOA E-NOVA, contemplou a construção de uma creche (investimento de 461,6 mil Euro) (Programa de Ação, 79). A construção de Residências Sénior (investimento de 4,4 milhões de Euro), prevista no âmbito da Operação 6, visou corresponder com as necessidades, face ao envelhecimento da população residente, sobretudo no Bairro de Alvenaria. A operação ficou a cargo da CML, com a participação da EPUL, SCML, GEBALIS e LISBOA E-NOVA (84). Com vista à aquisição de capacidades e competências na utilização de equipamentos informáticos, foi incluída no PA uma operação designada Netgerações (Operação 7). No seu âmbito, procurou-se sensibilizar os moradores para as novas tecnologias de informação, disponibilizar computadores de utilização coletiva e criar uma rede de contatos locais, para divulgação das atividades a prosseguir. As ações foram promovidas pela CML, com o envolvimento da GEBALIS e da Associação de Moradores do Bairro (85-8).

A Operação 8, promovida pela WATC, em conjunto com a CML e a GEBALIS, consistiu em ações de promoção da cidadania e da coesão social, visando estimular estas capacidades entre a população do Bairro, dado os elementos que a caracterizam, concretamente, o baixo nível de escolaridade e um elevado número de pessoas sem ocupação (Programa de Ação, 89-90). A dinamização de atividades recreativas e desportivas (Operação 9) inclui a realização de um conjunto de iniciativas de caráter lúdico e de ocupação de tempos livres por grupos locais como a Associação de Moradores e o Agrupamento Local de Escuteiros. Incluiu ainda a criação de um campo de recreio e jogo informal para a realização destas atividades. A CML foi a promotora da Operação, que contou com a colaboração da GEBALIS (91-3).

O último eixo de intervenção foi dedicado à “Dinamização Cultural”, agregando as Operações 10 e 11. No âmbito da Operação 10, o PA do Bairro Padre Cruz previu a dinamização do Centro Natália Correia, mediante a promoção de um evento internacional de música, cuja realização estava a cargo da Associação Local de Moradores (entidade promotora). Foram igualmente envolvidas a CML, a GEBALIS e a WATC (Programa de Ação, 94-5). A última vertente do PA, com participação de todos os parceiros, exceto a SCML, consistiu no seu Plano de Divulgação e de Comunicação, que incluía ações de sensibilização ambiental da população e o desenvolvimento de um planeamento urbano participativo (96-101).

Dado que algumas operações não são elegíveis para financiamento PRU, a Câmara Municipal de Lisboa não teve que submeter as Operações 2 e 4. Por outro lado, face à desistência dos beneficiários, as Operações 3, 8 e 10 também não tiveram cofinanciamento. As Operações 5 e 6 deram

origem a apenas uma, passando ambos os equipamentos a ser geridos pela SCML. Por outro lado, a CML prescindiu da realização da Operação 7, Netgerações, e de parte da Operação 9 (na vertente de apoio às associações desportivas). Houve ainda uma reprogramação no âmbito da Operação 1, relacionada com as fases A0 e A1 de loteamento do projeto.

### 3.2.4 DEFINIÇÃO DOS PRINCIPAIS ELEMENTOS FORMAIS DA COLABORAÇÃO

Embora o modelo de relação nas PRU assumam um caráter pouco formalizado, os requisitos essenciais da sua forma de funcionamento, no que respeita à interação dos atores e à definição e à implementação do PA a ela associados, são consubstanciados em alguns documentos de natureza formal. Num nível superior, assume relevância a regulamentação comunitária e nacional, sendo que, nesta última, podemos encontrar, quer os regulamentos de enquadramento e transversais, quer os específicos dos instrumentos abrangidos pelos PO e pelo QREN (como é o caso do regulamento das PRU), que consistem num conjunto de normas aplicáveis que a Autoridade de Gestão e os beneficiários têm que obedecer. Por último, refira-se a existência de Orientações Técnicas, sempre que se justifique, para concretizar melhor o âmbito dos instrumentos dos PO e do QREN (veja-se: TC 2009, 13-4, 23). Seguidamente, passamos a enquadrar os documentos formais mais relevantes para o funcionamento e a dinâmica das PRU: o REPRU e o PPL da PRU Bairro Padre Cruz. O REPRU viria a ser revogado em 2011 com a aprovação do Regulamento Específico de Reabilitação Urbana (RERU).<sup>153</sup> Esta alteração levou a que as operações, encaradas numa perspetiva integrada no âmbito dos PA, passassem a ser tratadas de forma individualizada (Comissão Técnica de Coordenação do QREN 2012, 62).

---

<sup>153</sup> O RERU foi aprovado em deliberação da Comissão Ministerial de Coordenação dos Programas Operacionais Regionais do Continente, a 16 de Junho de 2011 (e sujeito a diversas alterações posteriores), revogando os regulamentos em vigor da Política das Cidades, ligados às PRU e às Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação (RUCI). O regulamento define as regras de acesso aos fundos comunitários, no âmbito do instrumento de política "reabilitação urbana" para os POR do Norte, Centro, Alentejo, Algarve e Lisboa (art.º 1, n.º 1). Com a alteração de 14 de maio de 2012, o regulamento definiu ainda o regime de acesso aos apoios do Fundo JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*), onde se incluiu o Eixo III do POR Lisboa (n.º 2 do art.º 1). O Fundo JESSICA é destinado a projetos integrados de desenvolvimento urbano, definidos como conjuntos coerentes de ações que promovam um desenvolvimento urbano sustentável, e onde se inclui a realização de PRU.

O regulamento vem apresentar novos conceitos como os de "área de reabilitação urbana" (áreas territorialmente delimitadas que justificam uma intervenção integrada, em virtude da insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infraestruturas, dos equipamentos coletivos e dos espaços urbanos e verdes), "área crítica de recuperação e reconversão urbanística" (áreas com insuficiência de infraestruturas urbanísticas, de equipamentos sociais, de áreas livres e espaços verdes, ou com deficiências dos edifícios existentes, requerendo uma intervenção da Administração) e "zona de intervenção de sociedades de reabilitação urbana ou de outras entidades gestoras" (art.º 2 do RERU).

As operações elegíveis pelo regulamento incluem as definições anteriormente referidas e os projetos anteriormente aprovados como PRU e RUCI (art.º 3). São assim aceites diversas tipologias de operações, como sejam as de qualificação do espaço público e do meio urbano, as intervenções em equipamentos públicos de apoio ao desenvolvimento económico, social e cultural, incluindo a promoção da inclusão social, as ações de reabilitação das acessibilidades, de criação de redes para disseminação das TIC e de gestão do espaço público e do edificado (art.º 5).

O regulamento fixa como prazo, para a realização das despesas elegíveis, o dia 31 de dezembro de 2015. Com as alterações sucessivas ao RERU, as máximas de financiamento sofreram alterações, sendo admitidas participações superiores às definidas inicialmente. O apoio FEDER não reembolsável passou a 80% das despesas elegíveis, no caso dos POR Norte, Centro e Alentejo, e 65% das despesas elegíveis, no caso dos POR Algarve e Lisboa. A taxa é extensível a 85% para as ações não encerradas até 1 de agosto de 2012, no caso de Municípios, Associações de Municípios, Áreas Metropolitanas e entidades do setor empresarial local, ainda que, nos POR Lisboa e Algarve, esta possibilidade fica condicionada pela existência de disponibilidade dos PO. Este regulamento é omissivo com relação do modelo de funcionamento das PRU. Tendo sido aprovada durante o período de vigência do REPRU, toda a orientação do PA do Bairro Padre Cruz foi para o cumprimento dos requisitos deste regulamento, motivo pelo qual o desenvolvemos aqui, apesar de revogado atualmente.

### 3.2.4.1 *Regulamento Específico das Parcerias de Regeneração Urbana*

Aprovado por decisão da Comissão Ministerial de Coordenação dos POR de 9 de outubro de 2007,<sup>154</sup> o REPRU estabelece as condições de acesso ao instrumento de política PRU, no âmbito dos programas regionais. De acordo com o regulamento, a entidade proponente de uma PRU deverá ser sempre o município. No entanto, o projeto deve implementar-se sobre a forma de parceria local, com envolvimento de outros atores públicos e privados, os quais se comprometem na realização de um PA, ligado à recuperação e à valorização de uma dada área urbana (art.º 2, n.º 1). Cada parceiro deve dar um contributo concreto e relevante para a realização do PA (art.º 3, n.º 3). O PPL, de acordo com o REPRU, é o documento que formaliza a celebração da parceria, definindo as responsabilidades e os compromissos assumidos por cada parceiro para cumprimento dos objetivos e metas a atingir com o PA (art.º 7).

Podem ser admitidos como parceiros, no âmbito das PRU, para além do município, outros atores urbanos como: (a) empresas (através de investimentos diretos e participação sob a forma de PPP); (b) associações empresariais (prestando apoio ou serviços a outros parceiros do projeto); (c) serviços da Administração Central e outras entidades do setor público (atuando no domínio das suas competências); (d) concessionários de serviços públicos dos transportes e ambiente; (e) instituições de ensino, formação profissional e de investigação (apoio técnico, qualificação das competências, difusão de conhecimento); (f) fundações, ONG e outras associações cujos objetos sejam relevantes para os objetivos do PA; (g) associações de moradores (participando na proposta de soluções e na implementação do projeto); e (h) proprietários (reabilitação e valorização do respetivo património ou cedência de espaços para as operações previstas) (art.º 3, n.º 2). No âmbito das PRU, os parceiros que participam nas operações, conforme estipulado no protocolo, podem assumir a responsabilidade das mesmas e constituir-se como entidades beneficiárias (art.º 10).<sup>155</sup>

Os PA devem contemplar a existência de “Operações”, conjunto de ações contempladas por um projeto selecionado pela Autoridade de Gestão do PO e executadas por um ou mais beneficiários (entidades responsáveis pela mesma, entre os parceiros da PRU) (art.º 2, n.º 1, alínea c)), sendo alvo de uma comparticipação financeira comunitária. O PA, entregue no momento de candidatura do projeto ao apoio QREN, é um documento extenso, congregando diversa informação.<sup>156</sup> As Operações do PA, candidatas isoladamente após a aprovação do PA pela Autoridade de Gestão (ver artigo 16.º do

---

<sup>154</sup> Este regulamento foi sujeito a diversas alterações, aprovadas por deliberação da Comissão Ministerial de Coordenação dos POR de 14 de agosto de 2009, 20 de abril de 2010 e 4 de abril de 2011.

<sup>155</sup> Podem beneficiar dos apoios previstos: (1) as autarquias locais e as suas associações; (2) serviços de Administração Central, entre outras entidades públicas; (3) empresas públicas, associações empresariais, empresas privadas no quadro de PPP lideradas por entidades públicas ou no quadro do regime de auxílios de Estado; (4) instituições de ensino e formação profissional, centros de I&D; e (5) ONG, fundações e associações sem fins lucrativos que subscrevam o PPL (art.º 10).

<sup>156</sup> O PA deve incluir a delimitação da zona de intervenção com apresentação do diagnóstico realizado, a explicitação da estratégia integrada para o projeto, com indicação dos objetivos e metas a cumprir e a identificação da parceria local constituída (atores e sua forma de participação) (veja-se o n.º 7 do art.º 6 do REPRU).

REPRU), devem abranger as seguintes áreas: (a) qualificação do espaço público e do ambiente urbano; (b) desenvolvimento económico, social e cultural; e (c) ações de animação da Parceria Local e dinamização e divulgação do PA (nos termos enunciados pelo art.º 8, n.º 1). Para poderem ser aceites para cofinanciamento, as operações não podem receber apoio de nenhum outro PO ou estar concluídas, física e financeiramente à data de candidatura, tendo que poder ser realizadas no período previsto para a execução do PA (art.º 9).

A seleção de um PA candidato pela Autoridade de Gestão do PO dá origem a um Protocolo de Financiamento a celebrar entre esta, o município e o conjunto de parceiros envolvidos (art.º 15 do REPRU). Este protocolo estabelece as metas e os objetivos a atingir, os projetos a realizar e a respetiva programação financeira, as fontes de financiamento, o montante máximo de fundos comunitários a mobilizar e a margem de ajustamento permitida. Também se refere quais os beneficiários responsáveis pela execução, o modelo de governação da parceria e as estruturas de implementação do PA (art.º 15, n.º 3). Após a aprovação de cada operação, é realizado o contrato de financiamento entre a Autoridade de Gestão e o beneficiário, onde se mencionam os montantes e prazos do financiamento e as obrigações e direitos das partes envolvidas (art.º 20).

De acordo com o REPRU, a implementação do PA deve assentar em dois níveis de atuação: a Unidade de Direção e a Estrutura de Apoio Técnico (art.º 21). À Unidade de Direção, liderada pelo município, compete: (a) a coordenação global do PA; (b) a verificação do cumprimento das responsabilidades dos diversos parceiros assumidas no protocolo de parceria; (c) a animação da parceria local; (d) a procura de soluções inovadoras para potenciar os resultados dos projetos; (e) a articulação com outras entidades públicas ou privadas que não integrem a parceria, mas sejam relevantes para o sucesso da intervenção; e (f) a articulação com as entidades nacionais e regionais responsáveis pela Política de Cidades (art.º 21, n.º 2). A Unidade de Direção é assessorada pela Estrutura de Apoio Técnico, podendo esta estar integrada nos serviços do município. Cabe-lhe também apoiar os beneficiários de projetos (parceiros) na preparação dos *dossiers* de candidatura e nos pedidos de pagamento, manter atualizado o quadro de execução física e financeira do PA, elaborar relatórios de execução periódicos e executar o programa de comunicação e divulgação (n.º 3 do art.º 21). O regulamento admite, no entanto, que, no âmbito das parcerias locais, se possa encontrar outras estruturas organizativas mais adequadas, que poderão ser praticadas (conforme o artigo 21, n.º 1).

A Autoridade de Gestão do PO efetua o acompanhamento e o controlo da execução das operações, ao nível físico, financeiro e contabilístico (art.º 22, n.º 1). Esta entidade assegura a criação de um sistema de controlo e avaliação internos, para recolha de dados sobre a execução das operações e a deteção de situações irregulares, que possibilite a introdução de medidas corretivas adequadas (art.º 22, n.º 2). Prevê-se ainda a criação de uma estrutura de acompanhamento e

monitorização de âmbito regional para o conjunto dos PA, a qual será composta por: (a) a CCDR competente, que coordena; (b) os municípios envolvidos; (c) a Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU); e (d) o IHRU (n.º4 do art.º 22).

#### 3.2.4.2 *Protocolo de Parceria Local*

Dando cumprimento ao estipulado no REPRU, a PRU do Bairro Padre Cruz foi formalizada através de celebração de um PPL, que concebe o modelo formal de cooperação entre os atores envolvidos na parceria. O protocolo, celebrado através da realização de diversos acordos bilaterais,<sup>157</sup> entre o município de Lisboa e cada um dos restantes atores envolvidos do projeto, constitui-se de cláusulas idênticas para todos eles, tendo como objetivo definir os termos da “execução, gestão, controlo e promoção do Programa de Ação” (cl.ª 1 do PPL). O PPL tem uma vigência que se aplica durante a realização do seu objeto, embora não produzisse efeitos, caso a candidatura QREN não fosse aprovada (cl.ª 10). Por outro lado, caduca pela realização ou impossibilidade de realização, reconhecida pelas partes, do seu objeto. É revogado por acordo unânime dos outorgantes, depois de assegurados os compromissos assumidos perante as instâncias comunitárias (cl.ª 11). Além disso, as partes assinaram outro acordo designado por Bases da Colaboração, a que não tivemos acesso.<sup>158</sup> Este documento estabelece de uma maneira muito precisa os termos da colaboração entre o município e cada um dos parceiros (conforme explicado pela Arquitecta Lídia Pereira em entrevista).

De acordo com o PPL, a liderança da parceria pertence à CML, “a quem compete tomar a iniciativa de estruturar a parceria, a preparação do Programa de Ação e a implementação de uma Unidade de Direção” (cl.ª 2). É aliás o próprio REPRU que o obriga, assim como estabelece as competências ao nível do modelo de gestão da parceria. Assim, a PRU Bairro Padre Cruz compreende uma Unidade de Direção, liderada pela CML, uma Estrutura de Apoio Técnico, que a assessora, e uma Comissão de Parceiros (cl.ª 3). Como elemento inovador, a PRU Bairro Cruz prevê a integração de um representante de cada parceiro na composição da Unidade de Direção (cl.ª 4). A Estrutura de Apoio Técnico da PRU é composta pelos serviços da CML (cl.ª 5), desempenhando as funções previstas no âmbito do REPRU. A Comissão de Parceiros é formada pelos representantes designados pelos parceiros, devendo reunir com periodicidade regular (pelo menos, trimestralmente) mediante convocatória da Unidade de Direção. Esta Comissão tem como missão: (a) acompanhar e apoiar o desenvolvimento das atividades de gestão, tendo em vista a concretização dos objetivos do PA; (b) analisar o desempenho e o relacionamento dos atores, identificando os problemas e propondo medidas

<sup>157</sup> De acordo com a Arq.ª Teresa Duarte, Chefe de Divisão da Reabilitação Urbana do Departamento de Planeamento e Reabilitação Urbana da Direcção Municipal de Planeamento, Reabilitação e Gestão Urbanística da CML (em entrevista), a escolha pela realização de protocolos bilaterais deveu-se à constatação de que seria mais fácil proceder a eventuais alterações necessárias nos mesmos, do que caso fosse celebrado um acordo multilateral, em que teriam que envolver todas as entidades parceiras no processo.

<sup>158</sup> Os técnicos da CML referiram a existência deste documento e a sua finalidade, em termos genéricos, mas não conseguiram ser muito precisos em torno do conteúdo do documento e a sua localização.

para a melhoria do funcionamento da parceria; e (c) identificar as dificuldades de execução física dos projetos e as complementaridades que importem valorizar para o sucesso do PA (cl.ª 6).

A cláusula 7 do Protocolo refere as obrigações dos parceiros no âmbito da PRU, remetendo em grande parte para outra legislação e regulamentação. Os parceiros devem aceitar ser beneficiários, celebrar o protocolo de financiamento, submeter à Autoridade de Gestão os projetos da sua responsabilidade, elaborar relatórios de progresso e prestar informação relevante solicitada pela Estrutura de Apoio Técnico (execução física e financeira, pedidos de pagamento), manter organizados os *dossiers* com a informação dos projetos, ter um representante na Comissão de Parceiros e participar nas iniciativas de animação da parceria e na promoção do PA. Também se comprometem a cumprir, em tempo útil, com a comparticipação nacional da sua responsabilidade (cl.ª 8, n.º 3).

Por último, perante a existência de lacunas e dúvidas sobre o PPL, as mesmas devem ser resolvidas pelo acordo entre as partes, sendo que as alterações ao protocolo devem ser colocadas em adenda ao mesmo, depois de convencionadas por escrito e aceites por todos os parceiros outorgantes (cl.ª 12).

#### 3.2.4.3 *Outras Estruturas Formais de Relacionamento dos Parceiros*

O envolvimento dos cidadãos locais foi sempre tido como muito relevante no âmbito do projeto de requalificação do Bairro Padre Cruz. Por este motivo, por iniciativa da JFC constituiu-se uma estrutura formalizada de índole participativa, o Grupo Comunitário do Bairro Padre Cruz. Este reúne participantes de diversas instituições, como sejam a Associação de Moradores, a Junta de Freguesia, técnicos da CML, da EPUL e da GEBALIS, assim como cidadãos a título individual.

Em 2010, na procura de uma melhor articulação entre a sua ação e os diversos atores relevantes, garantindo uma eficácia no processo participativo, a CML criou uma estrutura para acompanhar o processo de reconversão do Bairro, que foi designada por GABIP – Gabinete de Apoio ao Bairro de Intervenção Prioritária. O GABIP Padre Cruz é composto por seis membros, quatro oriundos da CML [sendo cada um de proveniência diferente, entre as seguintes: Direção Municipal de Planeamento Urbano (DMPU) (cujo representante assume a coordenação); Direção Municipal de Habitação (DMH); Direção Municipal de Ambiente Urbano (DMAU); e Direção Municipal de Ação Social, Educação e Desporto (DMASED)], um da GEBALIS e um da EPUL (Despacho Conjunto sobre a Requalificação do Bairro Padre Cruz, pelos Vereadores Helena Roseta, Manuel de Brito e Manuel Salgado, em 14 de Abril de 2010).

A Comissão Executiva do GABIP Bairro Padre Cruz é composta por oito membros: os seis anteriores que pertencem ao GABIP, um representante da JFC e outro da Associação de Moradores do Bairro. A Comissão Executiva garante o acompanhamento mais regular e estreito das operações de

requalificação do bairro. Contudo, para permitir uma maior participação na reflexão e avaliação sistemática do processo de requalificação, foi constituída a Comissão Alargada do GABIP do Bairro, com 13 membros. Fazem parte desta estrutura, os oito membros já mencionados e ainda: um representante do Grupo Comunitário Bairro Padre Cruz; um representante de instituições locais; um representante do PROACT ISCTE; e os Vereadores com os pelouros da Habitação e do Urbanismo, na altura, Helena Roseta e Manuel Salgado (veja-se o Despacho Conjunto sobre a Requalificação do Bairro Padre Cruz).

Estas estruturas possuem ligação estreita, mas extravasam o âmbito do projeto PRU QREN, existindo a par das mesmas, como já se referiu anteriormente. Apesar de todas terem existência formal distinta, o que aconteceu é que o GABIP e as suas Comissões acabaram por cumprir a função de gestão da parceria (ao nível da direção e do secretariado técnico). O assunto será discutido em secção posterior do trabalho.

### **3.3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

#### **3.3.1 MOTIVAÇÕES PARA A CONSTITUIÇÃO DA PRU**

As PRU surgem como um instrumento do QREN e dos PO, no âmbito da definição da Política das Cidades, que se assumiu como uma aposta estratégica para o desenvolvimento e competitividade das regiões portuguesas. Reconhecida a existência de diversos problemas de qualidade sócio-urbanística nas cidades – que colocam em causa a coesão social e a competitividade territorial das mesmas – e face ao insucesso das medidas que, até então, haviam sido implementadas, a aposta direcionou-se para a realização de projetos integrados, que incluíssem não só numa vertente física e urbanística, mas também social. Mais do que isso, conforme refere, em entrevista, Isabel Quaresma da Autoridade de Gestão do POR Lisboa, considerou-se que, para o sucesso da implementação da política, era necessário envolver as pessoas, isto é, os privados.

A opção pelo uso deste tipo de instrumento de política pública foi considerada inovadora, no nosso país, mas conforme referem João Afonso da CCDR e o Vereador Manuel Salgado,<sup>159</sup> em entrevista, já há muito que eram praticadas noutros. Deste modo, de acordo com João Afonso, “Para a regeneração urbana, as parcerias fazem sentido; o que não faz sentido é não envolver as comunidades locais nestes processos que são para as pessoas”. Por isso, lamenta que o nosso país só tenha aderido a este modelo tão tarde, quando a sua utilização faz sentido em problemas que requerem abordagens inclusivas e integradas, como a reabilitação de áreas urbanas, onde os problemas de

---

<sup>159</sup> Afirma o Arq. Manuel Salgado, “Devo-lhe dizer que este modelo de parceria público-privada para realizar um determinado investimento é um modelo que está completamente generalizado na Europa. Não é um modelo que tenha sido só ensaiado em Portugal. (...) Tenho participado em muitos debates, a nível internacional, sobre o financiamento da obra pública e das intervenções nas cidades e as PPP são apontadas como o grande modelo a explorar”.

qualidade urbanística se combinam com muitos outros, como mencionámos. Apesar de haver necessidade de encarar sempre cada caso específico, o Vereador do Urbanismo da CML partilha da opinião, afirmando que as PPP na regeneração urbana são consideradas internacionalmente como uma das formas mais eficazes de mobilização de recursos para intervenções públicas, nos equipamentos, espaços públicos e infraestruturas. Neste sentido, têm feito parte da Estratégia de Reabilitação Urbana de Lisboa, a qual tem completado também outros instrumentos de ação.<sup>160</sup> No caso do Bairro Padre Cruz, Manuel Salgado salienta o envolvimento comunitário. Isso permitirá demonstrar, em sua opinião, que as parcerias mais do que uma questão de “aparência”, foram uma questão de “conteúdo”.

Já Nuno Romão da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, em entrevista, considera que a adesão ao instrumento PRU poderá não ter tido sempre como determinante a adequação do mecanismo. Conforme explica, pela sua “arquitetura”, as PRU não conseguiram captar muito a iniciativa dos privados (dado que as empresas e algumas ações de iniciativa privada não são elegíveis), acabando por se tornar mais um instrumento de requalificação urbana dos municípios. Acontece é que as regras de funcionamento do instrumento requeriam uma parceria e, como são adaptáveis, os beneficiários moldaram-se para preencher os requisitos do programa e se poderem candidatar: “Se era preciso uma parceria, os municípios reuniram parceiros para poderem recolher os apoios financeiros comunitários. Na prática e na realidade, em muitas PRU, estes não vieram a constituir-se como parceiros efetivos”. Este facto poderá não abonar para o mérito das intervenções, como veremos posteriormente.

O instrumento PRU adquiriu pertinência especial perante a avaliação efetuada a propósito da preparação do POR Lisboa. Na análise SWOT produzida, detetaram-se: (a) a existência de uma imigração multicultural com relevância demográfica, económica e social; (b) o agravamento das desigualdades sociais, com precariedade em alguns estratos populacionais, entre os quais se salientavam os imigrantes; (c) e um problema urbanístico de degradação do parque habitacional e dos centros históricos das cidades, normalmente associado a estes tipos de população (Vale, André e Costa 2007, 12-3). Neste contexto, o projeto do Bairro Padre Cruz insere-se como uma PRU da tipologia dos Bairros Críticos, os quais incluem áreas territoriais bem definidas, onde se concentram diversos problemas sociais, pela presença de grupos mais vulneráveis a formas de discriminação e/ou de desfavorecimento ou que são alvo de forte estigma social e bloqueio de oportunidades. Falamos de “zonas especialmente desqualificadas urbanisticamente e com carência de equipamentos,

---

<sup>160</sup> Conforme refere, em entrevista, Manuel Salgado: “Se, por exemplo, estiver confrontada com regeneração – eu diria, mais do que com reabilitação –, de uma malha que esteja muito degradada, com condições de habitação muito desfavorecidas e que implique uma grande intervenção pública, aí um modelo deste tipo é essencial. Se se tratar de uma área de reabilitação menos profunda, em que cabe ao Município, por exemplo, fazer o espaço público e os equipamentos e, eventualmente, algumas intervenções ao nível da habitação, para resolver problemas mais agudos, e, em que grande parte do investimento é privado na reabilitação de edifícios que são privados, o mecanismo deve ser outro”.



caracterizadas pelas deficientes condições de vida das populações residentes, em especial de imigrantes e seus descendentes.” (Orientação Técnica n.º 2/PRU, 3).

O Bairro Padre Cruz corresponde à imagem de uma área urbana degradada e socialmente deprimida, sendo afetado pela existência de graves problemas sociais e de exclusão dos seus residentes, onde à pobreza associada ao baixo rendimento, à situação de desemprego, à falta de qualificações dos seus habitantes e ao emprego precário, se juntam situações de doença ou de dependências diversas, colocando em causa a coesão social e territorial (Programa de Ação, 6). A sua população apresenta baixos níveis de escolaridade, não tendo a maioria uma atividade económica (55,7%, no Bairro Novo, e 63,8%, no Bairro de Alvenaria). A uma população bastante jovem, no Bairro Novo, contrasta uma maioritariamente envelhecida, no Bairro de Alvenaria (15-21). Considera-se que os equipamentos existentes no bairro são insuficientes, porque não foram acompanhando as necessidades da população local, que foi aumentando, sobretudo com os realojamentos na década de 1990 (14-5).

Elisete Andrade, Presidente da Associação de Moradores do Bairro, descreve em entrevista o bairro e os seus habitantes: o Bairro Padre Cruz surgiu no final da década de 1950 e foi constituído por “gente humilde, simples, muito trabalhadora e muito proveniente de migração interna”, uma “população pacífica” que, na altura, ocupou as primeiras habitações de lusalite e alvenaria. São, sobretudo, estes moradores que estão a ser alvo dos realojamentos. A morar em casas ainda construídas com telhados de amianto, em alguns casos, as situações podem ser verdadeiramente dramáticas, face à falta de saúde e à idade avançada dos seus habitantes (muitos com mais de 80 anos).<sup>161</sup> Apesar disso, a comunidade de moradores é fortemente enraizada e faz questão de permanecer no Bairro, o que têm vindo a dificultar os realojamentos. Os problemas do Bairro não se esgotam na parte velha das Alvenarias. Conforme explica Elisete Andrade, tratando-se do maior bairro municipal da Península Ibérica, falta-lhe aquilo que o poderia apelidar de “bairro normal”. O Bairro Padre Cruz foi totalmente construído como áreas de habitações, havendo carência de todo o tipo de estruturas: o bairro “não tem um mínimo recurso ao nível do comércio, não tem um pronto-a-vestir, não tem um supermercado, como o LIDL ou o Pingo Doce. Só tem o mercado. Para uma população, que já foi de 10000 habitantes, só tem um multibanco, que está dentro do mercado e, portanto, está fechado grande parte do tempo”.

Deste modo, em consonância com as orientações para as PRU, o PA do Bairro Padre Cruz envolveu operações direcionadas para o plano urbanístico, com a reconversão do Bairro, nos espaços públicos e com o realojamento dos habitantes do Bairro de Alvenaria, mas também para as vertentes

---

<sup>161</sup> Nas suas palavras: “Tenho muita gente a pedir ajuda nesta situação. A casa de banho e os quartos são lá cima e a cozinha cá baixo. As escadas são estreitas e altas e tenho casos de idosos com muitas dificuldades em subir. Chegam a subir de joelhos! Então, as pessoas querem mudar de casa porque não têm condições” (Elisete Andrade, em entrevista).

económica e social, envolvendo a construção de equipamentos sociais, ações de empreendedorismo e a criação de comércio local. Ainda assim, o processo de requalificação do Bairro Padre Cruz já se encontrava em andamento antes do surgimento do POR Lisboa, conforme já referimos. Terá, deste modo, constituído uma oportunidade para, com recurso aos fundos comunitários, prosseguir a um ritmo mais acelerado um processo que estava já em desenvolvimento (conforme referem Lídia Pereira e Manuel Salgado em entrevista).

### 3.3.2 DESENHO INSTITUCIONAL: MODELO E ATRIBUTOS DA RELAÇÃO ENTRE OS PARCEIROS

O modelo institucional das PRU corresponde ao que definimos anteriormente como PPP de tipo colaborativo. As PPP desta natureza assumem-se como pouco formalizadas, com as regras a resumir-se aos elementos fundamentais para regular o funcionamento da interação entre os parceiros. Neste sentido, aludimos à existência do REPRU, substituído, em 2011, pelo RERU, e ao PPL. A PRU estudada foi candidatada e aprovada durante a vigência do REPRU, mantendo, por isso, as características aí definidas, quando ao modo de estruturação da PPP. As regras definidas no PPL: (1) explicitam o modelo de governação da PPP, designando vários órgãos e suas atribuições e competências; (2) estabelecem de forma genérica as responsabilidades dos parceiros, remetendo para o cumprimento do PA; e (3) contemplam a possibilidade de alteração do protocolo (por decisão conjunta dos parceiros ou a sua saída) e o término do mesmo. Numa relação de não paridade entre a CML e os restantes membros da PRU, as regras formais definidas no PPL e no REPRU, com respeito à interação dos atores, asseguram a prestação mútua de contas entre os parceiros, ao garantir que, por um lado, o município líder da parceria acompanha a execução das operações e as ações de responsabilidade dos outros parceiros e, por outro, também presta informação e discute, em sede de Comissão de Parceiros, o funcionamento da PRU e o prosseguimento do PA.

As estruturas paralelas à PRU – concretamente, o GABIP e as suas Comissões Executiva e Alargada – congregam grande parte dos esforços de mobilização e partilha, substituindo-se, em parte, à ação que seria de esperar dos órgãos instituídos pela mesma, e isto face à sobreposição que acaba por existir entre os seus membros.<sup>162</sup> Esta evidência denota, por um lado, a capacidade de flexibilizar a estrutura e o modelo de gestão face ao desenvolvimento das circunstâncias; por outro, algum desprendimento face às regras formais instituídas, as quais se moldam às necessidades e aos eventos, numa lógica em que se promove a obtenção dos fins em detrimento dos meios. Por isso, o reporte da informação, a participação na decisão e a prestação de contas acabam-se por se fazer

---

<sup>162</sup> Deste modo, de acordo com Lídia Pereira (primeira entrevista), em termos formais, foi apresentada uma proposta de organização para a PRU, constante no protocolo, mas depois o GABIP foi constituído: “ao mesmo tempo que se estava a fazer uma proposta de concretização de uma Unidade de Direção, foram construídos os GABIP e no fundo têm vindo a substituir um bocado esta Unidade de Direção. Porque depois, no GABIP, temos a Comissão Executiva e a Comissão Alargada, onde estão também presentes os Vereadores e, concretamente, o Vice-Presidente. [Isto tem] feito um bocadinho o papel de Unidade de Direção e de Estrutura Técnica. Os técnicos da CML fazem o acompanhamento do projeto”.

sobretudo a este nível em detrimento do Protocolo).<sup>163</sup> Em termos de *accountability*, poderíamos sintetizar referindo-nos à presença de *upwards* e *downwards accountability*, isto é, por um lado, o reporte hierárquico dentro da CML, tendo por destinatário o Executivo Camarário, especialmente os Vereadores que estiveram diretamente envolvidos na intervenção no Bairro, e, por outro, a participação da comunidade local, através dos seus cidadãos, grupos e associações locais.

Outro aspeto que tem sido descurado no cumprimento das obrigações protocolares é a realização das reuniões de Comissão de Parceiros, com a regularidade definida. Com efeito, nem sempre estas têm acontecido com a periodicidade mínima requerida. Este facto é justificado pela entrevistada Lídia Pereira pela dificuldade de conciliar as agendas pessoais dos representantes dos parceiros. A técnica refere ainda que as reuniões da Comissão de Parceiros tendem a ser pouco produtivas, na medida em que há parceiros com estruturas burocráticas e complexas de tomada de decisão, pelo que os seus representantes não podem expressar posições oficiais ou assumir compromissos, no âmbito das mesmas.

Mas, se as reuniões alargadas não são frequentes e não se cumpre o modelo formal estabelecido, a preocupação de diálogo permanente e interação com os parceiros da PRU, pelo município de Lisboa, é expressa no contacto bilateral com os mesmos. As interações entre os parceiros são descritas como bastante frequentes, fluídas e informais. A Arq.<sup>a</sup> Lídia Pereira refere que existe uma relação próxima com os parceiros, que participam no progresso da implementação, reportam informação e são consultados quando as decisões são tomadas com relação ao PA. A este nível, Elisete Andrade refere: “Com a Câmara temos tido o que considero uma excelente ligação”. As reuniões com os parceiros são bastante regulares, sobretudo com os envolvidos em mais operações. Com alguns parceiros que, entretanto, vieram a desistir, tornaram-se, no entanto, menos frequentes. Por outro lado, os responsáveis políticos da CML também têm tido bastante contacto com os atores locais, sobretudo por intermédio da Associação de Moradores.

Da análise do PPL, constata-se que, apesar de contratualizada, as normas formais não assumem grande peso na PPP. No entanto, se esta evidência se coaduna com a realidade de interação entre os parceiros, a mesma não se aplica no domínio das regras de funcionamento dos fundos comunitários e do modelo de governação instituído, em Portugal, para os atribuir, onde as normas são abundantes e bastante constrangedoras. Ao nível da parceria, as principais implicações residem no relacionamento entre os parceiros com a Autoridade de Gestão e a Autoridade de Certificação, para o cumprimento das normas relacionadas com a aprovação das operações e os pedidos de pagamento do cofinanciamento comunitário.

---

<sup>163</sup> Deste modo, as reuniões da Comissão Executiva do GABIP têm sido consideradas bastantes positivas e frutuosas: “Não há dúvida que a Comissão Executiva, ao reunir, é uma coisa muito importante, porque em vez de estar cada um no seu sítio a ver as coisas, há ali uma convergência e todos estamos sobre o mesmo assunto, aquele morador, aquela situação e acho que se vencem etapas, caminhos e sensibilidades.” (Elisete Andrade, em entrevista).

Estas parcerias, de acordo com a literatura, configuram-se como relações de cooperação, grande interação e um elevado grau de partilha (recursos, decisões, riscos e benefícios) dos atores envolvidos. No âmbito da PRU estudada, observa-se que a natureza da relação é essencialmente colaborativa, ainda que não se possa afirmar a existência uma paridade entre os parceiros.<sup>164</sup> Deste modo, o município (no nosso caso, de Lisboa) assume-se como líder da parceria (papel decorrente, aliás, da regulação existente), sendo-lhe acometida também a maior responsabilidade pela mesma, no que respeita aos recursos (especialmente, os financeiros) envolvidos e às operações a executar. A participação dos restantes atores envolvidos na PRU assume um carácter essencialmente não financeiro (participação nas ações de dinamização), dado que nem todos se assumem como beneficiários. Em termos regulamentares, ainda assim os parceiros deviam trazer um contributo relevante para a PRU, o que na prática se demonstrou ser um papel bem mais reduzido, muitas vezes, pelas dificuldades financeiras associadas, dado serem, na maioria, organizações sem fins lucrativos.

Apesar disso, a CML não perdeu a ligação e a proximidade com alguns dos parceiros, como vimos anteriormente, o que parece suportar a opinião de João Afonso que, não estando em causa o facto de o município ter que ser o líder do projeto, ainda assim é possível garantir uma efetiva parceria.<sup>165</sup> Contudo, o resultado final variou consoante os municípios, nem todos tendo conseguido envolver efetivamente os parceiros no PA. No caso da PRU do Bairro Padre Cruz, salienta-se a partilha de tomada de decisão no projeto e o envolvimento dos atores locais na definição dos seus contornos, num amplo processo participado. A PPP surge no seguimento de uma relação prévia do município com os principais interlocutores locais (presentes no Grupo Comunitário do Bairro Padre Cruz). Existe uma elevada convergência dos objetivos a cumprir, já que “os atores locais, entidades públicas e privadas, e todos os interessados em geral no desfecho do processo de qualificação, têm tido oportunidade de conhecer e acompanhar o processo de conceção urbana, podendo efetuar sugestões e comentários e participar no desenvolvimento do projeto.” (Programa de Ação, 37-8).

Se a partilha e a interação entre a CML e alguns dos restantes parceiros foi bastante notória, importa também considerar a relação tida dos últimos, entre si. Nesta matéria, recorde-se que a Associação de Moradores foi um pivô essencial no processo. Foi por sua sugestão que o Agrupamento de Escuteiros (cujo responsável era Vice-presidente da AMBPC) e a WACT integraram a PRU. De acordo com Elisete Andrade, à parte da CML, a ligação com os restantes parceiros está presente, mais com uns do que outros, destacando-se a com a GEBALIS, que gere os processos de realojamento. A

---

<sup>164</sup> Como refere Elisete Andrade, em entrevista, com respeito à Associação de Moradores que preside: “Nunca teve apenas um papel reivindicativo, tem também um papel interventivo e de colaboração e de cidadania e de participação e de promoção de pessoas”. Deste modo, “Fizeram-nos esse desafio e eu achei que, de facto, nós devíamos aceitar. Com o nosso modesto contributo, dar alguma participação nisto. Claro que isso implicava uma atividade”.

<sup>165</sup> De acordo com o João Afonso (em entrevista), “o envolvimento dos parceiros depende muito da atitude do município, do trabalho que esse município já tem com os parceiros, da relação que tem com os parceiros no terreno. [E também] muito da atitude dos parceiros. Se nós formos pensar que tudo o que seja parceiros sem fins lucrativos e mais com fins lúdicos, associações locais, recreativas e desportivas (...) esses também dependem de fundos e estão mais perto dos municípios”.

relação com o ISCTE foi datada à altura da sua intervenção. Da mesma forma, a EPUL, que teve um papel bastante interventivo na fase inicial de discussão do projeto, encontra-se em fase de extinção e, portanto, atualmente, não tem grande participação. Refere ainda que o Agrupamento de Escuteiros está numa fase complicada, “de decadência” e pouca vitalidade e que a SCML é um parceiro difícil,<sup>166</sup> que tem “a sua própria maneira de funcionar e, em termos de ligação a outros, nem tanta”. Basicamente, o que é evidente, quanto à posição dos parceiros, é que “vários atores podem ter um papel mais ou menos ativo durante todo o processo” (Manuel Salgado, em entrevista). Deste modo, segundo o Vereador, enquanto uns foram muito ativos, como a AMBPC e a JFC, outros foram “*sleeping partners*”.

O desenho institucional que caracteriza a PRU do Bairro Padre Cruz é sintetizado na tabela que apresentamos em baixo.

**Tabela 12 – Desenho Institucional da PRU Bairro Padre Cruz**

<b>Caraterísticas</b>	<b>Desenho Institucional da PRU Bairro Cruz</b>
<i>Tipo de relação</i>	Município promotor com amplo envolvimento dos parceiros na decisão.
<i>Natureza da relação</i>	Essencialmente colaborativa.
<i>Atributos da relação</i>	Relação pouco formalizada, com interações muito frequentes e fluidas entre os parceiros. O âmbito da relação extravasa os limites do projeto PRU (diversos elementos de ligação). Inexistência de paridade entre o município e os parceiros ao nível das responsabilidades.
<i>Princípios de organização</i>	Regras formais limitadas ao estritamente necessário para regular o funcionamento da relação. Flexibilidade na aplicação das regras e nas estruturas (que se moldam em função das necessidades).
<i>Divisão da responsabilidade</i>	O município é o principal responsável: lidera a parceria, disponibiliza a quase totalidade dos recursos financeiros e desenvolve a maioria das atividades. Os restantes parceiros partilham da decisão e em algumas atividades.
<i>Regras de pay-off</i>	Convergência dos parceiros em prol de objetivos comuns. Procura-se promover o maior benefício global possível.
<i>Especificações dos problemas e soluções</i>	Os parceiros discutem amplamente as soluções a promover no âmbito da PRU.
<i>Troca de informação</i>	Ampla troca de informação entre os parceiros, de forma a agilizar os processos e encontrar soluções.
<i>Tipo de coprodução</i>	Coprodução na realização de algumas atividades, ainda que os restantes parceiros do município não sejam beneficiários. Extensa partilha de decisão.

Fonte: Elaboração própria.

### 3.3.3 FATORES CRÍTICOS AO BOM FUNCIONAMENTO E DESEMPENHO DA PRU

Da análise efetuada ao estudo de caso, constata-se a existência de diversos pontos que se manifestaram críticos na constituição e na implementação do projeto PRU, refletindo-se de forma bastante assertiva no seu grau de sucesso, isto é, no que pode ser designado como “mérito” da PPP

<sup>166</sup> Também Lídia Pereira partilha da opinião: a SCML “não é um parceiro fácil, porque tem uma estrutura muito grande. Foi o parceiro que nos atrasou mais em termos de projetos”.

em particular. Desde logo, revelam-se importantes, alguns aspetos salientados pela literatura a respeito da partilha e da interação entre os parceiros, de onde emergem fatores como a capacidade de liderança, o compromisso e a confiança, a existência de recursos e a convergência de objetivos dos atores participantes.

Como referimos anteriormente, não se pode afirmar a existência de uma relação de paridade dos parceiros nas PRU, em geral, e, no projeto Padre Cruz, em particular. O papel acometido aos parceiros na PRU revelou-se crítico para a PPP, por duas ordens de motivos: (1) porque face ao decorrer dos eventos, a CML acabou por ser, não só o ator dominante da PPP, como também a única entidade beneficiária e responsável por todas as operações da PRU, colocando em causa o contributo efetivo dos restantes parceiros; (2) por não implicar, devido a isto, uma relação de não partilha e não interação entre os parceiros, sendo de destacar, sobretudo o envolvimento da comunidade local, através da Associação de Moradores e do Grupo Comunitário do Bairro. Deste modo, nem todos os parceiros se assumiram como responsáveis por ações e operações e como beneficiários do cofinanciamento (EPUL, GEBALIS, IHRU, SCML). Outros tiveram que desistir das operações, como o ISCTE, a WACT e a Associação de Moradores. Ainda assim, estas entidades têm em comum o serem envolvidas nas intervenções, participando na tomada de decisão e com um contributo através de trabalho, com iniciativas em favor da parceria, conforme descreve a Arq.<sup>a</sup> Lúcia Pereira. Alguns deles foram particularmente ativos durante o processo de delimitação do PA. Quando tiveram que retirar-se da parceria, tal deveu-se fundamentalmente à falta de meios financeiros e à incapacidade para corresponder com os procedimentos exigidos pelas Autoridades do PO.<sup>167</sup>

De forma geral, as dificuldades financeiras dos parceiros durante o período de programação foram consequência da crise económico-social. A isto somou-se a natureza não lucrativa e a escassez de meios de muitos, resultando na reprogramação de algumas operações ou no seu cancelamento, o que se pode considerar uma fragilidade ou uma ameaça ao sucesso deste instrumento. Nuno Romão (em entrevista) relembra que, na altura de aprovação dos PA, os sinais de crise ainda não eram evidentes. Os próprios municípios que, no âmbito do QREN, fizeram diversas submissões,<sup>168</sup> viram-se a mãos com o problema de obtenção da contrapartida nacional, face aos limites do endividamento, e

---

<sup>167</sup> A capacidade dos parceiros da CML para assumir compromissos, especialmente, financeiros, foi um dos aspetos mais críticos da PRU, levando à desistência da operação conduzida pela Associação de Moradores do Bairro. As associações não lucrativas vivem fortemente na dependência de subsídios de outras instituições e, como tal, possuem uma situação económica e financeira precária. Num cenário de crise económica e de crescimento do défice e da dívida públicos, estas entidades viram reduzidos de forma substancial os seus recursos, ficando sem capacidade para corresponder com a necessidade de investimento nas operações em que eram responsáveis. Conforme testemunha Elisete Andrade, tinham uma operação a cargo que respeitava a aulas de música para as crianças e um espetáculo, que tinha um orçamento estimado de 15 mil Euro. A Associação, que sobrevive com as quotas de associados e um subsídio anual de 5 mil Euro da CML, não tinha como ter “em caixa” o valor do investimento necessário e sobre o qual cairia depois o cofinanciamento comunitário: “Andámos a pedir aí a todos os cantos, mas não conseguimos nada. Até achavam estranho que uma Associação de Moradores estivesse preocupada com o ensino da música aos meninos. (...) Eu penso que, e pode ser que me engane, mas, se de facto havia uma disponibilidade financeira para isso, se calhar com vigilância, com acompanhamento, era de se avançar porque quem não tem de base o investimento...”.

<sup>168</sup> No caso das PRU, como os Municípios com PA aprovados garantiam uma verba cativa, tal terá levado ao atraso da execução. Com efeito, de acordo com Nuno Romão, estes poderão ter relegado a submissão das operações dentro do prazo de um ano, regulamentarmente previsto, divergindo a sua atenção para novas candidaturas a programas comunitários de outras áreas de intervenção.

tendo dificuldade de executar todos os projetos na íntegra. Para além da dificuldade das pequenas associações parceiras, também as entidades da Administração Central e outros parceiros públicos tiveram sérias complicações em se manterem como beneficiários. Estas entidades públicas viam estes projetos de parceria com os municípios como ações complementares e não como o cerne da sua atividade, pelo que, num cenário de crise e corte nos orçamentos, alocaram os seus recursos aos projetos prioritários. Isto aconteceu com o IHRU, que era parceiro em muitos projetos de bairros críticos. O financiamento comunitário foi, deste modo, um grande estímulo e uma forma de capacitação financeira para a realização destes projetos, mas, ainda assim, foi insuficiente. A meio termo da implementação do POR Lisboa, e face à baixa execução, o RERU veio mesmo a ser alterado, de modo a permitir o aumento da taxa de comparticipação. No caso do Bairro Padre Cruz, existindo uma intenção prévia de concretizar o projeto e não se extinguindo o mesmo com a PRU, os fundos comunitários foram vistos como uma forma de progredir mais rápido com as ações de reabilitação necessárias.

O cumprimento de alguns procedimentos constituiu uma das maiores dificuldades entre os atores públicos e privados envolvidos na implementação do PA. Deste modo, dois aspetos foram salientados: o enquadramento legal da contratação pública e os procedimentos burocráticos exigidos pelas Autoridades no âmbito do POR Lisboa. Com respeito ao primeiro aspeto, conforme nos foi reportado, o facto de os concursos públicos serem processos demorados e exigentes, consumindo muitos esforços por parte dos municípios promotores, foi problemático, já que a duração máxima para os projetos PRU foi definida em três anos.<sup>169</sup> Os procedimentos burocráticos existem desde a submissão do PA e das operações, englobando a sua reprogramação, a contratação e os pedidos de pagamento. Os formulários são bastante elaborados (no caso de operações em que é necessário fazer contratação, é preciso entregar a documentação de prova da existência do concurso público e a justificação da seleção do candidato vencedor), dificultando a submissão e requerendo quase sempre a ajuda de juristas. Outros estrangulamentos existem no preenchimento dos formulários da despesa e pedidos de pagamento.

As questões burocráticas terão motivado, segundo Lídia Pereira, a desistência de dois parceiros na PRU Bairro Cruz: a WACT, que terá deixado passar os prazos devido para a submissão dos formulários; e o ICSTE-AUDAX, que terá visto recusado o pagamento de uma operação no âmbito de outro projeto cofinanciado. Considerados demasiado exigentes, complexos e burocráticos por alguns (como Lídia Pereira<sup>170</sup> ou João Meneses, coordenadores de GABIP entrevistados), os

---

<sup>169</sup> Como referiu a entrevistada Lídia Pereira, estes concursos tendem a prolongar-se quase por um ano. Mesmo após a seleção do candidato vencedor, a necessidade de obtenção do visto prévio do Tribunal de Contas, antes de começar os trabalhos, contribui para o atraso na implementação dos projetos.

<sup>170</sup> A Coordenadora do GABIP Padre Cruz considera que a Autoridade de Gestão devia fazer um balanço e admitir que não é normal que, "numa candidatura desta, temos três e neles está o ISCTE, que é uma instituição já com experiência nisto, e também resolveu sair. Portanto, não foi apenas a WACT, a Associação de Moradores [os parceiros ditos "pequenos"]. Quer dizer, por alguma razão é!".

procedimentos do POR Lisboa são vistos como adequados e necessários por outros (João Afonso e Nuno Romão, técnicos da Administração Central a colaborar nas estruturas do Modelo de Governação QREN). Lídia Pereira refere que “Isto são entidades que não estão habituadas a lidar com estes processos burocráticos, porque isto é tudo novo e depois há muitas regras que não têm que ver com a sua dinâmica própria”. Para a Coordenadora do GABIP, as associações perdem-se neste mundo: muitas trabalham à base de trabalho voluntário e procuram ao máximo dedicar-se à sua missão; outras não estão organizadas para participar nestes projetos, ou porque não têm contabilidade organizada ou porque não têm, conforme exigido, disponibilidade monetária em conta bancária no valor do investimento. Embora considerando existir alguma margem para simplificação, Nuno Romão, da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, chama a atenção para a necessidade de rigor e transparência na condução dos processos. É ao seu instituto que cabe prestar contas perante a Comissão Europeia (CE): “Embora os beneficiários e algumas entidades possam dizer isso com respeito ao seu caso particular, ao nível geral, clamam por exigência na aplicação dos fundos, pelo que querem rigor para que não se faça mau uso dos mesmos. Isso exige formalidades. Tem que se gerir o equilíbrio entre as obrigações e os beneficiários.” João Afonso acrescenta que algumas exigências formais acabam por nem ser da CCDR ou da Autoridade de Gestão, mas sim da própria CE.

A necessidade de equilíbrio entre normas formais e a flexibilidade requerida nos projetos é uma matéria que extravasa a última questão. João Meneses, Coordenador do GABIP da Mouraria, considera a burocracia excessiva e demasiado restritiva, até no que respeita ao Programa de Ação. Ainda que os protocolos associados às PRU sejam flexíveis o suficiente para permitir ajustes a novas realidades (incapacidade para cumprir alguns compromissos, diferentes necessidades, ou mesmo mau planeamento inicial), existem demasiadas formalidades com relação à Autoridade de Gestão. Na sua opinião, a maior flexibilidade dentro da estrutura do POR Lisboa podia permitir maior ajustamento na implementação dos processos face às nossas circunstâncias. Em vez da verificação formal dos procedimentos, a avaliação devia ser feita com base em resultados.<sup>171</sup> O facto de as alterações às Operações dos PA deverem ser submetidas à autorização da Autoridade de Gestão não ajuda à adaptação. Esta visão contrasta com a de João Afonso que, pensando nos requisitos formais que têm que ser cumpridos pelos beneficiários no âmbito destas parcerias, considera que algumas formalidades e a ausência de maior flexibilidade fazem sentido, em muitas ocasiões. Na sua opinião, algumas alterações não devem ser permitidas, de qualquer maneira, porque colocam em causa a qualidade e a avaliação do mérito que foi efetuada sobre o Programa de Ação.<sup>172</sup> Se há problema a este nível, é

---

<sup>171</sup> Na sua opinião, “os procedimentos precisam de ser aligeirados”. Mais vale uma avaliação e um controlo sustentado nos resultados do que com base no controlo dos procedimentos, afirma. O modelo presente acaba por retirar graus de adaptabilidade, de inovação e de ajustamento à realidade: “cria-se um colete-de-forças do qual é muito difícil sair” (João Meneses, em entrevista).

<sup>172</sup> Na prática, muitos PA acabaram por não ser cumpridos na íntegra, com muitas operações neles previstas a cair, e tornando questionável o mérito final das PRU.



porque alguns beneficiários não têm as estruturas adequadas, do ponto de vista burocrático, para assegurar as formalidades. Tal será um problema, essencialmente, dos parceiros “pequenos”, que não estão habitados com este tipo de processos, incluindo as regras de contratação pública.

Tendo em conta os procedimentos burocráticos e a complexidade da estrutura do POR Lisboa, Lídia Pereira pensa que seria benéfica a realização de reuniões ou de ações de formação com os beneficiários para os preparar a este nível. Já João Afonso vê a formação como uma responsabilidade dos municípios: “Não percebo como é que os municípios não têm gabinetes que façam apoio a estas associações. As associações têm que ter contabilidade organizada<sup>173</sup> e muitas não a têm, porque implica pagar a um contabilista e podem não ter essa capacidade financeira. A própria Câmara devia ter aqui maiores cuidados. Pelo menos ver se efetivamente estas entidades têm condições para serem parceiras”.

Embora se possa questionar a existência de uma partilha efetiva de responsabilidade e recursos, na PRU Bairro Padre Cruz, conseguiu-se um envolvimento da comunidade local na tomada de decisão muito relevante, que terá sido crítico para o desenvolvimento da PRU. Deste modo, possibilitou o decurso dos processos de realojamento com elevado nível de satisfação e sem a oposição popular: “Hoje, em dia, já não seria possível fazer de outro modo, porque a probabilidade de ter uma fortíssima contestação, mesmo no momento, era bastante evidente. (...) Estou convencido que, se tivesse tentado levar para a frente o Bairro Padre Cruz com o projeto que estava a ser feito em 2006, aquilo provavelmente provocaria um levantamento.” (Vereador Manuel Salgado em entrevista).

Muitos dos nossos entrevistados referem a importância da participação das comunidades locais nas intervenções a realizar. Tratando-se de um bairro crítico em que é necessário suprir necessidades da população local, o processo de requalificação podia esbarrar por falta de aceitação popular. Nesta matéria, Lídia Pereira, João Afonso e Manuel Salgado recordam o quão volátil pode ser este apoio. Por se tratar de um processo já antigo e nem sempre de acordo com as expectativas dos habitantes locais, houve alturas em que a comunidade local encarou a entidade promotora, CML, com desconfiança, devido a promessas anteriores não cumpridas. As novas alterações foram, no entanto, sentidas com grande expectativa e esperança e começou-se a observar maior receptividade e cooperação. É, por isso, que facilmente estas expectativas podem sair logradas, gerando novamente frustração e descrédito popular.

Dois outros fatores, que se mostraram críticos no funcionamento das PRU, na opinião dos entrevistados, foram a capacidade de liderança e o horizonte temporal dos projetos. De forma geral, o período máximo para a execução do PA foi considerado curto, tendo em conta as exigências

---

<sup>173</sup> Este é um requisito em que, na sua opinião, podia haver maior flexibilidade.

burocráticas que acompanham o processo. Deste modo, conforme explicaram Isabel Quaresma e Nuno Romão, o facto de, após a aprovação do PA, as operações terem que ser submetidas e aprovadas não terá ajudado. Uma liderança forte poderá também ter sido um fator que marcou diferença na implementação dos projetos, quer a nível técnico, como político. João Afonso refere a importância que a mesma teve no projeto do Bairro da Mouraria, coadjuvada pelo facto de o Presidente da Câmara, António Costa, ter mudado o seu gabinete para lá. Já Lídia Pereira fala da importância do envolvimento dos Vereadores Helena Roseta e Manuel Salgado no Bairro Padre Cruz. Manuel Salgado prefere colocar a tónica na existência de promotores ou “dinamizadores” locais, que, sendo da comunidade local ou das equipas técnicas, consigam efetivamente “mobilizar recursos e coordenar as intervenções”. Deste modo, na sua opinião, “Nestes processos, ou se encontra as pessoas que acreditam no projeto e o conseguem por em marcha, ou é muito difícil, porque a tendência é para entrar num regime muito burocratizado e de não funcionamento. Tem que haver uma dinâmica que permita acelerar as decisões”. No caso do Bairro Padre Cruz, considera que “havia do ponto de vista do Grupo Comunitário uma equipa muito coesa, a Junta de Freguesia teve um papel muito importante e a coordenação técnica que também foi bastante dinâmica, através da Arquiteta Lídia”.

Por último, outro fator que causou grande impacto nas PRU, seja na garantia do mérito e da *accountability*, seja pelas dificuldades práticas que veio determinar, é relativo aos instrumentos de acompanhamento e controlo. O modelo concebido para a monitorização do QREN e dos PO pode considerar-se de arquitetura complexa, ao envolver diversas modalidades de avaliação e diferentes entidades. Evidencia a preocupação acentuada em dotar o sistema das ferramentas necessárias ao bom funcionamento dos programas, fornecendo os mecanismos adequados para detetar os desvios e tomar medidas corretivas.<sup>174</sup> As PRU, como instrumento do POR Lisboa, estão sujeitas a uma forte monitorização, a qual tem, como finalidade, em última instância, a prestação de contas na UE. No âmbito do QREN e dos PO, foi sendo realizada uma avaliação em diversos momentos do tempo (antes, durante e após o período de programação),<sup>175</sup> para averiguar a eficiência, a eficácia e a coerência das operações cofinanciadas.

---

<sup>174</sup> A monitorização é uma função regular e contínua, que permite a obtenção dos indicadores sobre a concretização dos objetivos fixados, ao nível das realizações, dos resultados e dos impactos das intervenções, sendo realizada aos níveis estratégico e operacional (Observatório do QREN 2009, 3-4). A monitorização estratégica permite avaliar a evolução das intervenções face às prioridades definidas, em termos nacionais e comunitários, distinguindo-se da monitorização operacional, que visa efetuar o acompanhamento sobre a execução. A primeira adquire relevância fundamental face à possibilidade de desvios entre as intenções iniciais e a implementação, devido a alterações do contexto económico e social, que tomam desadequados os instrumentos inicialmente definidos ou implicam uma redefinição das prioridades (5). Para sistematizar o trabalho de monitorização, a implementação dos PO e do QREN foi acompanhada pela criação de um sistema de informação, para recolher, compilar e validar todos os dados sobre os projetos aprovados pelas Autoridades de Gestão, ao longo de toda a sua vida útil.

<sup>175</sup> Os objetivos da avaliação incidem em aspetos distintos, consoante o momento em que se realizam. A avaliação *ex ante* tem como finalidade analisar os objetivos a alcançar e apreciar a coerência da estratégia delineada, suportando a tomada de decisão nas propostas de ação a realizar. A análise dos desvios potenciais ou efetivos face aos objetivos operacionais ou estratégicos, no âmbito dos processos de revisão ou de reprogramação dos PO, constitui o enfoque da avaliação *on going* ou intermédia, que incide sobre a execução realizada. A avaliação final traduz-se na apreciação do nível de sucesso do PO, após a conclusão do programa ou da intervenção (conforme o art.º 14 do Decreto-lei n.º 312/2007; ORLVT 2010, 9). Dada a importância crucial atribuída à avaliação do QREN e dos PO, foi constituída uma Rede de Avaliação. Nesta, coordenada pelo Observatório do QREN, participam os Centros de Observação das Dinâmicas Regionais, os Centros de Racionalidade Temática e as Autoridades de Gestão e de Certificação dos PO (o IFDR e o IGFS). A Rede de Avaliação tem como funções principais contribuir para a preparação e acompanhar a execução do Plano de Avaliação do QREN e dos

### 3.3.4 MÉRITO DEMONSTRADO PELA PRU: CONTORNOS DA DECISÃO E DA IMPLEMENTAÇÃO

As PRU inserem-se no âmbito dos instrumentos previstos nos Eixos 2 e 3 do POR Lisboa, merecendo grande relevo nos mesmos, do ponto de vista do investimento. Antes de analisar o desempenho concreto da PRU, importa analisar o mérito do próprio instrumento no contexto dos objetivos e programação deste PO. Como tivemos oportunidade de referir, o QREN e os PO foram sendo sujeitos a um amplo plano de avaliações, colocado em prática por diversas entidades do Modelo de Governação do QREN e por outras independentes. De acordo com o relatório Quaternaire Portugal (2010, IX), deveria ter existido uma maior concentração e apoio às operações ligadas à Competitividade (Eixo 1), já que há uma perda de consistência entre a conceção e a implementação do POR, especialmente nas ações ligadas a este eixo, fazendo notar a diferença entre o perfil esperado e a realidade dos projetos apoiados. Consequentemente, o contributo para o objetivo comunitário da Competitividade Regional e Emprego poderá, em consequência, ter ficado comprometido, porque se exigia maior concentração dos investimentos nesta área, opção que foi preterida à de maior equilíbrio na distribuição de verbas pelos eixos prioritários, pela Comissão Ministerial de Coordenação dos POR (114). Como se depreende do exposto, numa lógica de coerência do POR Lisboa, a tipologia das intervenções é questionada, considerando-se que algumas iniciativas, incluindo as de reabilitação urbana, não deveriam ter tanto peso.

Com respeito ao mérito do próprio processo de decisão, que esteve subjacente na avaliação das candidaturas, pode-se concluir, a partir da avaliação dos projetos de reabilitação urbana aprovados (RUCI e PRU), que existiu uma distorção de qualidade nos mesmos. Ultrapassada uma fase e intenção inicial de “grande rigor e seletividade na abordagem a estes instrumentos, parece ter-se seguido uma generalização da sua adoção”, especialmente das PRU, com a aprovação de projetos com pouca maturação global, levando à necessidade de ajustamentos nos programas, consequentes atrasos e até à rejeição de operações por não cumprimento dos requisitos (Comissão Técnica de Coordenação do QREN 2010, 142-3). De acordo com João Afonso, que coordenou a avaliação das candidaturas PRU no âmbito do POR Lisboa, “A avaliação fazia-se em duas vertentes: a avaliação do mérito e a avaliação técnica”.<sup>176</sup> A avaliação do mérito, realizada com recurso à participação de peritos externos, incluía

---

PO 2007-2013, sistematizando a informação e as propostas dos exercícios de avaliação a realizar, por iniciativa das diferentes entidades representadas, no sentido da sua harmonização e articulação, e devendo garantir os princípios da transparência, da independência e da parceria na sua prossecução. O Plano de Avaliação Global contempla as diversas iniciativas de avaliação, que podem ser de natureza estratégica ou operacional, e incidir sobre o QREN, PO, fundos comunitários ou tipologias de intervenção específicos, sendo sujeito a uma atualização anual em função das necessidades de orientação política ou de gestão e aprovado pela Comissão Ministerial de Coordenação do QREN (POR Lisboa, 132-4).

<sup>176</sup> A avaliação técnica, feita pelos colaboradores da CCDR, consistia em analisar os projetos tendo em conta o cumprimento dos critérios regulamentares das candidaturas. A avaliação do mérito envolvia membros internos e externos à CCDR. Incidia sobre todo o PA e não Operação a Operação, apesar de depois os proponentes terem que as submeter individualmente. Embora a responsabilidade última fosse da Comissão Diretiva da Autoridade de Gestão, na prática todo o trabalho era feito pelo Secretariado Técnico. A Comissão Diretiva tinha um papel mais formal, porque dificilmente podia chumbar candidaturas com nota positiva. Por vezes, havia o problema do total da dotação financeira alocada ao concurso e era aqui que a Comissão Diretiva intervinha mais. Ora, porque tinha que deixar de fora candidaturas, ora porque podia incluí-las aumentando o *plafond* do concurso (normalmente, em decorrência do mérito dos projetos). Ao aprovar as candidaturas, era possível fazer recomendações quanto às operações dos PA.

visitas ao local a ser intervencionado e reuniões com os municípios proponentes e com os parceiros, o que era muito positivo, na sua opinião, para perceber as potencialidades dos projetos. No entanto, a componente mais objetiva e formalizada da avaliação poderá ter permitido que, alguns projetos, ao reunirem todos os requisitos de valorização, tivessem uma nota superior do que o seu mérito real. Ao analisar a situação atual, Isabel Quaresma constata que não há uma relação direta entre a decisão e a implementação dos PA: projetos que não eram vistos, no momento da candidatura, como muito “promissores”, acabaram por ser dos com maior sucesso na implementação; noutros casos, verificou-se o contrário.

Relativamente à implementação das PRU, assistiu-se, de forma generalizada, a um atraso na execução física e financeira dos PA.<sup>177</sup> O Relatório de Execução do POR Lisboa de 2012 demonstra que as taxas de execução do instrumento eram respetivamente, nas PRU dos Eixos 2 e 3, de 43% e 45% (Autoridade de Gestão do POR Lisboa 2013, 43). Por outro lado, os dados evidenciam que a maior parte das operações aprovadas pertencem à região da Grande Lisboa (593 operações num total de 927), tal como os fundos afetos às mesmas (176,7 milhões de Euro, num total de 316,8 milhões), com particular incidência dos municípios de Lisboa, Oeiras e Vila Franca de Xira (37, 40).

Os problemas associados à execução das PRU foram diversos, estando presentes desde o início do período de programação financeira. As taxas de execução foram sempre inferiores ao desejável, ficando abaixo dos objetivos fixados. Em 2011, o TC (2011, 34) alertava para o facto, aconselhando ao exercício de esforços adicionais na implementação. Tendo o início da programação sido em 2007, os primeiros projetos só surgem em 2008, com uma taxa de execução incipiente (1,2% do FEDER) (8). A coincidência do arranque do QREN com a fase de encerramento do Quadro Comunitário de Apoio III (QCA III) (sendo que as estruturas técnicas responsáveis eram as mesmas) acabou por “determinar a operacionalização tardia dos instrumentos necessários à aprovação de candidaturas” (2009, 59), face ao tempo despendido na elaboração das descrições dos sistemas de gestão, acompanhamento e controlo dos PO.

Outros problemas decorreram dos parceiros envolvidos nas PRU, face à falta de liquidez de muitos dos beneficiários e à sua impreparação para lidar com a complexidade decorrente do novo modelo de gestão, assente na desmaterialização administrativa (tratamento dos processos *online*)<sup>178</sup>

---

<sup>177</sup> Este problema foi, aliás, transversal ao QREN e aos PO. No final de 2013, a taxa de execução (rácio entre o total do fundo executado e aprovado) do QREN situava-se nos 72,6% (Comissão Técnica de Coordenação do QREN 2014, 6). Os dados sobre a execução do POR Lisboa, à mesma data, deixavam observar um valor de expressão semelhante (71%) (22), traduzindo-se num acréscimo de quase 20% face ao ano anterior (taxa de execução de 51,4%). O olhar mais atento sobre o nível de execução do PO, no final do ano de 2012, permitia concluir, contudo, que era nos Eixos 4 (73,5%) e 3 (66%) que a execução era mais elevada (Autoridade de Gestão do POR Lisboa 2013: 32-3). Por outro lado, a taxa de compromisso (rácio entre o total de fundos programados e aprovados) assumida, em 31 de dezembro de 2013, ultrapassava os 100% (era de 105%) (Comissão Técnica de Coordenação do QREN 2014, 14), embora sem progressão significativa face ao ano anterior. A sua expressão era mais acentuada nos Eixos 2 e 3, com 113% e 120%, respetivamente, os dois eixos onde se incluem as PRU (dados de 2012) (Autoridade de Gestão do POR Lisboa 2013, 32-3).

<sup>178</sup> A falta de apoio foi sentida, quer na preparação das candidaturas, como no acompanhamento das operações. Com efeito, foram detetados frequentes falhas processuais, relativas a erros de preenchimento de formulários, em especial nos processos de certificação da despesa e de pedido de pagamento, motivando a recusa por parte da Autoridade de Certificação (Autoridade de Gestão do POR Lisboa 2013, 200, 227). Nestes casos, os pedidos deviam ser

(TC 2009, 67), como, aliás, já mencionámos como fatores que se tornaram críticos para a implementação. A situação tendeu a agravar-se, de forma transversal, a partir de 2010, face à crise económico-financeira. No que respeita aos instrumentos da Política das Cidades (PRU e RUCI), acresceram dois problemas em particular: (1) o insuficiente acompanhamento destes instrumentos pelas autoridades públicas competentes, descurando as exigências decorrentes do seu carácter inovador (tratam-se, com efeito, de instrumentos ambiciosos do ponto de vista da “capacitação institucional”, requerendo períodos de aprendizagem e adaptação, bem como o apoio e formação específica às entidades envolvidas); e (2) a morosidade do processo de tradução dos PA em Operações, já que, como mencionámos, as últimas tinham que ser submetidas individualmente para aprovação (Comissão Técnica de Coordenação do QREN 2010, 141; 2011, 170).<sup>179</sup> A resposta do POR Lisboa passou pela aprovação de um novo regulamento, o RERU, e o aumento das taxas de participação comunitária.<sup>180</sup>

Os factos supramencionados acabaram por determinar que, no caso das PRU, parte significativa das operações aprovadas tivesse sido reprogramada, rescindida ou anulada. O Relatório de Execução de 2012 dá conta de 19% de operações anuladas ou canceladas no âmbito do Eixo 3, sendo a maioria relativas a projetos de regeneração urbana (Bairros Críticos e Centros Históricos) (Autoridade de Gestão do POR Lisboa 2013, 211).<sup>181</sup> No caso do PA do Bairro Padre Cruz, as circunstâncias ditaram algumas alterações: a reprogramação da Operação 1; a fusão das Operações 5 e 6; a anulação das Operações 3,7, 8 e 10; e o cancelamento de parte da Operação 9.<sup>182</sup>

A elevada desistência das operações planeadas no âmbito dos PA teve duas consequências fundamentais ao nível do mérito das intervenções: por um lado, o número inicial de beneficiários reduziu-se significativamente e, em muitos PA, os municípios tornaram-se o único promotor, o que coloca em causa a existência de uma “parceria efetiva” (conforme sustenta Nuno Romão), dificultando,

---

submetidos novamente pelos beneficiários, com todo o incómodo daí decorrente. Apesar de ser uma queixa recorrente entre os beneficiários, o facto é que foram criados diversos manuais de procedimentos e de apoio. Reconhecendo alguma complexidade no sistema, o relatório Quatenaire Portugal (2010, 50) considera que, embora requerendo alguma prática por parte dos beneficiários promotores e da própria Autoridade de Gestão, o grau de exigência e complexidade não foram excessivos.

<sup>179</sup> Deste modo, o processo realizava-se através de duas fases: a primeira para sujeição do PA integrado, englobando as várias operações distintas; e a segunda, no ano seguinte, para cada uma das várias operações para cofinanciamento. Sobre isto, o TC conclui: “Este modelo de gestão de candidaturas, embora fomenta a construção de conjuntos harmónicos de operações com uma finalidade comum, revelou-se complexo para a gestão do PO, face ao ano de intervalo entre a construção teórica das operações e a respetiva formalização da candidatura, com os consequentes atrasos na execução do PO.” (2011, 43). No entanto, a existência deste modelo tem a vantagem que “possibilita a correção de aspetos questionáveis” dos projetos, que podem ser revistos depois da submissão e aprovação do PA (47).

<sup>180</sup> De acordo com Isabel Quaresma, em 2011, quando o RERU foi aprovado, já eram evidentes e conhecidos os problemas do REPRU. Na sua opinião, a situação proposta em 2009 era uma “utopia”. Depois, começaram-se a perceber os problemas (falta de dinheiro, capacidade técnica, de tempo). A Autoridade de Gestão assumiu que não era possível manter o estado de coisas e que era preciso adotar medidas para evitar que a grande maioria das operações caíssem por terra e não fossem executadas. Decidiram reformular o regulamento, analisar todos os projetos (PA e operações que estavam em cima da mesa) e apostar nas operações que efetivamente pudessem ser executadas. Para tornar possível o aumento das taxas de financiamento, nem todas as operações podiam ser aprovadas. Aliás, uma situação que aconteceu é que o programa entrou em *overbooking* (verba cativa superior à total destinada para o instrumento). Em 2012, com a chegada do novo Governo Constitucional ao poder, procedeu-se à designada “operação limpeza” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/ 2012, de 15 de março), rescindindo todas as operações sem condições para serem executadas (a maioria não tinha ainda arrancado ou tinha uma execução muito baixa). Outras foram ainda fundidas ou reprogramadas.

<sup>181</sup> No âmbito do Eixo 2 (Eco Bairros, Frentes Marítimas e Ribeirinhas) foram canceladas ou anuladas 41% das operações (Autoridade de Gestão do POR Lisboa 2013, 187).

<sup>182</sup> A matéria será desenvolvida posteriormente. Como se verá, ainda que algumas operações não tivessem sido candidatas aos fundos comunitários, não quer dizer que, em parte, não tenham sido realizadas.

de acordo com Isabel Quaresma, a capacidade para responsabilizar os restantes atores participantes; por outro, muitos PA viram-se desprovidos de grande parte das operações, podendo perder a sua coerência e carácter integrado inicial. A este respeito, João Afonso afirma, em entrevista, que as PRU são um processo meritório, que “faz sentido, foi muito bem montado e funcionou muito bem”. É, por isso, que encara com alguma tristeza o rumo dos eventos: o processo “devia ter sido respeitado e nós devíamos ter tido a coragem de dizer, mais vezes – ‘Meus amigos, é isto que está contratualizado com vocês, é isto que está no vosso Programa de Ação, é isto que têm que fazer’”. Isto porque outros projetos não foram aprovados, em detrimento destes, considerados mais meritórios. Estar a alterá-los, em sua opinião, é subverter a lógica da aprovação.

Ainda que, em muitas PRU, o número de beneficiários ficasse reduzido quase só ao município, de forma geral, os entrevistados reconhecem ao instrumento o mérito de criação de dinâmicas com os atores locais, algo que poderá ser benéfico para o futuro. Deste modo, para Isabel Quaresma, em entrevista, o mais importante é saber envolver os parceiros, mesmo quando não têm uma componente financeira associada. Considera que, ainda que nem todos fossem beneficiários, alguns municípios e parceiros conseguiram envolver-se para fazer um trabalho positivo. No caso do Bairro Padre Cruz, ainda que muitos parceiros não fossem promotores de operações, logo desde o início (pelo que não tinham componente financeira associada) e outros tivessem desistido, é de salientar o envolvimento da comunidade local. Este envolvimento permitiu um elevado escrutínio popular, assim como proceder aos realojamentos, a vertente mais complexa do ponto de vista social e humano, com uma aceitação generalizada e satisfação dos envolvidos. Para tal, construiu-se um modelo de “gestão participativa”, com envolvimento do Grupo Comunitário (onde estão presentes a AMBPC e da JFC), e que é assente nas reuniões do GABIP (e, respetivas, Comissões).<sup>183</sup>

No entanto, de forma geral, as PRU falharam no objetivo de conseguir atrair a participação de parceiros entre as entidades privadas com fins lucrativos. Estes atores não podem assumir-se como beneficiárias dos fundos comunitários nesta tipologia de projetos, mas o instrumento de política tinha pretensões do seu envolvimento. Com efeito, pensou-se que o facto de os privados poderem beneficiar com a reabilitação urbanística das zonas intervencionadas seria o suficiente para atrair a sua participação, concretamente através da restauração das suas propriedades comerciais ou residenciais (deste facto, dão conta João Afonso e Nuno Romão). No entanto, tal não foi bem-sucedido nas PRU, em geral, o que o primeiro entrevistado atribui ao facto de os municípios não terem “essa capacidade de persuasão e para fazer sensibilização junto dos privados”.

---

<sup>183</sup> A Comissão Executiva do GABIP reúne de 15 em 15 dias, para fazer um ponto de situação dos realojamentos, dando a conhecer os prazos e os avanços das obras (incluindo no espaço público) e a situação de cada família no processo (se já tem um fogo para onde se mudar). Nesta matéria, Lídia Pereira e Elisete Andrade reconhecem que a intervenção da Vereadora Helena Roseta acabou por ser muito importante, já que esta fazia umas reuniões com pequenos grupos de famílias quando via que os casos não estavam a ser resolvidos, conseguindo bons resultados.

A execução foi sendo acompanhada por um forte controlo e monitorização, conforme referimos. No entanto, no que se refere à forma como conseguiu efetivar o seu papel, pode-se questionar se cumpriu a sua missão na totalidade, dado que persistiram alguns problemas na implementação, que, embora detetados, não foram totalmente superados. Desta forma, apesar de alguns problemas serem reportados, de forma recorrente, nos relatórios consultados (atrasos na execução, dificuldade de obtenção da comparticipação financeira, necessidade de acompanhamento mais próxima aos beneficiários), estes tenderam a persistir, demonstrando alguma incapacidade para lidar com os problemas supracitados. Por outro lado, este modelo poderá ter sido mal concebido, ao prever um conjunto de metas mal definidas (inadequadas ou mal quantificadas), sobretudo, no que respeita aos indicadores físicos<sup>184</sup> (Quatenaire Portugal 2010, xi).

Segundo Nuno Romão, o modelo de avaliação construído poderá ter ficado aquém, ao não permitir, perceber os efeitos cruzados entre os programas de apoio, dentro e fora do QREN, dificultando a avaliação global dos projetos.<sup>185</sup> Na opinião de João Afonso, alguns instrumentos de acompanhamento e monitorização são parcos em análise de profundidade, como é o caso dos relatórios anuais, tendo que ser compensados com outros relatórios de avaliação externa intercalar e final, que tentam aferir os reais resultados e impactos das intervenções. Alguns destes relatórios intercalares do Plano de Avaliação foram, no entanto, suspensos por falta de dinheiro, comprometendo assim as análises mais aprofundadas. Tal terá acontecido com um relatório de avaliação externa que estava programado para fazer a avaliação dos instrumentos que visam o desenvolvimento urbano, incluindo as PRU (Observatório do QREN 2011, 64-5) e a substituição da avaliação intercalar por uma meta-avaliação do POR Lisboa (2012, 5). Ainda assim, Nuno Romão refere que existiu um esforço de compensar o facto através da realização de relatórios de avaliação internos mais completos e minuciosos. Por último, pode considerar-se as consequências da avaliação. Estas, segundo João Afonso, não existem de forma direta para os municípios líderes e para os restantes beneficiários, perante a má execução (parcos resultados ou desistência de operações). Nos erros processuais e pagamentos indevidos, apenas existe um pedido de devolução das verbas. Tão pouco a informação é tida para referência futura em candidaturas dos municípios, o que obsta à promoção de uma cultura de mérito e de responsabilização.

No que se refere ao balanço global das PRU, os técnicos do Modelo de Governação QREN entrevistados concordam quanto ao facto de os resultados serem diferenciados para as diferentes tipologias de intervenção. De forma transversal, houve “o ganho com a vertente urbanística em todos

---

<sup>184</sup> De acordo com o TC (2011, 9), alguns indicadores apresentavam valores muito superiores aos previstos para 2015, indiciando a má definição das metas. A situação aplica-se aos projetos de PRU, onde no caso da “População Beneficiada pelo projetos de regeneração urbana” e dos “projetos e parcerias”, a execução superou em muito as metas estabelecidas (750% e 800%, respetivamente) (37).

<sup>185</sup> Por exemplo, tal pode ter acontecido nos Bairros Críticos, onde, devido a multiplicidade dos problemas e necessidade de uma abordagem integrada, o mesmo território pode ter estado a beneficiar de outros instrumentos em simultâneo.

os projetos”, refere Isabel Quaresma. Enquanto Nuno Romão pensa que os projetos dos bairros críticos constituem as PRU melhor sucedidas, João Afonso e Isabel Quaresma discordam e encaram com dúvida os resultados. Para a Secretária Técnica da Autoridade de Gestão, a vertente de inclusão social dos Bairros Críticos terá sido a mais problemática, não se vendo resultados efetivos das ações imateriais realizadas.<sup>186</sup>

No que respeita ao balanço global da PRU do Bairro Padre Cruz, alguns dos nossos entrevistados (como Isabel Quaresma, João Afonso ou Nuno Romão) estão bastante céticos quanto aos resultados. A execução do projeto está bastante atrasada. Nuno Romão destaca o facto de o projeto ter sido aprovado em agosto de 2009 e só ter a primeira operação aprovada em 2012 (dezembro de 2011, segundo Lídia Pereira). “Conseguiram a creche e o centro de idosos, mas o resto caiu por terra”, refere a Secretária Técnica da Autoridade de Gestão, Isabel Quaresma. João Afonso afirma: “Isto é o que acontece quando um projeto cumpre todos requisitos da avaliação técnica (todos os itens de valorização); a avaliação final é boa, mas o projeto pode não valer efetivamente o que transparece nesta avaliação”. O Vereador Manuel Salgado e Lídia Pereira reconhecem os atrasos de implementação, que justificam com dificuldades técnicas: “O projeto de arquitetura, de engenharia tinha falhas o que levou a um atraso na obra e depois teve todo um efeito em cadeia no desenvolvimento” (Manuel Salgado); “Neste momento, as obras estão a derrapar um bocadinho no tempo, por questões ligadas ou à EDP ou à EPUL, porque entretanto nós temos uns projetistas que são de lá e a EPUL está em extinção. Portanto, tem havido aqui algumas situações que nos demoraram um pouco mais. Mas efetivamente, até este momento, os problemas maiores têm sido com as obras de infraestrutura com concessionárias como a EDP e a Lisboa Gás.” (Lídia Pereira).

Ao atentar para o ponto de situação da implementação do PA do Bairro Padre Cruz, constata-se: (1) o atraso efetivo nas obras ligadas às infraestruturas (Operação 1);<sup>187</sup> (2) o não arranque ainda da construção dos fogos ligados à Operação 2 e dos espaços comerciais da Operação 4 (dependentes da conclusão da Operação 1); (3) a não conclusão da Operação 3, face à desistência do ISCTE, em que terá sido feita apenas a primeira fase; (4) a creche, as residências assistidas e o centro de dia para idosos estão em construção (Operações 5 e 6); (5) o abandono da Operação 7, Netgerações, e da componente de apoio financeiro aos clubes desportivos (Operação 9);<sup>188</sup> (6) a construção do campo de

---

<sup>186</sup> Em sua opinião, ‘as ações materiais não chegam; não chega arranjar as ruas, criar equipamentos sociais. As ações imateriais são o mais importante. Tudo o que se faça na recuperação urbanística fica em causa porque é vandalizado e tem que ser complementado com o resto. É importante investir numa lógica de formação e emprego para favorecer a inclusão. Se não existirem ações imateriais, para formar as pessoas, gerar outras condições, elas depois não cuidam do património edificado.’ (Isabel Quaresma, em entrevista).

<sup>187</sup> Esta operação incluía o realojamento e a demolição de vários fogos habitacionais. Como refere a Arquiteta Lídia: “Fizemos 39 realojamentos e demolimos 50 fogos. Fizemos obras em alguns fogos no bairro, na parte nova e alguns na parte antiga, para proceder aos realojamentos, não elegíveis na PRU. As demolições da fase A0 ficaram concluídas em 2012. Depois, começaram as obras de demolição da fase A1. Os realojamentos da fase A1 terminaram em Agosto de 2013. Entretanto, terminaram as demolições em fevereiro de 2014 e foi consignada a obra de construção da fase A1”.

<sup>188</sup> A Arquiteta explica que não houve grande adesão popular aos cursos de informática que pretendiam dar, em parte porque a oferta já estava a ser suprida por outras entidades como a Associação de Moradores ou a Junta de Freguesia. Por outro lado, a CML já tinha outros programas de apoio à associações desportivas locais, sob a forma de contrato-programa, que não eram conciliáveis com o este tipo de instrumento do QREN. A existência da



jogos informal, no âmbito da Operação 9; (7) a continuidade da colaboração com a Associação de Moradores e a WACT, apesar da não submissão das Operações 8 e 10, desenvolvendo estas algumas das ações planeadas no PA; (8) está-se a proceder a diversas ações de divulgação, no âmbito da Operação 11, com a criação de panfletos e de um sítio electrónico para o projeto (em: <http://www.cm-lisboa.pt/municipio/camara-municipal/programas-cofinanciados/bairro-padre-cruz>).

Apesar de todas as dificuldades, o município e a Associação de Moradores (o único parceiro que aceitou a realizar a entrevista) consideram que o projeto foi positivo para o Bairro Padre Cruz. Terá permitido, segundo Elisete Andrade, o estabelecimento de um compromisso superior, que terá impulsionado o avanço da requalificação do Bairro: “Estou convencida que, se não fosse desta maneira, provavelmente, mesmo assim não estariam ainda neste patamar. Embora eu ache que isto não devia parar e, daí, o que eu apelo é que haja prioridades em relação aquilo que a Câmara pensa que há para fazer no município”. Mesmo com a desistência a meio do ISCTE, “foi interessante ver a vontade e que existem pessoas que querem abrir várias áreas de negócio e têm perfil para isso” (Lídia Pereira). Depois, organizações como a WACT e a Associação de Moradores continuaram no terreno e em contacto com a CML: a WACT tem desenvolvido um trabalho com crianças para dar apoio e promover o seu sucesso escolar (Lídia Pereira); a Associação de Moradores também procedeu a algumas atividades relacionadas com a educação musical para crianças. Desta forma, embora de forma menos visível, as ações tiveram algum impacto.<sup>189</sup> O maior impacto trazido para o projeto é, para ambas as entrevistadas, o realojamento das famílias e a construção dos equipamentos. A prova disso é que as pessoas estão satisfeitas;<sup>190</sup> se, num processo que envolveu cerca de 100 famílias,<sup>191</sup> “a comunicação social não falou, é porque correu bem”, refere Elisete Andrade, em entrevista. Deste modo, embora o realojamento tivesse um carácter, inicialmente, temporário, muitas famílias estão a manifestar vontade de permanecer definitivamente nos fogos em que foram realojadas (Lídia Pereira). Face ao envelhecimento generalizado da população do Bairro de Alvenaria, as Resistências Assistidas e o Centro de Dia são consideradas uma componente muito importante, ainda que a Presidente da Associação de Moradores saliente que estas não vão dar resposta suficiente. Onde o projeto terá ficado aquém, na opinião de Elisete Andrade e Lídia Pereira, é mesmo na dinamização económica. As ações de formação realizadas pelo ISCTE foram importantes para os empreendedores locais, mas

---

“operação limpeza” fez o resto, com a CML a decidir cancelar estas operações e libertar as verbas para serem canalizadas de outra forma pela Autoridade de Gestão.

<sup>189</sup> Elisete Andrade reconhece que não conseguiram promover tudo o que compreendia a Operação em que a AMBPC era promotora: “realmente aquilo que tínhamos previsto e que eu achava que era, sonhei com coisas giríssimas que podiam ter acontecido, não aconteceram. É verdade que aquilo não. Mas que alguma coisa passou e que fez caminho, isso não tenho dúvida. Só que às vezes não é tão visível e isso não foi, de todo”.

<sup>190</sup> “mesmo as pessoas, já sendo velhinhas, e custando-lhes imenso sair das casas que, mesmo que já não esteja grande coisa, é onde viveram, onde se casaram, onde nasceram os filhos e se calhar alguns netos... Custou-lhes, mas, neste momento, que eu saiba, posso-lhe dizer com verdade que há apenas 1 ou 2% de pessoas que ainda se lembram e têm pena de não estarem ainda na casa antiga. De resto, toda a gente está contente.” (Elisete Andrade, em entrevista).

<sup>191</sup> Ainda assim, são muitos os moradores que permanecem nas casas de alvenaria sem grandes condições: “Aquilo está a dar tudo de si. (...) Enquanto as pessoas vivem ali, é preciso ter alguma qualidade de vida e isso está a ser aflitivo. Ainda são muitas famílias. Devem ser à volta de 600 e isso é muita gente.” (Elisete Andrade).

esbarraram na ausência de espaços para que estes pudessem desenvolver a sua atividade económica e, como tal, acabaram por ser “inconsequentes” (Elisete Andrade).

A tabela que se segue evidencia, de forma sintética, a relação entre os fatores críticos e o mérito da parceria.

**Tabela 13 – Fatores críticos e mérito da PPP**

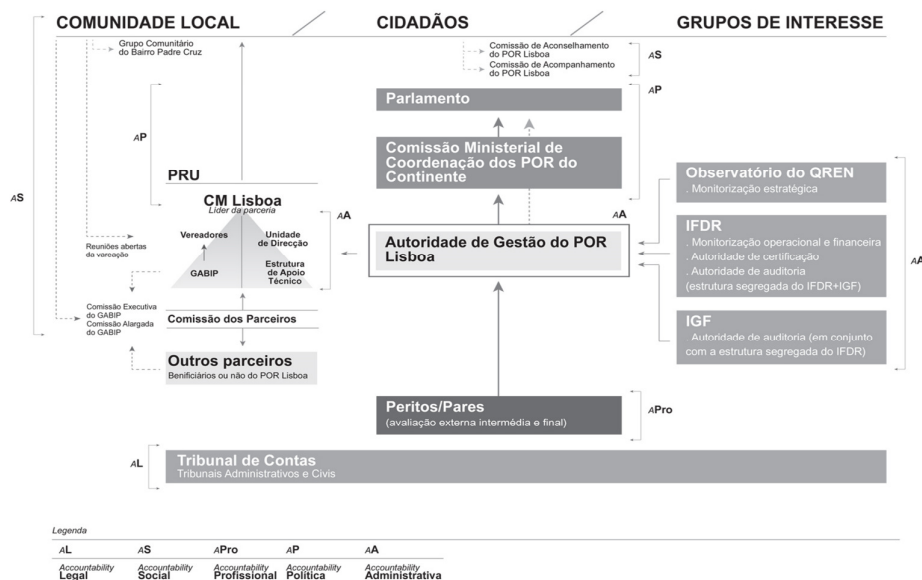
<b>Fatores Críticos</b>	<b>Mérito da PPP</b>
<b>Avaliação das candidaturas</b>	Procura de rigor na seleção dos PA. Avaliação técnica e do mérito. A classificação global dos projetos pode ser “falaciosa” quanto ao mérito, ao integrar uma componente de avaliação parametrizada.
<b>Nível de Formalização da PRU</b>	
Acordos formais celebrados	Flexibilidade do PPL para se moldar às circunstâncias de implementação. Protocolo de Financiamento e Operações aprovadas são vinculativas (alteração sujeita a aprovação do PA).
Procedimentos burocráticos e legais	Elevadas exigências formais por parte das Autoridades do PO: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procura de transparência e de boa aplicação dos fundos comunitários;</li> <li>• Impreparação dos parceiros para lidar com a complexidade dos procedimentos decorrentes do modelo de governação;</li> <li>• Alguns procedimentos passíveis de ser simplificados;</li> <li>• Complexidade nos formulários a preencher.</li> </ul> Processos burocráticos e legais muito morosos (submissão das Operações para aprovação, um ano após o PA; obrigação do cumprimento das regras de contratação pública).
Equilíbrio entre regras formais e flexibilidade	Procurou-se garantir o equilíbrio. O mesmo é passível de ser melhorado, simplificando os procedimentos que não se justifiquem (por exemplo, a existência de uma contabilidade organizada dos beneficiários).
<b>Funcionamento e Dinâmica da PRU</b>	
Relação entre parceiros	Incapacidade do instrumento PRU para promover maior aderência dos parceiros privados. Contribuição pouco relevante (expressão financeira e responsabilidade por operações) dos parceiros dos municípios promotores. Apesar disso, amplo envolvimento dos parceiros ativos na tomada de decisão.
Sentido de compromisso e confiança	De natureza bastante frágil, podendo ser facilmente afetados no decurso da parceria. A relação entre parceiros consolida-se com a sua atuação ao longo do tempo, motivando o seu maior empenho ou descrença.
Liderança	A liderança constitui um fator importante para o progresso das atividades. Os “dinamizadores” ajudam a mobilizar os recursos, a estimular os parceiros e a ultrapassar estrangulamentos à ação.
Existência de recursos financeiros	Face à crise económica, a maior parte dos parceiros e projetos ressentiram-se em termos financeiros, prejudicando a execução da PRU (anulação das operações; coerência do PA comprometida). A atribuição dos fundos comunitários é um estímulo elevado para a realização dos projetos, permitindo promover mais “obra” em menos tempo.
Horizonte temporal dos projetos	Período máximo de duração demasiado pequeno para cumprir as exigências burocráticas e promover a implementação das operações.
Mecanismos de controlo e avaliação	Sistema complexo, com vários tipos (interna e externa) e níveis ( <i>ex ante</i> , <i>on going</i> , <i>ex post</i> ) de avaliação. Alguns indicadores mal definidos. Algumas avaliações programadas foram canceladas.
Envolvimento da comunidade local	Constituição de dinâmicas de interação com os atores locais. A parceria possibilitou uma aceitação geral em torno do programa de realojamento.

Fonte: Elaboração própria.

### 3.3.5 MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY PÚBLICA

O processo de *accountability* pública das PRU decorre, de forma fundamental, do modelo de governação instituído para o QREN e os PO,<sup>192</sup> regulamentado através do Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de setembro, e tendo por base as imposições do Regulamento (CE) 1083/2006. O modelo prevê a existência de órgãos/estruturas que se consubstanciam na figura de autoridades para a gestão, monitorização, auditoria e controlo, certificação, aconselhamento estratégico e acompanhamento do QREN e dos PO (art.º 1 do Decreto-lei n.º 312/2007), resvalando para os instrumentos de política e tipologia de projetos por eles apoiados, como sejam as PRU. A arquitetura define-se como de múltiplo-nível para a prestação de contas, em última instância, dirigidas aos responsáveis políticos nacionais e comunitários, como iremos aprofundar. Por outro lado, ganham expressividade diversos mecanismos, sendo possível identificar uma multiplicidade de formas de *accountability*. No âmbito da nossa análise, vamos considerar o processo de prestação de contas da PRU, através das várias entidades que a compõem, mas também da Autoridade de Gestão, responsável pela aprovação dos projetos no âmbito do POR Lisboa, onde se insere a parceria estudada. Tal como no estudo de caso anterior, os aspetos relativos à interação entre os parceiros, incluindo prestação mútua de contas, foram tratados no subcapítulo do desenho institucional. A figura em baixo procura sintetizar dos diversos mecanismos de *accountability* presentes.

Figura 9 – Mecanismos de *Accountability* Pública nas PRU



Fonte: Elaboração própria.

<sup>192</sup> Apesar da recente fusão entre o Observatório do QREN, o IFDR e o IGFSE, dando origem à Agência para o Desenvolvimento e Coesão (Decreto-Lei n.º 140/2013, de 18 de outubro), optámos por lhe dar aqui um tratamento individualizado, com os papéis que foram definidos no modelo de governação, até porque foi o modelo existente durante quase todo o período de programação financeira.

### 3.3.5.1 *Accountability Administrativa*

Nos mecanismos de *accountability* administrativa das PRU, podem situar-se diversas das estruturas constituídas do Modelo de Governação do QREN e dos PO. Quer a PRU, quer a Autoridade de Gestão, devem prestar contas a diversas autoridades. A PRU responde perante a Autoridade de Gestão, com a qual os seus parceiros celebram um contrato de financiamento, depois da candidatura aprovada. Enquanto beneficiários, os membros da PRU prestam igualmente contas às Autoridades de Certificação e de Auditoria, papel atribuído ao IFDR e à IGF. Por sua vez, a Autoridade de Gestão também é obrigada ao exercício de prestação de contas. Está sujeita à direção política das Comissões Ministeriais de Coordenação dos POR do Continente e do QREN e reporta a execução do PO (ao nível das realizações, resultados e impactos) ao Observatório do QREN (responsável pela monitorização estratégica), ao IFDR (que monitoriza a execução operacional e financeira, certifica as despesas e efetua os pagamentos), à IGF e à Estrutura Segregada do IFDR (responsáveis pela auditoria), e às Comissões de Acompanhamento e de Aconselhamento Estratégico do PO (POR Lisboa, 110-1).

Passamos, de seguida, a definir, brevemente, o âmbito da atuação de cada uma das estruturas/órgãos mencionados.

#### *Autoridade de Gestão do POR Lisboa*

A Autoridade de Gestão assume-se como a estrutura que assegura a gestão do PO Regional. Constituída através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 169/2007, de 19 de outubro, define-se como uma estrutura de missão, composta por uma Comissão Diretiva e um Secretariado Técnico, conforme referimos anteriormente. A Autoridade de Gestão acompanha o projeto desde a submissão da candidatura, cabendo-lhe a sua aprovação, mediante apreciação do mérito e do cumprimento dos requisitos de aceitação, e o seu acompanhamento, para o que solicita ao município líder da PRU que lhe envie relatórios anuais sobre a execução, podendo também efetuar ações de controlo, como visitas aos locais da intervenção.

As competências da Autoridade de Gestão são vastas, englobando, entre outras: (1) a proposta de regulamentos específicos, de orientações técnicas e das tipologias de investimento a apoiar; (2) a elaboração dos relatórios sobre a execução do PO (apreciados pela Comissão Ministerial de Coordenação e aprovados pela Comissão de Acompanhamento do PO, sendo posteriormente remetidos à AR e ao CES); (3) a participação nas avaliações do mesmo e do QREN; (4) a constituição de sistemas de deteção de irregularidades, que permitam a adoção de medidas corretivas; (5) a verificação da elegibilidade e a origem das despesas dos beneficiários (isto é, que respeitam às operações aprovadas); (6) a recolha e o tratamento de dados de execução física e financeira, para

compilação dos indicadores de monitorização necessários; e (7) a celebração dos contratos de financiamento das operações aprovadas (art.º 46 do Decreto-Lei n.º 312/2007; POR Lisboa, 115-8).

*Instituto Financeiro de Desenvolvimento Regional, IP*

O IFDR foi constituído pelo Decreto-lei n.º 137/2007, de 27 de abril,<sup>193</sup> integrando a administração indireta do Estado, e sucedendo a Direção-Geral do Desenvolvimento Regional no âmbito das atribuições que lhe eram cometidas. Possui autonomia administrativa e financeira e património próprio (art.º 1, n.º 1), tendo por missão dar execução à política de desenvolvimento regional, através da coordenação dos fundos comunitários – em concreto, do FEDER e do FC –, da sua gestão e monitorização financeira, e do exercício de funções de pagamento e de auditoria para estes fundos (n.º 1 do art.º 3 do Decreto-Lei n.º 125/2012). Entre as atribuições do IFDR, são de salientar (n.º 2 do art.º 3): (1) o seu papel na formulação de propostas de políticas de desenvolvimento regional, aos níveis estratégico e operacional; (2) o acompanhamento e a avaliação da execução dos projetos cofinanciados, incluindo a produção de indicadores físicos e financeiros;<sup>194</sup> (3) a produção de orientações para as Autoridades de Gestão, com respeito às regras de obtenção dos apoios dos fundos comunitários; (4) a interlocução perante a CE no que toca a estes fundos e à realização dos pedidos de financiamento; (5) o exercício da figura de entidade certificadora, de pagamento e de auditoria nos PO, no âmbito do FEDER e do FC; (6) a promoção de informação e divulgação sobre a aplicação dos fundos comunitários; e (7) a participação e cooperação com outras entidades no âmbito das suas atribuições.

O IFDR desempenha também as funções de Autoridade de Certificação (art.º 12 do Decreto-Lei n.º 312/2007), cabendo-lhe certificar as declarações de despesa das operações, antes de serem enviadas para a CE (verificando o cumprimento das regras comunitárias: valor exato, sistema de contabilidade fiável e documento justificativo válido), e executar os pedidos de pagamento aos beneficiários finais e aos organismos intermédios (POR Lisboa, 125-6). O Instituto constitui ainda parte da Autoridade de Auditoria, juntamente com a IGF. Para o prosseguimento deste papel, o IFDR possui uma Estrutura Segregada, tendo em vista a promoção do princípio de separação de funções (certificação, pagamento e auditoria). A Estrutura Segregada realiza auditorias a operações, com base num sistema de amostragem e num plano apresentado à Autoridade de Auditoria (art.º 22; POR Lisboa, 124).

---

<sup>193</sup> O diploma foi revisto com o Decreto-Lei n.º 125/2012, de 20 de junho, que aprova a sua nova lei orgânica. Por sua vez, os atuais estatutos estão publicados na Portaria n.º 366/2012.

<sup>194</sup> Deste modo, o IFDR assegura a monitorização operacional e financeira dos PO financiados pelo FEDER e FC. A mesma função é desempenhada pelo IGFSE, no caso dos programas financiados pelo FSE (Observatório do QREN 2009, 3-4).

### *Inspeção Geral de Finanças*

A IGF constitui a figura da Autoridade de Auditoria<sup>195</sup> no âmbito do modelo de governação do QREN. No exercício deste papel, é responsável por assegurar a realização de auditorias sobre a gestão e o controlo do PO (emitindo pareceres sobre a eficácia do mesmo) e as operações aprovadas (com base num sistema de amostragem), apresentando, em cada ano (de 2008 a 2015), um relatório anual de controlo com os resultados das auditorias à CE e, no final do período de programação financeira, a declaração de encerramento e o relatório de controlo final (art.º 21, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 312/2007; POR Lisboa, 123-4). De acordo com Nuno Romão, enquanto a IGF faz mais uma fiscalização mais macro, e respeitante à despesa e aos gastos públicos, o IFDR e o IGFSE são os que incidem sobre os projetos particulares, verificando se as regras dos fundos, que lhe estão associados, são respeitadas.

### *Observatório do QREN*

O Observatório do QREN é a estrutura de missão, composta por uma Equipa de Coordenação e um Secretariado Técnico, e que tem a cargo a realização da monitorização estratégica do QREN e dos PO. A informação recolhida é depois dirigida aos órgãos de orientação política e de gestão do QREN e à CE, para servir de suporte de tomada de decisão na reorientação das intervenções (art.º 8 do Decreto-Lei n.º 312/2007; Observatório do QREN 2009, 3-4). O Observatório desenvolve a sua atividade em articulação estreita com a Comissão Técnica de Coordenação do QREN, presidida pelo Coordenador do Observatório e de que também fazem parte os responsáveis máximos do IFDR, do IGFSE e da IGF, coordenando a rede de avaliação dos instrumentos de programação financeira e submetendo às Comissões Ministeriais de Coordenação do QREN e dos PO as especificações técnicas para as avaliações estratégicas e o Plano Global de Avaliação.

#### *3.3.5.2 Accountability Política*

A *accountability* política respeita à prestação de contas dos políticos. No caso das PRU, esta faz-se a dois níveis: de forma direta, aos responsáveis políticos eleitos no município de Lisboa; e, de forma indireta, aos elementos do governo pertencentes à Comissão Ministerial de Coordenação do POR Lisboa.<sup>196</sup> Dado que a liderança das PRU pertence aos municípios, aos quais pertence a

---

<sup>195</sup> A Comissão Técnica de Auditoria, composta pelas Estruturas Segregadas do IFDR e do IGFSE e a IGF, propõe o planeamento anual das auditorias, as orientações sistematizadoras e os requisitos de recolha de informação necessários, promovendo a troca de informação com as Autoridades de Gestão (art.º 23 do Decreto-Lei n.º 312/2007). O exercício de funções de auditoria não é delegável, nem em todo, nem em parte, mas estas entidades podem contratar consultores externos (art.º 24).

<sup>196</sup> No âmbito do POR Lisboa, foram instituídos dois órgãos de direção política: a Comissão Ministerial de Coordenação dos PO Regionais (com relevância mais direta) e a Comissão Ministerial de Coordenação do QREN. A Comissão Ministerial de Coordenação do PO é responsável pela coordenação política global, no seu nível de atuação (PO). Participa na definição das tipologias de ação e no estabelecimento de orientações políticas específicas sobre a gestão; aprecia o plano de avaliação e os requisitos da sua elaboração, os relatórios anuais e finais de execução e as propostas de reprogramação e

iniciativa da proposta das mesmas, cabe ao Executivo das respetivas Câmaras responder, perante os cidadãos locais, pelas opções tomadas e o desempenho da parceria. No caso da PRU do Bairro Padre Cruz, dois Vereadores possuíram um acompanhamento muito próximo da sua implementação: a Vereadora Helena Roseta e o Vereador Manuel Salgado. A estes responsáveis foi sendo reportado o andamento da implementação do projeto, através da cadeia hierárquica da CML. Por outro lado, é através das Comissões Ministeriais que se procede à prestação de contas aos membros do Governo e, por seu intermédio, à AR e aos cidadãos, em geral. De resto, como se referiu anteriormente, também as Autoridades de Gestão estão obrigadas a remeter os seus relatórios para conhecimento do Parlamento, embora a prestação de contas não se proceda a um nível mais profundo.

### 3.3.5.3 *Accountability Legal*

No âmbito da *accountability* legal, destaca-se o papel conferido aos tribunais, quer administrativos, como civis, a que respondem todas as entidades envolvidas direta ou indiretamente nas PRU. Como se afirmou anteriormente, existe um quadro normativo legal nacional e comunitário bem consolidado, no que respeita às regras de atribuição dos fundos, que estas entidades devem cumprir. Por outro lado, os atores envolvidos nas PRU celebram um contrato de financiamento com a Autoridade de Gestão, com as suas responsabilidades e obrigações no âmbito das operações aprovadas.

Ao Tribunal de Contas, enquanto autoridade pública jurisdicional que fiscaliza a legalidade da despesa pública, compete a avaliação dos instrumentos contemplados no período de programação financeira para os apoios comunitários. Desta forma, com relevância para o nosso estudo de caso, destacamos a produção de dois trabalhos de auditoria: o primeiro, em 2009, sobre o Modelo de Governação do QREN e dos PO; o segundo, em 2011, ao POR Lisboa (TC 2009; 2011). Em ambos os casos, o TC tece considerações mais genéricas e globais de análise, já que a sua auditoria não incide sobre aspetos ou projetos, em particular.<sup>197</sup> É ainda de salientar o trabalho do Tribunal na obtenção de visto prévio, a que estão sujeitas a maioria das operações, concretamente as de responsabilidade financeira dos municípios, e que envolvem, geralmente, a contratação de serviços de montante bastante elevado (tratando-se de projetos de reabilitação urbana, muitos destes implicam da realização de obras de espaço público ou construção de equipamentos), ficando sujeitas ao controlo financeiro e jurisdicional do TC.

---

revisão do PO; e aprova os regulamentos específicos e os contratos celebrados entre as Autoridades de Gestão e os Organismos Intermédios (art.º 40 do Decreto-Lei n.º 312/2007; POR Lisboa, 112).

<sup>197</sup> No que respeita à auditoria ao POR Lisboa, ainda assim foram analisados diversos projetos aprovados, selecionados com base numa amostragem, e que serviram para fundamentar as conclusões firmadas. Deste modo, se não foi possível encontrar alguma referência específica ao nosso caso, ainda assim algumas das conclusões terão pertinência para a nossa análise (TC 2011).

#### 3.3.5.4 *Accountability Professional*

No âmbito da prestação de contas a peritos ou pares, é possível falar no recurso a consultores externos, quer no processo de avaliação das candidaturas aos programas, como depois na sua avaliação. Como se referiu anteriormente, os PA das PRU estavam sujeitos a uma avaliação do mérito, onde participavam, por regra, dois peritos externos, a par de outros dois, que eram oriundos da CCDR. Como coordenador das candidaturas, João Afonso procurava sempre chamar peritos qualificados para as áreas dos projetos das candidaturas. Depois “Havia um parecer escrito dos peritos que complementava a nota quantitativa e era aí que a mesma se podia pronunciar sobre alguns aspetos pertinentes, mas que não estavam refletidos na nota quantitativa, como, por exemplo, se achassem que alguma operação em concreto não fazia sentido no plano de ação, e que devesse ser retirada ou alterada. Mas isso não era vinculativo”.

Por outro lado, o Plano de Avaliação do QREN e dos PO integrou avaliações intercalares e finais sobre o desempenho dos instrumentos e das políticas utilizadas, realizadas por consultores (universidades ou empresas). Estas tinham como objetivo constituírem uma avaliação independente, funcionando como fonte adicional aos relatórios das Autoridades de Gestão, Certificação e Auditoria (e, muitas vezes, com o recurso a uma maior profundidade na análise efetuada, não se limitando à apresentação dos valores associados aos indicadores de realização).

#### 3.3.5.5 *Accountability Social*

No âmbito do Modelo de Governação do QREN e dos PO, duas estruturas procuraram promover o envolvimento dos parceiros económicos e sociais com relevância para o desenvolvimento regional, através dos programas e ações apoiados: a Comissão de Aconselhamento Estratégico e a Comissão de Acompanhamento do PO.<sup>198</sup> A Comissão de Aconselhamento Estratégico do PO ficou responsável pela promoção da concertação regional no âmbito do desenvolvimento económico, social e territorial, acompanhando a execução do PO Regional. Emite, para o efeito, pareceres sobre a adequação das operações apoiadas e a execução regional dos PO temáticos e faz recomendações sobre as orientações da Autoridade de Gestão (art.º 41 do Decreto-Lei n.º 312/2007; POR Lisboa, 113-4). É apoiada pelo Centro de Observação das Dinâmicas Regionais (CODR) da Região em concreto, o qual, pertencendo à CCDR, têm como funções o acompanhamento da execução dos efeitos regionais das políticas públicas e dos respetivos instrumentos de execução, concretamente das operações que são objeto de financiamento pelos PO, desenvolvendo, num nível mais abrangente, uma reflexão estratégica sobre o desenvolvimento económico, social e territorial da região (art.º 10 do Decreto-Lei

---

<sup>198</sup> A composição destas Comissões pode ser consultada no subcapítulo referente aos atores relevantes da PRU.



n.º 312/2007; POR Lisboa, 114). A Comissão de Acompanhamento tem como finalidade garantir a maior participação institucional, económica e social no PO, cabendo-lhe: analisar e aprovar os critérios de seleção das operações e a sua revisão e os relatórios anuais e final de execução do PO; e avaliar os progressos alcançados no cumprimento dos seus objetivos (conforme o art.º 42 do Decreto-Lei n.º 312/2007; POR Lisboa, 127-8).

No projeto PRU Bairro Padre Cruz, o amplo envolvimento comunitário e o processo de gestão participado criado merecem destaque ao nível da *accountability* social. É preciso referir que existiu um contacto prévio dos moradores com a CML, porque o projeto de urbanização já estava a ser planeado, antes da PRU, e que a comunidade local é bastante coesa e organizada. O envolvimento foi possível mediante a constituição de diversas estruturas de participação, como o Grupo Comunitário do Bairro Padre Cruz, com a presença de diversas associações locais, como a Associação de Moradores, e cidadãos individuais, a par de representantes das Autarquias locais, entre técnicos da CML e da Junta de Freguesia, e das empresas municipais (EPUL e GEBALIS). Por outro lado, a comunidade local foi envolvida, através das suas associações, nas Comissões Executiva e Alargada do GABIP: a primeira, que reúne com grande frequência, inclui a AMBPC e a JFC; e a segunda conta com a participação dos Vereadores Helena Roseta e Manuel Salgado.

A existência de um modelo de “gestão participada” é uma marca da Junta de Freguesia de Carnide (que acabou por se tornar muito dinâmica nos processos de realojamento ligados à PRU), traduzindo-se na realização de reuniões com periodicidade mensal, abertas à população em geral (moradores, representantes de associações locais, técnicos da CML e da JFC, autarcas, entre outros). Também durante o último mandato, a Vereadora Helena Roseta aderiu à prática das “Reuniões Participadas”, para discutir os processos de realojamento e as questões da habitação social, e que eram abertas aos interessados. Realizados nos diversos bairros municipais de Lisboa, foram frequentes no Bairro Padre Cruz, como testemunham os nossos entrevistados, sendo possível nelas abordar e discutir qualquer assunto que fosse apresentado pelos intervenientes. O próprio Vereador Manuel Salgado refere a propósito: “Sim, sim, agora tem havido menos, mas eu participei em variadíssimas reuniões, na fase de discussão do projeto. Depois, foi mais a Vereadora Helena Roseta, na parte que diz respeito à distribuição das habitações. Mas foi, de facto, uma coisa muito participada”.

### 3.3.6 AVALIAÇÃO DO MODELO DE *ACCOUNTABILITY* PÚBLICA DA PRU

Como se pode constatar da exposição efetuada, foram vários os mecanismos de *accountability* presentes no instrumento PRU. Desde logo, é de salientar a forte componente de *accountability* administrativa, decorrente do próprio modelo de governação dos instrumentos de apoio comunitário. Foram as estruturas por ele constituídas que foram tomando decisões, acompanhando e monitorizando

a implementação da nossa PRU, em particular, assim como todos os projetos candidatados e aprovados no âmbito do período de programação financeira. O pedido de prestação de contas por estas entidades aos beneficiários é bastante exigente, requerendo-se o cumprimento de um conjunto de formalidades, que visam garantir a boa aplicação dos fundos comunitários, até porque, em última instância, há que responder perante a CE. Desta forma, “Os beneficiários são obrigados a apresentar relatórios anuais; cada vez que é submetido um pedido de pagamento, tudo aquilo tem um controlo técnico e financeiro muito grande”, conforme refere João Afonso. Para além do controlo da Autoridade de Gestão, intervinham também outras entidades no processo, sendo alguns projetos são auditados, ao pormenor, pelo IFDR, e estando também sujeitos a auditorias do TC.

Esta avaliação foi sendo como vimos, complementada com relatórios de entidades externas (*accountability* profissional), podendo a maior falha ter decorrido da sua não realização, face aos constrangimentos financeiros durante o período de programação. Deste modo, poderá ter ficado comprometida, em parte, a avaliação dos resultados e dos impactos, conseguida com a maior profundidade de análise acometida aos relatórios destes consultores, onde se contam empresas e universidades. Por outro lado, o pedido de contas das autoridades do Modelo de Governação não terá conseguido evitar os atrasos na execução dos projetos, implicando, no caso das PRU do POR Lisboa, uma alteração da conceção do instrumento, ao possibilitar o aumento das taxas de comparticipação, por um lado, mas determinando, face à “operação limpeza”, uma amputação de parte relevante das operações dos PA, desvirtuando-os e retirando parte da sua coerência original. Por último, refira-se que a *accountability* solicitada aos beneficiários não trouxe grandes consequências e penalizações. Como vimos, não existe repercussões nas candidaturas futuras, pela falta de mérito demonstrada, nem a aplicação de sanções, que não sejam a restituição das verbas indevidamente pagas.

A prestação de contas aos níveis político e social terá sido bastante profícua no que respeita à PRU do Bairro Padre Cruz. O acompanhamento muito próximo pelos Vereadores, ao mesmo tempo que se procurava corresponder com as necessidades e preferências da comunidade local, num processo que foi amplamente discutido e escrutinado, terá permitido um elevado grau de satisfação nos processos de realojamento. Por sugestão dos moradores, foi acautelada, no projeto arquitectónico, a existência de espaços para serviços fundamentais, como novas áreas de comércio ou uma Esquadra de Polícia local. Aliás, uma das vantagens das parcerias, segundo João Afonso, é mesmo o “evitar políticas de gabinete, desajustadas das necessidades reais e efetivas dos habitantes locais”. Como tal, as PRU reúnem a capacidade de gerar grande apoio político, segundo o técnico: nos cidadãos, porque é uma forma de ver correspondidas as suas expectativas; nos governantes e políticos, visto que possibilitam ganhar o apoio popular.

Se a promoção de dinâmicas de interação foi possível para os parceiros das PRU, já a mesma poderá não ter tido tanto significado a um nível mais abrangente. As duas estruturas do Modelo de Governança QREN, que envolvem os parceiros económicos e sociais, poderiam ter tido maior intervenção para a Secretária Técnica da Autoridade de Gestão, Isabel Quaresma: “A Comissão de Acompanhamento não tem reunido com a frequência desejada. Deve ter reunido uma ou duas vezes, durante todo o tempo em que estivemos lá [refere-se à altura em que entrou para a Autoridade de Gestão], desde 2009. Portanto, não se garante uma participação e envolvimento dos atores locais e a representatividade”.

Quando ao papel das Comissões Ministeriais de direção política, constata-se que, face aos baixos níveis de execução geral do QREN e dos PO, a mudança de Governo poderá ter sido determinante, com uma alteração significativa das orientações para acelerar a implementação e alcançar resultados. Apesar de toda a divulgação e de serem públicos todos os relatórios de execução e avaliação, quer ligados ao QREN, como aos PO ou a instrumentos específicos, o debate parlamentar existente tem tendido a voltar-se mais em torno do total de verbas a atribuir e no novo período de programação 2014-2020.

As principais conclusões são sumariadas na tabela que se segue.

**Tabela 14 – Avaliação da Accountability da PPP**

<b>Tipo de Accountability</b>	<b>Avaliação</b>
<i>Accountability Administrativa</i>	Arquitetura complexa do modelo de governação do QREN e dos PO. Apesar disso, os papéis das estruturas e os canais de comunicação estão bem definidos. Limitação das consequências da prestação de contas efetuada: apenas existe um pedido de restituição das verbas pagas sem cabimento. Mecanismos sancionatórios poderiam ser reforçados.
<i>Accountability Política</i>	Ao nível da PRU: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompanhamento direto dos Vereadores da Câmara Municipal;</li> <li>• Aprovação da constituição do PPL em sede da Assembleia Municipal.</li> </ul> Ao nível do QREN e dos PO: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompanhamento próximo do Governo através da Comissão Ministerial de Coordenação (que determinou a “Operação Limpeza” face à baixa execução);</li> <li>• Os relatórios de execução são entregues na Assembleia da República, mas o nível de debate e de prestação de contas depende da colocação do assunto em agenda.</li> </ul>
<i>Accountability Legal</i>	Salienta-se o trabalho do Tribunal de Contas, que tem efetuado diversas audições. Necessidade de visto prévio do Tribunal, na maioria das obras realizadas.
<i>Accountability Profissional</i>	Recurso a auditorias externas para avaliação intercalar e final do QREN, dos PO e da tipologia de instrumentos abrangidos. O cancelamento de parte destas auditorias pode comprometer a avaliação dos resultados e do mérito dos projetos.
<i>Accountability Social</i>	Amplio envolvimento da comunidade local na requalificação do Bairro foi positivo para a aceitação e satisfação do processo (reuniões do Grupo Comunitário e com os Vereadores). Envolvimento dos grupos de interesse na elaboração e acompanhamento do QREN e dos PO (através das Comissões de Aconselhamento Estratégico e Acompanhamento) poderia ter sido mais dinamizado.

Fonte: Elaboração própria.

## **4 ESTUDO DE CASOS COMPARADOS: ÁGUAS DE CASCAIS E FAGAR**

### **4.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES: AS PPP NO SETOR DAS ÁGUAS, SANEAMENTO E RESÍDUOS**

O setor dos serviços de águas, saneamento e resíduos compreende as atividades de abastecimento de água às populações urbanas e rurais, a drenagem e o tratamento das águas residuais e a recolha, tratamento e destino final dos resíduos urbanos. Tratam-se de serviços de interesse geral, essenciais ao bem-estar dos cidadãos, à saúde pública, às atividades económicas e à proteção do ambiente. Por esse facto, a legislação obriga a que cumpram um conjunto de princípios de onde se destacam a universalidade de acesso, a continuidade e a qualidade de serviço, a eficiência e a equidade de preços (ERSAR 2011, 17). Tratando-se de um setor com grande relevância económica e social, caracteriza-se, no entanto, pela abrangência de modelos de gestão adotados, conforme referiremos seguidamente.

Na gestão do setor das águas, saneamento e resíduos, podemos distinguir entre os sistemas de titularidade estatal (situados na esfera do Estado – dado que o investimento é realizado predominantemente por este, por razões de interesse público – e que servem dois ou mais municípios) e municipal (na órbita dos municípios) (Baptista, Pires e Maçãs 2010, 3). Podem ser utilizados, como modelos de provisão, a gestão direta, a delegação ou a concessão,<sup>199</sup> sendo os dois últimos que podem configurar situações de PPP contratual ou institucional.<sup>200</sup> É ainda comum, com relação ao setor, fazer a distinção entre os sistemas “em alta” e “em baixa”, os quais traduzem as atividades grossista e retalhista do setor, estando os primeiros associados à criação dos sistemas multimunicipais de gestão estatal (constantes do Decreto-Lei n.º 92/2013, de 11 de julho) e os segundos aos sistemas municipais, onde se podem incluir os casos de estudo desta tese, referentes aos municípios de Faro e Cascais, concretamente.

O regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos é instituído pelo Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto (com as alterações do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, e da Lei n.º 12/2014, de 6 de março).<sup>201</sup> No âmbito do diploma, a gestão dos serviços de abastecimento de água,

---

<sup>199</sup> Quando a titularidade pertence ao Estado, são admissíveis os modelos de: (1) gestão direta (de que não existe nenhum exemplo presente); (2) delegação em terceira entidade (cujo único exemplo é a EPAL, dado que foi uma empresa criada para o efeito pelo Estado e onde não existe um contrato de concessão); e (3) concessão em sistemas multimunicipais (o caso das concessões que eram acompanhadas pelo GASEPC, constando dos relatórios de PPP e Concessões do Gabinete). Os casos de titularidade municipal serão referidos no corpo do texto (veja-se a propósito ERSAR 2013a, 26).

<sup>200</sup> A abertura à intervenção do setor privado nas águas, saneamento e resíduos decorre da Lei da Delimitação de Setores, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 372/93, de 29 de outubro, com as alterações da Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho. A intervenção dos privados tornou-se então possível mediante a figura da concessão.

<sup>201</sup> Anteriormente, o setor era regulado pelo Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de novembro. É este diploma que atribui a responsabilidade de prover os serviços de distribuição de água e o saneamento das águas residuais às Autarquias Locais, cabendo à Administração Central atuar apenas numa óptica de

saneamento e resíduos é uma atribuição dos municípios, exceto nos casos específicos de titularidade estatal (algo que é objeto de legislação própria, conforme mencionámos), podendo ser prosseguida pelos mesmos de forma isolada, em sistemas intermunicipais ou através de áreas metropolitanas (art.º 6 do Decreto-Lei n.º 194/2009).

Nos sistemas municipais, as entidades gestoras podem decorrer de três modelos de gestão: (1) a prestação direta assumida pelos serviços municipais ou municipalizados;<sup>202</sup> (2) a delegação do serviço, que pode ser realizada por uma empresa que constitui uma parceria com o Estado<sup>203</sup> ou do setor empresarial local; e (3) a concessão (art.º 7 do Decreto-Lei n.º 194/2009).<sup>204</sup> No seguimento do texto, referiremos os últimos dois regimes, já que enquadram as situações de parceria que iremos aprofundar (veja-se a propósito o Anexo XIV). A FAGAR – Faro, Gestão de Águas e Resíduos, E.M., corresponde, deste modo, a um caso de PPP institucional. É uma empresa municipal, constituída por capitais públicos e privados, para proceder à delegação dos serviços de abastecimento de água, drenagem de águas residuais e recolha de resíduos sólidos. A Águas de Cascais, S.A. (AdC), é a sociedade privada a quem foi atribuída a concessão do serviço de distribuição de água e de tratamento de águas residuais no município de Cascais, configurando uma PPP contratual.<sup>205</sup>

O modelo de gestão delegada, constante dos artigos 17 a 30 do regime jurídico de enquadramento dos sistemas municipais do setor, aplica-se a situações em que o município, Associação de Municípios ou Área Metropolitana constitui(em) como entidade gestora uma empresa do setor empresarial local com a qual celebra(m) um contrato de gestão delegada (conforme o art.º 17 do Decreto-Lei n.º 194/2009). O contrato de gestão delegada deve: (a) estabelecer os serviços objeto de delegação, a tipologia dos utilizadores e o território abrangido; (b) ter a data de início definida e um prazo mínimo de duração de 10 anos, (c) definir as regras de determinação da taxa de remuneração dos capitais próprios; e (d) incluir as formas de sanção por incumprimento das obrigações da delegatária (art.º 20, n.ºs 1 e 2). A entidade reguladora deve emitir um parecer quanto ao contrato de gestão delegada a celebrar (n.º 7 do art.º 20)

---

complementaridade, com a criação dos serviços em alta, de tipo multimunicipal e sob forma empresarial. Por outro lado, o diploma permite a cedência da gestão destes serviços pelos municípios através de concessão (ERSAR 2011, 20).

<sup>202</sup> Tratando-se ambos de serviços integrados nos Municípios, a diferença entre os serviços municipais e os serviços municipalizados consiste no grau de autonomia administrativa e financeira, dado que, no segundo caso, existe um orçamento próprio (ERSAR 2013a, 25). O modelo de gestão direta é alvo de tratamento no capítulo III do regime jurídico de enquadramento dos sistemas municipais do setor das águas, saneamento e resíduos, o Decreto-Lei n.º 194/2009.

<sup>203</sup> Trata-se de uma nova modalidade de gestão delegada, correspondendo à necessidade de maior flexibilização preconizada no PERSU II e no PEASAR II. O modelo, que consiste numa parceria entre o Estado e os Municípios para permitir a integração de sistemas em baixa e em alta, foi consagrado no Decreto-Lei n.º 90/2009, de 9 de abril.

<sup>204</sup> Os capítulos V e VI do Decreto-Lei n.º 194/2009, que aprofundamos no corpo do texto, são dedicados, respetivamente, às delegações em empresas municipais e às concessões.

<sup>205</sup> Embora as relações contratuais de concessão e de gestão delegada sejam precedentes à aprovação do Decreto-Lei n.º 194/2009, o mesmo instituiu a obrigatoriedade de adaptação dos contratos aos preceitos legais nele constantes. Deste modo, a Águas de Cascais (concessão) dispôs de um prazo de três anos para proceder a esta adaptação, enquanto para a FAGAR (gestão delegada) o mesmo foi de dois anos, exceto em tudo o que respeita ao capítulo VII que ficou imediatamente em vigor.

De modo a salvaguardar o interesse público, a lei define que a empresa municipal delegatária está obrigada a cumprir o plano de investimento acordado, assim como os objetivos e metas de desempenho organizacional, os índices de cobertura e de qualidade do serviço, de desempenho ambiental e de produtividade e eficiência de gestão. O contrato inclui informações para a delegatária no tocante às orientações estratégicas a prosseguir e aos tarifários e sua trajetória de evolução temporal. Pode ser também determinada uma subvenção a atribuir pela prestação dos serviços que são de interesse geral. As projeções económico-financeiras devem ter como base um horizonte temporal de 15 anos, sendo vinculativas nos primeiros cinco (conforme os n.ºs 3, 4 e 5 do art.º 20 do Decreto-Lei n.º 194/2009). Como se depreende do exposto, a entidade delegante mantém, por via do contrato, diversos poderes, com relação aos tarifários, aos objetivos e à capacidade de sancionar, aos quais acrescem a possibilidade de modificação unilateral do contrato e a necessidade de autorizar os aumentos ou abertura a terceiros do capital social e o exercício de atividades complementares não contempladas no contrato inicial (art.º 24). No que respeita à repartição de riscos, o próprio enquadramento legal dispõe que alguns riscos devem permanecer da responsabilidade da entidade delegante (município, Associações de Municípios ou Área Metropolitana), em concreto, os de modificação unilateral, os casos de força maior e os atrasos na disponibilização de bens de domínio municipal, que devam ser afetos ao contrato. É ainda o parceiro público que responde perante terceiros pelos danos provocados pela empresa, no exercício das funções delegadas, depois de esgotado o seu património e em casos de situações não seguradas (art.º 22).

A empresa delegatária deve, de acordo com o artigo 18 do Decreto-Lei n.º 194/2009, constituir-se com base nas regras constantes do regime jurídico do setor empresarial local, podendo integrar capitais privados, mas não de modo a que a sua participação lhe confira uma posição dominante (conforme o art.º 26). O parceiro privado deve ser selecionado de acordo com as regras de contratação pública, conforme disposto no artigo 27.º, sendo as regras de saída do mesmo, por iniciativa própria ou do parceiro público, constantes do artigo 26. O regime jurídico do setor empresarial local (Lei 50/2012, de 31 de agosto)<sup>206</sup> engloba a atividade empresarial desenvolvida pelos municípios e suas associações (independentemente do seu tipo) e pelas áreas metropolitanas,<sup>207</sup> podendo traduzir-se na constituição de serviços municipalizados e de empresas locais (art.º 2). Os primeiros integram a estrutura dos municípios, mas são geridos sob forma empresarial, podendo incidir nos setores das águas, saneamento, resíduos, transportes de passageiros e distribuição de energia elétrica (conforme art.ºs 8, 9 e 10). As empresas locais podem ser sociedades constituídas ou participadas, nos termos da lei comercial (pessoas coletivas de direito privado), com uma influência dominante da entidade pública

---

<sup>206</sup> O diploma em questão revoga a Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro.

<sup>207</sup> Subsidiariamente, aplica-se às empresas locais o regime jurídico do setor empresarial do Estado, constante do Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de agosto.

local, a qual decorre da detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto, do direito de designar ou destituir a maioria dos membros dos órgãos de gestão, administração ou fiscalização ou qualquer outra forma de controlo (art.º 19).

As empresas locais com capitais maioritariamente públicos<sup>208</sup> devem prosseguir atividades de interesse geral ou de promoção do desenvolvimento local<sup>209</sup> de forma tendencialmente autossustentável (art.º 20 da Lei n.º 50/2012). Entre as que prestam serviços de interesse local, podemos encontrar as que abrangem atividades nas áreas de abastecimento de água, saneamento de águas residuais, tratamento de resíduos sólidos urbanos e limpeza pública.<sup>210</sup> A prestação destes serviços deve ter subjacente a satisfação de necessidades básicas dos cidadãos, assegurando, por isso, a universalidade, a continuidade e a coesão económica e social, na base da transparência e da não discriminação, sem prejuízo da procura de eficiência económica (art.º 45). A constituição de uma empresa local ou a aquisição de uma participação requer a realização prévia dos estudos técnicos para avaliar a viabilidade económico-financeira e a racionalidade económica da decisão (art.º 32, n.º 1). Quando a empresa local integra capitais privados, a escolha do parceiro deve fundamentar-se num procedimento baseado nas regras da contratação pública (art.º 33), tal como, aliás, também dispõe o Decreto-Lei n.º 194/2009.

O modelo de gestão concessionária está presente no caso de estudo da AdC. O prazo máximo da concessão é fixado em 30 ou 15 anos, consoante exista ou não um investimento significativo (conforme o art.º 34 do Decreto-Lei n.º 194/2009). Do contrato devem constar: (a) o plano de tarifas a aplicar aos utilizadores<sup>211</sup> e os investimentos a realizar ao longo da concessão; (b) o caso-base do modelo financeiro da concessão que serve de base de cálculo dos reequilíbrios financeiros; (c) e os proveitos mínimos anuais a que a concessionária tem direito (n.º 1 do artigo 40). Pode ainda ser estabelecida uma retribuição à entidade concedente pela alienação ou cedência dos bens afetos à concessão ou pelo financiamento de investimentos na concessão que estejam a seu cargo (art.º 42). A revisão do contrato de concessão é possível, dentro dos limites impostos pelo artigo 54.

O contrato de concessão deve implicar uma transferência significativa dos riscos para a concessionária, devendo, no entanto, permanecer como públicos, os relativos a: (a) modificação unilateral; (b) casos de força maior, cuja cobertura por seguro não esteja prevista no contrato; (c) atrasos na disponibilização de bens, nos processos de licenciamento municipal, de autorização

---

<sup>208</sup> O seu regime legal é disposto no capítulo III da Lei n.º 50/2012 (artigos 19 a 50).

<sup>209</sup> As empresas locais de promoção do desenvolvimento local visam o crescimento económico, com promoção da coesão social, podendo incidir sobre as atividades ligadas a: (1) infraestruturas urbanísticas e gestão urbana, com reabilitação e requalificação do património edificado; (b) habitação social; (c) produção de energia elétrica; e (d) desenvolvimento urbano e rural de âmbito intermunicipal (art.º 48 da Lei n.º 50/2012).

<sup>210</sup> Outras áreas de serviços de interesse geral admitidas são: (a) a gestão de equipamentos coletivos e serviços de saúde, educação, ação social, cultura e desporto; (b) a gestão de estacionamento público urbano; (c) o transporte de passageiros; e (d) a distribuição de energia elétrica de baixa tensão (art.º 45 do diploma).

<sup>211</sup> As tarifas a aplicar no primeiro ano resultam da proposta apresentada em concurso público. Do contrato, deve também constar a evolução do tarifário ao longo do período da concessão (art.º 43 do Decreto-Lei n.º 149/2009).

ambiental ou de expropriação e na entrega dos subsistemas municipais; e (d) custos relativos a expropriações que excedam o montante definido no contrato e gerados pelos atrasos na conclusão de obras de terceiros assumidas pelo concedente (n.ºs 1 e 2 do artigo 35 do mesmo diploma).<sup>212</sup> O concedente mantém os poderes para ratificar a atualização das tarifas para os utilizadores e aprovar os projetos de investimento, no âmbito do contrato de concessão. Pode também fiscalizar a entidade concessionária, procedendo à aplicação de sanções por incumprimento, modificar unilateralmente o contrato ou pedir o resgate da concessão, por razões de interesse público (art.º 45). O sequestro não deve exceder um período máximo de 120 dias (art.º 56).

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 194/2009, a celebração de contratos de concessão no setor das águas, saneamento e resíduos passa a ter como obrigatoriedade a realização prévia de um estudo de viabilidade financeira, com a demonstração da racionalidade económica da opção pelo modelo de concessão, decorrente da obtenção de ganhos de eficiência e de transferência de riscos para a concessionária. A atribuição da concessão implica o lançamento de um concurso público, cujas peças do procedimento (caderno de encargos, programa do concurso, critérios de adjudicação, etc.)<sup>213</sup> são alvo de análise da entidade reguladora do setor, a qual emite recomendações que devem ser observadas pelo sistema municipal concedente (conforme o art.º 37). Da mesma forma, cabe à Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) pronunciar-se e emitir recomendações sobre a minuta do contrato de concessão a celebrar (n.º 3 do art.º 40).

Além disso, o novo regime jurídico obriga as concessões municipais à constituição de uma Comissão de Acompanhamento, composta por três membros, sendo que o concedente e a concessionária designam um representante cada um, havendo um terceiro que é cooptado pelos anteriores, e que preside a Comissão. Esta Comissão desempenha diversas competências no âmbito da concessão, cabendo-lhe emitir pareceres sobre a conformidade do Plano de Investimentos (PI) com o contrato, a aplicação de sanções por incumprimento e a auscultação das partes nas situações de diferendos, divergências de interpretação ou nas renegociações do contrato. É responsável, ainda, por emitir relatórios anuais com relação ao cumprimento do contrato de concessão, o qual deve ser remetido à entidade reguladora do setor (art.º 44 do Decreto-Lei n.º 194/2009).

---

<sup>212</sup> Os riscos decorrentes de alterações legais, da modificação de tarifas multimunicipais da área territorial e da modificação do plano de investimentos autorizadas pelo concedente devem ser refletidos no tarifário aplicado aos utilizadores, quando gerem reequilíbrios financeiros (n.º 3 do art.º 35 do Decreto-Lei n.º 194/2009).

<sup>213</sup> O caderno de encargos e os critérios de adjudicação devem cumprir as estipulações constantes dos artigos 38 e 39 do Decreto-Lei n.º 194/2009.



## 4.2 FAGAR – FARO, GESTÃO DE ÁGUAS E RESÍDUOS, E.M.

### 4.2.1 PERCURSO DA PPP

No município de Faro, a provisão do serviço de águas, saneamento e resíduos foi atribuída à FAGAR, desde o ano de 2005. O surgimento da empresa municipal sucede a prestação destes serviços pelos Serviços Municipalizados de Água, Saneamento e Limpeza da Câmara Municipal de Faro (CMF). Perante a exigência do aumento do nível de abastecimento de água e saneamento, para servir as necessidades da população local, o município de Faro viu-se na eminência de ter de proceder à revisão do modelo de gestão e exploração destes serviços. A CMF decidiu-se, desta forma, pelo lançamento de um concurso público internacional para a seleção de um parceiro privado que integrasse o capital social de uma empresa a constituir pelo município, a futura FAGAR. A decisão foi, primeiramente, tomada em sede do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados (Reunião n.º 6-2003, de carácter extraordinário, realizada no dia 27 de março de 2003), sendo depois ratificada, por unanimidade, pelo executivo camarário em reunião ordinária de 1 de abril do mesmo ano. Estava-se, então, no mandato de José Gago Vitorino, Presidente de Câmara, eleito pelo PSD, o mesmo que constituiu a empresa municipal.

Ao concurso público internacional,<sup>214</sup> publicado pelo Diário da República n.º 173, de 29 de julho de 2003, terá respondido apenas um candidato, o agrupamento de empresas composto pela AGS – Administração e Gestão de Sistemas de Salubridade, S.A., a Hidurbe – Gestão de Resíduos, S.A. e a Ecoambiente, que foi aceite, primeiramente, para fase de negociação e, posteriormente, com a apresentação da proposta final, para integrar a parceria institucional. Desta forma, sob proposta da CMF (Ata da Reunião de 1 de junho de 2005), em 20 de junho, a Assembleia Municipal aprova por maioria a constituição da FAGAR. A escritura pública da empresa é assinada em 19 de setembro. A empresa é constituída com um capital social de 5 milhões de Euro, dos quais 51% são públicos e 49% privados. Apesar disso, a CMF entrou para a sociedade com bens em espécie dos Serviços Municipalizados,<sup>215</sup> avaliados em mais de 13,586 milhões de Euro, um valor muito superior ao necessário para cobrir os 51% do capital social que ficou a deter na sociedade.<sup>216</sup> Com a venda do capital pertencente à Ecoambiente, em 21 de dezembro de 2007, o capital privado passou a ser

---

<sup>214</sup> Com semelhança aos editais dos concursos para atribuição de concessões, o concurso público internacional refere o seu objeto e programa, o caderno de encargos, as condições de apresentação das propostas e os critérios de adjudicação (onde se incluem: o tarifário proposto (30%), o prazo de parceria (10%), a estrutura de capital da empresa municipal (15%), a atribuição de dividendos à CMF pela sua participação (15%), o mérito do estudo de viabilidade económico-financeira (15%) e do plano de conservação e manutenção dos sistemas municipais de água, saneamento e resíduos sólidos (10%) e a proposta do acordo parassocial (5%)) para selecionar a proposta economicamente mais vantajosa.

<sup>215</sup> Transitaram para a FAGAR não só as infraestruturas e restantes bens dos Serviços Municipalizados, como também os recursos humanos afetos à prestação do serviço, com todo o saber e experiência acumulados (TC 2012b, 25).

<sup>216</sup> O valor excedente prestado pela CMF, no total de mais de 11 milhões de Euro, foi convertido em prestações acessórias. Por forma a compensar este investimento inicial da CMF, o parceiro privado comprometeu-se a introduzir um montante de 18.115.032€ em prestações acessórias que iriam ser remuneradas e reembolsadas e que não chegaram a acontecer face à aprovação do Decreto-Lei n.º 53-F/2006.

integrado apenas pela AGS e a Hidurbe, a qual ficou a deter mais esta parte do capital social da empresa.

O modelo de financiamento para a PPP viria a ser alterado poucos anos depois da sua constituição. Por deliberação da Assembleia Municipal, de 28 de setembro de 2009 (antes do início do mandato de Macário Correia, em outubro do mesmo ano), foi aprovada a sua alteração, algo que foi concluído em 8 de abril de 2010,<sup>217</sup> dando origem ao Acordo Parassocial e ao Acordo Financeiro revistos. A revisão foi justificada com base na necessidade de adaptação à Lei n.º 53-F/2006 (enquadramento do setor empresarial local), entretanto aprovada. Face aos sucessivos adiamentos na realização do plano de investimentos consagrado, com a não concretização das prestações acessórias que o parceiro privado se comprometeu a realizar, foi decidido recorrer a um empréstimo para promoção dos investimentos.

Adicionalmente, o município de Faro e a FAGAR celebraram dois contratos de gestão: um para limpeza das praias, visado tacitamente pelo TC; e o outro referente aos espaços verdes. O contrato de limpeza de praias, de duração de três anos, entrou em vigor em 1 de agosto de 2010, implicando um pagamento de 109 mil Euro pela CMF. Já o contrato relativo aos espaços verdes, que se iniciou na mesma data, foi reavaliado e recusado, ao fim de um ano pelo TC, por não se enquadrar no âmbito do objeto social inicial da FAGAR (ainda que os Estatutos tenham sido revistos) e dada a ausência de um procedimento concursal (TC 2012b, 69-72). Ainda assim, esteve em vigor até 31 de julho de 2013 (FAGAR 2014, 10).

#### 4.2.2 OS ATORES

A FAGAR é uma empresa composta por capitais públicos (51%) e privados (49%). Os capitais públicos são detidos pelo município de Faro e os parceiros privados são a AGS, com 32,83%, e a Hidurbe, detentora de 16,17% do capital social, após a compra das ações da Ecoambiente. Ambas as empresas privadas pertencem ao Grupo Somague (*sub-holding* Ambiente). A empresa municipal rege-se nos termos do seus Estatutos e do Acordo Parassocial. Como órgãos sociais possui a Assembleia-Geral, o Conselho de Administração, o Fiscal Único e o Conselho Geral (art.º 7 dos Estatutos da FAGAR). A AGS e a Hidurbe já estavam presentes, à data, no setor de atividade da distribuição de água, saneamento e resíduos, integrando outras sociedades concessionárias das Autarquias Locais (Águas de Cascais, Águas do Sado, Águas da Figueira, etc.) ou o capital de empresas municipais (Águas da Covilhã, Tavira Verde). A Somague Ambiente afirma-se como líder de mercado da água no setor privado em Portugal. A Hidurbe é a empresa da Somague Ambiente dedicada à gestão, recolha e

---

<sup>217</sup> Contudo, os efeitos da celebração do Acordo Parassocial e do Acordo Financeiro revistos, produziram-se, retroativamente, a partir de 1 de janeiro de 2009.

tratamento de resíduos sólidos, enquanto a AGS, na mesma  *Holding*, tem como missão a gestão, a operação e a manutenção de infraestruturas de água e de águas residuais.

Como parceiro público na sociedade, o município de Faro assume controlo maioritário sobre a FAGAR, com reflexo no exercício do poder de direção e na gestão corrente. Tal como nas restantes entidades gestoras dos sistemas municipais de águas, saneamento e resíduos, a FAGAR está sujeita ao exercício da fiscalização financeira e setorial, consubstanciadas na ação da ERSAR, da IGF (e da extinta Inspeção-Geral da Administração Local, que foi fundida com a anterior) ou do TC.

#### 4.2.3 OBJETO E DURAÇÃO DA PPP

A FAGAR assume-se como uma empresa municipal, com a forma de sociedade anónima com capitais maioritariamente públicos, que tem como missão gerir, explorar e manter os sistemas públicos de distribuição de águas, de drenagem de águas residuais domésticas e pluviais, de recolha e transporte dos resíduos e de limpeza urbanos, assim como a manutenção e a gestão dos espaços verdes do município de Faro (art.º 4 dos Estatutos da FAGAR).<sup>218</sup> Após a aprovação da sua constituição, a FAGAR iniciou a sua atividade em 1 de outubro de 2005, tendo uma duração contratual estabelecida nos acordos firmados de 35 anos (setembro de 2040).

#### 4.2.4 DEFINIÇÃO DOS PRINCIPAIS ELEMENTOS FORMAIS DA COLABORAÇÃO

A constituição da FAGAR é suportada pela existência do Acordo Parassocial, dos Estatutos da empresa e de um Acordo Financeiro. Em conjunto, estes elementos regulam a relação entre os parceiros ou sócios, determinando condições que se refletem nas esferas jurídica, económica e financeira e que influenciam a forma de interação, a definição dos papéis, a partilha das responsabilidades e dos riscos na parceria institucional.

O Acordo Parassocial é o documento tem como objetivo regular as relações entre os acionistas da FAGAR, no que respeita à gestão e à operação da empresa, definindo a composição dos seus órgãos sociais, as condições referentes à fixação de tarifas e preços e à rentabilidade da empresa. Outros aspetos previstos são as condições para o exercício do direito de preferência dos acionistas, o termo da parceria (antecipado ou contratual), a resolução de situações de incumprimento e de litígio.

O Acordo Financeiro contempla o Plano de Investimentos e o Caso-Base, o último aceite como adequado por ambas as partes e susceptível de produzir um reequilíbrio económico-financeiro perante uma alteração dos seus pressupostos (conforme a cl.ª 1 do Acordo Parassocial). A TIR acionista fixa

---

<sup>218</sup> Apesar de os Estatutos da empresa definirem da forma supracitada o seu objeto social, quando o concurso público internacional foi lançado, os espaços verdes não estavam incluídos. Deste modo, procedeu-se a um contrato adicional para o efeito, o qual foi recusado pelo TC, ao fim de um ano, conforme se referiu. Este contrato pressupunha um pagamento adicional do Município de Faro à FAGAR, no montante de 1,3 milhões de Euro. O Município terá também procedido à contratação da FAGAR para a limpeza das zonas balneares e ilhas, no valor de 109 mil Euro (TC 2012b, 70-1).

uma remuneração esperada de 8,41%, para o parceiro privado, e 6,57%, para o parceiro público (conforme o Caso-Base anexo ao Acordo Financeiro da FAGAR). No Acordo Financeiro, o capital social e o valor das prestações acessórias da CMF são fixados (cl.<sup>a</sup> 1), referindo ainda que as últimas não têm lugar a remuneração ou reembolso (cl.<sup>a</sup> 2).

Nos Estatutos, fundamentam-se as principais regras de funcionamento da sociedade, como sejam os papéis acometidos aos respetivos órgãos sociais. A Assembleia-Geral é o órgão deliberativo da FAGAR, cabendo-lhe aprovar o plano de atividades, de investimentos e o orçamento anual, a aquisição ou a alienação de imóveis, a obtenção de empréstimos ou a emissão de obrigações, os regulamentos e as tarifas, entre outras competências (conforme o art.º 9). É formada por representantes de cada um dos acionistas da empresa, cujo voto assume a proporção da parte em que integram o capital social. O município de Faro é representado pelo seu Presidente de Câmara e por outro elemento por ele designado. Os parceiros privados podem fazer-se representar por qualquer pessoa (art.º 8).<sup>219</sup> O Conselho de Administração é o órgão de gestão da FAGAR (com competências especificadas no artigo 15), possuindo um Presidente (nomeado e destituído pelo município de Faro) e dois vogais (nomeados ou destituídos pela Assembleia-Geral) (art.º 13). Enquanto órgão colegial que reúne ordinária e extraordinariamente, só pode tomar decisões por maioria (art.º 14). Ao Fiscal Único, eleito pela Assembleia-Geral, compete fiscalizar os negócios e os atos da empresa (art.º 18), enquanto o Conselho Geral se assume como um órgão consultivo, com representantes dos partidos políticos, dos acionistas da FAGAR, das Juntas de Freguesia e de associações de defesa do ambiente e do consumidor (art.º 19).

No âmbito do Decreto-Lei n.º 194/2009, a existência de uma gestão delegada pressupõe a celebração de um contrato de delegação entre o município e a empresa local, conforme referimos. No caso da FAGAR, este contrato ainda não foi celebrado, de acordo com os entrevistados, Eng.<sup>a</sup> Carla Magalhães, Presidente da FAGAR, e Macário Correia, Presidente da CMF, tratando-se de uma adaptação ao novo diploma que ainda falta cumprir. Ainda assim, conforme demonstram os Estatutos da empresa, diversos poderes públicos foram confiados pelo município na mesma. A FAGAR pode fazer uso de poderes de autoridade, como sejam: (a) a fixação e cobrança de tarifas e taxas; (b) a administração de bens de domínio público; (c) o requerimento da expropriação; (d) a constituição de servidões; (e) a fiscalização de infraestruturas, do cumprimento de normas e de regulamentos; (f) a instrução de processos de contraordenação; entre outros poderes de autoridade administrativa e pública (art.º 5). O artigo 27 dos Estatutos previa ainda a celebração de um contrato de gestão com o município, de modo a definir em pormenor o seu objeto e missão, assim como o montante dos

---

<sup>219</sup> A Assembleia reúne duas vezes ordinariamente, por ano, podendo reunir, de forma extraordinária, por iniciativa do seu Presidente (art.º 11).

subsídios e indenizações compensatórias que a Empresa teria direito a receber como contrapartida das obrigações assumidas.

Adicionalmente, os parceiros celebraram um contrato de assistência técnica. Este, que vinculou a FAGAR e cada um dos seus acionistas, veio a ser fortemente contestado pelo Tribunal de Contas, como veremos, o que levou recentemente à sua cessação. Tratava-se de um contrato definido de forma bastante genérica e pouco precisa – funções de consultadoria a assessoria em matérias de gestão administrativa, financeira e técnica –, conferindo um direito de remuneração pela prestação destes serviços aos acionistas privados da FAGAR. Foi celebrado ao mesmo tempo que a constituição da empresa municipal, com uma vigência até ao final da duração da parceria. Inicialmente estava previsto que os sócios privados iam ser remunerados com base numa componente fixa (2,5% do montante global da faturação da FAGAR, sem IVA) e outra variável em função do desenvolvimento do projeto (que não poderia exceder os 2,5% da faturação, nos primeiros quatro anos, e 1,5%, nos anos seguintes, quando verificadas as seguintes circunstâncias em simultâneo: autonomia financeira do projeto maior ou superior a 15%; valor global dos proveitos maior ou superior a 95% do estabelecido no caso-base; valor global de custos menor ou igual a 105% do previsto no caso-base). Em 2011, por decisão da Assembleia Geral, o contrato foi alterado, passando os sócios público e privados a ser remunerados num valor fixo de 4%, a dividir na proporção em que integram o capital social da empresa (TC 2012b, 44-6).

#### *4.2.4.1 Modelo de financiamento*

A FAGAR financia a sua atividade, de forma fundamental, mediante a cobrança de tarifas associadas aos serviços prestados. O tipo de tarifas a cobrar pela empresa, o tarifário e as condições da sua revisão são estabelecidas no Acordo Financeiro (vejam-se as cláusulas 6, 7 e o Anexo III). Os tarifários são revistos anualmente, com referência ao caso-base, à taxa da inflação e aos custos operacionais da empresa. Além disso, constituem receitas da empresa, entre outras que receba por lei ou contrato: (a) os rendimentos dos bens próprios; (b) as dotações, subsídios ou participações efetuadas; (c) as doações, heranças ou legados; e (d) o produto da alienação dos seus bens próprios ou da contração de empréstimos de curto, médio ou longo prazos (art.º 22 dos Estatutos).

O regime jurídico do setor empresarial local do Estado contempla a possibilidade de fixação de uma compensação a atribuir no âmbito de um contrato-programa,<sup>220</sup> desde que negociada previamente com a entidade pública local e com o intuito de permitir a colocação de preços aos utentes inferiores

---

<sup>220</sup> O regime jurídico do setor empresarial local prevê a celebração de um contrato-programa com a entidade pública municipal, onde se define, de forma detalhada, a justificação da celebração do contrato, os montantes dos subsídios à exploração e os critérios de eficiência e eficácia a atingir pela empresa local (art.º 47 da Lei n.º 50/2012).

aos custos operacionais de exploração (art.º 47 da Lei n.º 50/2012).<sup>221</sup> No entanto, no caso da FAGAR, não foi fixado qualquer pagamento a este título, pelo município de Faro.

#### 4.2.4.2 *Matriz de distribuição de riscos e de partilha de benefícios*

No que respeita à repartição de riscos da FAGAR, é o próprio enquadramento legal dos sistemas municipais de água, saneamento e resíduos que constitui a referência máxima a obedecer. Deste modo, ainda que a relação inicial entre os parceiros não tivesse articulada com o diploma, o mesmo impõe a adaptação de todas as entidades gestoras ao mesmo. A maioria dos riscos é suportada pelo parceiro público, como sejam os riscos legal (qualquer alteração legislativa que produza alterações na forma ou nível de serviço), fiscal (acréscimo de encargos motivados por taxas ou tarifas que não se pudessem prever à data de constituição do concurso) ou de força maior, referidos taxativamente no Acordo Financeiro (n.º 2 do Anexo II). Faz sentido também que se enquadrem aqui as situações de modificação unilateral dos acordos firmados, ainda que não referida explicitamente. Os riscos de procura e de exploração são partilhados. Deste modo, a variação, para mais ou menos, de 5%, nos caudais de águas (pressuposto 1) e de esgotos (pressuposto 2), ou de 10%, nos resíduos sólidos (pressuposto 3), está sujeita a pedido de reposição (n.º 1 do Anexo II do Acordo Financeiro). Também a variação do factor de atualização dos preços cobrados pelos fornecedores de água e de depósito de resíduos (Águas do Algarve, S.A. e ALGAR – Valorização de Resíduos Sólidos, S.A.), em mais ou menos 3,5%, confere o mesmo direito, tal como outros incumprimentos por parte da entidade fornecedora de água, quando o valor de indemnização não é suficiente para repor o equilíbrio.<sup>222</sup>

Dada a constituição de uma sociedade de capitais públicos e privados, na FAGAR, o risco financeiro é partilhado pelos parceiros, na proporção da parte em que integram o capital (apesar de o município de Faro ter contribuído de forma bastante mais significativa, se considerarmos as prestações acessórias). Ainda assim, dada a garantia da TIR acionista, fixada em 8,41% no caso-base, o parceiro privado tem uma rentabilidade mínima assegurada, a qual se traduz na reposição do reequilíbrio financeiro num conjunto vasto de situações. Com relação ao parceiro público, está-lhe também acometida uma taxa de retorno no caso-base, no valor de 6,57%, apesar do seu maior investimento de capital. Retomaremos este ponto na secção seguinte do capítulo.

---

<sup>221</sup> Também o Decreto-Lei n.º 194/2009, no seu artigo 25, obriga a que as formas de subvenção do sistema municipal à empresa delegatária, pelo exercício de funções de interesse geral, devem constar do contrato de delegação.

<sup>222</sup> Um dos problemas associados à reposição do reequilíbrio económico-financeiro, no caso da FAGAR, reporta aos problemas detetados no caso-base, com relação às projecções dos volumes dos caudais, não só de base considerada irrealista, como incoerente, ao longo do mesmo, de acordo com o TC (2012b) e conforme desenvolveremos no seguimento do capítulo.

#### 4.2.4.3 *Mecanismos de salvaguarda*

Nesta secção do capítulo, analisamos os principais mecanismos presentes para salvaguardar a posição de cada um dos parceiros na relação instituída. Começamos pela referência à proteção do interesse público, que deve ser, primeiramente, espelhada na ação do parceiro público – o município de Faro. Na FAGAR, os órgãos sociais reproduzem o predomínio da CMF na composição do capital social (51%), cabendo-lhe a nomeação dos presidentes da Assembleia Geral e do Conselho de Administração. Desta forma, nos atos fundamentais de gestão da FAGAR, o parceiro público tem uma posição dominante. Ainda assim, a procura de salvaguardar o equilíbrio entre as partes pode ser encontrada em algumas matérias, como evidencia o Acordo Parassocial: “sem prejuízo das regras relativas ao exercício do direito de voto constantes dos Estatutos da Empresa, as partes procurarão, na medida do possível, estabelecer de forma consensual o sentido dos respetivos votos nas reuniões dos órgãos sociais” (cl.<sup>a</sup> 4, n.º 1). Além disso, estabelece o mesmo acordo que devem ser tomadas por unanimidade as deliberações relativas a: (a) aumentos ou reduções de capital social; (b) fusão, cisão ou dissolução da empresa; (c) aprovação dos orçamentos e das contas; (d) aprovação das tarifas e preços; (e) aplicação dos resultados e distribuição de dividendos; e (f) políticas de investimentos e de endividamento (n.º 3 da cl.<sup>a</sup> 4). A existência de litígios, prevista também no Acordo Parassocial, implica uma tentativa de conciliação entre as partes, pela obtenção de uma solução aceite por ambos, antes de se prosseguir para uma fase seguinte, quando esta falha, que se traduz numa resolução com recurso a Arbitragem, nos termos do disposto na cláusula 14.

Com o mesmo intuito de salvaguardar as partes, os acordos firmados estabelecem as condições para o fim da parceria. A empresa municipal FAGAR pode ter a sua existência modificada pelo termo antecipado do Acordo Parassocial – por razões de incumprimento das partes ou ao fim de cinco anos – ou por cessação do contrato, no fim do tempo estabelecido para a sua duração. Na situação de incumprimento de uma das partes, e sempre que a situação seja sanável, há lugar à sua correção ou resolução dentro do prazo previsto ou, quando tal não se verifique, à resolução do acordo (cl.<sup>a</sup> 6). No último caso, o município de Faro procede à compra das ações do parceiro privado, sendo o cálculo do valor da contrapartida dependente de qual foi o parceiro (público ou privado) que gerou a situação de incumprimento, com pagamento de indemnização ou sofrendo uma minoração, respetivamente, consoante o caso (cl.<sup>a</sup> 7). O termo antecipado da parceria pode acontecer, também, ao fim de cinco anos, caso haja disponibilidade manifesta dos parceiros para o efeito. As condições de pagamento dependem de qual o parceiro que toma a iniciativa e são fixadas na cláusula 8. A parceria esgota-se ao fim de 35 anos, a 19 de setembro de 2040, caso o município de Faro exerça o direito de compra das ações ao parceiro privado, pelo seu valor nominal (cl.<sup>a</sup> 9).

Como mencionámos anteriormente, a possibilidade de reequilíbrio económico-financeiro atua como uma salvaguarda de expectativa de rentabilidade para o parceiro privado. O caso-base determina “os pressupostos e projeções económico-financeiras que (...) representam a realidade económica e financeira prevista pelas Partes para a atividade da Empresa.” (cl.ª 3 do Acordo Parassocial). Quando a realidade se afasta destes pressupostos estabelecidos (conforme o disposto no seu Anexo I), há lugar a uma reposição do equilíbrio económico-financeiro, de modo a ajustá-los ao modelo desenvolvido no caso-base, o que, no caso da FAGAR, impõe de forma explícita, que se tenham tentado todas as formas para diminuir custos, aumentar a eficiência ou as receitas de exploração (cl.ª 4). O valor da reposição do reequilíbrio deve ser estabelecido com base no acordo e negociação entre as partes, mas, caso esta venha a falhar, a reposição é fixada tendo por referência a TIR dos acionistas privados constante do Caso-Base revisto em anexo (n.º 4 da cl.ª 4). A reposição do equilíbrio financeiro far-se-á por intermédio de alterações nos tarifários ou de outra forma acordada pelas partes (cl.ª 5), como seja a alteração do prazo da parceria ou a atribuição de uma compensação financeira direta (n.º 3 do Anexo II).

### **4.3 CONCESSÃO À ÁGUA DE CASCAIS**

#### **4.3.1 PERCURSO DA PPP**

O contrato de concessão entre a Câmara Municipal de Cascais (CMC) e a Águas de Cascais, S.A., para a atribuição do serviço de distribuição de água e de drenagem de águas residuais, foi celebrado em 2 de novembro de 2000 (Águas de Cascais 2010, 15; doravante AdC), na sequência de um concurso público internacional lançado pelo município, presidido, na altura, por José Luís Judas.<sup>223</sup> Até então da responsabilidade dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento (SMAS) do município de Cascais, a decisão de contratualização do serviço foi justificada por não se rever, naquele modelo, uma gestão de tipo empresarial, que pudesse ultrapassar as limitações estruturais dos serviços da Administração Pública, conforme aprofundaremos posteriormente (Ata de Reunião da CMC de 3 de março de 1999).

A decisão de atribuir a concessão foi tomada em 17 de maio de 2000,<sup>224</sup> com a adjudicação provisória à concorrente AdC (Ata de Reunião da CMC de 26 de julho de 2000). Na altura, o parceiro privado foi constituído por um consórcio composto pela AGS, a AQUAPOR – Serviços, S.A., a Oriente

---

<sup>223</sup> A abertura do concurso público internacional sucede a decisão de aprovação do anúncio do concurso e respetivo programa e caderno de encargos, no âmbito da reunião da Câmara Municipal de Cascais de 14 de julho de 1999 (Ata da Reunião da CMC). O concurso público viria a ser publicado no Diário da República, III Série, n.º 170/99, 3.º Suplemento, de 23 de julho de 1999.

<sup>224</sup> A Comissão de Avaliação procedeu à análise das propostas dos candidatos considerados aptos e à escolha da opção mais vantajosa para a CMC, baseando a sua decisão fundamentalmente no critério da tarifa média a cobrar, que teve uma ponderação de 70%. Entre os outros critérios considerados, os níveis de qualidade e de segurança da solução proposta (12,5%) e a solidez da estrutura financeira e contratual (10%) foram os que tiveram maior peso (conforme o concurso público publicado em Diário de República de 23 de Julho de 1999).



SGPS, S.A., a EFACEC Capital SGPS, S.A.<sup>225</sup> e a EURONOVA – Sociedade de Construções e Turismo, S.A., mas as duas últimas viriam a alienar o seu capital aos restantes acionistas, em 31 de março de 2005 (AdC 2014, 7).

Em novembro de 2009, o contrato entre as duas entidades viria a ser renegociado,<sup>226</sup> traduzindo-se no primeiro aditamento ao contrato, assinado em 31 de março de 2010<sup>227</sup> (AdC 2011, 2), o qual teve implicações no prazo da concessão, que foi prorrogado até 2030 (mais cinco anos do que o contrato inicial) (2012, 5). Com esta revisão, o contrato procurou: (1) clarificar as obrigações da concessionária, no que respeita ao sistema de águas pluviais; (2) formalizar a situação referente ao Reservatório Superior de Cascais e à Condução Superior (Terceiro Adutor), custeados pela CMC (ao abrigo do protocolo celebrado pelas duas entidades, em 31 de março de 2006); e (3) refletir as necessidades de adaptação às mudanças legais entretanto ocorridas (Ata da Reunião da CMC de 25 de janeiro de 2010). Foi também contemplado no aditamento a realização de um plano de investimentos para remodelação dos sistemas de abastecimento de água e de recolha de águas residuais, contemplando obras essenciais para a melhoria da eficiência e para a fiabilidade do serviço prestado, com montante a ascender a mais de 90 milhões de Euro, e a realizar até ao final da concessão (AdC 2012, 5; 2014, 6). Para tal, foi necessário recorrer à celebração de um contrato financeiro com o BPI e a CGD, no montante de 40,1 milhões de Euro, em regime de *project finance* (2011, 10). Por outro lado, decidiu-se adicionar ao contrato um Protocolo de Apoio às Famílias Carentes e Numerosas do Concelho, traduzido na disponibilização pela AdC de um montante de 150 mil Euro anuais em benefícios e com duração até ao final da concessão (conforme Ata da Reunião da CMC de 8 de março de 2010, confirmada por deliberação da Assembleia Municipal, em reunião de 22 de março de 2010).

A segunda revisão ao contrato de concessão dá-se dois anos mais tarde, sendo motivada pela necessidade de adaptação ao novo regime jurídico do setor, o Decreto-Lei n.º 194/2009 (vejam-se as Atas da CMC de 23 de janeiro e de 20 de fevereiro de 2012 e da Assembleia Municipal de 26 de março de 2012). A assinatura do Segundo Aditamento ao contrato, em 18 de abril de 2012, teve como consequência a revisão do caso-base, do plano de investimentos e do protocolo das famílias carenciadas (dando origem ao Caso-Base Adaptado, ao Plano de Investimento Adaptado e ao Protocolo de Famílias Carentes e Numerosas Revisto). Um último aditamento (terceiro) foi escriturado em 24 de setembro do mesmo ano, visando formalizar a transferência do terreno

---

<sup>225</sup> A EFACEF justificou publicamente a decisão, argumentando que a participação não era tida como estratégica para o desenvolvimento da atividade do Grupo ([http://www.efacec.pt/presentationLayer/efacec\\_press\\_01.aspx?tipo=4&id=141&area=2&idioma=2](http://www.efacec.pt/presentationLayer/efacec_press_01.aspx?tipo=4&id=141&area=2&idioma=2)).

<sup>226</sup> A revisão do contrato foi aprovada nas reuniões da Câmara Municipal de 25 de janeiro e de 8 de março, sendo depois confirmada na reunião da Assembleia Municipal de 22 de março de 2010.

<sup>227</sup> A decisão foi sustentada na reunião de deliberação do aditamento ao contrato, na Câmara Municipal de Cascais, a 25 de janeiro de 2010.

necessário para a construção de um reservatório superior e sua inclusão nos bens afetos à concessão (AdC 2014, 7).

#### 4.3.2 Os ATORES

O contrato de concessão do serviço de distribuição de águas e saneamento de águas residuais vincula o município de Cascais e a empresa AdC, sociedade concessionária, que possui uma estrutura acionista composta pela AQUAPOR/LUSÁGUA (42,96%), a AGS (42,96%) (que também tem uma participação na FAGAR) e a Oriente SGPS, sociedade gestora das participações da Fundação Oriente (com 14,08%).

A AGS já foi referida a propósito da sua participação na FAGAR. O Grupo AQUAPOR/LUSÁGUA<sup>228</sup> constitui igualmente uma referência, ao nível nacional, no mercado de gestão de concessões municipais e na prestação de serviços de abastecimento de água e saneamento de águas residuais, encontrando-se presente, através destas atividades, respetivamente, em 25 e 58 municípios (<http://www.AQUAPORservicos.pt/pages/1-quem-somos?locale=pt>). Pelo contrário, a Fundação Oriente, que detém uma participação de 14% no capital da sociedade, não tem como missão o setor das águas e do saneamento. É uma pessoa coletiva de direito privado, que não possui fins lucrativos e tem utilidade pública reconhecida, dedicando-se a atividades de caráter cultural, educativo, artístico, social e filantrópico vocacionadas para a promoção da relação entre Portugal e o Oriente, em especial a China (art.ºs 1 e 3 dos Estatutos da Fundação).

Tal como a FAGAR, são atores relevantes para a concessão a entidade reguladora do setor, a ERSAR, assim como a IGF ou o TC.

#### 4.3.3 OBJETO E DURAÇÃO DA PPP

De acordo com o número 1 da cláusula 9 do contrato de concessão, a AdC tem como objeto a exploração e gestão conjunta da manutenção do sistema de águas pluviais<sup>229</sup> e dos serviços municipais de captação, tratamento e distribuição de água e de recolha e rejeição de efluentes domésticos.<sup>230</sup> Integra também a construção, a reparação e a manutenção das instalações, infraestruturas e equipamentos, que compõem o sistema de abastecimento de águas e saneamento de águas residuais, e as obras contempladas no Plano de Investimentos anexo ao contrato. A atuação da

<sup>228</sup> Anteriormente detida pelo grupo Águas de Portugal, quando a sua estratégia passou pela concentração nos sistemas multimunicipais de água e saneamento, a AQUAPOR foi alienada a um consórcio detido pela ABB, Grupo Alexandre Barbosa Borges e o Grupo DST, ambos sediados em Braga.

<sup>229</sup> A referência taxativa às águas pluviais era algo ausente na primeira versão do contrato celebrado, deixando uma "zona cinzenta", dúbia de interpretação, que motivou alguns diferendos entre os parceiros. O primeiro aditamento ao contrato vem solucionar este problema, ao incluir o serviço no objeto do contrato. Foi ainda necessário clarificar a manutenção dos sistemas de águas pluviais, algo que só acontece no segundo aditamento ao contrato. A Águas de Cascais fica com a responsabilidade pela manutenção dos mesmos, conforme o Programa de Exploração constante na cláusula 42 e no Anexo XI, dando origem a uma remuneração de 220 mil Euro trimestrais, a pagar pela concedente, nos termos da cláusula 41-A.

<sup>230</sup> A concessionária possui a exclusividade do direito de gestão e exploração destes serviços no âmbito territorial que serve (cl.º 12), o qual corresponde aos limites do Município de Cascais (cl.º 13).

empresa desenvolve-se em torno de mais de 1.300 km de condutas, 25 reservatórios, mais de 20 estações elevatórias, 750 km de extensão de coletores gravíticos e fontes de captação própria, como seja a albufeira do Rio da Mula (AdC 2014, 7). O âmbito dos trabalhos contemplados no objeto do contrato é discriminado na cláusula 33, incluindo a prestação dos serviços em causa, a operação dos equipamentos e infraestruturas, a realização de trabalhos de manutenção, o controlo da qualidade da água e da prestação dos serviços, a prestação de informação ao concedente e aos municípios, entre outras.

A AdC iniciou a sua atividade em Janeiro de 2001, tendo o contrato de concessão sido celebrado com uma vigência de 25 anos. Mais tarde, em virtude da primeira renegociação do contrato, o seu prazo foi prorrogado, estendendo-se por mais cinco anos, conforme a cláusula 14; na prática, o contrato ficará em vigor até 2030.

#### 4.3.4 DEFINIÇÃO DOS PRINCIPAIS ELEMENTOS CONTRATUAIS

O contrato de concessão entre o município de Cascais e a AdC foi celebrado no final do ano de 2000, tendo já sido alvo, conforme referimos, de três aditamentos. No primeiro destes aditamentos, datado de 2010, houve uma revisão mais ampla do contrato, com alteração da maioria das cláusulas, ainda que algumas tenham sido apenas revistas de forma pouco substantiva. Os segundo e terceiro aditamentos, de 2012, limitaram-se à modificação de alguns aspetos mais pontuais, face à necessidade de adaptação legal (ao Decreto-Lei n.º 194/2009) ou de devida formalização (integração de lote de terreno na concessão). A caracterização dos elementos formais da relação, que apresentamos, reporta à última versão do contrato, incorporando, deste modo, as alterações introduzidas pelos Aditamentos. Ainda assim, sempre que relevante, em termos da nossa análise, faremos menção às versões anteriores ao mesmo, de modo a proceder à sua comparação e a perceber a evolução da relação contratual.

O contrato de concessão do serviço de água e saneamento do município de Cascais incorpora, para além do seu corpo com as cláusulas que vinculam as partes, um conjunto relevante de anexos, onde se incluem e merecem destaque o Contrato de Financiamento, o Plano de Investimentos (entretanto adaptado), o Caso-Base (também modificado com a revisão do contrato), o Tarifário, os bens integrantes na concessão, o Protocolo das Famílias Carenciadas (revisto) e outros contratos satélite (referentes a construção, arrendamento, entre outros).

##### 4.3.4.1 *Modelo de financiamento*

No âmbito do contrato de concessão celebrado, a Águas de Cascais é responsável pelo financiamento de todas as atividades referentes à mesma, dispondo para o efeito de capitais próprios e

alheios e das receitas obtidas com a cobrança de taxas e tarifas pela prestação dos seus serviços, constantes do tarifário aprovado (conforme decorre das cláusulas 60, 63 e 64 do contrato de concessão). A concessionária não pode, desta forma, cobrar outros valores que não constem dos explicitamente referidos no contrato, podendo, no entanto, cobrar taxas ou tarifas em nome do concedente (n.º 3, cl.ª 64).

Para cada um dos tipos de tarifa previstos no contrato, existem cláusulas que especificam o seu valor e a fórmula de cobrança, designadamente por: (1) venda da água (cl.ª 65); (2) disponibilidade (cl.ª 66); construção de ramal (cl.ª 67); prestação de serviços (cl.ª 68); ligação à rede (cl.ª 69); e saneamento – tarifa variável (cl.ª 70) e fixa (cl.ª 66). A revisão do tarifário<sup>231</sup> deve ser feita anualmente com base na fórmula de cálculo constante da cláusula 71 e aprovada pelo concedente (o qual fica encarregue de a enviar para parecer pela ERSAR, de acordo com a lei em vigor). Com a alteração do contrato de concessão (Primeiro e Segundo Aditamentos), esta fórmula foi modificada de forma substantiva, integrando outros componentes (preços das tarifas da EPAL e da SANEST e índice de preços ao consumidor), e espelhando uma procura pela simplificação da forma de cálculo.

Pela atribuição da concessão a um privado, o município de Cascais tem direito a uma retribuição anual no montante de 1.886.889,16 Euro, sujeita a atualizações anuais com base na inflação (cl.ª 73), e ao pagamento de mora e multa, em caso de atraso de disponibilização desta verba pela concessionária (cl.ª 74). Por outro lado, a manutenção do sistema de águas pluviais dá lugar a um pagamento trimestral pelo concedente à AdC, no montante de 220 mil Euro (trimestrais) (cl.ª 41-A). A CMC detém também um valor de comparticipação do Plano de Investimentos, num montante global de 17.445.700 Euro, a repartir anualmente, na proporção dos investimentos (n.º 5 da cl.ª 46), e é responsável pelo pagamento das obras de construção do Terceiro Adutor e do Reservatório Superior (cl.ª 45) que vão integrar a concessão.

#### *4.3.4.2 Matriz de distribuição de riscos e de partilha de benefícios*

De forma geral, a AdC assume todos os riscos pela concessão, exceto nas situações de assunção do parceiro público, as quais são devidamente identificadas no contrato (cl.ª 91). Existem também alguns riscos que são partilhados entre os parceiros, como o risco de procura ou das taxas de juro, conforme iremos desenvolver seguidamente.

A concessionária enquanto responsável pela prestação do serviço, assume o risco pelas atividades desenvolvidas, sendo-lhe cometidos os riscos relacionados com o projeto e a construção de obras, a operação e a manutenção dos sistemas. São da sua responsabilidade a boa execução do

---

<sup>231</sup> O contrato prevê a possibilidade de modificação da fórmula de cálculo da revisão do tarifário, nos termos da cláusula 72, isto é, decorridos cinco anos da assinatura do contrato (ou por uma variação superior a 25% dos índices constantes na fórmula, desde essa mesma data).

Plano de Investimentos<sup>232</sup> e a correta gestão e exploração da concessão (cl.<sup>a</sup> 6), respondendo por todos os danos causados no exercício destas funções, pela culpa ou pelo risco (cl.<sup>a</sup> 7). À concessionária cabe assegurar a prestação dos serviços contratados em condições de qualidade (cl.<sup>a</sup> 36), quantidade (cl.<sup>a</sup> 38) e regularidade (cl.<sup>a</sup> 39), podendo, no último caso e em situações injustificadas e graves ou reiteradas, ser alvo de sanção do concedente ou mesmo de rescisão do contrato (cl.<sup>a</sup> 39). Por outro lado, deve garantir, nos termos do Caso-Base e do PI, a realização de todos os trabalhos de manutenção (cl.<sup>a</sup> 41) e renovação (cl.<sup>a</sup> 42), assumindo os custos dos mesmos, exceto com relação aos sistemas prediais, da responsabilidade dos respetivos proprietários (cl.<sup>a</sup> 41).

De acordo com o contrato de construção anexo ao de concessão, a concessionária é responsável pelas obras de construção, incluindo a sua conceção e projeto, suportando todos os seus custos (exceto o Terceiro Adutor e do Reservatório Superior, já mencionados, construídos por si, mas pagos inteiramente pelo parceiro público) (cl.<sup>a</sup> 45). A AdC é responsável pelos projetos de execução das obras realizadas, ainda que elaboradas por terceiros por si contratados,<sup>233</sup> assumindo o risco por eventuais defeitos e deficiências nas mesmas (cl.<sup>a</sup> 53). Como tal, cabe-lhe fazer o acompanhamento e a fiscalização de todas as obras realizadas, não podendo alegar estas falhas para se escusar das obrigações contratuais da concessão (n.ºs 1 e 2 da cl.<sup>a</sup> 55, cl.<sup>a</sup> 81 e n.º 5 da cl.<sup>a</sup> 82). O parceiro privado assume também a generalidade dos riscos financeiros, como sejam os referentes ao créditos obtidos, ainda que o risco da taxa de juro seja repartido, podendo a sua variação numa proporção de 20%, para mais ou para menos, suscitar o pedido de REF (cl.<sup>a</sup> 93, n.º1, alínea f)).

O risco associado à procura é partilhado entre os parceiros. Deste modo, o reequilíbrio económico-financeiro da parceria pode ser solicitado, quando os caudais totais anuais de água de abastecimento se afastem do constante do Caso-Base da concessão, numa proporção de 10% para mais ou para menos.<sup>234</sup> De forma análoga, a ampliação ou redução dos serviços também pode desencadear o mecanismo (alíneas a) e b) do n.º 1 da cl.<sup>a</sup> 93). Ainda assim, pertence à esfera do parceiro público, o risco decorrente da alteração dos preços (tarifário) fixada por si, em termos diferentes dos constantes no contrato. A concessionária pode ainda suscitar o processo de REF como consequência de problemas de fornecimento (interrupção ou falta de abastecimento) de água da EPAL,

---

<sup>232</sup> De acordo com a cláusula 46, o PI (revisto com o Segundo Aditamento), constante em anexo ao contrato, limita a responsabilidade da concessionária ao nível da execução das obras, com base nos montantes globais e anuais a realizar. Deste modo, se as obras a realizar num ano, de acordo com o PI, ultrapassarem o valor nele previsto, a concessionária não fica obrigada à sua realização integral, devendo a CMC decidir quais as obras prioritárias e as que devem transitar para o ano seguinte. Por outro lado, se o inverso acontecer, caber-lhe-á decidir quais as obras a antecipar. Por razões de interesse público, a CMC pode solicitar à AdC para alterar as obras planeadas para esse mesmo ano, desde que tal não implique um acréscimo dos investimentos a realizar (cl.<sup>a</sup> 46-A). Caso o valor seja superior, por não ser possível a substituição de obras e como resultado de uma imposição do concedente ou da legislação em vigor (riscos de modificação unilateral e legal), tal dará origem à reposição do equilíbrio financeiro, tendo por suporte o caso-base (alínea c) do n.º 1 da cl.<sup>a</sup> 93).

<sup>233</sup> A possibilidade de subcontratação é prevista na cláusula 82 do contrato. O concedente pode aceder a estas obras para fiscalização (cl.<sup>a</sup> 84), solicitar a alteração do subcontratado, quando justificadamente se observem casos de incompetência ou negligência do mesmo (cl.<sup>a</sup> 83) e até mesmo substituir-se à concessionária, nos contratos por ela celebrados, conforme disposto na cláusula 84.

<sup>234</sup> De salientar que a redação supracitada decorreu da renegociação da PPP, já que, no contrato inicial, o regime previa a reposição com variação nos caudais de 10% para mais ou 20% para menos, o que significava que a proporção de risco assumida pelos parceiros era diferente.

quando por motivos imputáveis a esta última (alínea g) do n.º 1 da cl.ª 93) (o que significa que existe partilha de riscos de exploração). O concedente assume também o risco por eventuais atrasos ou deficiências na consignação dos bens afetos à concessão, isentando a responsabilidade da concessionária por atrasos ou deficiências daqui decorrentes (conforme cl.ª 31).

Os riscos político (modificação unilateral do contrato), legal, fiscal e de força maior pertencem, no caso particular, à esfera do parceiro público, o município de Cascais. Deste modo, a alteração significativa da legislação em vigor, com implicações para a prestação do serviço pela concessionária, pode suscitar o pedido de REF. Quando novas taxas e impostos dão origem ao aumento dos custos do parceiro privado, o mesmo pode acontecer, tal como por modificação unilateral pelo concedente ou decorrente de imposições da entidade reguladora que conduzam à perda de receitas ou ao aumento de custos da concessionária (alíneas d), e) e h) do n.º 1 da cl.ª 93). Definidos como qualquer evento, ocorrência, facto ou situação imprevisível e inevitável, em as partes não contribuíram, de qualquer forma, e não conseguiram evitar, os casos de força maior exoneram da responsabilidade os parceiros pelas situações de mora e incumprimento do contrato, que decorram em virtude das mesmas. Ainda assim, a AdC tem direito à reposição do reequilíbrio económico-financeiro, na medida em que as situações de força maior incorram em prejuízos não seguráveis ou na proporção em que os mesmos ultrapassem as indemnizações das situações seguráveis. O contrato pode ainda ser resolvido se a concessionária ficar impossibilitada de cumprir o contrato, como decorrência do caso de força maior (cl.ª 98).

#### *4.3.4.3 Mecanismos de salvaguarda*

No âmbito da relação contratual, são acometidos aos parceiros diversos mecanismos que visam salvaguardar as respetivas posições no contrato, ao contemplar formas de resolução dos conflitos, de monitorização e acompanhamento, de sanção por incumprimento ou as condições para saída da concessão. Deste modo, para a resolução de conflitos entre os parceiros, o contrato de concessão com a AdC estabelece a existência de uma Comissão Paritária, composta por três membros, sendo os dois primeiros nomeados, um por cada parte, e o terceiro escolhido de comum acordo por estes. Esta Comissão pode socorrer-se dos meios necessários para proceder a uma decisão, incluindo a contratação de peritos e consultores. Das suas decisões cabe recurso para o tribunal de comarca da área geográfica (cl.ª 107). Esta Comissão Paritária pode ser acionada, por exemplo, quando as partes não chegam a um acordo quanto ao montante do REF a efetuar (n.º 9 da cl.ª 93).

O parceiro público possui diversas formas de salvaguarda no âmbito da relação contratual. Este possui a garantia que a AdC não poder, por qualquer via, ceder, alienar ou transmitir a terceiro a

concessão do serviço (cl.<sup>a</sup> 8). Qualquer alteração ao contrato da empresa (o qual consta como anexo do contrato de concessão), assim como a alteração das posições relativas dos acionistas na sociedade concessionária), carecem de autorização prévia do município de Cascais, ainda que esta se considere tacitamente conferida, caso este não se pronuncie no prazo de 60 dias (cl.<sup>a</sup> 17). Da mesma forma, a revisão do tarifário a aplicar requer a aprovação do parceiro público, ainda que o mesmo tenha que solicitar à ERSAR que se pronuncie (cl.<sup>a</sup> 71). O âmbito do contrato de concessão pode ser sempre modificado pelo concedente, incluindo ou excluindo atividades e obras nele contempladas, devendo para tal o mesmo comunicá-lo à concessionária. Ainda assim, esta modificação implica a reposição do equilíbrio económico-financeiro (cl.<sup>a</sup> 10), dado que se trata do risco de modificação unilateral atribuído ao parceiro público, nos termos do contrato de concessão. O município de Cascais também goza das garantias da existência de seguros e de caução por parte da concessionária (vejam-se as cl.<sup>as</sup> 94, 95, 96 e 97).

Com a celebração do contrato de concessão, foram registados os bens que ficaram afetos à concessão,<sup>235</sup> incluindo infraestruturas, instalações, equipamentos, máquinas e aparelhos, entre outros, conforme disposto na cláusula 23, e os quais não podem, regra geral, ser alienados, cedidos ou transmitidos, de alguma forma, sem autorização do parceiro público (conforme a cláusula 26 e salvo a exceção nela prevista). Todos os custos inerentes a bens que a concessionária venha a adquirir a partir daí,<sup>236</sup> devem ser-lhe imputados, com a exceção do Terceiro Adutor e o Reservatório Superior, que já mencionámos (cl.<sup>a</sup> 24). Com a cessação do contrato de concessão, o parceiro público possui a garantia que os bens afetos à mesma, cuja propriedade foi atribuída à concessionária durante a vigência do contrato, lhe serão restituídos em boas condições de funcionamento e sem encargos (cl.<sup>as</sup> 28 e 106).

A CMC possui diversas faculdades de fiscalização sobre as atividades da concessionária, como sejam as de controlo da qualidade (cl.<sup>a</sup> 36) e o acompanhamento e fiscalização de todas as obras realizadas (n.º 3 da cl.<sup>a</sup> 55), incluindo a execução anual do Plano de Investimentos (cl.<sup>a</sup> 86). A concedente pode, no âmbito deste exercício, emitir pareceres, recomendações, instruções e diretivas que a AdC deve observar (n.º 2 da cl.<sup>a</sup> 85), sendo as mesmas vinculativas, ainda que esta se possa opor e interpor recurso para a Comissão Paritária, se as considerar prejudiciais à boa prossecução do objeto da concessão (cl.<sup>a</sup> 90). A fiscalização pode fazer-se através da consulta de documentos solicitados à concessionária (incluindo o relatório anual da atividade desenvolvida (cl.<sup>a</sup> 87) e todos os

---

<sup>235</sup> À data de constituição da concessão, transitaram para a concessionária os bens consumíveis e substituíveis, o equipamento básico de transporte e administrativo e as ferramentas e utensílios, que estavam na posse do SMAS, dando origem a um pagamento a realizar pela mesma à CMC (cl.<sup>a</sup> 27). De igual forma, as instalações do SMAS, que funcionavam como oficinas e armazém, foram arrendadas por um preço à AdC e por um período anual e renovável, conforme a cláusula 40.

<sup>236</sup> De acordo com a cláusula 25, incluem-se também os custos com a aquisição de terrenos referentes ao Plano de Investimentos, os quais serão de propriedade da concessionária durante o contrato, mas transmitidos, sem encargos, para o concedente, após o seu término.

seus documentos de gestão e contabilísticos (cl.<sup>a</sup> 88)) e através de visitas aos locais de trabalho (conforme o número 3 da cláusula 85). A Câmara de Cascais pode ainda, por sua iniciativa, realizar ações de fiscalização específicas, sobre infraestruturas, equipamentos e bens da concessão e/ou a qualidade da água distribuída, das águas residuais e pluviais, conforme constante da cláusula 89.

Embora não existam referências explícitas aos níveis de desempenho a cumprir pela AdC, a mesma pode ser sujeita a sanções motivadas por incumprimento nas suas obrigações, quer de prestação dos serviços (cl.<sup>a</sup> 39), quer ao nível das ações de manutenção de que é responsável (cl.<sup>a</sup> 43, n.º 1). O parceiro público pode aplicar sanções à entidade concessionária, por incumprimento das suas obrigações contratuais, independentemente de outras que lhe sejam aplicadas pelas autoridades competentes (cl.<sup>a</sup> 99, n.º 1). Estas podem variar entre um valor de 1000 e 100.000 Euro, podendo decorrer dos factos enumerados na cláusula 100, como sejam: (a) o incumprimento no abastecimento de água, na drenagem de águas residuais e na manutenção do sistema de águas pluviais (interrupção no abastecimento, descargas indevidas, inobservância do nível de qualidade); (b) os atrasos ou defeitos na execução do Plano de Investimentos; ou (c) a desobediência às instruções e diretivas da concedente. A determinação do valor da sanção a aplicar decorre de uma avaliação do nível de gravidade da situação e da eventualidade de prática reiterada pelo parceiro privado, devendo ser fundada num princípio de proporcionalidade (cl.<sup>a</sup> 99, n.º 3). O município de Cascais pode até substituir-se à concessionária, quando as ações de manutenção são urgentes e a última não as realiza num tempo razoável, sendo-lhe os encargos acometidos em quintuplo, para além de outras sanções contratuais que se possam aplicar (n.ºs 2 e 3 da cl.<sup>a</sup> 43).

Outros mecanismos de salvaguarda acometidos ao parceiro público viabilizam a retirada da prestação do serviço à concessionária. Deste modo, para além da extinção da concessão, que decorre da caducidade do contrato ao fim do prazo de duração do mesmo (cl.<sup>a</sup> 102), podem ser acionados outros mecanismos, como sejam o sequestro, o resgate ou a cessação antecipada por incumprimento. A cessação da concessão dá origem à transferência de todas as relações jurídicas que a concessionária mantinha, podendo o concedente recusar a continuidade das mesmas, com exceção das relações laborais (cl.<sup>a</sup> 102).

O sequestro é usado para situações de iminente cessação ou de interrupção na prestação do serviço ou quando a mesma é feita com graves deficiências. Neste caso, após notificação à concessionária para repor o cumprimento das obrigações contratuais e, caso se verifique incapacidade da mesma, o concedente chama a si a prestação do exercício das suas atividades, por um prazo máximo de seis meses (a primeira versão do contrato não aludia, porém, a qualquer prazo), procedendo à normalização da situação (n.ºs 1, 2 e 5 da cl.<sup>a</sup> 101). A AdC deverá reassumir a sua posição, logo que cessem os motivos que originaram o sequestro, mas caso não reúna as condições



para a garantia de um normal funcionamento, ao fim do tempo concedido para o efeito, o concedente pode pedir a rescisão do contrato unilateralmente (n.ºs 9 e 10).

O pedido de rescisão faz-se com base na existência de violação grave por parte da concessionária (não sanada ou não possível de sanar). Incluem-se aqui os atos e omissões imputáveis ao parceiro privado, com gravidade para o cumprimento do objeto do contrato, sejam: (a) na prestação do serviço; (b) na realização do Plano de Investimentos; (c) no exercício de atividades não autorizadas; (d) em situações de abandono da concessão, de falência da concessionária ou de transmissão da mesma ou das ações detidas no capital social, sem autorização do concedente; (e) a desobediência reiterada das instruções do parceiro público; ou (f) a falta da prestação ou reposição da caução. O concedente deve notificar a concessionária das situações de incumprimento e exigir que as mesmas sejam supridas. Caso tal não se verifique, poderá então rescindir o contrato de concessão, sendo-lhe ainda assim devido o pagamento de uma indemnização (cl.ª 104).

O resgate da concessão pode ser solicitado por razões de interesse público, desde que tenham decorrido, pelo menos, seis anos sobre o início da mesma (n.º 1 da cl.ª 103). O parceiro público deve notificar o privado da sua decisão com um ano de antecedência, passando a assumir todos os direitos e obrigações do contrato, exceto as que estejam em incumprimento. Nesta situação, é também devido um pagamento de compensação ao parceiro privado, por cada ano que falte até ao final da sua duração, calculado conforme o disposto na cláusula 103.

O caso-base associado ao contrato de concessão constitui o mecanismo fundamental de salvaguarda do parceiro privado. Deste modo, refletindo um conjunto de projeções que sustentam a expectativa económica e financeira do negócio, é com base no mesmo que se calcula a reposição do equilíbrio económico-financeiro da PPP, podendo ser acionado num conjunto de situações que referiremos seguidamente. Quando há lugar à reposição deste equilíbrio, a mesma deve ser refletida no caso-base, o qual deverá ser alterado em conformidade. Esta é, aliás, a única situação em que a equação pode ser modificada (cl.ª 92). A reposição do equilíbrio económico-financeiro decorre das situações previstas do contrato, de forma geral, face aos riscos que são assumidos por cada parceiro, que já mencionámos anteriormente (conforme cl.ª 93, n.º 1). Deste modo, pode ser solicitada por qualquer uma das partes contratantes (n.º 2), desde que as situações que estiveram na sua origem, de forma isolada ou cumulativa, sejam suscetíveis de gerar uma alteração superior a 0,01 no rácio de cobertura anual do serviço da dívida ou no rácio de cobertura da vida do empréstimo ou uma variação de mais de 1% da TIR, todos constantes do Caso-Base (n.º 4). A REF pode ser feita com base numa alteração de tarifário, a atribuição de uma compensação direta ao outro parceiro, a alteração sobre a retribuição anual devida pela concessionária ao concedente, a modificação do prazo da concessão ou

uma combinação entre estes meios (n.º5), exceto nas situações referidas no número seguinte (n.º 6), que adequa o contrato à lei de enquadramento do setor (o Decreto-Lei n.º 194/2009).

Como a concessão é tida de utilidade pública, o parceiro privado pode fazer uso do domínio público a título gratuito, requerer a expropriação por utilidade pública, constituir servidões e zonas de proteção e aceder a propriedades privadas (cl.ª 22). Da mesma forma que, ao município de Cascais, assiste o direito de pedir a rescisão da concessão, em caso de incumprimento grave do parceiro privado, também a AdC pode, nos termos da cláusula 105, pedir a cessação do contrato. Neste caso, a concessionária deve dar um prazo razoável e adequado para que o concedente possa repor as suas obrigações e, caso tal não aconteça, pode rescindir, possuindo o direito ao pagamento de uma indemnização e à restituição da caução.

#### **4.4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DOS CASOS COMPARADOS**

##### **4.4.1 MOTIVAÇÕES PARA A CONSTITUIÇÃO DAS PPP**

Nesta secção, debruçamo-nos sobre as principais motivações que levaram à constituição das PPP estudadas. Exposto o racional que pode estar subjacente à escolha desta alternativa de provisão, iremos aludir aos factos que estiveram na base da decisão dos municípios de Cascais e Faro e às potenciais razões dos parceiros privados para aderir às mesmas.

A escolha por uma modalidade de PPP, seja no setor em análise ou outro, deve decorrer da comprovação da existência de um melhor *value for money* para o parceiro público. No caso das PPP analisadas, porém, não existiu qualquer estudo técnico económico-financeiro que demonstrasse que as soluções escolhidas – gestão delegada e concessionada – fossem preferíveis à alternativa pública, no caso concreto, a prestação dos serviços pelos Serviços Municipalizados dos concelhos em questão. Pelo contrário, a decisão foi fundada em pressupostos sobre gestão pública e privada e/ou carências de financiamento, conforme desenvolvemos seguidamente. Deste modo, de acordo o vogal do Conselho Diretivo da ERSAR, Carlos Lopes Pereira, em entrevista, num setor em que a exigência, quer de qualidade pelos cidadãos, quer de reporte de informação e cumprimento da regulação, é crescente, “a opção por este tipo de contratos tem por trás uma racionalidade que é justificada por uma procura de uma especialização técnica, que se entende que uma entidade especificamente criada ou dedicada àquela atividade possa ter ou, muitas vezes, o acesso a capital que os municípios, por razões várias, sentem que já não têm”.

Como se constata, entre os argumentos para se proceder à abertura dos serviços públicos à iniciativa dos privados, estão, geralmente, a experiência e a perícia técnica dos mesmos. Pedro Perdigão, Diretor da Águas de Cascais, refere a propósito o que domina as características dos

acionistas privados: “detêm, no mesmo setor, um conjunto importante de outras concessionárias, o que permite a partilha de experiências, sinergias e efeitos de escala que, de outra forma, não seriam possíveis. Da integração naqueles grupos económicos, para além do acesso facilitado a várias competências de maior qualificação resultam, por exemplo, ganhos evidentes ao nível das compras”. Refere ainda que as concessões tornam-se numa “forma eficiente de financiar os projetos de investimento e modernização das redes e sistemas, sem onerar as entidades públicas que concessionam os serviços”.

No município de Cascais, a atribuição do serviço de água e saneamento em regime de concessão foi justificada com base no desempenho da prestação do serviço pelos Serviços Municipalizados, considerada pouco eficiente, e que se estava a refletir no aumento dos preços e na ausência da realização dos investimentos necessários em infraestruturas. Considerou-se o modelo em questão não permitia uma gestão empresarial, pelo que sofria dos constrangimentos existentes na Administração Pública, com respeito ao pessoal (recrutamento e seleção, regime salarial) e na aquisição de bens e serviços, contratação de empreitadas e pedidos de crédito para financiamento. Tendo como referência a obra J. Poças Martins,<sup>237</sup> *Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Saneamento*, e vendo na constituição de uma empresa municipal uma opção pouco desejável, o executivo camarário encarou a abertura ao setor privado, através da concessão, uma forma de “ultrapassar as dificuldades enunciadas, acautelando o interesse público das atividades, o controlo dos custos, a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos munícipes e a valorização do património afeto à atividade”, trazendo, por isso, diversas vantagens financeiras, operacionais, de gestão e políticas (Ata de Reunião da CMC de 3 de março de 1999).

No caso do município de Faro, o que terá motivado a decisão de constituir uma empresa municipal de capitais maioritariamente públicos, terá sido, fundamentalmente, a necessidade de proceder a um conjunto de investimentos em infraestrutura, para os quais a CMF não tinha capacidade financeira, a que se aliou uma procura pela manutenção do controlo da prestação do serviço pelo município. É esta a crença de Macário Correia, o ex-Presidente da CMF, que, não querendo pronunciar-se muito sobre “factos em que não foi protagonista”, refere que a constituição da FAGAR decorreu no “pressuposto de que era necessário realizar um conjunto de trabalhos de infraestruturas públicas nas redes de água e saneamento do município de Faro, que o dinheiro público é escasso, e, portanto, vai-se à procura de um parceiro privado que introduza capital num modelo, por forma a reforçar a própria capacidade de intervenção da própria Câmara nas infraestruturas que eram precisas fazer”. Carla Magalhães, ex-Presidente do Conselho de Administração da FAGAR, reforça esta mesma

---

<sup>237</sup> Ex-Secretário de Estado do Ambiente, ex-gestor da EPAL e da Águas de Portugal e Professor da Faculdade de Engenharia do Porto, é tido como grande especialista na matéria da água em Portugal.

necessidade, referindo que o município “não correspondia às taxas de cobertura nem de água, nem de saneamento; os resíduos também não tinham. Tirando o núcleo urbano da cidade e das freguesias, em outras zonas envolventes não havia rede municipal. Portanto, havia necessidade de uma série de investimentos no valor de 20 milhões. (...) O município não tinha esse investimento, não tinha como ir à banca para contrair empréstimos e, portanto, uma parceria. Na altura, estavam a ser constituídas parcerias e foi quando houve a possibilidade que podia ser uma forma de conseguir atingir os níveis de atendimento sem onerar o município”.

Analisadas as principais motivações que estiveram na origem das parcerias estudadas, pelo lado do setor público, importa agora tentar perceber quais as razões que poderão persistir nos privados. Como se depreende facilmente, estas parcerias constituem uma fonte de garantia de negócio, por um longo-prazo, para os parceiros privados, de forma geral, as grandes empresas a atuar no setor de atividade. Como refere Pedro Perdigão, em entrevista, o consórcio candidato procurou “constituir um conjunto de competências nas áreas que se apresentavam, à partida, com os maiores desafios”. Deste modo, a AGS é uma empresa integrante do grupo Somague, um grupo económico que se lançou na área da construção (embora, hoje, integre a vertente ambiente, com a AGS e a Hidurbe). A existência de um Plano de Investimentos, com infraestruturas a construir e a manter, poderá ter sido aqui o móbil, dado que se trata da sua área de *expertise*, conforme refere o Coordenador da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização (CAF) da concessão da AdC, António Sequeira. Da mesma forma, recorda a ligação, ao tempo da constituição da concessão, da AQUAPOR ao Grupo Águas de Portugal, e o facto de ser a EPAL o grande fornecedor de água ao concelho. Fora desta lógica parece estar a Fundação Oriente, que detém a participação menor na AdC. António Sequeira explica que, neste caso, se tratou meramente de um investimento do qual se procurava um bom retorno financeiro, ainda que o mesmo possa ter saído logrado, nos primeiros anos da concessão.

#### 4.4.2 DESENHO INSTITUCIONAL: MODELO E ATRIBUTOS DA RELAÇÃO ENTRE OS PARCEIROS

A literatura atribui características bastante distintas às PPP de tipo contratual e colaborativo. Os nossos casos de estudo do setor das águas configuram exemplos de PPP dos dois modelos identificados, pelo que importa, nesta secção do trabalho, perceber se correspondem aos atributos que lhe são conferidos pela teoria. O caso da AdC constitui um exemplo de uma parceria contratual, assente num contrato de concessão, pelo que será de esperar encontrar na mesma uma relação entre os parceiros de cariz essencialmente formal, regulada pelas normas constantes do contrato, com fraca frequência de interações e sustentada num modelo de clara delimitação das responsabilidades, dos riscos e dos benefícios de cada parceiro. Já o caso da FAGAR configura uma parceria institucional, de cariz coorganizacional, definidas pela literatura como relações marcadas por uma maior interação entre

os parceiros e a ampla partilha de tomada de decisão, de recursos, de responsabilidades e de riscos entre eles. Neste sentido, os acordos formais deverão revestir-se de um menor significado, restringindo-se aos elementos tidos como essenciais na relação e sendo complementados por regras informais de interação.

Na realidade, a AdC espelha bem os traços da literatura para as PPP contratuais. A relação é regulada essencialmente pelo contrato de concessão, que constitui a referência fundamental pela qual os parceiros se regem para determinar as obrigações e direitos de cada um, sendo bem marcada a tendência para formalizar todos os novos elementos acordados e resultantes da necessidade de proceder a adaptações, contemplar novas realidades ou clarificar elementos na relação. Tal é visível, por exemplo, no estabelecimento do Protocolo para a construção do Reservatório Superior e do Terceiro Adutor, em 2006, e do Protocolo das Famílias Carenciadas e Numerosas, que vieram a ser depois integrados em aditamento ao contrato de concessão, ou na necessidade de clarificar o contrato com respeito à questão dos pluviais. De acordo com Pedro Perdígão, em entrevista, o contrato é um instrumento visto como adequado, bem construído, no geral, dado que “não estão identificadas áreas de omissões com relevo ou impacto na execução” do mesmo, possibilitando exigência e rigor no seu cumprimento. Desta forma, mesmo tratando-se de uma relação típica de principal-agente, sujeita aos problemas potenciais que daí podem advir, face à existência de interesses divergentes entre os parceiros, o facto é que o contrato contribui para a boa delimitação dos papéis atribuídos a cada um, com identificação dos riscos e dos benefícios que devem ser esperados, traduzindo-se num passo importante na construção de uma boa relação entre eles.

A realidade evidenciada pelo nosso estudo de caso da FAGAR contrasta contudo com os ensinamentos da teoria. No exemplo dado pela empresa de águas do município de Faro, encontrámos uma componente formal significativa, consubstanciada em diversos documentos formais como os Estatutos, o Acordo Parassocial e o Acordo Financeiro, que alicerçam a relação entre os parceiros, de forma fundamental, como nos transmite Macário Correia. No entanto, se os Estatutos e o Acordo Parassocial são claros, para Carla Magalhães, o mesmo não acontece com o Acordo Financeiro, com diversos erros que foram identificados e onde reside parte do problema de relacionamento atual dos parceiros, como veremos. A relação entre os parceiros é definida, por Carla Magalhães, como essencialmente “institucional”, querendo significar distanciada, “não próxima” e resumida à participação nos órgãos de gestão da empresa. Assim, os sócios privados estão representados na Assembleia Geral, que se reúne apenas, de forma ordinária, duas vezes por ano, sendo a interação mais próxima estabelecida com o representante nomeado pelos mesmos no Conselho de Administração. Fora isso, o contato direto é parco. A participação na gestão e na vida da empresa é resumida às diretrizes que emanam da Assembleia Geral, onde os sócios privados são minoritários. Segundo Carla Magalhães,

há o reporte da informação que é solicitada, mas fraco envolvimento: “ O que sinto na AGS e porque vejo outras situações, é que as concessionárias têm uma outra forma de atuação, têm uma atuação direta e aí, sim, têm que se envolver. Aqui, como é uma gestão por maioria, eles acabam por interceder muito pouco, quer dizer naquilo que entendem como importante, nos investimentos e na rentabilidade dos capitais e pouco mais.” Portanto, será discutível até que ponto a sua orientação visa o contributo para o bom desempenho da empresa ou para apenas assegurar o seu retorno financeiro, conforme veremos.

Na AdC, a essência contratual da relação não invalida o reconhecimento da necessidade de uma boa e próxima relação entre os parceiros, vista como fundamental para a superação dos obstáculos e a garantia de sucesso da concessão. Assim, como refere António Sequeira da CAF, apesar de bem conseguido, “é impossível um contrato prever tudo. Às vezes, acontecem coisas inesperadas e até muito importantes e aqui a importância do bom relacionamento entre as pessoas para rever o contrato. (...) É tudo uma questão de bom senso. (...) É melhor renegociar um contrato do que quebrá-lo.” Assim, “Chegou-se à conclusão que é melhor as pessoas entenderem-se bem e levar as coisas adiante do que começar a abrir guerras com os outros. Pode-se levar uma vida inteira a brigar; acaba por parar tudo porque depois vão para tribunal e não vão a lugar nenhum”. A interação entre os parceiros tem sido mediada pela CAF, sendo classificada de “excelente”, contribuindo para o acolhimento das sugestões e a conciliação dos interesses de parte a parte, promovendo a melhoria da qualidade da Concessão. Trata-se de “relação formal colaborativa, marcada por uma execução exigente da gestão do contrato de concessão, tendo em conta os interesses do concelho de Cascais”, no plano institucional, a qual é complementada, ao nível operacional, com uma “coordenação frequente entre serviços, para coordenar ações e mitigar eventuais impactos decorrentes de intervenções, obras, ou outros aspetos da atividade diária” (Pedro Perdigão). Em suma, a relação formal é complementada por uma interação frequente e de cariz informal, formalizada, posteriormente, quando necessário.

A CAF constitui, deste modo, uma forma de promoção da *accountability* e de mediação entre parceiros fundamental. Criada com a concessão da AdC, em 2000, precedendo a aprovação do Decreto-Lei n.º 194/2009, que impõe a obrigação de criação de uma Comissão de Acompanhamento (CA), manteve a sua estrutura, funções e modelo de funcionamento originais, pois, conforme refere António Sequeira, “Continuámos com este modelo de CAF porque o concedente e a concessionária estão satisfeitos com este modelo. Estamos a cumprir com as funções dadas à Comissão pelo Decreto-Lei, mas não o modelo de constituição. Todas as pessoas que aqui trabalham foram nomeadas pela Câmara e aceites pela concessionária”. Deste modo, define-se como uma estrutura independente que não pertence à CMC, tal como prevê a lei, mas que, ao contrário da mesma, não possui membros nomeados pelo privado. António Sequeira entende o que modelo presente da CAF vai para além das

funções acometidas à CA prevista na legislação. Coloca, desde modo, a tónica no “F” de fiscalização, mas “não uma fiscalização técnica, porque não temos os técnicos”.<sup>238</sup> Assim, perante a apresentação de projetos de obra pela concessionária, a CAF solicita parecer externo à Universidade Nova. Já o acompanhamento das obras é realizado por técnicos da CMC. O único problema reside no facto de, apesar de o acesso ser ilimitado, por vezes, é difícil conseguir acompanhar todas as obras, pelo que a supervisão pode ser deficiente. Afirma: “O grande controlo é no projeto, onde se verifica a articulação técnica (materiais necessários) e o orçamento. Se se verificar que não precisa todo o material, o projeto não é aprovado”.

Na FAGAR, a tendência colaborativa e a convergência de objetivos da teoria traduz-se, na prática, pelo conflito latente entre os parceiros, como resultado da incapacidade de conciliação dos interesses por meio da atuação e da gestão da empresa. A relação não é marcada pela horizontalidade na partilha de decisão, riscos, recursos e responsabilidades, pelo que parece falhar pela falta de uma boa formalização. Assim, o parceiro público é dominante na decisão e responsável pela maioria do investimento (ainda que mais em virtude das circunstâncias do que da intenção). Já o parceiro privado espera, essencialmente, um retorno do investimento, diferenciado e superior ao parceiro público, para o qual suporta riscos bem menores do que o anterior. A procura de conciliação das partes e dos objetivos são tentadas na obrigatoriedade de resolução de algumas matérias por consenso, conforme aludimos anteriormente. No entanto, conforme refere a Presidente da FAGAR, em entrevista, a decisão por unanimidade representa uma dificuldade, podendo tornar-se um obstáculo ao funcionamento: “Por exemplo, isso aconteceu agora com o orçamento. Não houve unanimidade e agora não temos orçamento. Não havendo orçamento, é um impedimento operacional recorrente. Não podemos ter autonomia. Temos que reunir, para caso a caso, resolver as situações.”

A relação da FAGAR com os sócios é marcada por diferentes situações. Com o município de Faro, a relação é qualificada como muito boa e é muito próxima, dado que este está presente, nos órgãos de gestão, de forma dominante, havendo reuniões regulares (mensais) entre o Conselho de Administração e o Presidente da CMF, onde o último expressa as principais preocupações e prioridades do município (Carla Magalhães, em entrevista). Já a relação existente com os parceiros privados é fonte permanente de tensão: “É preciso conjugar com muito equilíbrio os interesses em apreço. A Câmara Municipal obviamente que tem que representar o interesse público e representar o interesse de todos os municípios. Tem que haver um cuidado extremo no equilíbrio que tem com os

---

<sup>238</sup> O modo de funcionamento do sistema envolve outras entidades e é caracterizado da forma seguinte. Cada vez que é necessário uma obra, a concessionária apresenta o projeto à CAF. A CAF possui um protocolo com a Universidade Nova e pede à mesma para que produza um parecer sobre os requisitos técnicos do projeto, propondo acertos e modificações. Quando o projeto é dado como bom para prosseguir, é aceite pela CAF. A AdC adjudica então a obra com a ACE construtora (associada à concessão e que pertence, normalmente, aos seus acionistas). Dá a informação à CAF e pede autorização à CMC para proceder ao início de obra. É, então, designado alguém para acompanhar a execução ao nível técnico (da parte de “Obras” da CMC) e jurídico (função da CAF através da sua jurista).

seus parceiros privados que podem não ter os mesmos objetivos.” (Macário Correia, em entrevista). De acordo o Presidente do município de Faro, isso significa, porém, um reforço dos elementos formais da relação: “nós estamos a ver isso com todo o detalhe e há que repensar o modelo base e um conjunto de documentos complementares”. Um exemplo concreto será o contrato de gestão delegada, obrigatório por lei, mas que ainda não foi finalizado. Trata-se, no ponto de vista do entrevistado, de um instrumento importante que vem regular o relacionamento entre os parceiros e que, portanto, está a demorar mais do que o desejável, face à necessidade de negociação e conciliação com os interesses privados.

O desenho institucional que caracteriza as PPP dos setor das águas, saneamento e resíduos é sumariado na Tabela 15.

**Tabela 15 – Desenho Institucional das PPP do Setor das Águas, Saneamento e Resíduos**

Caraterísticas	Desenho Institucional	
	AdC	FAGAR
<i>Tipo de relação</i>	Relação de principal-agente.	Sociedade entre os parceiros público e privado.
<i>Natureza da relação</i>	Delegação do principal no agente.	Teoricamente de colaboração, mas marcada inexistência de paridade entre os parceiros. Não há procura de elementos de ligação.
<i>Atributos da relação</i>	Relação formalizada. O âmbito da relação está determinado no contrato. Presença de uma estrutura “facilitadora” que promove a conciliação através de instituições informais.	Relação formalizada. O âmbito da relação está determinado no contrato. Predomínio do parceiro público na relação (responsabilidade, assunção de riscos, tomada de decisão).
<i>Princípios de organização</i>	Contrato claro e bem definido. Competição na fase do concurso. Regras para atribuição de responsabilidades e avaliação dos resultados. Mecanismos de salvaguarda e de saída da relação.	Contrato claro e bem definido. Competição na fase do concurso. Regras para atribuição de responsabilidades e avaliação dos resultados. Mecanismos de salvaguarda e de saída da relação.
<i>Divisão da responsabilidade</i>	Clara divisão das obrigações e direitos dos parceiros. Definição da repartição dos riscos e dos benefícios.	Clara divisão das obrigações e direitos dos parceiros. Definição da repartição dos riscos e dos benefícios.
<i>Regras de pay-off</i>	Os atores procurar maximizar o seu benefício. Interesses divergentes nos parceiros.	Os atores procurar maximizar o seu benefício. Interesses divergentes nos parceiros.
<i>Especificações dos problemas e soluções</i>	O parceiro público especifica o problema e a solução no âmbito do concurso público.	O parceiro público especifica o problema e a solução no âmbito do concurso público.
<i>Troca de informação</i>	Informação como recurso estratégico dos parceiros.	Informação como recurso estratégico dos parceiros.
<i>Tipo de coprodução</i>	Muito limitada. Interação na fase de negociação do contrato. Monitorização e controlo do principal. Normas informais usadas de forma complementar ao contrato para gestão da relação.	Formalmente existe através da sociedade. Interação no seio da empresa faz-se através da presença de um representante do sócio privado no Conselho de Administração. Posição do parceiro público prevalece nas decisões.

Fonte: Elaboração própria.

#### 4.4.3 FATORES CRÍTICOS AO BOM FUNCIONAMENTO E DESEMPENHO DAS PPP

Os elementos críticos ao bom funcionamento das PPP contratuais e colaborativas já foram aqui referidos, quer na revisão da literatura, como nos anteriores casos já estudados. Nesta secção, iremos, portanto, aludir aos fatores que nos pareceram mais relevantes com respeito às PPP do setor das



águas analisadas, ao marcarem a diferença no funcionamento dos casos, pela sua presença ou ausência. Outros fatores com impacto ao nível do mérito das PPP (decisão e implementação) serão considerados na secção seguinte.

Começamos a análise pela referência aos elementos formais/informais das relações de parceria, que constituíram um fator determinante para o funcionamento das mesmas. Por um lado, acentua-se a necessidade de uma boa definição das normas formais; por outro, a flexibilidade, o reforço dos laços, a confiança e o sentido de compromisso que se podem desenvolver através de interações mais informais. Como se constata pela exposição anterior no trabalho, à AdC parece assistir uma boa definição do contrato e dos restantes acordos formais, ao passo que, com respeito à FAGAR, apesar de um nível de formalização relevante, persistem algumas lacunas e insuficiências que têm dificultado a relação. Entre os riscos que resultam do elevado peso dado aos elementos formais nas PPP está, conforme refere Pedro Perdigão, “A diversidade de questões que se colocam na longa duração dos contratos e as enormes alterações, que se verificam ao longo do tempo, que nem sempre encontram resposta na rigidez contratual típica deste tipo de contratos.” Daí a necessidade muito frequente de revisão dos contratos de PPP, algo que aconteceu também na concessão à empresa AdC. No entanto, conforme reconhece (visão, aliás, partilhada por António Sequeira), “A disponibilidade de ambas as partes para trabalhar em conjunto essas novas variáveis e circunstâncias é, por isso, uma das chaves do sucesso na gestão dos contratos”.

Os elementos relacionais da PPP parecem, assim, elevar-se em significado no que toca a conseguir o seu bom funcionamento e desempenho. As interações frequentes, a maior empatia, a compreensão e o respeito mútuos afiguram-se cruciais. Conforme referem os nossos entrevistados, com respeito à concessão do município de Cascais, a CAF tem tido um papel fundamental para a conciliação e a mediação dos interesses dos parceiros. A qualidade do trabalho da Comissão tem promovido o respeito entre concedente e concessionária, assim como de ambas em relação aos membros que a compõem. António Sequeira considera “ser uma fonte de influência muito grande nas pessoas de decisão da Câmara” e que a sua pessoa e opinião são “muito respeitadas na AdC, porque nós entendemo-nos muitíssimo bem. Isso está facilitando [a relação] e verificou-se no próprio trabalho da concessionária, como na aceitação da concedente.” Segundo o coordenador da CAF, há muito contacto entre os principais acionistas da AdC e o Presidente de Câmara, o que tem também facilitado a relação.

Pelo contrário, o caso da FAGAR evidencia a falha na busca de objetivos superiores comuns, que permitissem a superação da divergência de interesses dos parceiros público e privado, quando as regras formais não estão bem conseguidas. Constituindo um exemplo de parceria institucional, deveria existir um interesse comum dos parceiros na sustentabilidade financeira da empresa, traduzido na

prestação, pelos sócios público e privado, de “diferenciados contributos numa relação de recíproca cooperação ao longo da vida da parceria, que importou definir e disciplinar.” (TC 2012b, 26). Contudo, o estabelecimento de uma relação mais estreita, próxima e de confiança sucumbiu perante a tensão surgida no decurso de um diferendo entre os parceiros, associado à rescisão do contrato de assistência técnica que os sócios mantinham com a FAGAR. A uma relação dita “normal” sucedeu outra onde o conflito de interesses é evidente, conforme testemunham Macário Correia e Carla Magalhães.

A ex-Presidente do Conselho de Administração da FAGAR salienta a relação de delegação de funções de interesse público que deve mover a empresa, ainda que os privados tenham geralmente preocupações diferentes das dos atores públicos: “O público tem a preocupação do município, do dia-a-dia, do trabalhar com o município e das relações de melhoria das condições de vida dos habitantes. O privado tem outras preocupações de rentabilizar o investimento”. Portanto, conforme refere Macário Correia, “A questão mais delicada é a de conjugar o interesse público com o interesse privado”. A orientação para o lucro dos sócios privados impõe-se na definição dos tarifários, na remuneração dos capitais e na valorização da própria empresa. Os parceiros privados falham, assim, ao não conseguirem ter uma “visão de serviço público. É uma questão de desajuste, portanto eles visam o lucro e ao fim ao cabo estão aqui para o lucro. Obviamente querem ser eficientes, querem ter um bom nome no mercado. Mas é o lucro”, refere Carla Magalhães. Como tal, os interesses podem tornar-se incompatíveis ou antagónicos e não complementares. E, “Se o sócio público for muito tolerante nas exigências do privado, está a prejudicar a população. Se o sócio privado for muito exigente nos seus resultados, põe em causa a parceria. É uma linha de fronteira que é delicada e depende de cada caso.” (Macário Correia, em entrevista). Logo, para o ex-Presidente da CMF, numa situação de delegação em empresa de capitais maioritariamente públicos, como é o caso da FAGAR, torna-se fundamental “um bom contrato, relações sérias ao longo do tempo e transparência e objetivos leais dos sócios”, para além de “princípios de remuneração aceitáveis”. É preciso encontrar o parceiro certo e ter os interesses conjugados. Ressalva, porém, que, nesta modalidade, tal é uma “ginástica de alguma habilidade e nem sempre se consegue e, portanto, vamos ver como é que esta corre nos próximos tempos”.

A questão financeira teve um impacto relevante na escolha dos municípios em delegar a gestão ou concessionar o serviço a privados, num setor marcado por elevada exigência de infraestruturas. Deste modo, a impossibilidade de dispor dos recursos necessários para proceder ao financiamento das infraestruturas necessárias para ampliação ou renovação das redes pode ter estado na origem na decisão da CMC e da CMF. Ora, conforme é testemunhado pelos nossos entrevistados, ambos os municípios viram, na intervenção privada, uma forma de aceder a capitais, que de outra maneira seriam impossíveis de obter. No entanto, as expectativas com relação à capacidade de os

privados proverem este investimento saiu lograda, em ambos os casos, nos primeiros anos de concessão. Deste modo, no caso da AdC terá sido determinante a saída do banco financiador da concessão, em 2002.<sup>239</sup> No caso da FAGAR, a aprovação do Decreto-Lei n.º 53-F/2006 (enquadramento legal das empresas municipais) ditou o fim da possibilidade de realização das prestações acessórias do sócio privado, conforme planeado, que se destinavam a este fim.<sup>240</sup>

Do ponto de vista do Regulador, o bom funcionamento das PPP depende muito do conhecimento da realidade do terreno, ao qual se devem aliar bons pressupostos, para que se possam pensar as soluções mais adequadas. Conforme refere Carlos Pereira, “quando não se consideram os pressupostos corretos, mais cedo ou mais tarde, é o consumidor final a pagar. Começa logo por se dimensionar uma infraestrutura que não é adequada (...) No papel, assenta tudo: portanto, se a procura estiver empolada, significa que vamos ter um investimento maior, mas, como há uma procura que é crescente, se calhar, no fim, no papel, até temos uma concessão equilibrada. Mas depois, na prática, temos mais custos de investimento, porque dimensionámos mal a infraestrutura e depois não há quem a pague, porque os consumidores são menos do que os que considerámos. O reflexo disso é que, depois, normalmente, aumentamos a tarifa”. Para o vogal de Direção da ERSAR, outras fases críticas do processo são a de construção e de operação, cabendo às entidades gestoras zelar para que os custos não sejam superiores aos necessários, devendo, portanto, procurar referir-se a uma atuação eficiente com uma boa gestão dos recursos. Nesta matéria, existe um risco mais acentuado nas entidades de gestão direta. Conforme refere, sem querer generalizar, por correr o risco de ser injusto, as estruturas dos serviços municipais ou municipalizados são fruto do acumulado do tempo e, portanto, nem sempre muito racionais. Crescem há medida que as necessidades vão aparecendo ou “que os responsáveis pelas Câmaras passam e vão tendo ideias”. Nessa medida, os restantes modelos podem tentar ganhar eficiência por esta via. No entanto, recorde-se que, nos dois casos estudados, houve a transferência do pessoal.

---

<sup>239</sup> Conforme explica António Sequeira, em 2002, o BCP decidiu deixar a concessão, o que deixou a empresa concessionária sem banco para financiar, em regime de *project finance*, as obras constante do seu Plano de Investimentos. Esta situação durou até 2010, altura em que a AdC conseguiu novo banco financiador. Contudo, durante os anos em que a concessão subsistiu sem entidade credora associada, a situação foi extremamente difícil para a concessionária. Os acionistas privados tiveram que injetar capital, sob a forma de adiantamentos e outras prestações, no total de mais de 20 milhões de Euro, para manter a empresa operacional. Em consequência, a concessão deteriorou-se grandemente e não foi possível realizar os investimentos programados. Criou-se, segundo, o coordenador da CAF, “um ambiente péssimo entre a concedente e a concessionária. Para os acionistas também, porque não tinham retorno de capital...”. Esta teria sido uma altura em que a CMC poderia ter saído da concessão, em sua opinião, por violação da concessionária, mas decidiu mantê-la, talvez porque tinha havido a injeção muito significativa de capital privado. Também não foi pedido qualquer REF, face a este incumprimento. Contudo esclarece que hoje a situação é diferente e “as coisas tem fluído bem”.

<sup>240</sup> Como se referiu anteriormente, face às prestações acessórias trazidas pelo Município de Faro para a FAGAR, os sócios privados ficaram de introduzir um montante de 18.115.032 € em prestações, que iriam ser reembolsadas. O facto de estas nunca virem a acontecer acabou por constituir um dos argumentos utilizados pelo TC (2012b, 52) para justificar o desequilíbrio de contributos dos parceiros na sociedade, dado que o parceiro público investiu muito para além dos 51% que ficou a deter no capital próprio. Não foi definida qualquer remuneração para o Município pelas prestações acessórias efetuadas. Contudo, ficou estipulado que o parceiro privado teria uma remuneração, ao contrário do valor transferido pela CMF.

#### 4.4.4 MÉRITO DEMONSTRADO PELAS PPP: CONTORNOS DA DECISÃO E DA IMPLEMENTAÇÃO

A análise do mérito das PPP estudadas implica uma ponderação sobre a forma como estas foram constituídas e como têm alcançado os resultados desejados (desempenho), até ao momento presente. Em essência, o mérito tende a estar associado e a decorrer de vários aspetos que são críticos para o sucesso das PPP, discutidos já amplamente no trabalho. Estabelecida esta ligação entre as duas matérias, para evitar redundância e porque a relevância de cada fator crítico para as PPP foi anteriormente explicada, optou-se por não mencionar alguns elementos, analisados no subcapítulo anterior. Nesta secção, apontamos, desde modo, as situações que merecem destaque com relação ao mérito dos casos de PPP estudados.

Começamos a nossa análise com relação ao mérito da decisão de escolha pelo modelo de PPP, em cada um dos casos analisados. Alguns fatores como a realização de estudos de viabilidade económico-financeira, a racionalidade económica da preferência pela alternativa privada e a existência de um procedimento concursal associado a uma boa concorrência decorrente da apresentação de diversas candidaturas, são apontados como críticos para as PPP. Em ambos os casos de estudo, não foram realizados estudos de viabilidade económico-financeira, com verificação que a alternativa escolhida era melhor face à provisão direta pela Autarquia.<sup>241</sup> Com efeito, à data de constituição da FAGAR e da AdC, a lei ainda não impunha estes procedimentos, o que veio a acontecer com o Decreto-Lei n.º 194/2009. Ainda assim, em ambos os casos, procedeu-se ao lançamento de um concurso público internacional, ainda que a adjudicação no município de Cascais estivesse fortemente dependente do critério do tarifário apresentado (70%).

Importa analisar se a existência do concurso veiculou a presença de concorrência suficiente, conforme indicam as boas práticas de PPP. A CMF teve apenas um candidato, constituído pelo consórcio entre a AGS, a Hidurbe e a Ecoambiente, que foi considerado apto para a negociação final (TC 2012b, 23). Ao concurso da CMC apresentaram-se quatro candidatos, tendo saído vencedor o consórcio da AdC (ERSAR 2013a, 108). Logo, no primeiro caso, este requisito não foi conseguido, já que a escolha ficou resumida a um candidato. No segundo caso, a decisão foi tomada tendo por base diversas alternativas. Merece também nota a análise que a ERSAR faz com relação à concorrência e aos operadores privados a atuar no setor. De acordo com a entidade reguladora, o setor das águas reveste-se das características de um monopólio nacional, pelo que a existência de concorrência só se poderá fazer *a priori*, isto é, na fase de seleção do parceiro privado para integrar a concessão ou a empresa de capitais públicos maioritários. O setor é dominado pela presença de algumas empresas

---

<sup>241</sup> Aliás, de forma geral, o TC (2014, 18) constata que quase todas as concessões municipais não foram alvo da realização de estudos de viabilidade económico-financeira (95%). No caso da FAGAR, fez parte dos critérios de avaliação um estudo de viabilidade económico-financeira (com um peso de 15%). Ainda assim, este estudo foi apresentado pelo concorrente (o único que foi a concurso) e não realizado pela CMF, pelo que esta não tinha quaisquer parâmetros para comparação.

privadas, entre as quais destacamos a AGS e a AQUAPOR, que operam na FAGAR e na AdC, às quais se juntam a Indáqua, a Aquália e a Veolia<sup>242</sup> (conforme: ERSAR 2013a, 99-101; TC 2014, 15-6).<sup>243</sup> Ao analisar o número de propostas nos concursos de concessão verifica-se que, em média, se apresentam 3,7 candidatos a concurso.<sup>244</sup> Contudo, muitas vezes, as candidaturas são feitas em consórcio, pelo que o setor acaba por se concentrar num conjunto restrito de operadores (os cinco que já referimos). No que respeita às empresas de capitais maioritariamente públicos, foram analisados quatro casos, celebrados desde 2006, dado que anteriormente não havia obrigatoriedade de concurso público (nestas condições, foram criadas sete empresas municipais). Em média estiveram presentes, nestes concursos, seis candidatos (veja-se: ERSAR 2013a, 108-9).

A capacidade técnica constitui igualmente um fator essencial na garantia do bom desempenho no setor das águas, saneamento e resíduos. Conforme já referimos, considera-se que a prestação pode ficar favorecida quando é feita por uma entidade que a adota como *core business*, podendo imprimir a gestão de maior eficiência, pela racionalidade dos meios usados e o *know-how* especializado. “No caso, para os nossos clientes os ganhos foram evidentes ao longo dos mais de 10 anos de concessão, não apenas na melhoria do serviço prestado, mas também no facto de se ter verificado uma redução muito significativa, desde o primeiro ano da concessão (2001), nas tarifas praticadas, com a redução da tarifa média em 25% face ao praticado no modelo de gestão anterior” (Pedro Perdigão, em entrevista). Contudo, as opiniões de outros entrevistados salientam outra realidade. Quer no caso da FAGAR, quer no da AdC, o corpo de colaboradores da empresa transitou dos Serviços Municipalizados. Para António Sequeira, “Não se trata de uma questão de conhecimento técnico para gerar eficiência, porque os funcionários vieram transferidos dos SMAS.” Se as pessoas são as mesmas, trata-se efetivamente de uma questão de gestão. Nesta matéria, admite que a qualidade de gestão atual da AdC é muito boa, mas considera que teria sido possível a CMC ter gerado uma gestão mais eficiente. Que a qualidade de gestão pode marcar a diferença pelas pessoas que dirigem as entidades e, conseqüentemente, lideram a condução dos processos, é algo com que Carla Magalhães parece estar de acordo. O facto de os mandatos da Administração estarem “indexados” aos mandatos do executivo camarário não contribui, no seu ponto de vista, em prol da estabilidade e da boa gestão da empresa: “Isto cria instabilidade de gestão, porque hoje a estratégia

---

<sup>242</sup> Companhia francesa recentemente adquirida pelo grupo japonês da *Beijing Enterprises Water Group Limited*, a atuar presentemente com o nome *Be Water*.

<sup>243</sup> De acordo com o relatório anual da ERSAR, os principais acionistas privados no setor da água e saneamento, ao nível dos sistemas municipais, eram a Aquapor (36%), a Indáqua (26%) e a AGS (23%). A Aquália tinha uma expressão no setor de 5%, ao nível do capital social detido nas várias entidades gestoras municipais, e a Veolia possuía 3%. Tal significava que, nas concessões municipais, estas empresas, pela mesma ordem, eram acionistas principais em oito, cinco, cinco, seis e quatro concessões. Se incluímos a valência de resíduos urbanos, onde a participação pública em alta e em baixa é dominante (a iniciativa privada, no seu total, assume uma expressão que ronda os 5%), pode-se ainda referir a presença da Geswater e da Hidurbe, através de empresas de capitais maioritariamente públicos municipais (ERSAR 2013a, 99-101).

<sup>244</sup> A ERSAR analisou o número de concorrentes que se apresentaram em concurso nas diversas concessões municipais, desde 1995. Reconhecendo que alguns candidatos podem ser excluídos, por não serem tidos como aptos, e que o número de concorrentes foi bastante variável, desde um mínimo de dois até ao máximo de nove, verifica-se que, na maioria dos concursos, estiveram presentes quatro candidatos, seguindo-se os que contaram com dois ou três concorrentes.

que nós definimos não é a um ano, nem a quatro anos”; geram-se assim obstáculos de gestão, porque cada executivo tem um modelo de gestão. Perde-se, de algum modo, o que é uma das vantagens do modelo de gestão delegada: o de facilitar o processo relativo a “questões políticas e à politização, às vezes, de assuntos que são técnicos, que ficam dirimidas neste processo”.

Onde a capacidade técnica dos municípios parece ficar a desejar é na capacidade para avaliar bem os riscos e para proceder à fiscalização. No relatório de auditoria do Tribunal de Contas às concessões do setor, conclui-se que estas limitações por parte dos concedentes resultam “numa menor capacidade técnica e negocial para defender os interesses financeiros dos municípios, incluindo os dos próprios utilizadores. Estas entidades públicas revelaram, também, pouca sensibilidade para as questões associadas à revisão e renegociação do equilíbrio económico e financeiro dos contratos de concessão.” (2014, 9). Da mesma opinião partilha Carla Magalhães; refere que os técnicos da Autarquia (CMF) não tinham capacidade para avaliar os modelos económicos constantes do caso-base. Reconhecendo amplas competências e capacidades ao pessoal que esteve nos SMAS e ainda está na CMF, afirma que se tratam de modelos muito complexos com os quais, tradicionalmente, as Câmaras não tinham que lidar, não reunindo os técnicos para o efeito. O facto é que o caso-base do Acordo Financeiro da FAGAR, aceite pelo município, possui diversas lacunas, conforme notado pelo TC.

Também a vasta experiência de prestação de serviço e de conhecimento da realidade concreta foi transferida com os funcionários dos SMAS para a FAGAR. Tratando-se de uma parceria de tipo institucional, a PPP deverá ser assente num princípio de colaboração estreita entre os atores que a compõem, para que o prosseguimento dos seus fins seja bem-sucedido. No caso da FAGAR, a sociedade estabelecida deveria, portanto, traduzir-se numa procura do bom desempenho da empresa, aliando a um serviço de qualidade, uma retribuição consonante com as expectativas do parceiro privado. Esperava-se, portanto, que a constituição da empresa, onde se pressupunha uma gestão conjunta (embora com domínio do parceiro público), permitisse captar, da parte do parceiro privado, não só investimento, mas também a experiência e o *know-how*, traduzindo-se em formas inovadoras de gestão, resolução dos problemas e da prestação dos serviços. Contudo, esta linha de raciocínio é colocada em causa pela celebração de um contrato de assistência técnica entre a FAGAR, o município de Faro e as empresas que constituem o parceiro privado na relação.

Para além do facto de o contrato de assistência técnica ser pouco específico na concretização do tipo de prestação de serviços a contratar, no entender do TC (2012b, 48), dificilmente se justifica a sua existência durante o período temporal de duração da FAGAR (porque seria suposto que, ao fim de alguns anos, esta transferência de *know-how* já estivesse concluída). Importa também questionar a necessidade de remunerar adicionalmente os acionistas ao abrigo de um contrato de assistência

técnica, já que se pressupõe uma participação ativa dos sócios na gestão da empresa: “Não resta, assim, outra conclusão que não seja a de que uma participação com tal natureza pressupõe, necessariamente, a transmissão de conhecimentos e experiência para a entidade participada, determinados não por um contrato de prestação de serviços, mas antes por uma matriz de vida social da empresa desenhada e acolhida por todos os sócios” (50). Assim, fará sentido que a remuneração dos sócios por estas atividades esteja incluída na distribuição de dividendos que decorre da sua participação no capital social. A celebração deste contrato é entendida pelo Tribunal, por isso, como uma fonte de remuneração adicional dos sócios, a qual, na prática, eleva a TIR acionista do parceiro privado de 8,41% para 14,9% (47).<sup>245</sup> Na concessão à AdC, a TIR do parceiro privado foi fixada em 9,5%, a mais baixa do universo de concessões estudado pelo TC (2014, 24).<sup>246</sup>

Nas duas PPP, o caso-base suporta o equilíbrio económico-financeiro da relação entre o público e o privado, estando associado às TIR já mencionadas. No entanto, conforme explica Carlos Pereira da ERSAR, em muitos municípios, as coisas “correram mal” a este respeito: “Uma situação muito frequente é o cálculo dos pressupostos de consumo ser irrealista, porque se admite um crescimento da população que não era exatável”. Também não se consideram as particularidades culturais, económico e sociais, o que tornam as projeções inadequadas. Por exemplo, “admite-se – e isso acontece muito nos meios rurais – que vai haver uma adesão por parte de toda a população e depois isso não acontece, porque, em muitos sítios do país, sobretudo nas áreas rurais, onde continua a existir captações próprias, através de furos”. Deste modo, algumas lacunas podem ser referidas com relação à fiabilidade do modelo nos dois casos, com acentuada gravidade na FAGAR, ainda que não tivesse sido pedida qualquer reposição do equilíbrio, até ao momento em que se procedeu a esta recolha de dados.<sup>247</sup> A AdC apresentou o primeiro pedido de REF ao concedente, o município de Cascais, em 2013, na presença de diversos fatores que, conjugados, proporcionaram as condições estabelecidas no contrato para efetuar o pedido.<sup>248</sup> Conforme esclarece António Sequeira, o principal motivo para o pedido de REF foi a variação com respeito aos caudais de águas, que têm vindo a decrescer, ao contrário do previsto no caso-base.<sup>249</sup>

<sup>245</sup> O desequilíbrio entre os sócios fica evidente quando se contrapõe a TIR do parceiro público (6,57%), a qual não contempla as prestações acessórias que o Município colocou na empresa e não reflete a maior assunção dos riscos pelo parceiro público (TC 2012b, 51).

<sup>246</sup> As maiores TIR registam-se sempre entre o grupo Aquália, sendo as mais elevadas em Campo Maior (15,5%) e no Fundão (15,31%). O TC qualifica estas TIR como algo “inaceitável à luz do atual quadro orçamental e económico” (2014, 24).

<sup>247</sup> Segundo o TC (2014, 19) todos os contratos de concessão que fizeram parte da amostra analisada já foram alvo de pedido de REF ou de renegociação. Como base no primeiro, estiveram quase sempre variações nos caudais face ao caso-base, modificações unilaterais do tarifário ou alterações ao plano de investimentos. Existiram, desta forma, erros na previsão dos caudais consumidos e faturados, que se têm situado entre 10% a 30% abaixo dos estimados no caso-base. Isto pode decorrer do facto de o caso-base contemplar, em muitos casos, projeções erróneas quanto à evolução do crescimento populacional nos municípios. A falta de rigor, de acordo com o TC, é sistemática e acaba por beneficiar as concessionárias (2014, 9).

<sup>248</sup> Caso o reequilíbrio se fizesse tendo por incidência unicamente o aumento das tarifas aos utilizadores, António Sequeira estima que tal significasse um acréscimo de mais de 30% nos preços. Contudo, tal aumento não é comportável de uma só vez, para os municípios, pelo que afirma estarem a estudar outras formas de diminuir o impacto, até porque, na fatura cobrada pela AdC, inclui-se o valor dos resíduos sólidos, serviço entregue a uma empresa municipal do concelho de Cascais, e que sofreu um aumento bastante substancial recentemente.

<sup>249</sup> Com relação ao caudal de águas vendidas, os relatórios da Águas de Cascais demonstram o afastamento face ao projetado no caso-base, de forma a se traduzirem num pedido de reequilíbrio financeiro. Os relatórios evidenciam uma diferença para menos no caudal de água faturada, a qual ultrapassou o valor de 10% (previsto no contrato como premissa para pedir o REF), a partir de 2011. Neste ano, o desvio era de -10,4% face ao caso-base, mas nos

O elevado período temporal compreendido pelos casos-base – e que está na origem da sua falibilidade face à dificuldade de fazer projeções para o longo-prazo, levando a que alguns minorizem a sua importância (como é o caso da argumentação da FAGAR face às críticas do TC) –, acaba por motivar os reequilíbrios. Além disso, António Sequeira critica o facto de os contratos serem feitos de modo a que os pressupostos de reequilíbrio incluam variações mínimas nos rácios, variações estas que se traduzem num fraco risco para o parceiro privado. As TIR exprimem um retorno sobre os *cash-flows* descontados ao longo do tempo e não sobre o capital investido, pelo que, no seu entender e na prática, se traduzem em remunerações muito elevadas. O resultado final tende a pesar em favor do parceiro final. A situação de REF nunca terá funcionado em favor dos municípios, ainda que perante situações em que os rendimentos líquidos possam ter sido superiores aos previstos no caso-base (TC 2014, 9). Como consequência, os prazos das concessões tendem a aumentar, sendo que algumas, em virtude destes processos ou porque foram celebradas antes do novo enquadramento legal de 2009, chegam mesmo a atingir os 50 anos (veja-se: TC 2014, 20-1). No caso da FAGAR, a fiabilidade do caso-base do Acordo Financeiro foi posta em causa pela existência de erros detetados nos valores projetados e dados errados sobre o valor de algumas variáveis de referência, como sejam o crescimento da população ou do consumo.<sup>250</sup> Reconhecendo a existência de dados incorretos que foram usados no caso-base, a FAGAR e o município de Faro, em contraditório, alegaram, ainda assim, que o caso-base foi considerado adequado face à experiência dos serviços municipalizados e da empresa (citados por TC 2012b, 17). No final, a FAGAR considerou que a sustentabilidade económica da empresa e a existência de *value for money* da sua constituição não foi colocada em causa, por estes factos (TC 2012b, Anexo IV).

Em ambos os casos de estudo existiram renegociações. No caso da FAGAR, o Acordo Financeiro Revisto, a vigorar a partir de 1 de janeiro de 2009, não permitiu superar as lacunas existentes no caso-base, que já referimos amplamente. Por sua vez, a AdC já teve diversos aditamentos ao seu contrato. Fora a necessidade de adaptação legal, são factos que merecem nota como resultados da renegociação a: (1) alteração do prazo da concessão para 30 anos (condição negociada em função da injeção de capital adicionada pelos acionistas entre 2002 e 2010); (2) redução

---

anos seguintes, a diferença aumentou para -12,9% (2012) e -16,4% (2013) (conforme AdC 2012, 15; 2013, 15; 2014, 20). Para o facto deve ter contribuído as projeções erradas, no caso-base, quanto à evolução do consumo e do número de clientes. Deste modo, este previa um ligeiro aumento dos caudais faturados, enquanto, a partir de 2011, existiram decréscimos (AdC 2013, 16). Sem variação significativa, mas com uma tendência para o ligeiro crescimento, a evolução do número de clientes não terá sido suficiente para acompanhar as projeções no caso-base. Assim, a reversão na tendência, com o decréscimo dos clientes em 2013, terá aumentado a diferença entre o número de clientes efetivo e previsto, que passou de 6%, em 2012, para 9,3%, em 2013 (conforme AdC 2013, 21; 2014, 27).

<sup>250</sup> De acordo com o TC (2012b, 32), existe uma incoerência entre os valores dos volumes dos caudais anuais e de resíduos sólidos, constantes do Anexo II relativo aos pressupostos operacionais para a reposição do reequilíbrio financeiro e o próprio caso-base revisto, algo gerador de ambiguidade, quando se tem que verificar se há lugar à primeira (dada a possibilidade de os desvios de caudais poderem não ter impacto na TIR acionista). Por outro lado, os dados retrospectivos do caso-base estarão incorretos, no que se refere à evolução de variáveis como o crescimento populacional, a evolução de consumos e a taxa de cobertura dos serviços, que afetam os valores apresentados para o volume de negócios e os custos operacionais associados (35-8). Além disso, o desempenho económico da empresa de 2005 a 2010, no caso-base (quer o inicial, quer o revisto), é mais favorável do que a situação ocorrida (subestimação dos custos e sobrestimação dos proveitos) (41), o que constitui um fator de distorção para as projeções dos resultados nos anos seguintes.



da TIR acionista de 14,5% para 9,5%; (3) alteração do Plano de Investimentos com a introdução de uma comparticipação anual da CMC (dado que o montante implicado para o mesmo aumentou, sendo a alternativa um REF); e (4) redução do risco para a concessionária, de 20% para 10%, com referência às variações de caudais (face à pressão do novo Banco financiador em 2010)<sup>251</sup> (conforme entrevista de António Sequeira).

Podemos ainda citar a falha dos acordos formais em contemplarem mecanismos para repartição de benefícios que venham a decorrer da relação, assim como a ausência de indicadores explícitos com relação ao desempenho que as entidades gestoras devem alcançar. Com relação à distribuição dos riscos, mencione-se a própria imposição decorrente do Decreto-Lei n.º 194/2009, ao qual ambos os casos de estudo tiveram que se adaptar.<sup>252</sup> Apesar de estar em conformidade com a lei, ainda assim o TC (2014, 13) tece críticas ao modelo de repartição de riscos adotado, considerando que, com respeito às concessões, existe “um conjunto de aspetos críticos, que acabam por penalizar os concedentes públicos e os respetivos utentes e beneficiar as concessionárias”. Assim, se os riscos que são públicos constam de forma explícita na lei, os princípios de partilha e transferência de risco para o privado não são alvo de tratamento semelhante pelo legislador, sendo omissos os riscos que devem permanecer, de forma obrigatória, com o parceiro privado. O Tribunal considera que não existe transferência suficiente dos riscos financeiros, de procura, de construção e de exploração (como vimos estes são partilhados, no caso de Concessão da AdC),<sup>253</sup> o que tem possibilitado “garantias de receitas mínimas” por via dos REF (9). Questiona ainda o risco legal – muitas vezes, formulado de forma demasiado abrangente, em vez de incluir apenas alterações específicas – e fiscal – dado que a redução das taxas de alguns impostos, como o IRC, não estão a ser refletidas em favor dos utilizadores e do parceiro público (13). Deste modo, a abordagem do legislador “não defende, igualmente, os interesses financeiros do concedente”, tratando-se de uma “abordagem redutora que não têm em consideração o princípio de partilha de benefícios e riscos, que deve presidir à contratualização de um projeto em regime de PPP” (14). É ainda lesiva para o interesse público, no que respeita às condições fixadas para a revisão do contrato de concessão, que oneram especialmente os utilizadores.

---

<sup>251</sup> António Sequeira menciona, a propósito, a pressão que tem vindo a ser exercida pelo novo Banco financiador da concessão. Esta foi evidente, por exemplo, na renegociação do contrato, com a exigência de mudança do pressuposto de assunção do risco de variação dos caudais pelo privado. Mais recentemente, terá feito notar-se com o pedido de reequilíbrio financeiro: “Agora já começaram a chatear por causa do reequilíbrio; porque depois, para mudar o caso-base, só com a autorização dos bancos, porque os bancos podem a qualquer momento puxar o tapete à concessionária”.

<sup>252</sup> A adaptação ao diploma da concessão à AdC já foi concluída, havendo no caso da FAGAR questões por ultimar (contrato de gestão delegada).

<sup>253</sup> No caso do risco de procura, verifica-se que 74% das concessões analisadas integram a alteração do volume dos caudais como condição que pode dar origem a pedido de reequilíbrio financeiro (TC 2014, 8), o que acontece também, como vimos, no caso da concessão da AdC.

No caso da FAGAR, o TC (2012b, 51) considera que não existe transferência de risco efetiva para o parceiro privado,<sup>254</sup> “na medida em que a rendibilidade do projeto está, em última instância, sempre garantida por via do esforço do parceiro público, ou dos consumidores ou de ambos, concretizado na alteração de tarifário ou pela alteração do prazo da parceria, pela atribuição de compensação direta pelo acionista MF, ou da conjugação de qualquer das soluções referidas.”. Assim, a possibilidade de REF, ao assegurar um rendimento ao parceiro privado, não permite a criação de estímulos para que este procure a melhoria da eficiência, da eficácia e da qualidade da empresa municipal, até porque não existem indicadores de desempenho mensuráveis que os associem à sua retribuição. Carla Magalhães, acaba por concordar: “E não há! Porque, repare, o risco é sempre do público. Se a TIR não tiver ajustada àquilo que foi acordado, a única solução ou é a Câmara subsidia ou aumenta o tarifário”. Face aos maus resultados da empresa nos primeiros anos, a Presidente da FAGAR e Macário Correia acreditam que um pedido de REF pode acontecer em breve, agora que o contrato de assistência técnica foi cancelado (o facto de os sócios privados estarem a ser remunerados com base no mesmo poderia estar a sustentar o pedido).

O mérito das PPP aqui analisadas também está associado ao desempenho que as entidades gestoras têm tido. Dois aspetos são de salientar a este nível: os indicadores referentes à qualidade do serviço, sustentabilidade financeira e boa gestão da empresa que presta o serviço, fundamental para garantir a sua continuidade em condições de qualidade. Com relação à qualidade de serviço, começamos por referir que, tanto a AdC, como a FAGAR, são empresas que têm como referência a busca pela qualidade, expressa na procura de obtenção de certificação. A Associação Portuguesa de Certificação (APCER) certificou a FAGAR com a norma NP EN ISO 9001:2008, em setembro de 2011 ([http://www.fagar.pt/index.php?option=com\\_content&view=article&id=149&Itemid=104](http://www.fagar.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=149&Itemid=104)). A AdC é certificada pela mesma entidade e pelo *International Certification Network* (IQNet), desde 2008, pelos sistemas de gestão da qualidade, de segurança e saúde no trabalho, ambiental e de responsabilidade social (AdC 2011, 23).

Os relatórios da ERSAR sobre a qualidade de serviço evidenciam que, de forma geral, os níveis da AdC (situados nos 100%)<sup>255</sup> são superiores aos da FAGAR, onde as taxas de cobertura de serviço, quer na distribuição de águas, como no saneamento de águas residuais e nos resíduos sólidos são classificados como medianos (sinal “amarelo”, situado na casa do 80%).<sup>256</sup> Ainda assim, a

---

<sup>254</sup> Em contraditório, a FAGAR (resposta subscrita na íntegra pelo Presidente da CMF) vem afirmar que a partilha de risco está presente, ao nível dos riscos de procura e financeiros, já que a remuneração dos privados depende dos resultados da empresa e estes foram responsáveis por parte do investimento realizado, sendo o seu capital social de risco (veja-se: TC 2012b, Anexo IV).

<sup>255</sup> Vejam-se também os relatórios da AdC (2010, 38; 2011, 37; 2012, 22, 41; 2013, 23). A empresa tem também apresentado melhorias ao nível de eficiência, conseguindo reduzir os desperdícios em água não faturada (o valor desceu de 26,6%, em 2010, para 17,3%, em 2012) (AdC 2013, 39).

<sup>256</sup> No caso da Águas da Cascais, apenas três indicadores foram considerados insatisfatórios (utilização de estações de tratamento, reabilitação de condutas e de ramais), o que a coloca numa das concessões com melhor avaliação de qualidade de serviço, só superada pela Batalha, Alcanena, Mafra, Valongo e Matosinhos. Olhando para o cenário global do universo de concessões municipais, 44% possuem uma boa qualidade de serviço, 30% foram classificadas com medianas e 26% como insatisfatórias (ERSAR 2013b; TC 2014, 23-4).

qualidade da água é segura em ambos os concelhos, e os preços praticados são considerados aceitáveis, merecendo o sinal “verde” do regulador (ERSAR 2013b, 172, 178, 198, 202, 228). Merece nota o facto de a FAGAR ter partido de patamares bastante inferiores aos da concessão da AdC. Uma das razões de constituição da empresa municipal foi a necessidade de realização de um conjunto de investimentos que o município de Cascais não tinha como financiar. Desta forma, a empresa municipal começou como uma taxa de abastecimento de água de 85% (2005), estando a mesma ao nível dos 96%, em 2013. No saneamento, a taxa de atendimento situava-se nos 75%, em 2005, atingindo os 90%, em 2013. Nos resíduos, a taxa de atendimento tem-se mantido quase sempre nos 100% (exceto em 2013) (conforme, FAGAR 2006, 5; 2014, 3). Por outro lado, no que respeita à Concessão do município de Cascais, é de salientar a procura de afirmação da concessionária pelos baixos preços praticados, o que tem vindo a caracterizá-la até ao presente.<sup>257</sup> Desta forma, a AdC distingue-se por ser uma das que oferece preços mais baixos aos utentes na região de Lisboa, só superada pela EPAL.

Importa agora referir a situação económica de cada uma das entidades gestoras analisadas. Depois de uma situação inicial difícil, devido ao abandono do banco financiador da concessão, a AdC é uma empresa sólida, que tem apresentado alguns dos melhores resultados entre as concessionárias do setor (TC 2014, 25-6). Nos relatórios da empresa, evidenciam-se resultados sempre positivos (exceção feita ao ano de 2008, com respeito aos resultados líquidos), os quais têm, no entanto, sofrido algumas oscilações.<sup>258</sup> Os dados da FAGAR revelam um início de grandes dificuldades financeiras. A empresa começou por apresentar resultados líquidos negativos, de forma sistemática, nos primeiros anos de funcionamento. Só de 2011 ao presente é que a empresa tem vindo a conseguir resultados positivos (vejam-se FAGAR 2006, 5; 2007, 3; 2008, 4; 2009, 4; 2010, 3; 2011, 3; 2012, 3; 2013, 2; 2014, 3). Os maus resultados levaram mesmo o TC a questionar a sustentabilidade económico-financeira futura da empresa, na sua auditoria.<sup>259</sup> Se a situação não fosse revertida, o TC (2012b, 53-59) considerava então que ia existir uma degradação rápida e acentuada dos capitais próprios que compõem a empresa face aos resultados líquidos negativos, ao aumento das dívidas a fornecedores e credores, às dificuldades de tesouraria e à não libertação de fluxos monetários para o investimento necessário. No entanto, a situação da empresa tem vindo a melhorar, desde então. Macário Correia considera que a empresa “está estável”, consolidada, e Carla Magalhães está confiante na reversão do

---

<sup>257</sup> A empresa comemorou o seu segundo aniversário a comunicar o slogan “Cascais. Águas do futuro, tarifas do passado”. Os preços praticados pela empresa, nessa altura (2003) eram correspondentes aos de 1992 dos Serviços Municipalizados (- 25%) (AQUAPOR 2003, 4). Só em 2011, os tarifários praticados ficaram aos níveis de 2000 dos SMAS, quando se efetuou o contrato de concessão (AdC, 2012: 18). De acordo com a Associação Portuguesa de Distribuição e Drenagem de Águas (APDA) (*apud* AdC 2013, 20; 2014, 24), os preços cobrados aos municípios pela empresa são os mais baixos da Grande Lisboa, em cerca de 40% face aos concelhos contíguos (apenas sendo superados pela EPAL).

<sup>258</sup> Os anos de 2009 e 2010 são de significativa melhoria para a empresa. Esta alcançou: primeiro, um resultado positivo após um negativo; e, segundo, uma subida de 83,8%. De 2011 a 2013, as variações fazem-se ora em sentido positivo, ora negativo, sendo o ano de 2013, de decréscimo de 16%, face a 2012, o ano que havia registado um aumento de 63,7%. Na prática, tal significa o retomar aproximado do resultado obtido em 2010 (vejam-se os relatórios da AdC 2010, 6; 2011, 6; 2012, 11; 2013, 14, 93; 2014, 19).

<sup>259</sup> O TC constata o desvio significativo entre as projeções e os resultados (47,4%, nos anos de 2005 a 2010). Ao efetuar os cálculos, o Tribunal conclui que, a manter a tendência, o MF terá que pagar um valor de 25,6 milhões de Euro para reposição do reequilíbrio financeiro aos privados, um montante superior aos dividendos que se prevê que venha a ter na mesma (21,1 milhões de Euro) (2012b, 43).

ciclo económico e na sustentabilidade futura da mesma. Nas suas palavras, a FAGAR está a tornar-se uma empresa madura após ter passado por uma fase de constituição e de amadurecimento, onde foi preciso aprender e fazer ajustes. Os resultados obtidos irão permitir realizar os investimentos necessários, cobrir as necessidades de fundo de maneio e os encargos com os terceiros e remunerar os acionistas.

Em suma, com respeito à FAGAR, o balanço efetuado exprime a tensão vivida pela empresa no momento, espelhando a dúvida quanto ao sucesso e ao futuro da mesma. Afirmando não ser contra a realização de PPP desta natureza, o facto é que, à data da entrevista, Macário Correia, ainda Presidente, manifestava incerteza, revelando que estariam a ser tomadas decisões importantes para breve. Reconhecia a necessidade de repensar o modelo de empresa municipal “à luz dos atos de gestão praticados e das circunstâncias atuais”, considerando que, atendendo à perspetiva histórica analisada no momento presente, “a empresa pública foi criada de forma precipitada e que o interesse público não foi suficientemente acautelado”. Portanto, exprimia: “Estamos numa fase de dúvida sobre a existência desta parceria, se os interesses dos sócios privados são compagináveis com o interesse público evidente”. Na sua opinião, as parcerias podem ser vantajosas quando os municípios não dispõem de capitais para fazer as infraestruturas necessárias e face à dificuldade de aceder a fundos comunitários, mas “depois das redes feitas e quando há satisfação dos índices em termos gerais, não faz grande sentido, porque deixa de ser necessário ter um parceiro privado para gerir o corrente”. Portanto, trata-se, segundo Carla Magalhães, de um modelo que pode continuar a existir, mas, para tal, requer uma boa avaliação e uma definição de regras muito clara.

No caso da concessão à AdC, o balanço, após as dificuldades dos anos iniciais, e a expectativa futura tendem a ser mais positivas. Pedro Perdigão salienta os elevados patamares de eficiência e da qualidade de serviço que a empresa tem atingido no presente, aos quais se junta a existência de tarifas bastante razoáveis, das mais baixas da região de Lisboa. Por outro lado, a existência da concessão possibilitou a realização de investimentos em infraestruturas fundamentais que, possivelmente, não teriam sido feitas sem a mesma. Por isso, apesar de muito crítico com respeito à realização de PPP e concessões, António Sequeira reconhece que a concessão se tornou positiva. “Neste preciso momento, com as condições que temos nas Câmaras, ainda bem que temos a Águas de Cascais, porque eles conseguiram o financiamento”. Seria impossível, na sua opinião, a Câmara Municipal ter conseguido fazer todas as infraestruturas e obras realizadas pela concessionária, face aos condicionalismos de obtenção de crédito, no momento atual de limites ao endividamento municipal, e numa perspetiva de longo-prazo e de *project finance*, como fez o parceiro privado. Enaltece ainda a qualidade da gestão praticada e a seriedade da concessionária e dos controlos que são efetuados.

Os principais pontos de relevo são apresentados na tabela em baixo que sintetiza a informação.

**Tabela 16 – Fatores críticos e Mérito das PPP do setor das Águas, Saneamento e Resíduos**

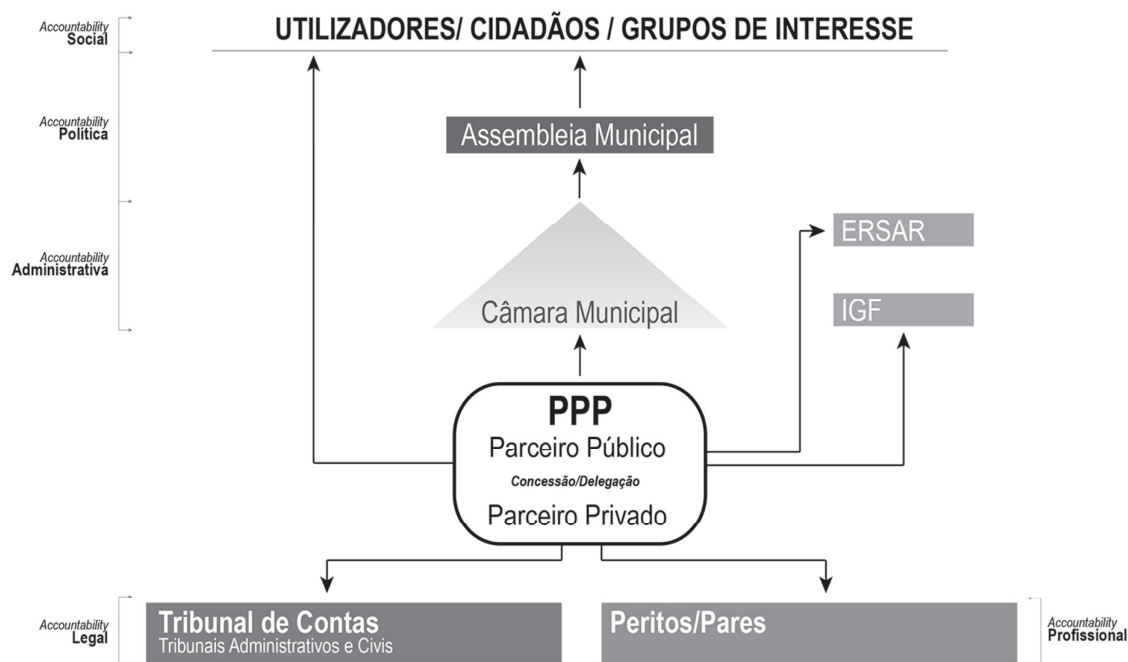
Fatores Críticos	Mérito da PPP	
	AdC	FAGAR
<b>Lançamento do Concurso</b>		
Avaliação do VFM (análise de custo-benefício e comparador público)	Não foram realizados estudos para aferição do VFM pelo município.	Estudo de viabilidade económico-financeira apresentado pelo concorrente. Não foram efetuados estudos para aferição do VFM pelo município.
Competição na fase concursal	Mercado relativamente “fechado”, com um número de <i>players</i> limitado e possível concertação. Apresentaram-se a concurso quatro concorrentes.	Mercado relativamente “fechado”, com um número de <i>players</i> limitado e possível concertação. Apresentou-se um só concorrente a concurso.
<b>Qualidade do Contrato</b>		
Distribuição dos riscos	Maioria dos riscos públicos ou partilhados. Pouca transferência de risco para os privados.	Maioria dos riscos públicos ou partilhados. Pouca transferência de risco para os privados.
Mecanismos de repartição de benefícios	Insuficientes.	Insuficientes.
Mecanismos de controlo e sanção	Nível de punição pelas infrações poderia ser mais significativo.	Ausentes.
Possibilidade de renegociação e saída do contrato	Cláusulas bastante penosas em caso de renegociação e saída da concessão. Pequenas variações da TIR possibilitam o acionar do pedido de REF. Estimativas dos caudais no caso-base acima dos consumos reais.	Cláusulas penosas em caso de dissolução da sociedade. Pequenas variações da TIR possibilitam o acionar dos pedidos de REF. Pressupostos do caso-base mal calculados.
<b>Capacidade Técnica</b>		
	Saber acumulado dos SMAS relativo à prestação do serviço. Impreparação para lidar com a complexidade técnica subjacente aos contratos de PPP.	Saber acumulado dos SMAS relativo à prestação do serviço. Impreparação para lidar com a complexidade técnica subjacente aos contratos de PPP.
<b>Elementos relacionais para complementar o contrato</b>		
	Estrutura “facilitadora”, a CAF contribuiu para conciliar os interesses e promover o respeito mútuo entre os parceiros. Estas referências estão presentes quando há necessidade de alterar o contrato.	A colaboração mais informal deveria decorrer do envolvimento dos sócios na gestão. Contudo, o predomínio do parceiro público nas decisões constituiu um obstáculo ao estreitamento dos laços e consolidação da relação.

Fonte: Elaboração própria.

#### 4.4.5 MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY PÚBLICA

Nesta secção do trabalho discutimos os mecanismos de *accountability* pública presentes nas PPP do setor das águas, saneamento e resíduos. Os mecanismos presentes e a sua relação são espelhados na figura em baixo.

Figura 10 – Mecanismos de *Accountability* Pública nas PPP do Setor das Águas, Saneamento e Resíduos



Fonte: Elaboração própria.

#### 4.4.5.1 *Accountability Administrativa*

No que se refere à *accountability* administrativa, salientamos o papel conferido à entidade reguladora do setor das águas, saneamento e resíduos: a ERSAR. A criação de uma entidade reguladora para o setor começou a ser trabalhada desde o início dos anos 1990, com a aprovação do Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de novembro. Na sequência, o IRAR (Instituto Regulador das Águas e Resíduos) (Decreto-Lei n.º 230/1997, de 30 de agosto) foi constituído como o instituto público com atribuições de regulação do setor, a que lhe acresceriam as funções de autoridade competente para a qualidade da água (ERSARa 2013, 43; TC 2014, 10). O Instituto concentrou a sua atuação nos sistemas multimunicipais e municipais concessionados, exceto no que se refere às funções de autoridade da qualidade da água, área em que exercia competências sobre todas as entidades gestoras (ERSAR 2011, 20).<sup>260</sup> Faltava-lhe, segundo o TC, a devida autonomia e o reforço das competências de regulação, alargadas a todas as entidades gestoras, independente do modelo de

<sup>260</sup> O instituto podia, com relação às entidades municipais concessionadas sujeitas à sua intervenção, acompanhar e emitir parecer sobre o procedimento concursal, mas não lhe cabia pronunciar-se sobre o valor das tarifas cobradas, a negociar entre as partes contratantes. Já com respeito aos sistemas multimunicipais concessionados, emitia pareceres anuais sobre o tarifário aplicado (ERSAR 2011, 34). Contudo, nenhum dos pareceres emitidos tinha carácter vinculativo. Também não tinha os devidos poderes sancionatórios, quer enquanto entidade reguladora do setor, quer como autoridade para a qualidade da água, perdendo por isso eficácia na sua ação (TC 2007, 15). Face a isto, o Tribunal de Contas concluiu que as suas atribuições eram muito limitadas, face ao objeto (circunscrito às concessões) e ao âmbito (não estabelecia preços e tarifas) das suas atividades, faltando-lhe a necessária independência orgânica e funcional para o exercício regulatório (12).

gestão, só possíveis com uma “Entidade Reguladora forte e independente”, a qual deveria ser de constituição urgente (2007, 10).

A ERSAR foi criada pelo Decreto-lei n.º 207/2006 (reestruturação do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional na sequência do PRACE) e operacionalizada através do Decreto-lei n.º 277/2009, de 2 de outubro, que cria a sua lei orgânica. Mantendo a natureza legal de instituto público (art.º 1 do Decreto-Lei n.º 277/2009), vem adquirir competências reforçadas no domínio da regulação, cabendo-lhe uma atuação estrutural sobre o setor (contribuindo para a sua boa organização e clarificando as regras do seu funcionamento), o que significa sobre todos os modelos de gestão (conforme o n.º 1 do art.º 4), nos domínios da qualidade dos serviços e ao nível económico, incluindo a monitorização legal e contratual das tarifas, a análise das reclamações e a verificação da qualidade da água para consumo humano (ERSAR 2013, 44). A ERSAR passou então a incluir a regulação das entidades gestoras municipais, quer através da prestação direta pelos serviços municipais ou municipalizados, quer através de contrato de concessão ou de gestão delegada (2011, 34-5).

A missão da ERSAR exerce-se, deste modo, através da regulação e das funções de autoridade para a qualidade da água para consumo humano (art.º 3 do Decreto-Lei n.º 277/2009), sendo-lhe cometidas as atribuições constantes do artigo 5. Assim, compete-lhe garantir o cumprimento das obrigações pelas entidades gestoras, de modo a promover a sua eficiência e qualidade na prestação de serviços às populações (análise da água para consumo humano e das reclamações dos utentes), e tendo por base a procura da sustentabilidade económico-financeira das mesmas. A entidade reguladora emite recomendações e pareceres com relação à interpretação do regime jurídico aplicável ao setor, aos contratos das entidades gestoras (procedimentos de contratação, minutas e alterações e revogações – incluindo rescisões, sequestros e resgates – contratuais) e aos tarifários. Deste modo, os regulamentos tarifários são aprovados pela entidade reguladora, quer dos sistemas em alta, quer dos sistemas em baixa, sendo revistos anualmente, emitindo a mesma parecer sobre as atualizações tarifárias praticadas pelas entidades gestoras (art.º 11-A do mesmo diploma).

No âmbito da *accountability* administrativa, pode ainda ser mencionado o trabalho da IGF, entidade da Administração Direta do Estado, que assegura o controlo da administração financeira do Estado, através do controlo da legalidade e da auditoria financeira e de gestão, abrangendo na sua esfera de ação todo o setor público administrativo, incluindo as Autarquias Locais, e as entidades privadas que prestem serviços aos cidadãos, mantendo relação com as primeiras, por exemplo através de contratos de concessão (veja-se art.º 2 do Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril).

Por último, consideram-se os canais de *accountability* vertical existentes através da cadeia hierárquica de funcionários das Câmaras Municipais associadas aos casos, as quais têm, enquanto

concedentes ou delegantes, a responsabilidade pelo acompanhamento e fiscalização das PPP estudadas.

#### 4.4.5.2 *Accountability Política*

No âmbito da *accountability* política, a análise recai sobre o Executivo Camarário, composto pelo Presidente e os Vereadores eleitos pela população, e a Assembleia Municipal. Deste modo, ainda que a prestação do serviço esteja delegada a uma empresa municipal ou concessionada a uma empresa privada, há uma prestação de contas que lhes pode ser exigida enquanto responsáveis últimos pela sua provisão.

Deve notar-se que a escolha do modelo de gestão existente em cada município decorre, em primeira instância, de uma decisão tomada pela sua Câmara Municipal. Enquanto órgão executivo dos municípios, cabe-lhe também o acompanhamento e a fiscalização sobre a entidade gestora, cabendo-lhe gerir, negociar e rever os contratos associados, no caso de delegação ou concessão. Os casos estudados espelham esta realidade. No caso da FAGAR, como o município é o principal acionista, acaba por controlar a gestão da empresa, designando o Presidente do Conselho da Administração e tendo, no Presidente da Câmara de Faro, o Presidente da Assembleia Geral. O Presidente da Câmara de Cascais dispõe das garantias contratuais para efetuar o controlo do parceiro privado, mas apoia-se essencialmente na CAF, entidade independente cujos membros foram nomeados pelo município, para o exercício destas funções.

A Assembleia Municipal possui competências de apreciação e de fiscalização da Câmara Municipal e das empresas locais, conforme disposto na Lei de Enquadramento das Autarquias Locais (n.º 2 do art.º 25 da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), tendo que autorizar a celebração de contratos de concessão e suas condições e a criação de empresas municipais (alíneas n) e p) do n.º 1 do mesmo artigo). Deve pronunciar-se sobre qualquer informação escrita enviada para apreciação pelo Presidente de Câmara, assistindo-lhe também a possibilidade de pedir informação sobre qualquer assunto de interesse do município.

#### 4.4.5.3 *Accountability Legal*

Tal como nos casos anteriores, destaca-se o papel do Tribunal de Contas na *accountability* legal. De resto, refira-se que, até ao momento, as situações de diferendo ou de necessidade de alteração dos acordos formais têm sido efetuadas com base na negociação, nos casos de estudo analisados. No que respeita ao setor das Águas, Saneamento e Resíduos, o TC tem efetuado diversos trabalhos de auditoria, que têm vindo a ser publicados, nos últimos anos. Da análise efetuada, constata-se que o trabalho do Tribunal tem incidido em diversas vertentes de auditoria, recaindo quer



sobre a entidade reguladora, como sobre as entidades gestoras, de forma transversal ou particular. Para o presente capítulo, destacamos o relatório de auditoria efetuado à FAGAR, em 2012, onde o TC tece sérias críticas com relação ao desempenho económico e às condições de constituição e de funcionamento da empresa municipal. Por outro lado, foi-nos também interessante analisar o relatório ao IRAR, para perceber as lacunas do modelo de regulação anterior (TC 2007), bom como a auditoria às concessões municipais, de 2014, onde, apesar do caso da AdC não ter sido especificamente analisado, são apresentadas diversas considerações sobre os encargos públicos, os contratos e o desempenho de uma amostra de 19 concessões (um número bastante significativo face ao universo total de 27 identificadas).

#### 4.4.5.4 *Accountability Professional*

No âmbito da *accountability* profissional, evidencia-se a participação de entidades independentes, normalmente, compostas por especialistas, para analisar os assuntos referentes às PPP (criação ou acompanhamento). Conforme referiram os entrevistados, terão sido contratadas empresas especializadas na fase de preparação dos contratos, especialmente face à necessidade de criar o caso-base, que depois foi aceite pelos municípios. Também nos foi reportado que, na concessão à AdC, e face ao protocolo estabelecido entre a CAF e a Universidade Nova de Lisboa, os projetos de obra serão avaliados por especialistas antes de aceites para construção. Ainda assim, no que se refere ao escrutínio por peritos, o que se observa, de forma geral, é que não tem existido uma grande preocupação com a prestação de contas, através do pedido de avaliação ou de acompanhamento das PPP analisadas.

#### 4.4.5.5 *Accountability Social*

Os serviços de águas, saneamento e resíduos são bens essenciais e, como tal, não permanecem indiferentes aos cidadãos-utilizadores. Importa-nos, no entanto, saber se, nos casos de estudo analisados, lhes é conferida a devida *accountability*. Antes de mais, a prestação de contas pode ser feita pelo cidadão às entidades gestoras do serviço, sendo expressa, por exemplo, nas reclamações apresentadas. As empresas prestadoras estão obrigadas ao tratamento das reclamações, devendo enviar depois os processos para a Entidade Reguladora. Além disso, os dados relativos à gestão e contas e à qualidade das águas são públicos, sendo divulgados, para que possam ser devidamente escrutinados, quer pelas entidades gestoras, quer pela ERSAR (por exemplo, nos respetivos *sites* institucionais).

Os cidadãos podem também pedir contas sobre a prestação do serviço ao município concedente ou delegante, o responsável último pela provisão. Neste sentido, as reuniões dos órgãos

municipais tendem a ser públicas: no caso da Assembleia Municipal cumprem sempre este requisito; no caso das reuniões da Câmara Municipal, pelo menos uma por mês deve sê-lo. Embora os cidadãos não se possam manifestar no decurso da reunião sobre as decisões tomadas, existe um período fixado durante as mesmas para a sua intervenção e esclarecimento (conforme o art.º 49 da Lei n.º 75/2013), no qual podem ser colocadas questões sobre o tema.

No caso do município de Faro, ainda existe uma particularidade associada aos órgãos de gestão da FAGAR. A empresa municipal possui um Conselho Geral que, embora sendo um órgão consultivo, envolve os *stakeholders* mais relevantes, possibilitando uma auscultação das suas sensibilidades e preocupações e promovendo o seu esclarecimento e informação. Neste Conselho, participam representantes da Câmara Municipal, dos acionistas privados, dos partidos políticos representados na Assembleia Municipal, das Juntas de Freguesia e de associações de defesa do ambiente e dos consumidores. O Conselho Geral pode pronunciar-se sobre quaisquer assuntos de interesse para a empresa e emitir os pareceres e as recomendações tidas como convenientes (art.º 19 dos Estatutos da FAGAR).

#### 4.4.6 AVALIAÇÃO DA *ACCOUNTABILITY* PÚBLICA DAS PPP

No tocante ao setor das águas, saneamento e resíduos, observa-se que existe um predomínio que é conferido à *accountability* administrativa, nos casos estudados. Deste modo, entre os mecanismos da *accountability* administrativa, incluem-se os canais verticais, como vimos, e horizontais. O facto de os técnicos dos municípios envolvidos não participarem muito no processo aponta para um défice de *accountability* administrativa hierárquica. Deste modo, a CMC confia fundamentalmente no trabalho desenvolvido pela CAF, para o acompanhamento da Concessão que, sendo uma estrutura independente, reporta diretamente ao Presidente. Os técnicos da CMC são envolvidos meramente para algum acompanhamento na execução das obras a realizar, no âmbito da concessão. No caso da FAGAR, o controlo dos órgãos de gestão acaba por suprimir a intervenção dos técnicos da CMF no processo. O pedido de contas faz-se diretamente à Presidente da empresa, nomeada pelo município, e, por sua via, aos seus colaboradores. Além disso, o Presidente da Câmara é presidente da Assembleia Geral, o que permite o acompanhamento direto e o controlo das decisões de gestão da empresa. Se, por um lado, tal significa, na prática, uma prestação de contas de natureza quase vertical, hierárquica, com um poder máximo sobre quem é fiscalizado (ou presta contas), por outro, significa a perda da isenção proveniente da independência e separação de entidades.

No domínio da auditoria prestada pela IGF, o resultado da nossa pesquisa não evidenciou factos a assinalar. Deste modo, não se encontraram relatórios específicos sobre as PPP ou os municípios citados, no portal eletrónico, incluindo os relatórios da ex-IGAL. Assim, a prestação de

contas a este nível radica, essencialmente, no trabalho da ERSAR, estando, portanto, amplamente dependente da eficácia da sua ação para ser efetivamente garantida aos cidadãos.

De acordo a ERSAR (2011, 18), as especificidades do setor em questão, de interesse geral para os cidadãos, tendente à constituição de monopólios naturais (porque, por razões tecnológicas, acaba por existir apenas uma única entidade a prestar o serviço, num mesmo território, e não existem produtos de substituição), e onde se requerem investimentos avultados e com longos períodos para retorno do investimento, obrigam, de forma fundamental, a bom quadro regulatório para assegurar os interesses dos cidadãos, num contexto de sustentabilidade económica para as entidades gestoras.

Durante muitos anos, o trabalho da ERSAR foi considerado insuficiente e a sua capacidade limitada, conforme referido pelo TC, algo que se procurou mudar com a alteração do seu quadro legal. Carlos Lopes Pereira explica: “Repare, para que a regulação seja eficiente, obviamente, a atividade do regulador tem que se fazer sentir em toda a cadeia de valor, se não ela não é eficaz, ou é menos eficaz. O que acontece é que nós só regulávamos em alta, que são aquelas atividades desenvolvidas pelos sistemas multimunicipais, ou seja, pelas concessões estatais. O que acontece é que estamos a acompanhar e a controlar uma fase da cadeia de valor e quem vem a seguir não tem qualquer orientação do regulador e pode seguir regras completamente diferentes. Portanto, o consumidor final não beneficia dessa regulação”. Para o vogal de Direção da ERSAR, salienta-se a “juventude” da entidade reguladora e o facto de a mesma se ter vindo a construir, acompanhada por toda uma legislação que enquadra o setor. Afirma que a entidade tem vindo a progredir no trabalho realizado, o que pode ser evidenciado de diversas formas. Apesar de os seus pareceres não serem vinculativos – pois são os municípios que fixam as tarifas – considera que é algo muito relevante o aproximar das tarifas cobradas pelas entidades gestoras aos utentes, o que é resultado, pelo menos em parte, do trabalho da entidade reguladora.<sup>261</sup> A recolha dos indicadores de qualidade de serviço de cada entidade gestora, efetuado pela primeira vez em 2012, também contribuiu para uma procura pelo aperfeiçoamento contínuo, já que as entidades se revêm em *rankings* e sabem onde podem melhorar.

Atualmente, e tendo em conta o ponto de vista das entidades reguladas (através de Carla Magalhães e António Sequeira), considera-se que o acompanhamento da ERSAR se faz com grande proximidade. António Sequeira afirma que a entidade reguladora está sempre presente: “termos que enviar tudo para a ERSAR; por exemplo, agora renegociámos o regulamento de serviços e tivemos que o enviar”. A entidade reguladora recebe também os relatórios de atividades ou de gestão das entidades gestoras, assim como todos os dados recolhidos relativos aos indicadores de controlo da qualidade da

---

<sup>261</sup> O racional que está por detrás da recomendação tarifária produzida terá ajudado a isto, já que tem em consideração a cobertura adequada dos custos, numa base de eficiência. Isto acontece quando, em muitas entidades gestoras, sobretudo em gestão direta, nem conseguem ter uma estrutura de contabilização, que lhes permita discernir os custos associados à prestação destes bens.

água e das reclamações, confirmam ambos os entrevistados. Citam ainda a importância da entidade reguladora no processo de adaptação ao Decreto-lei n.º 194/2009. No caso da concessão da AdC o processo já foi concluído, mas a Presidente da FAGAR refere que, para a empresa, ainda está em falta o contrato de gestão delegada: “deveria ser em 2012 e, nesta altura, já estamos em incumprimento. De vez em quando perguntam como é que está, e nós justificamos”. De qualquer forma, com respeito aos dois casos em estudo, Carlos Pereira afirma que em ambos se pode constatar um esforço por se aproximarem às recomendações da ERSAR.

Com relação às situações de PPP no setor, o representante da ERSAR afirma que “o regulador, por natureza, é agnóstico, relativamente ao modelo de gestão. Pode ser privado, pode ser público, para nós não é uma matéria que nos queiramos pronunciar, porque achamos que qualquer modelo pode funcionar muito bem ou muito mal. Não temos perceção nenhuma que um seja melhor que outro. Também depende muito das condições específicas. O que não se pode é olhar de forma transversal” (Carlos Pereira, em entrevista). Ainda assim, a mudança de enquadramento legal terá sido importante a este respeito. Deste modo, o Regulador tem um acompanhamento sobre a criação destas entidades gestoras e a verificação das cláusulas dos contratos, procurando salvaguardar a racionalidade económica da decisão, com vantagem para o modelo face aos restantes. Muitas concessões e empresas municipais foram constituídas antes desta legislação, mas constata que, desde que a mesma foi aprovada, não se recorda de ter sido lançada uma nova concessão: “Há várias concessões em estudo, em análise; os processos vêm e voltam, tem havido uma grande interação entre os municípios e a ERSAR, onde se vão dirimindo algumas questões, quer com relação aos cadernos de encargos, como nos pressupostos dos estudos económico-financeiros”.

O Tribunal de Contas continua, no entanto, a considerar que o facto de os pareceres da ERSAR não serem vinculativos pode constituir uma limitação e fragilidade na sua atuação. Isto porque as entidades podem escolher não obedecer às recomendações, embora na prática, na maior parte das situações, estejam a acatá-las. Por outro lado, existe uma componente de realização de auditorias, por parte da ERSAR, às concessões municipais, que foi qualificada como “aquém do desejável”, dado que apenas foram feitas oito (cerca de 30% do universo de concessões) (2014, 10-1). O TC tem sido bastante assertivo na análise que efetua ao setor. Para que as concessões municipais sejam de maior qualidade, o Tribunal deixa à ERSAR uma recomendação de zelo quanto à verificação de diversos aspetos na sua constituição e contratação, como sejam a: (a) viabilidade do estudo económico-financeiro; (b) fiabilidade das projeções do caso-base; (c) repartição dos riscos, com procura de maior transferência para os privados e introdução de mecanismos de partilha de benefícios; e (d) redução das TIR dos contratos (30-4).

No que se refere às PPP institucionais municipais do setor, tivemos acesso ao relatório de auditoria da FAGAR do TC, onde também são efetuadas severas críticas. Com respeito a este último, observa-se uma procura de acatamento com as recomendações do Tribunal, visível na decisão do município de Faro em rescindir o contrato de assistência técnica e repensar o modelo da FAGAR. Apesar das duras críticas, e de algumas terem sido alvo do contraditório, Carla Magalhães considera que a avaliação externa é sempre positiva, contribuindo para a melhoria geral da atuação pública.

No que respeita à *accountability* política, existem diversos factos a ponderar. Antes de mais, a decisão de constituição da FAGAR ou a atribuição da concessão do serviço à AdC foi tomada em sede das respetivas Câmaras Municipais, sendo depois apreciada pelas Assembleias Municipais, que a confirmaram, no mínimo, com a maioria de votos. Deste modo, existe uma legitimidade democrática que não existe, por exemplo, nos contratos de PPP do Estado, celebrados pelo governo, sem o envolvimento na Assembleia da República. Ainda assim, conforme esclarece, António Sequeira, à Câmara Municipal compete o acompanhamento e a fiscalização e não à Assembleia Municipal. Deste modo, a Assembleia tem conhecimento – não é pedida aprovação – dos relatórios da CAF sobre a prestação do serviço e da concessionária, mas apenas lhe é pedido que se pronuncie num número reduzido de situações (nomeadamente, perante alterações das condições contratuais). A mesma realidade é transmitida por Macário Correia, em relação à FAGAR: “A Assembleia Municipal é o órgão máximo do município. O que tenha a ver com a FAGAR, que tenha que ser levado a reunião, levo eu, enquanto Presidente”. O distanciamento da Assembleia com relação à generalidade das matérias da gestão do contrato está bem presente na sua afirmação: “por norma, passam-se anos sem que nada aconteça. A Assembleia Municipal não tem que deliberar sobre nada da gestão da empresa”. Conclui, portanto, que o acompanhamento que é dado pela mesma, com relação à FAGAR, depende muito do interesse dos deputados municipais. Por lei, podem levantar quaisquer questões com relevância para o município, mas não “existe obrigatoriedade de dar conhecimento à Assembleia regularmente dos atos de gestão. Eu dou informações genéricas. Sempre que me perguntam alguma coisa numa sessão ordinária, mantenho-os ao corrente”.

Com respeito à *accountability* social, Macário Correia e Carla Magalhães são unânimes a referir a importância do Conselho Geral da FAGAR. Este reúne a opinião de entidades externas, representando diversas frações. É possível no mesmo apresentar as contas da FAGAR e discutir o tarifário proposto, explica Carla Magalhães. Deste modo, entende que, embora seja um órgão consultivo e não deliberativo, pode emitir orientações importantes que a empresa pode tentar acatar.

A análise do tema da *accountability* pública com relação à FAGAR permitiu-nos, no entanto, levantar outra questão. Carla Magalhães refere que, enquanto empresa de capitais maioritariamente públicos, são obrigados, à semelhança da generalidade das entidades públicas, a prestar contas a uma

série de entidades que a regulam. “Ao TC, à Câmara Municipal, à Assembleia Municipal, à IGF, à DGAL...”, refere. Contudo, a participação de capital privado na empresa levanta um problema: “O privado não vê o Tribunal de Contas como uma entidade fiscalizadora. Não é para eles! É para o setor público e, portanto, eles entendem que não têm que cumprir... É uma empresa pública, quer dizer, pese embora tenha capitais privados, é pública. Gere, como disse no início, ou tem delegada, uma série de competências que são o bem público. É sempre público e, portanto, não há outra visão. A visão do privado é sempre de eficiência, mas o público está lá sempre. E daí eles discordarem, porque não aceitam o Tribunal de Contas como entidade fiscalizadora. Nem a ERSAR...Portanto, todas as entidades que regulam. Entre aspas, é quase uma intromissão, porque eles têm o aporte de uma empresa privada”. Este testemunho parece levantar uma questão essencial no exercício da *accountability* pública das PPP: a de saber até que ponto os parceiros privados estão disponíveis para prestar contas de acordo com as exigências públicas. E, de facto, o certo é que as empresas parceiras nos nossos estudos de caso não aceitaram, na quase totalidade, ser entrevistadas, no âmbito do trabalho de investigação.

Em jeito de síntese, apresentamos uma súmula da informação mais importante, a qual consta da tabela em baixo.

**Tabela 17 – Avaliação da *Accountability* Pública das PPP das Águas, Saneamento e Resíduos**

Tipo de <i>Accountability</i>	Avaliação
<i>Accountability Administrativa</i>	Destaque para o papel do regulador, que viu reforçadas as suas competências pelo novo regime legal: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhoria na recolha e maior sofisticação dos indicadores de qualidade do serviço, o que contribui para a maior transparência.</li> <li>• Amplo acompanhamento às entidades gestoras (constituição e renegociação dos contratos de concessão e delegação; tarifários aplicados).</li> <li>• Atividade limitada à emissão de pareceres e recomendações, sem carácter vinculativo, nos sistemas municipais (como os aqui estudados).</li> </ul>
<i>Accountability Política</i>	Acompanhamento direto pelo Presidente e Vereadores das Câmaras Municipais. Maior legitimidade democrática no processo, já que a decisão de constituição da empresa municipal ou da concessão carece de aprovação pela Assembleia Municipal. Não há acompanhamento direto da Assembleia Municipal sobre a gestão das entidades gestoras. Envio dos relatórios de atividade; o conhecimento mais aprofundado decorre do nível de interesse manifestado e das questões colocadas pelos seus membros ao executivo da Câmara.
<i>Accountability Legal</i>	Salienta-se o trabalho do Tribunal de Contas, que detetou vários estrangulamentos nas entidades gestoras e no regulador. De forma geral, as recomendações do Tribunal são acatadas.
<i>Accountability Profissional</i>	Pouco relevante nos casos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratação de consultoras externas para preparação do caso-base e dos modelos de viabilidade económico-financeira, mas como parte integrante das candidaturas ao procedimento concursal;</li> <li>• Algum aconselhamento a nível técnico dos projetos de obra (concessão AdC).</li> </ul>
<i>Accountability Social</i>	Interesse generalizado dos cidadãos sobre as condições em que o bem é fornecido. Canalização das reclamações dos utilizadores para a entidade gestora. Os municípios podem colocar, em sede das reuniões da Câmara e da Assembleia, questões relativas às entidades gestoras e à prestação do bem.

Fonte: Elaboração própria.

# **CONCLUSÕES FINAIS**





## OBJETO E PROBLEMA DE INVESTIGAÇÃO

Numa sociedade atual marcada pela complexidade e que impõe ao Estado novas abordagens ao nível da governação, as parcerias público-privadas afirmam-se de forma crescente. Definidas genericamente como formas de colaboração entre atores públicos e privados, as PPP podem revestir-se de diversas características consoante a sua natureza e fins. No contexto da Ciência da Administração Pública, as pesquisas sobre PPP têm sido, no entanto, incipientes, motivo pelo qual decidimos tomá-las para objeto desta tese. A investigação desenvolve-se a partir de uma questão colocada a título inicial – “De que forma têm as PPP de tipo contratual e colaborativo gerado as condições que garantem uma boa implementação dos projetos e o exercício da *accountability* pública?” – assumindo como objetivos: a contraposição entre os arranjos institucionais que definem os dois modelos de PPP; a compreensão das razões para o seu surgimento; a procura dos fatores fundamentais para o seu bom funcionamento (decisão e implementação); a apresentação do balanço atual ao nível do seu mérito (desempenho); e a análise e a avaliação dos mecanismos de *accountability* pública presentes.

O trabalho efetuado baseou-se numa revisão da literatura de carácter interdisciplinar, de onde emergiu um modelo concetual de análise para a investigação. O enfoque neoinstitucionalista é subjacente a toda a pesquisa, já que as instituições fundamentam o comportamento dos atores, ao definir as regras, formais ou informais, de interação. As PPP podem afirmar-se como estruturas híbridas de governação, cujas características se situam entre o mercado e as redes, tendendo a aproximar-se mais de um ou de outro mecanismo consoante a sua natureza. Deste modo, assumimos a distinção essencial entre PPP de tipo contratual e de tipo colaborativo e procurámos contrapô-las ao nível do desenho institucional. De acordo com a literatura, as de tipo contratual foram definidas como arranjos de principal-agente, sendo bem formalizadas e com clara enunciação e separação das responsabilidades e direitos dos intervenientes. Pelo contrário, as PPP colaborativas tendem a constituir-se como modalidades mais interativas e informais, com ampla partilha entre os parceiros em prol da concretização de objetivos que são convergentes. No âmbito das PPP contratuais, ganha relevo a abordagem contratualista, que enquadra o problema dos custos de transação e dos contratos incompletos, em contextos de seleção adversa e de risco moral. A presença dos elementos dos contratos relacionais é mais evidente nas PPP colaborativas, podendo a explicação do seu funcionamento beneficiar com as abordagens ao estudo das redes e das vantagens e inércias colaborativas.

A aferição do *value for money* deverá constituir-se como a motivação fundamental para a realização das PPP, mas outras justificações têm sido apontadas na literatura para o seu surgimento, como a ascensão da ideologia neoliberal de menor intervenção do Estado, a crença na maior eficiência

dos privados, a libertação de verbas do Estado para outras políticas públicas ou a possibilidade de realizar mais investimento público, em cenários de restrição orçamental. Este tipo de motivações podem afastar a tomada de decisão do que deve ser o seu cerne essencial: a procura do interesse público. Esta traduz-se na verificação de que: os benefícios da PPP são superiores aos seus custos; o Estado tem capacidade financeira para pagar; e que a mesma se traduz em menores custos face à alternativa pública. Noutro contexto, a existência de parcerias pode justificar-se pela necessidade de envolvimento, nas políticas, de outros atores que não o Estado ou o nível da Administração Pública responsável. Tal deve-se à presença de cenários de grande complexidade que requerem abordagens integradas ou de multiplicidade de interesses dos constituintes, e como forma a garantir o seu acolhimento e satisfação e de promover a eficácia da política pública.

Face às características identificadas no desenho institucional, alguns fatores ganham relevância ao coadjuvarem ou colocarem obstáculos ao funcionamento das PPP, interferindo na gestão da relação entre os parceiros e afetando o seu bom desempenho, quer a nível processual, quer ao nível dos resultados. Com respeito às PPP contratuais, destacámos a importância de um bom procedimento concursal e da redação de um contrato de qualidade, com uma matriz de riscos equilibrada e com cláusulas de salvaguarda dos parceiros, que contemplem situações de incumprimento, de renegociação ou de saída da relação. No que respeita às PPP colaborativas, é possível salientar o valor do estabelecimento de uma relação de confiança, que se consolida num modelo de forte partilha de valores e objetivos, capacidade de liderança e sentido de compromisso.

No domínio da Administração Pública, a avaliação do desempenho implica a consideração não só dos resultados das políticas, mas também os processos, isto é, a tomada de decisão e a forma de realizar as atividades. É sobre ambos que recai um pedido de prestação de contas (*accountability*) que cumpre as funções essenciais de garantir a obediência à lei e prevenir abusos de poder, de contribuir para o desenvolvimento da legitimidade democrática e de promover a aprendizagem, numa procura de melhoria do desempenho. Para tal, existem diversos mecanismos verticais e horizontais que, ao envolverem diversos tipos de atores, se assumem como formas de *accountability* administrativa, política, legal, profissional e social. Foram estes mesmos instrumentos que foram analisados na tese a propósito da *accountability* pública das PPP.

O trabalho de investigação, que nos propusemos concretizar, recorre a um desenho de pesquisa qualitativo, de carácter semi-indutivo e semi-interpretativo, procurando analisar de forma aprofundada o nosso objeto de estudo, as PPP. Para o efeito, recorreremos a múltiplos estudos de caso, selecionados com base no seu tipo (contratual ou colaborativo), setor de atividade e tipo de Administração Pública envolvido, os quais foram trabalhados individualmente ou sob a forma comparada. Os casos de estudo escolhidos foram: uma PPP do setor das infraestruturas de

transportes rodoviários, de tipo contratual – a Concessão Grande Lisboa; uma PPP do setor da regeneração urbana, de tipo colaborativo e coorganizacional – a PRU Bairro Padre Cruz; e duas PPP do setor das águas, saneamento e resíduos, que foram comparadas, sendo uma de tipo contratual – a Concessão Águas de Cascais – e outra colaborativa, de tipo institucional – a FAGAR.

## **PRINCIPAIS RESULTADOS**

### *Motivações para a constituição das PPP*

Passamos agora a considerar os principais resultados da investigação. De forma transversal a todos os casos de estudo, a necessidade de proceder a investimento público emerge como uma, se não a principal, motivação para a realização das PPP. As parcerias estudadas foram celebradas tendo por base um tipo de justificação de interesse público. Foram sustentadas na crença que seriam a melhor forma de provisão para a situação em questão, mas não foram realizados os devidos estudos para verificação do custo-benefício, da sua viabilidade económico-financeira e de comparação com a alternativa pública.<sup>262</sup> Deste modo, no caso da Concessão Grande Lisboa, importava não aumentar o défice e a dívida pública do Estado português, o que era possibilitado pelo recurso à PPP, enquanto, no caso da FAGAR, o município de Faro não tinha disponibilidade financeira para proceder a um conjunto de obras de reparação ou ampliação nas redes de infraestruturas. Não terá sido, contudo, o caso da PRU do Bairro Padre Cruz, onde estes estudos não serão determinantes para a decisão de celebrar uma parceria, já que uma maioria muito significativa do investimento é público. Assim, as motivações financeiras, neste caso, estão presentes na procura de comparticipação comunitária, que favorecia o progresso mais rápido das obras de requalificação.

O suposto mérito subjacente ao interesse público da decisão estava presente em todos os casos: a necessidade de concluir o Plano Rodoviário Nacional, no caso da Concessão Grande Lisboa; a de proceder a obras de manutenção e ou ampliação das redes de águas e saneamento, para fazer chegar em condições de qualidade e quantidade um bem essencial, no caso da FAGAR e da AdC; a de requalificar um bairro de habitação social profundamente degradado e com falta de qualidade urbano, no caso do projeto QREN Padre Cruz. Mais, havia a crença, por diversos motivos, que a alternativa PPP viria a oferecer melhores resultados ao nível da provisão. Era o pensamento de que os privados são mais eficientes do que o setor público, em função da sua maior especialização técnica e orientação para o lucro, bem presente na ata de deliberação de constituição do contrato de concessão no município de Cascais ou no antigo discurso dos governantes em torno das PPP dos transportes. No

---

<sup>262</sup> É preciso notar que, há data de lançamento das PPP do setor das águas, a legislação em vigor não impunha obrigações a este nível, algo que mudou com a aprovação do Decreto-Lei n.º 194/2009. Assim sendo, estes estudos não foram realizados com respeito à FAGAR e à concessão da AdC. A Concessão Grande Lisboa, por sua vez, foi amplamente criticada por não possuir o comparador público.

caso do FAGAR, a escolha fez-se também procurando que o município acesse aos capitais privados sem perder o controlo sobre a atividade, determinando a preferência pela PPP institucional. Já, no caso da PRU Bairro Padre Cruz, terá sido a crença nos benefícios da participação das comunidades locais na política pública em causa, que se requer direcionada e de proximidade com as mesmas. A estratégia foi inovadora em Portugal, mas há muito é praticada no exterior.

### *Desenho Institucional das PPP*

Do ponto de vista do desenho institucional, podemos concluir que a Concessão Grande Lisboa e a Concessão da AdC espelham bem as características que a literatura atribui às PPP contratuais. São relações onde os elementos formais estão traduzidos nos contratos de concessão; estes estabelecem de forma clara os direitos e obrigações (objeto da prestação, repartição dos riscos e dos benefícios, incluindo a equação de equilíbrio económico-financeira, e mecanismos de salvaguarda para modificação e término do contrato), possibilitando gerir a existência de interesses divergentes dos parceiros. O Estado ou o município assume-se como o principal que decide qual o bem ou serviço que pretende receber do seu agente (o concessionário). Numa relação formalizada, onde os contratos são vistos como adequados, não há grande necessidade de interação. Nos nossos casos, reconhece-se a sua importância nos momentos de negociação para celebração ou alteração do contrato e para o acompanhamento e monitorização das atividades dos parceiros privados, Ascendi Grande Lisboa e AdC.

Com um desenho institucional semelhante do ponto de vista formal, os casos da Grande Lisboa e da AdC evidenciaram, no entanto, diferentes capacidades para trabalhar o desenho, superando as suas lacunas formais através das normas informais. De facto, um dos grandes problemas das PPP reside nos reflexos da longa duração na adequação dos vínculos contratuais. Em ambos os nossos casos de estudo, as concessões já foram alvo de renegociação, mas lidaram com a mesma de forma diferenciada. No caso da AdC, os parceiros reconheceram a importância de uma boa relação para superação dos obstáculos e promoção do bom desempenho da concessão. Deste modo, perceberam que só com cedência, de parte a parte, se pode conciliar posições e resolver as situações. A existência de uma estrutura facilitadora da relação, reconhecida e respeitada por ambos, foi fundamental neste sentido. A CAF assumiu-se, assim, como uma estrutura independente para mediar a relação entre os contraentes. Também tem a seu cargo o acompanhamento e a fiscalização da concessão, pressupondo uma coordenação frequente da atuação. Assim, o contacto mais informal e frequente complementou a relação contratual na PPP. No caso da Concessão Grande Lisboa, não se conseguiu estabelecer uma relação semelhante. Não existiu uma estrutura que pudesse agir como facilitadora e mediadora dos interesses, em parte porque o Estado não foi capaz de criar a figura de um

“gestor” do contrato, que acompanhasse a PPP (e as restantes por ele geridas) ao longo do seu ciclo-de-vida. Não só o acompanhamento e a monitorização foram sendo feitos por diversos intervenientes no âmbito do processo de *accountability*, como, na altura da renegociação, foi constituída uma comissão nomeada especificamente para o efeito (onde os membros não tinham necessariamente contacto prévio com o contrato de concessão e o parceiro privado). Tal facto não ajudou ao estreitamento e à consolidação da relação entre os parceiros e pode ter sido prejudicial na procura de um maior equilíbrio negocial. Neste sentido, pode-se referir a importância da existência de unidade global de PPP ao nível do Estado, sendo que se reconhece a inaptidão das soluções praticadas, até ao momento, no caso português, e se observa a intenção clara de colmatar esta lacuna com a constituição da UTAP.

Se os casos de estudo contratuais espelham bem o modelo teórico, já o mesmo não acontece com as PPP que designámos por colaborativas. O formato distinto de formalização da relação, num acordo de diversas entidades ou numa forma de sociedade mista, parece marcar uma diferença fundamental entre os nossos casos. A PRU Bairro Padre Cruz espelha o conceito teórico de PPP colaborativa ao constituir uma relação bastante interativa, fluida e informal, baseada numa partilha de decisão, mas desigual no que respeita às obrigações, às responsabilidades e aos recursos alocados pelos parceiros. Já a FAGAR, pela natureza dos seus acordos formais, assemelha-se em vários aspetos às PPP contratuais, contrastando com os ensinamentos da teoria. Na prática, não é o que se pode designar por PPP colaborativa, com a relação entre os parceiros a assumir-se como distante e de desconfiança. Deste modo, temos um peso relevante dos elementos formalizados, numa relação onde existe um parceiro público predominante, que toma as decisões e concentra, em si, a maioria dos riscos, e um parceiro privado, que possui uma garantia mínima de retorno do investimento. Não discorrendo do modelo formal definido, a existência de uma vasta colaboração nunca foi conseguida, até porque os parceiros viram na relação apenas um negócio. É isto que transparece no entendimento de que o envolvimento na gestão corrente do parceiro privado decorria de um contrato de assistência técnica, em vez de resultar da sua participação como sócio. Assim, quando o contrato foi cancelado, surgiu o pretexto necessário para o agudizar da relação entre os parceiros e a constituição de um clima de tensão e conflito. A FAGAR espelha, deste modo, um modelo formal desadequado, se a intenção é a promoção de uma vasta cooperação entre os parceiros. A desigualdade na relação, firmada contratualmente entre os parceiros, foi uma barreira intransponível para a consolidação da colaboração.

Com respeito à PRU Padre Cruz, que definimos com PPP colaborativa, é de salientar ainda que nem todos os parceiros assumiram um envolvimento semelhante. Aliás, a existência de uma “parceria efetiva” foi questionada porque, face às circunstâncias, a Câmara de Lisboa acabou por

constituir o único proponente das operações. Isto significa que não houve investimento financeiro dos restantes parceiros. De facto, o escasso contributo dos parceiros em termos monetários e no que respeita às responsabilidades que assumem nas PRU, em termos relativos, face aos municípios, é uma característica deste instrumento do POR Lisboa. No caso particular do nosso caso de estudo, apesar disso, existiu uma ampla participação da comunidade local, sobretudo através da Associação de Moradores do Bairro. Face à flexibilidade do modelo, o funcionamento da PRU acabou por coincidir com a atuação de outras estruturas em paralelo, nomeadamente, o GABIP Bairro Padre Cruz, com as suas Comissões Executiva e Alargada. Por exemplo, por intermédio do Grupo Comunitário, criou-se uma interação com outros atores não envolvidos na PPP, cidadãos a título individual e a Junta de Freguesia de Carnide. De resto, as estruturas formais de gestão da PRU foram preteridas em favor das supracitadas. Deste modo, não houve grande cuidado em observar o modelo de gestão protocolizado; é evidência disto as reuniões de Comissões de Parceiros, que não se realizaram com a frequência regulamentada, bom como a preferência dada à interação bilateral com cada parceiro. Em suma, pela fluidez e flexibilidade, pelo dinamismo e interação, pela partilha (pelo menos da informação e da decisão, já que não ao nível dos recursos e das responsabilidades), pela confiança e sentido de compromisso, e pela convergência de objetivos e procura de elementos de ligação entre os parceiros, consideramos que a PRU se perfila adequadamente no modelo de PPP colaborativo e de governação em rede (rede de ação, de acordo com a tipologia de Agranoff [2007]).

### *Fatores Críticos e Mérito das PPP*

Os dois objetivos seguintes da análise empírica dos estudos de caso estavam relacionados com os fatores críticos de sucesso e o mérito das PPP. Como afirmámos, estes aspetos encontram-se relacionados, na medida em que são os primeiros que, ao colocar obstáculos ou ao favorecer a decisão e a implementação das PPP, contribuem para o seu bom desempenho e mérito. Neste âmbito, desde logo, foi considerada a escolha da modalidade de PPP para a provisão pública. Nesta matéria, e em função do que já afirmámos anteriormente, podemos incluir nos fatores críticos de sucesso, a realização dos estudos de custo-benefício, de viabilidade económica e do comparador público, assim como a verificação da comportabilidade da despesa.<sup>263</sup> No caso da PRU Bairro Padre Cruz, ao invés, terá sido crítico o envolvimento da comunidade local, que a opção pela PPP permitiu, gerando uma satisfação global com o processo de realojamento.

---

<sup>263</sup> Nos nossos casos, as concessões celebradas e a FAGAR tinham um modelo de financiamento inicial (isto porque o da Grande Lisboa foi alterado, posteriormente, para um modelo de disponibilidade) baseado no pagamento de taxas e tarifas pelos utilizadores, não gerando encargos para o setor público. A questão da comportabilidade adquire, deste modo, relevância ao se considerar a Grande Lisboa no contexto das diversas despesas e face ao elevado número de PPP celebradas pelo Estado.

O desenho institucional ao definir o modelo de interação entre os parceiros, também apresentou fatores críticos para o bom desempenho ou não das PPP estudadas. Como se pôde observar, a boa definição das regras contratuais permite constituir salvaguardas para as partes, mas obsta à flexibilidade que permite um maior ajustamento a novas circunstâncias que vão surgindo ao longo do tempo na parceria, que tende a ser de longa duração. No âmbito das PPP contratuais estudadas (Grande Lisboa e AdC), assumiram-se críticos nos contratos, em conformidade com a literatura, a matriz de distribuição de riscos, o caso-base que estabelece os critérios para os pedidos de REF, as TIR consagradas e as renegociações. Estes fatores não favoreceram, de modo geral, o mérito das PPP, acabando por beneficiar mais os parceiros privados. Podemos incluir a FAGAR também, neste grupo, onde os acordos formais evidenciaram os mesmos problemas.

Deste modo, com respeito à matriz de risco verifica-se que os parceiros públicos podiam salvaguardar melhor a sua posição, ao transferir para o parceiro privado alguns riscos que são públicos. Nesta matéria é de destacar o risco de procura, assumido pelo Estado através do pagamento por disponibilidade, no caso da Grande Lisboa, e partilhado nos casos da AdC e FAGAR. No caso das duas últimas, embora a reposição do equilíbrio funcione em ambos os sentidos, existe o problema do caso-base. Com efeito, o que acontece, de forma transversal aos três casos, é que o mesmo é questionável, ao incluir projeções de dados pouco realistas, particularmente, as estimativas de caudais e do tráfego, as quais ao serem sempre superiores às reais, acabam por beneficiar os parceiros privados. Além disso, os contratos envolvem pouco nível de risco para os privados, ao permitir que pequenas alterações nos rácios viabilizem o acionar do pedido de REF. É criticável também as TIR dos contratos, que foram muito elevadas, especialmente no início.<sup>264</sup> A renegociação veio a acontecer nas três PPP estudadas, sempre consequência de alterações provocadas pelo Estado. Tal terá sido o caso da Concessão Grande Lisboa, com a modificação do modelo de financiamento da PPP (modificação unilateral), e da Concessão AdC e da FAGAR, face às alterações do quadro legal que impuseram a adaptação dos contratos.

Antes mesmo da celebração da PPP contratual, adquire relevância o procedimento concursal. Nesta matéria, tornam-se críticos dois aspetos: a boa definição das peças concursais e depois a existência de um mercado concorrencial. A este respeito, pode mencionar-se que a Concessão à AdC foi adjudicada tendo por base quase só o critério do preço das tarifas (70%). No caso da FAGAR, apenas se apresentou a concurso um candidato, que foi aceite para sócio na sociedade. Na prática, quer no setor das águas, como no setor das concessões rodoviárias, constatou-se que o mercado é

---

<sup>264</sup> Assim, foi positivo o baixar da TIR na Concessão da AdC de 14,5% para 9,5%. No caso da FAGAR, a TIR de 8,4% elevava-se para 14,9%, se tivéssemos em conta o contrato de assistência técnica (entretanto cancelado). Embora o negócio com a Ascendi tivesse baixado a TIR média das cinco concessões renegociadas, em particular, no caso da Grande Lisboa, esta ficou inalterada, ainda que a matriz de risco fosse modificada, retirando risco do privado.

fechado a um conjunto limitado de *players* centrais, as empresas que podem constituir oferta neste sentido. Dois deles, os Grupos Mota-Engil e Somague, a operar em ambos os setores, são parceiros privados nos nossos casos. Existe, deste modo, alguma concentração, e poderá até existir alguma concertação de mercado, favorecidas pelo número limitado de empresas e a formação de consórcios.

Em todos os casos estudados, a competência e as capacidades técnicas em torno dos atores públicos e privados envolvidos revelou-se um fator crítico. Deste modo, com respeito às duas concessões e à FAGAR, a menor capacidade técnica do parceiro público pode ter pesado em seu desfavor na decisão (menor competência para avaliar os custos e os benefícios da decisão) e na renegociação das PPP (menor capacidade argumentativa e negocial). Este facto pode ser referido, quer com respeito à realidade municipal, como estatal, sendo reconhecida a impreparação dos técnicos do setor público para lidar com a complexidade das PPP, aos níveis jurídico e económico (contratos, casos-base, etc.); tal aconteceu especialmente durante os primeiros anos da sua celebração, levando ao recurso a consultores externos e pesando na qualidade da decisão. Por outro lado, esta incapacidade e menor preparação não existia a respeito da provisão do próprio bem ou serviço aos cidadãos. Deste modo, os funcionários dos SMAS dos municípios de Faro e Cascais foram transferidos para a FAGAR e a AdC, apenas se alterando, eventualmente, o modelo de gestão. Com respeito às infraestruturas rodoviárias, não se colocando em causa a competência técnica da EP, o problema poderá ter sido a dimensão da empresa, que tem vindo a ser alvo de processos de *downsizing* sucessivos, inviabilizando a sua capacidade operativa para proceder à construção de uma autoestrada. No caso da PRU Bairro Padre Cruz, a questão da competência técnica foi relevante noutro sentido; concretamente, a incapacidade de alguns parceiros, sobretudo entre as associações não lucrativas, para corresponderem perante as exigências formais do POR Lisboa. Estas exigências são muito diferentes das suas dinâmicas e forma de funcionamento habituais, o que terá motivado a sua desistência.

A existência de uma relação não horizontal, verificada na PRU Bairro Padre Cruz e no caso da FAGAR, também acabou por ditar parte do seu sucesso ou falhanço. Reconhecida a participação pequena dos privados na PRU, quer ao nível da responsabilidade por operações, como nos recursos financeiros envolvidos, tal não inviabilizou o relacionamento entre os parceiros ativos e a sua ampla participação nas decisões. Esta situação poderia ter sido crítica porque se pode questionar se existe uma parceria “efetiva” quando quase todas as responsabilidades recaem num deles (a CML). No entanto, foi possível gerar uma relação de confiança e de colaboração, com empatia, compreensão e respeito mútuos. No caso da FAGAR, a não paridade existente, face ao predomínio do parceiro público nas decisões, não possibilitou o estreitamento dos laços e a consolidação da relação. Quando surgiu o pretexto, a relação deu origem a desconfiança, conflito e tensão. De facto, na situação da FAGAR, a



visão dos interesses divergentes não conseguiu decair perante a procura de objetivos coincidentes comuns entre os parceiros, numa lógica de *win-win situation* em vez de *zero-sum game*. Portanto, só a capacidade de cedência, a transparência, a lealdade e o compromisso dos sócios permitirá superar o problema. No caso do Bairro Padre Cruz, havia uma convergência clara de interesses, visto que a população era diretamente beneficiada pelas intervenções. Com um município a procurar corresponder às necessidades da comunidade local, gerou-se elevado acolhimento e colaboração entre os parceiros, sendo eventualmente o único problema o da volatilidade do apoio face à eventual frustração das expectativas geradas. A existência de uma boa liderança associada aos “facilitadores” ou dinamizadores da parceria poderá também ter sido crucial. Neste caso, deles depende muito a capacidade de mobilização dos recursos locais, de forma a agilizar os processos e a garantir maiores resultados. No caso da concessão à AdC, a existência de uma estrutura facilitadora que mediasse os processos também foi muito produtiva.

#### *Accountability das PPP*

Em todos os estudos de caso estão presentes diversos mecanismos de *accountability* pública, evidenciando uma conjugação de instrumentos verticais e horizontais de prestação de contas, embora nem todos com a mesma intensidade e eficácia. Persistem, deste modo e de forma geral, lacunas na *accountability* das PPP estudadas, tendo em vista as funções democrática, legal e de desempenho que lhe são cometidas, como demonstramos.

As PPP estudadas observam uma prevalência bastante acentuada da *accountability* administrativa, sendo de destacar, a este nível, o papel do regulador do setores em causa: o ex-InIR, no caso das infraestruturas rodoviárias; e a ERSAR, no setor das águas, saneamento e resíduos. Outros atores essenciais, no setor dos transportes, foram a EP, a Parública e a DGTF (antes do surgimento da UTAP), a UTAP e a IGF, marcando posição na decisão ou acompanhamento da componente técnica ou financeira das PPP. Nos casos da FAGAR e da AdC, a componente financeira de controlo respeitou a IGF (perante a fusão com a IGAL). Com respeito às PRU, não havendo claramente um regulador, haviam entidades ou estruturas que tinham a cargo a decisão e o acompanhamento, sendo de destacar a Autoridade de Gestão, o ex-IFDR e a IGF (monitorização operacional e auditoria) e o Observatório do QREN (monitorização estratégica). Todo o processo formal de acompanhamento foi descrito como bastante intenso e exigente, visando em última instância a prestação de contas à UE, ainda que com implicações diferenciadas nas consequências, já que era maior o controlo financeiro, para verificar a efetiva aplicação dos fundos comunitários nos projetos aprovados, do que o controlo sob o mérito da atuação, dado que, depois da aprovação das candidaturas (onde existia avaliação do mérito), não havia sanções pelo fraco desempenho. Além

disso, as autoridades do QREN e do POR Lisboa atuaram sempre na base das recomendações, não tendo poder vinculativo nas suas decisões sobre as candidaturas dos projetos aprovados.

Nos casos dos transportes e das águas, a constituição de entidades reguladoras (com as características presentes) é relativamente recente (2007 e 2009, respetivamente). Isto denotou as fragilidades que as mesmas possuíam, na sua forma inicial, sobretudo ao nível do grau de independência e nos poderes conferidos para intervenção e sanção, implicando o reforço das suas competências e atribuições, num processo que ainda não se configura como o desejável (dado que as capacidades sancionatórias ainda são reduzidas e/ou os pareceres emitidos não são vinculativos para os regulados). Ainda assim, existe uma diferença fundamental no papel que é reconhecido às entidades no âmbito da *accountability* das PPP. À ERSAR reconhece-se um bom acompanhamento das entidades gestoras, ao estar presente na maior parte das matérias que são alvo de decisão das mesmas (ainda que sob a forma de recomendação): constituição de um contrato de delegação ou concessão e sua alteração, tarifários, níveis de qualidade de serviços, reclamações dos utentes, entre outros. Ao promover a transparência e a comparação entre entidades gestoras, o acompanhamento e sugestões efetuadas, têm contribuído para a melhoria continua na prestação dos serviços, revertendo-se em ganhos efetivos para o consumidor final. O InIR foi, até à data da sua integração no IMT, alvo de diversas críticas, face ao desenho das suas atribuições e competências, e na sua atuação. Deste modo, tanto é criticável a insuficiência de autonomia e de capacidades regulatórias, como o juntar, na entidade reguladora, este papel com o de gestor de contratos, dado que o InIR passou a representar o Estado perante dos parceiros privados das concessões rodoviárias. Aliás, todo o modelo de gestão e de acompanhamento das PPP rodoviárias não foi sendo bem sucedido ao longo do tempo da sua vigência, sendo de destacar a incapacidade do Estado em constituir uma unidade de PPP sólida, perante a alteração de papéis que foram atribuídos aos diversos intervenientes, como sejam a Parpública, a DGTF ou a EP. Por este motivo, não foi possível fazer uma melhor aprendizagem em torno das PPP do Estado, com a consequência que poderá colocá-lo numa posição de fragilidade negocial perante os parceiros privados, geralmente, com vasta experiência no campo das PPP.

No que respeita à *accountability* política, podem-se referir como *accounters* aos cidadãos o Governo e a Assembleia da República, no caso da PPP das infraestruturas rodoviárias, e o executivo das Câmaras Municipais e a Assembleia Municipal, nos casos das PPP restantes, realizadas sob responsabilidade da Administração Autárquica. No estudo de caso da Concessão Grande Lisboa, é ainda de referir a constituição da Comissão Parlamentar de Inquérito às PPP. A propósito da PRU, dado que o POR Lisboa e o QREN se inserem num modelo de governação com órgãos de direção política, deve-se mencionar as Comissões Ministeriais de Coordenação, havendo também alguma comunicação com a AR (envio de relatórios de execução). Destacamos também o facto de a decisão

das PPP, no setor das águas, saneamento e resíduos, depender da AM que aprova o pedido colocado pela Câmara Municipal, com respeito às concessões e às empresas municipais, de acordo com o definido na Lei das Autarquias Locais. Apesar disso, o seu envolvimento posterior é mais reduzido, já que não há um acompanhamento na gestão e no controlo das mesmas (só quando as matérias são alvo de questão na AM ou quando os Presidentes de Câmara colocam algum assunto à consideração com respeito às mesmas). Também a PRU Bairro Padre Cruz foi sujeita à aprovação do seu PPL pela AM.

Este tipo de interferência da Assembleia Municipal não tem paralelo nas PPP do Estado, que não são alvo de aprovação do Parlamento. Mesmo quando foi constituída a Comissão Parlamentar de Inquérito, o instrumento foi bastante politizado, sendo alvo do debate partidário mais para imputação de responsabilidades, do que para avaliação e reflexão sobre a utilização do instrumento, no nosso país, numa procura de melhoria para o futuro. A preocupação central dos políticos foi, durante muitos anos, a realização do investimento público. A questão do financiamento era secundária, até porque as PPP, na altura, não se refletiam nas contas públicas, havendo a ilusão que não oneravam a dívida e o défice do Estado. Também, no setor dos transportes rodoviários, as PPP não foram alvo de grande escrutínio público, durante os primeiros anos. Os cidadãos viam nas PPP uma forma de terem obra feita, ao que se juntava o desprendimento provocado pela incapacidade de perceber o tema pela complexidade inerente e pela impossibilidade ou dificuldade de aceder à informação, de qualidade, por vezes, duvidosa. Aliás, não era só aos cidadãos comuns que era difícil aceder à informação: a falta de transparência foi uma marca da *accountability* pública das PPP do Estado, até recentemente, quando a mudança da opinião pública e a pressão das agendas política e mediática, impôs uma postura diferente do Governo e levou à sua maior divulgação.

A *accountability* social, relacionada com o escrutínio popular das PPP, teve, como se pode depreender do exposto, um nível de sucesso diferenciado nos casos estudados. Se com relação à Concessão Grande Lisboa a mesma foi muito difícil, já o PRU Bairro Padre Cruz espelha como o envolvimento popular garantiu uma elevada *accountability* democrática, crítica aliás para a aceitação do projeto. Deste modo, é de salientar o processo de “gestão participada”, onde se promoveram diversas reuniões para discussão pública do projeto de requalificação do Bairro, nomeadamente através do GABIP (Comissões Executiva e Alargada), as reuniões abertas da Vereadora Helena Roseta e do Grupo Comunitário. No setor das águas, pelas características das PPP envolvidas, os cidadãos poderão ter sentido a mesma dificuldade técnica inerente à questão. Contudo, dada a existência de reuniões abertas aos cidadãos das Câmaras Municipais e das Assembleias Municipais, estas matérias podem ser questionadas. Existe também alguma preocupação, no caso da FAGAR, em reunir a opinião dos principais grupos de interessados, para o que constituiu um Conselho Geral, que

embora tendo uma natureza consultiva, faz parte dos órgãos sociais. Os relatórios da ERSAR, que têm um carácter público, recolhem também os principais indicadores de serviço, tendo vindo a ganhar em qualidade, rigor e mais vertentes de informação.

Em todos os casos estudados, é de salientar a importância da *accountability* legal, através do trabalho desenvolvido pelo Tribunal de Contas. Para além de conferir o visto na maior parte das ações ligadas às PPP (as quais implicam a realização de obras de montante bastante elevado), também realizou diversos trabalhos de auditoria sobre: (a) os setores em questão, analisados de forma transversal (TC 2007a; 2007b; 2008a; 2011; 2014); (b) as entidades reguladoras envolvidas e/ou o modelo de gestão ou de governação (TC 2009; 2012a); e (c) casos específicos de PPP (TC 2012b). As críticas foram, particularmente, severas com relação ao setor das PPP dos transportes rodoviários e ao modelo de gestão das mesmas, às concessões do setor das águas, saneamento e resíduos e com respeito à FAGAR. O TC teve uma atuação muito marcada na identificação de falhas nos processos de PPP, quer a nível do lançamento e no concurso, como nas condições dos contratos, sendo que as suas recomendações têm sido amplamente aceites pelos atores públicos envolvidos, visando um processo de melhoria. Com relação, aos restantes mecanismos legais de *accountability*, observa-se, de forma geral, a preferência de resolução dos conflitos entre as partes, por via negocial, sem ter que se recorrer aos tribunais, cujos processos se consideram bastante morosos e penosos para os parceiros e, portanto, uma solução pior do que a primeira. Os parceiros públicos temem esta situação, sobretudo, por causa dos custos envolvidos por quebrar os contratos (Concessão Águas de Cascais, Grande Lisboa e FAGAR).

Por fim, refira-se a *accountability* profissional. O envolvimento de consultores externos, recrutados entre empresas e universidades, foi comum a todos os casos (contratados pelos parceiros públicos e privados). Com a sua perícia técnica, auxiliaram o processo de lançamento e decisão (estudos de custo-benefício, de viabilidade económica, assessoria legal e financeira), renegociação ou avaliação (por exemplo, a Comissão de Avaliação das PPP do Estado, liderada por Guilherme d'Oliveira Martins; o relatório da Ernest & Young sobre as PPP rodoviárias; ou as avaliações intercalares previstas no QREN e no POR Lisboa, onde o problema poderá ser a sua não realização, já que a intenção era que permitissem fazer uma avaliação mais profunda dos resultados e dos impactos). No entanto, salienta-se aqui a dificuldade que imperou, no acesso aos dados, durante muitos anos, inviabilizando ou dificultando a realização de trabalhos de investigação científica e conferindo ao trabalho de *accountability* profissional um carácter essencialmente de trabalho contratado. Deste modo, questiona-se a isenção e independência destes consultores, dado que poderão fazer o respetivo trabalho de modo a sustentar os argumentos e conclusões pretendidos por quem os contrata, para além da existência da promiscuidade no sentido em que as consultoras que trabalham para o

setor público são as mesmas que são contratadas pelo setor privado. Aliás, também aqui o mercado parece ser bastante fechado, resumindo-se a meia dúzia de consultoras financeiras e jurídicas, que os parceiros públicos e privados podem contratar.

### *Balanço Global das PPP Estudadas*

O balanço global das PPP estudadas observa cenários de dúvida quanto ao futuro. Apenas o projeto da PRU Bairro Padre Cruz, que tem uma duração de apenas três anos, se encontra em fase final de concretização. Analisando o projeto, verifica-se que o mesmo não foi bem sucedido no seu todo, dado que algumas vertentes não foram concretizadas, especialmente a de dinamização económica, à qual se podem associar também as vertentes social e cultural. Assim, embora seja bastante benéficos a requalificação urbana e o processo de realojamento, fundamentais no impacto que trazem para os moradores locais afetados, estes poderão ser insuficientes quando se pensa no bairro como um todo, com problemas de inclusão social dos seus habitantes. A abordagem integradora que se pretendia dar às PRU, ao se contemplarem elementos imateriais ligados aos aspetos económicos, sociais e culturais, parece ter ficado aquém nos resultados, apesar de os intervenientes da PPP considerarem ainda assim o seu balanço positivo.

Nos casos restantes, as PPP têm uma duração de 30 anos e, face à relativamente recente celebração, só findam a partir de 2030 (concretamente: a AdC, em 2030; a FAGAR, em 2035; e a Grande Lisboa, em 2037). Neste sentido, torna-se uma matéria complexa fazer uma avaliação do seu mérito e desempenho. Com respeito à FAGAR, na altura de recolha de dados, existiam sérias dúvidas quanto à sua subsistência. Com efeito, o balanço do percurso era, até então, bastante negativo: uma empresa numa situação económico-financeira precária, que só então começava a mostrar os primeiros sinais de recuperação e estabilidade; uma relação tensa de conflito latente entre os parceiros; erros do parceiro público na aceitação de alguns elementos formais da relação (contrato de assistência técnica e acordo financeiro firmado). Ainda assim, foi possível elevar os níveis de qualidade de serviço aos cidadãos de Faro. Com um começo de vida atribulado, a Águas de Cascais evidencia atualmente uma realidade diferente: os parceiros encontraram um equilíbrio na relação, espelhado no entendimento que a quebra do vínculo será grandemente prejudicial para ambos, pelo que procuram, com base no compromisso, ultrapassar os problemas. Perante um cenário económico de crise, a existência da concessão é vista como favorável para os investimentos com as redes de água e saneamento. Além disso, a empresa é destacada pelos bons níveis de qualidade de serviço, aos quais se aliam tarifas das mais baixas ao nível da região. A Concessão da Grande Lisboa foi marcada por uma modificação substancial do seu modelo de funcionamento, do regime de portagem real para o de pagamento por disponibilidade, que poderá ter afetado de forma determinante o mérito da PPP. Deste modo,

reconhecido o risco da decisão do Estado em promover a alteração (trocou uma situação certa de não ter que proceder a pagamentos pelo risco de vir a obter receitas de portagens superiores aos pagamentos por disponibilidade) e a precariedade negocial da situação que se encontrava, verifica-se que, até ao momento, a decisão não foi favorável ao Estado, dado que o tráfego real tem sido inferior ao projetado em que se basearam os cálculos dos pagamentos por disponibilidade.

## **BALANÇO GLOBAL DA INVESTIGAÇÃO. CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS E LIMITAÇÕES DE PESQUISA**

A fechar as conclusões desta tese, fazemos um balanço sobre a concretização dos principais objetivos de investigação. De forma geral, consideramos que as nossas expectativas foram cumpridas, por entre algumas dificuldades, que aliás tendem estar associadas, por um ou outro tipo de motivações, às investigações. O percurso foi sendo feito de avanços e retrocessos, sofrendo com todas as condicionantes que se colocaram. Quando iniciámos esta tese, ainda imperava um grande desconhecimento em torno das PPP e uma postura pouco disponível, por grande parte das autoridades públicas, o que terá ditado o insucesso nos nossos primeiros contactos para recolha de dados. Neste sentido, todo o debate que se acendeu sobre as PPP do Estado contribuiu em muito para outra receptividade e para o avanço nos trabalhos. Foi assim que conseguimos aceder à generalidade dos implicados no setor das concessões rodoviárias, de onde extraímos um dos nossos casos de estudo. No setor das águas, foi só após algumas tentativas, por entre casos municipais, que fomos sucedidos no acolhimento com a FAGAR e a AdC. Com respeito ao PRU do Bairro Padre Cruz, só temos a agradecer a disponibilidade de todas as entidades públicas envolvidas no processo.

Se, no final do trabalho, consideramos que a receptividade das entidades públicas à investigação até acabou por ser bastante positiva, não podemos dizer o mesmo, no que se refere aos atores privados participantes na relação. Esta constitui, de facto, no nosso entender, a maior lacuna da tese, já que só conseguimos aceder a dois entrevistados do privado (um do setor das águas e um da PRU), para além das audições parlamentares de alguns atores privados relacionados com o caso dos transportes. Fizemos, apesar disso, todos os nossos esforços no sentido de obter entrevistas, consubstanciados em contactos repetidos por *e-mail* e via telefónica. Não nos foram dadas justificações, pelo que apenas podemos conjecturar sobre as razões da não participação: eventualmente, falta de sensibilidade para com a academia, aliada à falta de tempo ou dedicação da atenção para assuntos considerados mais importantes; um possível acanhamento em falar sobre o seu envolvimento na PPP, face ao escrutínio público e às críticas a que estas estão a ser sujeitas no momento; e, finalmente, o sentimento que não são devidas contas pela atuação.

## **MATÉRIAS DE INTERESSE PARA INVESTIGAÇÃO FUTURA**

De resto, este trabalho de investigação faz-nos acreditar na importância sobretudo dos fatores que, a montante das PPP, ajudam a criar as condições de capacitação para o seu desenvolvimento, como sejam os relacionados com o ambiente regulatório, legal, institucional e de governação, que nos afiguram como fundamentais, de acordo com as conclusões da nossa tese. Estes aspetos são críticos para a *accountability* pública, aspeto estudado na tese e com bastantes lacunas nas PPP. Além disso, muito do desempenho das PPP decorre, na essência, destes fatores, embora se possa também referir a influência de outros que atuam a jusante (considerados com menos peso, de acordo com a IEG World Bank [2013]), que não demos destaque na tese.

É, neste sentido, que se têm por pertinentes todos os trabalhos que venham a ser realizados na procura de conhecer a influência destes fatores, com desenvolvimento de matrizes de análise que possam ser adoptados de forma mais transversal em estudos que abranjam realidades ao nível nacional e, sobretudo, a comparação entre países ou blocos regionais. Desta busca, resulta, aliás, o desenvolvimento de boas práticas internacionais, assim como a construção de modelos gerais em torno da maturidade de adoção das PPP, que têm começado a aparecer na literatura. Com toda a sua pertinência e sentido de oportunidade, consideramos, ainda assim, faltar-lhes alguma intensidade possibilitada pela pesquisa em profundidade, havendo, por isso, sempre lugar aos dois tipos de investigação.

Um dos aspetos que pensamos ser mais importante e que discorre da nossa investigação é a compreensão da pertinência dos elementos relacionais em PPP dominadas pelo carácter contratual, fazendo uso dos mesmos para ultrapassar o problema da incompletude. Com respeito às PPP colaborativas, na sua vertente institucional, o nosso estudo de caso português pode ajudar a ilustrar que nem sempre estas PPP geram parcerias “genuínas”, carecendo de maior investigação para perceber se o mesmo se passa com outras PPP institucionais que adotem um desenho institucional semelhante. Por outro lado, face a isto e ao facto de o nosso caso de PRU não corresponder em todos os traços às PPP colaborativas, abre-se caminho para investigações que procurem outros casos em Portugal que espelhem melhor o conceito teorizado na literatura.





# **BIBLIOGRAFIA**



## BIBLIOGRAFIA

- Acar, Muhittin e Peter Robertson. 2004. "Accountability Challenges in Networks and Partnerships: Evidence from Educational Partnerships in the United States". *International Review of Administrative Sciences* 70 (2): 331-44.
- Acar, Muhittin, Chao Guo e Kaifeng Yang. 2008. "Accountability when Hierarchical Authority is Absent: Views from Public-Private Partnership Practitioners". *American Review of Public Administration* 38 (1): 3-23.
- Agranoff, Robert. 2006. "Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers". *Public Administration Review* (Special issue December): 56-65.
- Agranoff, Robert. 2007. *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington: Georgetown University Press.
- Agranoff, Robert e Michael McGuire. 1999. "Managing in Networks Settings". *Policy Studies Review* 16 (1): 18-41.
- Agranoff, Robert e Michael McGuire. 2001. "Big Questions in Public Network Management Research". *Journal of Public Administration Research and Theory* 11 (3): 295-326.
- Agranoff, Robert e Michael McGuire. 2003. "Inside the Matrix: Integrating the Paradigms of Intergovernmental and Network Management". *International Journal of Public Administration* 26 (12): 1401-22.
- Águas de Cascais. 2010. *Relatório de Gestão e Contas 2009*. Cascais: Águas de Cascais.
- Águas de Cascais. 2011. *Relatório de Gestão e Contas 2010*. Cascais: Águas de Cascais.
- Águas de Cascais. 2012. *Relatório de Gestão e Contas 2011*. Cascais: Águas de Cascais.
- Águas de Cascais. 2013. *Relatório de Gestão e Contas 2012*. Cascais: Águas de Cascais.
- Águas de Cascais. 2014. *Relatório de Gestão e Contas 2013*. Cascais: Águas de Cascais.
- Alesina, Alberto e Nouriel Roubini. 1992. "Political Cycles in OECD Economies". *Review of Economic Studies*. 59 (4): 663-88.
- Amirkhanyan, Anna, Hyun Kim e Kristina Lambright. 2012. "Closer than "Arms Length": Understanding the Factors Associated with Collaborative Contracting". *The American Review of Public Administration* 42 (3): 341-66.
- Andrade, Isabel (2010). "Modelos de Gestão (Gestão direta, gestão delegada, gestão concessionada)". Seminário *Regime jurídico dos serviços municipais de águas e resíduos: os novos desafios*, Sessão 3. [Disponível em: [file:///C:/Users/sfirmينو/Downloads/SESSAO\\_3\\_Modelos\\_gestao\\_FM\\_IA%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/sfirmينو/Downloads/SESSAO_3_Modelos_gestao_FM_IA%20(1).pdf), última consulta em 31 de maio de 2014].

- AQUAPOR. 2003. *InfoAQUAPOR, Boletim Informativo (2)*. Braga: AQUAPOR.
- Araújo, Joaquim. 1998. "Hierarquia, Mercado e Networks: Mudança Institucional, Controlo e Avaliação no Reino Unido". I Encontro INA "A Avaliação na Administração Pública" Lisboa, 23 e 24 de março.
- Aucoin, Peter e Ralph Heintzman. 2000. "The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform". *International Review of Administrative Sciences* 66 (1): 45-55.
- Autoridade de Gestão do POR Lisboa. 2013. *Relatório de Execução 2012*. Lisboa: POR Lisboa.
- Azevedo, Maria. 2008. *As Parcerias Público Privadas: Instrumento de uma Nova Governação Pública*. Lisboa: ULFD (Tese de Doutoramento).
- Azevedo, Sérgio (Relator). 2013. *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de Todas das PPP do Sector Rodoviário e Ferroviário*, de 10 de julho de 2013. [Disponível em: <http://www.parlamento.pt/sites/COM/XIILEG/CPIPPPSRF/Paginas/Relatorios.aspx>, última consulta 31 de julho de 2013].
- Baker, George, Robert Gibbons e Kevin Murphy. 2002. "Relational Contracts and the Theory of the Firm". *Quarterly Journal of Economics* 117: 39-83.
- Baptista, Jaime, João Pires e Fernanda Maças. 2010. *O Quadro Legal dos Serviços de Águas em Portugal*. Lisboa: ERSAR.
- Basílio, Maria. 2011. *Infrastructure Public-Private Partnerships: Risk factors and agents' participation*. Lisboa: ISEG-UTL (Tese de Doutoramento).
- Behn, Robert. 1998. "The New Public-Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability". *International Public Management Journal* 1 (2): 131-64.
- Behn, Robert. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington: The Brookings Institution.
- Bell, Stephen. 2002. "Institutionalism: Old and New". [Disponível em: <http://espace.library.uq.edu.au/eserv.php?pid=UQ:9699&dsID=Institutionalism.pdf>, última consulta em 16 de janeiro de 2012].
- Bennett, John e Elisabetta Iossa. 2006. "Building and Managing Facilities for Public Services". *Journal of Public Economics* 90: 2143-60.
- Bettignies, Jean-Etienne e Thomas Ross. 2010. "The Economics of Public-Private Partnerships: Some Theoretical Contributions", pp. 132-58. Em Graeme Hodge, Carsten Greve e Anthony Boardman (Eds.). *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Börzel, Tanja. 1998. "Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks". *Public Administration* 76 (2): 253-73.
- Bovaird, Tony. 2004. "Public-Private Partnerships: From Contested Concepts to Prevalent Practice". *International Review of Administrative Sciences* 70 (2): 199-215.
- Bovaird, Tony. 2010. "A Brief Intellectual History of the Public-Private Partnership Movement", pp. 43-67. Em Graeme Hodge, Carsten Greve e Anthony Boardman (Eds.). *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bovaird, Tony e Elke Löffler (Ed.). 2003. *Public Management and Governance*. London: Routledge.
- Bovens, Mark. 2005. "Public Accountability", pp. 182-208. Em Ewan Ferlie, Laurence Lynn, Jr. e Christopher Pollitt (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Bovens, Mark. 2007. "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework". *European Law Journal* 13 (4): 447-68.
- Bovens, Mark, Thomas Schillemans e Paul 'T Hart. 2008. "Does Public Accountability Work? An Assessment Tool". *Public Administration* 86 (1): 225-42.
- Brito, Filipe. 2009. *Abordagem Crítica das Parcerias Público-Privadas: As Diferentes Doutrinas*. Lisboa: ISCSP-UTL (Tese de Mestrado).
- Bryman, Alan. 2008. *Social Research Methods*, 3<sup>rd</sup> Ed. Oxford: Oxford University Press.
- Bult-Spiering, Mirjam e Geert Dewulf. 2006. *Strategic Issues in Public-Private Partnerships: An International Perspective*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Cabral, Nazaré. 2009. *As Parcerias Público-Privadas*. Coimbra: Almedina.
- Calvert, Randall, Mathew McCubbins e Barry Weingast. 1989. "A Theory of Political Control and Agency Discretion". *American Journal of Political Science* 33 (3): 588-611.
- Câmara Municipal de Lisboa. 2011. *Estratégia de Reabilitação Urbana de Lisboa – 2011-2024*. Lisboa: CML.
- Campbell, Donald. 1975. "III. "Degrees of Freedom" and the Case Study". *Comparative Political Studies* 8: 178-93.
- Cardoso, Pedro. 2011. *Renegociação Contratual de Parcerias Público-Privadas no Sector Rodoviário*. Lisboa: IST-UTL (Tese de Mestrado).
- Carvalho, David. 2009. *O Setor dos Transportes e as Parcerias Público-Privadas*. Lisboa: IST-UTL (Tese de Mestrado).
- Carvalho, João. 2009. *Parcerias Público-Privadas em Projetos de Engenharia: Estudos de Casos no Setor da Educação*. Lisboa: IST-UTL (Tese de Mestrado).

- Castelos, Maria e Pedro Melo. 2008. "Portugal", pp. 343-59. Em Maurice Button (Eds.). *A Practical Guide to PPP in Europe*, 2<sup>nd</sup> Ed.. Surrey: City & Financial Publishing.
- Castro, Fábio. 2007. *As Parcerias Público-Privadas: O Binómio-Necessidade de Investimentos em Infraestrutura e mais Eficiência na Gestão e Prestação de Serviços de Interesse Público*. Coimbra: FD-UC (Tese de Mestrado).
- Catalá Joan. 2005. "Modos de Gobernación de las Sociedades Globales", pp. 145-72. Em Agustí Martínez (Coor.). *La Governaza Hoy: 10 Textos de Referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CCDR-LVT. 2007. *Lisboa 2020. Uma Estratégia de Lisboa para a Região de Lisboa*. Lisboa: CCDR-LVT.
- CCDR-LVT. 2009. *Síntese do Programa Operacional Regional de Lisboa*. Lisboa: CCDR-LVT.
- Chung, Demi. 2012. "Optimising Risk-Sharing: The Contracting Approach". IRSPM Annual Conference – XVI Conference: *Contradictions in Public Management: Managing in volatile times*. Roma, 11-13 April 2012. [Disponível em: <http://www.irspm.net/publications/finish/83-36-public-private-partnerships/620-.html>, última consulta 15 de julho de 2013].
- Clarke, John e Janet Newman. 1997. *The Managerial State*. London: Sage.
- Coase, Ronald. 1937. "The Nature of the Firm". *Economica* 4 (16): 386-405.
- Coase, Ronald. 1960. "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics* 3 (Oct.): 1-44.
- Coase, Ronald. 1998. "The New Institutional Economics". *The American Economic Review* 88 (2): 72-4.
- Coelho, Carlos. 2007. *Modes of Governance and Public Service Efficiency*. Birmingham: University of Birmingham (Tese de Doutoramento).
- Coghill, Ken e Dennis Woodward. 2005. "Political Issues of Public-Private Partnerships", pp. 81-94. Em Grahame Hodge e Carsten Greve, *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Collier, David. 1993. "The Comparative Method", pp. 105-119. Em Ada W. Finifter (Ed.). *Political Science: The State of the Discipline II*. Washington: American Political Science Association.
- Comissão das Comunidades Europeias. 2004. "Livro Verde sobre as Parcerias Público-Privadas e o Direito Comunitário em Matéria de Contratos Públicos e Concessões". COM (2004) 327 final. Bruxelas: Comissão Europeia [Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:PT:PDF>, última consulta em 29 de outubro de 2009].
- Comissão Técnica de Coordenação do QREN. 2010. *Relatório Anual do QREN II, 2009*. Lisboa: Comissão Técnica de Coordenação do QREN.
- Comissão Técnica de Coordenação do QREN. 2011. *Relatório Anual do QREN III, 2010*. Lisboa: Comissão Técnica de Coordenação do QREN.

- Comissão Técnica de Coordenação do QREN. 2012. *Relatório Anual do QREN IV, 2011*. Lisboa: Comissão Técnica de Coordenação do QREN.
- Comissão Técnica de Coordenação do QREN. 2014. *Boletim Informativo QREN*, n.º 22. Lisboa: Comissão Técnica de Coordenação do QREN.
- Considine, Mark. 2002. "The End of the Line? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships, and Joined-Up Services". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 15 (1): 21-40.
- Cordeiro, Sílverio. 2008. *Estruturas Organizacionais Emergentes de Parcerias Público-Privadas*. Braga: EEG-UMinho (Tese de Doutoramento).
- Corner, David. 2005. "The United Kingdom Private Finance Initiative: The Challenge of Allocating Risk", pp. 44-61. Em Graeme Hodge e Carsten Greve (Eds.). *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Crawford, Sue e Elinor Ostrom. 1995. "A Grammar of Institutions". *American Political Science Review* 89 (3): 582-600.
- Cruz, Carlos e Rui Marques. 2012. *O Estado e as Parcerias Público-Privadas*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Davis, Lance e Douglas North. 1970. "Institutional Change and American Economic Growth: A First Step towards a Theory of Institutional Innovation". *Journal of Economic History*, 30 (1), 131-49.
- DeLeon, Linda. 1998. "Accountability in a 'Reinvented' Government". *Public Administration* 76 (Autumn): 539-58.
- DGTF. 2008. *Relatório sobre Parcerias Público-Privadas e Concessões – 2008*. Lisboa: DGTF – MFAP.
- DGTF. 2009. *Parcerias Público-Privadas e Concessões. Relatório de 2009*. Lisboa: DGTF – MFAP.
- DGTF. 2010. *PPP, Parcerias Público Privadas. Relatório de 2010*. Lisboa: DGTF – MFAP.
- DGTF. 2011. *Parcerias Público Privadas e Concessões. Relatório 2011*. Lisboa: DGTF – MFAP.
- DGTF. 2012. *Parcerias Público Privadas e Concessões. Relatório 2012*. Lisboa: DGTF – MFAP.
- DiMaggio, Paul e Walter Powell. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". *American Sociological Review*, 48 (2): 147-60.
- DiMaggio, Paul e Walter Powell. 1991. "Introduction", pp. 1-38. In Walter Powell e Paul DiMaggio (Eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Dinis, Samuel. 2008. *Análise das Parcerias Público-Privadas nos Serviços Municipais de Água e de Águas Residuais*. Lisboa: IST-UTL (Tese de Mestrado).
- Drewry, Gavin. 2000. "Public-Private Partnerships: Rethinking the Boundary between Public and Private Law", pp. 57-69. Em Stephen Osborne (ed.), *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. London: Routledge.

- Duarte, Ana. 2006. *O Exemplo das Parcerias Público-Privadas no Âmbito da Saúde Pública em Portugal*. Lisboa: ULFD (Tese de Mestrado).
- Dubnick, Melvin. 2003. "Accountability and Ethics: Reconsidering the Relationships". *International Journal of Organization Theory and Behavior* 6 (3): 405-41.
- Dunn, Delmer. 1999. "Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility", pp. 297-325. Em Adam Przeworski, Susan Stokes e Bernard Manin (Eds.). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Edelenbos, Jurian e Erik-Hans Klijn. 2007. "Trust in Complex Decision-making Networks: A Theoretical and Empirical Exploration". *Administration & Society* 39 (1): 25-50.
- Eisenhardt, Kathleen. 1989. "Agency Theory: An Assessment and Review". *Academy of Management Review* 14 (1): 57-74.
- Eisenhardt, Kathleen. 1999. "Building Theories from Case Study Research". *Academy of Management Review* 14 (4): 532-50.
- Eliassen, Kjell e Nick Sitter. 2008. *Understanding Public Management*. London: Sage.
- ERSAR. 2011. *Relatório Anual dos Serviços de águas e Resíduos em Portugal 2010* (Vol. 1, Caraterização Geral do Sector). Lisboa: ERSAR .
- ERSAR. 2013a. *Relatório Anual dos Serviços de águas e Resíduos em Portugal 2012* (Vol. 1, Caraterização Geral do Sector). Lisboa: ERSAR.
- ERSAR. 2013b. *Relatório Anual dos Serviços de águas e Resíduos em Portugal 2012* (Vol. 3, Avaliação da Qualidade do Serviço Prestado aos Utilizadores). Lisboa: ERSAR.
- European PPP Expertise Centre. 2011. *The Guide to Guidance: How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects*. Luxemburgo: European Investment Bank. [Disponível em: <http://www.eib.org/epcc/resources/guide-to-guidance-en.pdf>, última consulta em 15 de julho de 2013].
- Evans, Joanne e Diana Bowman. 2005. "Getting the Contract Right", pp. 62-79. Em Graeme Hodge e Carsten Greve (Eds.). *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.
- FAGAR. 2006. *Relatório de Gestão e Contas 2005*. Faro: FAGAR.
- FAGAR. 2007. *Relatório de Gestão e Contas 2006*. Faro: FAGAR.
- FAGAR. 2008. *Relatório de Gestão e Contas 2007*. Faro: FAGAR.
- FAGAR. 2009. *Relatório de Gestão e Contas 2008*. Faro: FAGAR.
- FAGAR. 2010. *Relatório de Gestão e Contas 2009*. Faro: FAGAR.
- FAGAR. 2011. *Relatório de Gestão e Contas 2010*. Faro: FAGAR.



- FAGAR. 2012. *Relatório de Gestão e Contas 2011*. Faro: FAGAR.
- FAGAR. 2013. *Relatório de Gestão e Contas 2012*. Faro: FAGAR.
- FAGAR. 2014. *Relatório de Gestão e Contas 2013*. Faro: FAGAR.
- Fama, Eugene. 1980. "Agency Problems and the Theory of the Firm". *Journal of Political Economy*. 88 (2): 288-307.
- Fayol, Henri. 1965. *Administração Industrial e Geral: Previsão, Organização, Comando, Coordenação, Controle*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Fearon, James. 1999. "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance", pp. 55-97. Em Przeworski, Adam, Susan Stokes e Bernard Manin (ed.). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferejohn, John. 1999. "Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability", pp.131-54. Em Przeworski, Adam, Susan Stokes e Bernard Manin (ed.). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferlie, Ewan *et al.*. 1996. *The New Public Management in Action*. New York: Oxford University Press.
- Ferreira, Jorge. 2009. *Parcerias Público-Privadas de Projetos de Engenharia: Metodologias para Determinação do Custo Público Comparável. Valor Acrescentado*. Lisboa: IST-UTL (Tese de Mestrado).
- Figueiredo, Silvana. 2010. *As Parcerias Público-Privadas e a Sustentabilidade das Finanças Públicas*. Lisboa: ISCTE (Tese de Mestrado).
- Flinders, Matthew. 2005. "The Politics of Public-Private Partnerships". *Political Studies Association* 7: 215-39.
- Flyvbjerg, Bent. 2006. "Five Misunderstandings About Case-Study Research". *Qualitative Inquiry* 12: 219-45.
- Fonseca, Álvaro. 2009. *Contribuição para o Estudo das Parcerias Público-Privadas no Setor Portuário em Portugal: Análise do Caso do Terminal de Contentores de Alcântara*. Lisboa: IST-UTL (Tese de Mestrado).
- Fonseca, Fátima e Carlos Carapeto. 2009. *Governança, Inovação e Tecnologias: O Estado Rede e a Administração Pública do Futuro*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Forrer, John *et al.*. 2010. "Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question". *Public Administration Review* 70 (3): 475-84.
- Frances, Jennifer *et al.*. 1991. "Introduction", pp. 246-255. Em Grahame Thompson *et al* (Eds.). *Markets, Hierarchies & Networks: The Coordination of Social Life*. London: SAGE.

- Frederickson, H. George. 1999. "The Repositioning of American Public Administration". *Political Science & Politics* 32 (4): 701-11.
- Frederickson, H. George. 2005. "Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere", pp. 282-304. Em Ewan Ferlie, Laurence Lynn, Jr. e Christopher Pollitt (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Frederickson, H. George e Kevin B. Smith. 2003. *The Public Administration Theory Primer*. Boulder: Westview Press.
- GASEPC. 2010a. *Boletim Informativo sobre Parcerias Público-Privadas, 4.º Trimestre 2009*. Lisboa: DGTF – MFAP.
- GASEPC. 2010. *Boletim Informativo sobre Parcerias Público-Privadas, 1.º Trimestre 2010*. Lisboa: DGTF – MFAP.
- GASEPC. 2011. *Boletim Informativo sobre Parcerias Público-Privadas, 3.º Trimestre 2011*. Lisboa: DGTF – MFAP.
- GASEPC. 2012a. *Boletim Informativo sobre Parcerias Público-Privadas, 4.º Trimestre 2011*. Lisboa: DGTF – MFAP.
- GASEPC. 2012b. *Boletim Informativo sobre Parcerias Público-Privadas, 1.º Trimestre 2012*. Lisboa: DGTF – MFAP.
- GASEPC. 2012c. *Boletim Informativo sobre Parcerias Público-Privadas, 2.º Trimestre 2012*. Lisboa: DGTF – MFAP.
- GASEPC. 2012d. *Boletim Informativo sobre Parcerias Público-Privadas, 3.º Trimestre 2012*. Lisboa: DGTF – MFAP.
- Gerring, John. 2001. *Social Science Methodology: A Criterial Framework*. New York: Cambridge University Press.
- Gerring, John. 2004. "What is a Case Study and What is it Good for?" *American Political Science Review* 98 (2): 341-54.
- Gomez-Mejia, Luis e Wiseman, Robert. 2007. Does agency theory have universal relevance? A reply to Lubatkin, Lane, Collin and Very. *Journal of Organizational Behaviour* 28 (1): 81-8.
- Goodnow, Frank. 1900. "Politics and Administration", pp. 35-7. Em Jay Shafritz, Albert Hyde e Sandra Parkes. 2004. *Classics of Public Administration, 5th Ed.*. Belmont: Wadsworth/ Thompson Learning.
- Gormley, Jr., William e Steven Balla. 2008. *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance, 2nd Ed.* Washington: CQ Press.
- Grant, Ruth e Robert Keohane. 2005. "Accountability and Abuses of Power in World Politics". *American Political Science Review* 99 (1): 29-43.

- Greve, Carsten. 2008. *Contracting for Public Services*. Abingdon: Routledge.
- Greve, Carsten. 2010. "The Global Public-Private Partnership Industry", pp. 499-509. Em Graeme Hodge e Carsten Greve (Eds.). *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Greve, Carsten e Graeme Hodge. 2005. "Introduction", pp. 1-21. Em Graeme Hodge e Carsten Greve (Eds.). *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Greve, Carsten e Graeme Hodge. 2010. "Public-Private Partnerships and Public Governance Challenges", pp. 149-62. Em Stephen Osborne (Ed.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Grimsey, Darrin e Mervyn Lewis. 2002. "Evaluating the Risks of Public Private Partnerships for Infrastructure Projects". *International Journal of Project Management* 20: 107-18.
- Grimsey, Darrin e Mervyn Lewis. 2004. *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Grupo Parlamentar do BE. 2013. *Declaração de Voto ao Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as PPP do Sector Rodoviário e Ferroviário*, 9 de julho de 2013. [Disponível em: <http://www.parlamento.pt/sites/COM/XIILEG/CPIPPPSRF/Paginas/Relatorios.aspx>, última consulta 31 de julho de 2013].
- Grupo Parlamentar do PCP. 2013. *Declaração de Voto ao Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as PPP do Sector Rodoviário e Ferroviário*, 8 de julho de 2013. [Disponível em: <http://www.parlamento.pt/sites/COM/XIILEG/CPIPPPSRF/Paginas/Relatorios.aspx>, última consulta 31 de julho de 2013].
- Grupo Parlamentar do PS. 2013. *Declaração de Voto ao Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as PPP do Sector Rodoviário e Ferroviário*, 8 de julho de 2013. [Disponível em: <http://www.parlamento.pt/sites/COM/XIILEG/CPIPPPSRF/Paginas/Relatorios.aspx>, última consulta 31 de julho de 2013].
- Gualini, Enrico. 2004. *Multilevel Governance and Institutional Change: The Europeanization of Regional Policy in Italy*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Guasch, J. Luis. 2004. *Grating and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right*. Washington: The World Bank.
- Guerreiro, Nuno. 2012. *As Parcerias Público-Privadas (PPP) no Âmbito da Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos*. Lisboa: ISEG-UTL (Tese de Mestrado).

- Gulick, Luther. 1937. "Notes on the Theory of Organization", pp. 90-8. Em Jay Shafritz, Albert Hyde e Sandra Parkes. 2004. *Classics of Public Administration*, 5<sup>th</sup> Ed.. Belmont: Wadsworth/Thompson Learning.
- Hall, Peter e Rosemary Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* 44: 936-57.
- Hall, Peter. 2009. "Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective". Em James Mahoney e Kathleen Thelen (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. New York: Cambridge University Press (forthcoming). [Disponível em: [http://scholar.harvard.edu/files/historical\\_institutionalism\\_2010\\_0.pdf](http://scholar.harvard.edu/files/historical_institutionalism_2010_0.pdf), última consulta em 16 de janeiro 2013].
- Hart, Oliver e John Moore. 1998. "Foundations of Incomplete Contracts". *NBER Working Paper no. 6726*. [Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w6726>, última consulta em 11 de outubro de 2011).
- Hart, Oliver. 2003. "Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks and an Application to Public-Private Partnerships". *The Economic Journal* 113 (March): C69-76.
- Harty, Siobhán. 2005. "Theorizing Institutional Change", pp. 51-79. Em André Lecours, (Ed.). *New Institutionalism: Theory and Analysis*. Toronto: University of Toronto Press.
- Hay, Colin e Daniel Wincott. 1998. "Structure, Agency and Historical Institutionalism". *Political Studies* XLVI: 951-7.
- Hayllar, Mark e Roger Wettenhall. 2010. "Public-Private Partnerships: Promises, Politics and Pitfalls". *The Australian Journal of Public Administration* 69 (S1): S1-S7.
- Hellowell, Mark. 2010. "The UK's Private Finance Initiative: History, Evaluation, Prospects", pp. 307-32. Em Graeme Hodge, Carsten Greve e Anthony Boardman (Eds.). *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hill, Carolyn e Laurence Lynn, Jr.. 2004. "Governance and Public Management: An Introduction". *Journal of Policy Analysis and Management* 23 (1): 3-11.
- Hill, Michael e Peter Hupe. 2002. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London: SAGE Publications.
- Hirst, Paul. 2000. "Democracy and Governance", pp. 13-35. Em Jon Pierre (Ed.). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hodge, Graeme e Carsten Greve. 2005. "Public-Private Partnerships: A Policy for All Seasons?", pp. 332-49. Em Graeme Hodge e Carsten Greve (Eds.). *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Hodge, Graeme e Carsten Greve. 2007. "Public-Private Partnerships: An International Performance Review". *Public Administration Review* 67 (3): 545-58.
- Hodge, Graeme e Carsten Greve. 2008. "The PPP Phenomenon: Performance and Governance Insights", pp. 93-111. Em Janine O'Flynn e John Wanna. *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia*. Canberra: ANU EPress.
- Hodge, Graeme e Carsten Greve. 2009. "PPPs: The Passage of Time Permits a Sober Reflection". *Economic Affairs* 29 (1): 33-9.
- Hodge, Graeme, Carsten Greve e Anthony Boardman. 2010. "Introduction: the PPP Phenomenon and Its Evolution", pp. 3-17. Em Graeme Hodge, Carsten Greve e Anthony Boardman (Eds.). *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hodge, Graeme e Ken Coghill. 2007. "Accountability in the Privatized State". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 20 (4): 675-702
- Hofmeister, Albert e Heiko Borchert. 2004. "Public-Private Partnerships in Switzerland: Crossing the Bridge with the Aid of a New Governance Approach". *International Review of Administrative Sciences* 70 (2): 217-32.
- Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration* 69 (1): 3-19.
- Hood, Christopher. 1996. "Exploring Variations in Public Management Reform of 1980s", pp. 268-87. Em Hans Bekke, James Perry e Theo Toonen (Eds.). *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press.
- Hughes, Owen. 2010. "Does Governance Exist?", pp. 87-104. Em Stephen Osborne (Ed.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Abingdon: Routledge.
- Huxham, Chris. 2003. "Theorizing Collaboration Practice". *Public Management Review* 5 (3): 401-23.
- Huxham, Chris e Siv Vangen. 2000. "What Makes Partnerships Work?", pp. 293-310. Em Stephen Osborne (Ed.), *Public-Private Partnership: Theory and Practice in International Perspective*. London: Routledge.
- Huxham, Chris e Siv Vangen. 2008. "Doing Things Collaboratively: Realizing the Advantage or Succumbing to Inertia?", pp. 29-44. Em Janine O'Flynn e John Wanna (Eds.). *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?*. Canberra: ANU E Press.
- IEG World Bank. 2013. "Evaluation of the World Bank Group's Support for Public-Private Partnerships", 14 de março de 2013. [Disponível em: [http://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/WBG\\_Support\\_PublicPrivatePartnerships\\_ApproachPaper.pdf](http://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/WBG_Support_PublicPrivatePartnerships_ApproachPaper.pdf), última consulta em 20 de julho de 2014].

- Immercut, Ellen. 1998. "The Theoretical Core of the New Institutionalism". *Politics & Society* 26 (1): 5-34.
- Ingram, Paul e Karen Clay. 2000. "The Choice-Within-Constraints: New Institutionalism and Implications for Sociology". *Annual Review of Sociology* 26: 525-46.
- InIR. 2011. *Renegociação das Concessões Rodoviárias de 2010: Impactos Financeiros*. Lisboa: InIR.
- International Monetary Fund. 2004. *Public-Private Partnerships*. [Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>, última consulta em 2 de dezembro de 2010].
- Iossa, Elisabetta e David Martimort. 2008. "The Simple Micro-Economics of Public-Private Partnerships". *CMPO Working Paper Series* n.º 08/199. Bristol: Bristol Institute of Public Affairs. [Disponível em: <http://www.bris.ac.uk/Depts/CMPO/workingpapers/wp199.pdf>, última consulta em 15 de julho 2013].
- Jensen, Michael e Meckling, William. 1976. "Theory of the Firm: Managerial behavior, Agency Costs and Ownership Structure". *Journal of Financial Economics* 3 (4): 305-60.
- Jepperson, Ronald. 1991. "Institutions, Institutional Effects and Institutionalism", pp. 143-163. In Powell, Walter e Paul DiMaggio (Ed.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Jung, Tobias. 2010. "Policy Networks: Theory and Practice", pp. 351-64. Em Stephen Osborne (Ed.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Abingdon: Routledge.
- Kappeler, Andreas e Mathieu Nemoz. 2010. "Public-Private Partnerships in Europe – Before and During the Recent Financial Crisis". *Economic and Financial Report 2010/04*. Luxemburgo: European Investment Bank.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay e Massimo Mastruzzi. 2005. *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*. Washington: World Bank Institute. [Disponível em: [http://worldbank.org/wbi/governance/pdf/GovMatters\\_IV\\_main.pdf](http://worldbank.org/wbi/governance/pdf/GovMatters_IV_main.pdf), última consulta em 1 de junho de 2005].
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay e Massimo Mastruzzi. 2009. "Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008". *Policy Research Working Paper 4978*. Washington: World Bank Institute. [Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1424591>, última consulta em 3 de fevereiro de 2010].
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay e Pablo Zoido-Lobáton. 1999. "Governance Matters". *Policy Research Working Paper 2196*. Washington: World Bank Institute [Disponível em: [326](http://www-</a></p></div><div data-bbox=)

- [wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/1999/10/27/000094946\\_99101105050694/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/1999/10/27/000094946_99101105050694/Rendered/PDF/multi_page.pdf), última consulta em 1 de junho de 2005].
- Kettl, Donald. 2000. "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government". *Public Administration Review* 60 (6): 488-97.
- Kettl, Donald. 2010. "Governance, Contract Management and Public Management", pp. 239-54. Em Stephen Osborne (Ed.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Abingdon: Routledge.
- Kickert, Walter. 1993. "Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management", pp. 191-204. Em Jan Kooiman (Ed.). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: SAGE.
- Kickert, Walter e Joop Koppenjan. 1997. "Public Management and Network Management: An Overview", pp. 35-61. Em Walter Kickert, Erik-Hans Klijn e Joop Koppenjan (Eds.). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: SAGE.
- Kickert, Walter, Erik-Hans Klijn e Joop Koppenjan. 1997a. "Introduction: A Management Perspective on Policy Networks", pp. 1-13. Em Walter Kickert, Erik-Hans Klijn e Joop Koppenjan (Eds.). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: SAGE.
- Kickert, Walter, Erik-Hans Klijn e Joop Koppenjan. 1997b. "Managing Networks in the Public Sector: Findings and Reflections", pp. 166-91. Em Walter Kickert, Erik-Hans Klijn e Joop Koppenjan (Eds.). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: SAGE.
- Kjær, Anne. 2004. *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Klijn, Erik-Hans. 1997. "Policy Networks: An Overview", pp. 14-34. Em Walter Kickert, Erik-Hans Klijn e Joop Koppenjan (Eds.). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: SAGE.
- Klijn, Erik-Hans. 2010a. "Public-Private Partnerships: Deciphering Meaning, Message and Phenomenon", pp. 68-80. Em Graeme Hodge, Carsten Greve e Anthony Boardman (Eds.). *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Klijn, Erik-Hans. 2010b. "Trust in Governance Networks: Looking for Conditions for Innovative Solutions and Outcomes", pp. 303-21. Em Stephen Osborne (Ed.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Abingdon: Routledge.
- Klijn, Erik-Hans e Chris Skelcher. 2007. "Democracy and Governance Networks: Compatible or Not?". *Public Administration* 85 (3): 587-608.

- Klijn, Erik-Hans e Geert Teisman. 1997. "Strategies and Games in Networks", pp. 98-118. Em Walter Kickert, Erik-Hans Klijn e Joop Koppenjan (Eds.). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: SAGE.
- Klijn, Erik-Hans e Geert Teisman. 2000. "Governing Public-Private Partnerships: Analyzing and Managing the Processes and Institutional Characteristics of Public-Private Partnerships", pp. 84-102. Em Stephen Osborne (Ed.). *Public-Private Partnerships. Theory and Practice in International Perspective*. London: Routledge.
- Klijn, Erik-Hans e Geert Teisman. 2003. "Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases". *Public Money & Management* 23 (3): 137-46.
- Klijn, Erik-Hans e Geert Teisman. 2005. "Public-Private Partnerships as the Management of Co-Production: Strategic and Institutional Obstacles in a Difficult Marriage", pp. 95-116. Em Graeme Hodge e Carsten Greve. *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Klijn, Erik-Hans, Joop Koppenjan e Katrien Termeer. 1995. "Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks". *Public Administration* 73 (3): 437-54.
- Klijn, Erik-Hans, Jurian Edelenbos e Bram Steijn. 2010. "Trust in Governance Networks: Its Impacts on Outcomes". *Administration & Society* 42 (2): 193-221.
- Klijn, Erik-Hans, Jurian Edelenbos e Michael Hughes. 2007. "Public-Private Partnership: A Two-Headed Reform. A Comparison of PPP in England and the Netherlands", pp. 71-89. Em Christopher Pollitt, Sandra van Thiel e Vicent Homburg (Eds.). *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Koelble, Thomas. 1995. "The New Institutionalism in Political Science and Sociology". *Comparative Politics* 27 (2): 231-43.
- Kooiman, Jan. 1993a. "Social-Political Governance: Introduction", pp. 1-8. Em Jan Kooiman (ed.). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: SAGE.
- Kooiman, Jan. 1993b. "Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity", pp. 35-48. Em Jan Kooiman (ed.). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: SAGE.
- Kooiman, Jan. 1999. "Socio-Political Governance". *Public Management Review* 1 (1): 67-92.
- Kooiman, Jan. 2000. "Societal Governance: Levels, Models and Orders of Social-Political Interaction", pp. 138-64. Em Jon Pierre (ed.). *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.



- Kooiman, Jan. 2002. "Governance: A Social-Political Perspective", pp.71-96. Em J. Grote e B. Gbikpi (ed.). *Participatory Governance*. Opladen: Beske and Budrich.
- Kooiman, Jan. 2003. *Governing as Governance*. London: SAGE.
- Koppenjan, Joop. 2005. "The Formation of Public-Private Partnerships: Lessons from Nine Transport Infrastructure Projects in the Netherlands". *Public Administration* 83 (1): 135-57.
- Koppenjan, Joop e Erik-Hans Klijn. 2004. *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving*. London: Routledge.
- Kouwenhover, Vicent. 1994. "The Rise of the Public Private Partnership: A Model for the Management of Public-Private Cooperation", pp.119-30. Em Jan Kooiman (Ed.). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: SAGE.
- Lane, Jan-Erik. 2000. *New Public Management*. London: Routledge.
- Laver, Michael e Kenneth Shepsle. 1999. "Government Accountability in Parliamentary Democracy", pp. 279-297. Em Adam Przeworski, Susan Stokes e Bernard Manin (Eds.). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lecours, André. 2005. "New Institutionalism: Issues and Questions", pp. 3-25. Em André Lecours (Ed.). *New Institutionalism: Theory and Analysis*. Toronto: University of Toronto Press.
- Li, Bing *et al.*. 2005. "Critical Success Factors for PPP/PFI Projects in the UK Construction Industry". *Construction Management and Economics* 23 (5): 459-71.
- Lijphart, Arend. 1971. "Comparative Politics and Comparative Method". *American Political Science Review* 65: 682-93.
- Lijphart, Arend. 1975. "The Comparable Cases Strategy in Comparative Research". *Comparative Political Studies* 8: 158-77.
- Lima, Rodrigue. 2010. *Do Incumprimento Contratual nas Parcerias Público-Privadas e Concessões de Obras Públicas. Subsídios para a Procura de um Regime Aplicável às Prestações Efetuadas pelo Parceiro Privado*. Lisboa: Faculdade de Direito – Universidade Católica (Tese de Mestrado).
- Linder, Stephen. 1999. "Coming to Terms with the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings". *American Behavioral Scientist* 43 (1): 35-51.
- Lipsky, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Updated Edition. New York: Russell Sage Foundation.
- Long, Norton. 1949. "Power and Administration", pp. 179-87. Em Jay Shafritz e Albert Hyde. 1992. *Classics of Public Administration*, 3<sup>rd</sup> Ed.. Belmont: Wadsworth.

- Lopes, Jorge. 2010. *Uma Perspetiva Jurídica acerca da Figura do Comparador do Setor Público nas Parcerias Público Privadas*. Lisboa: Faculdade de Direito – Universidade Católica (Tese de Mestrado).
- Lowndes, Vivien e Chris Skelcher. 1998. "The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance". *Public Administration* 76 (2): 313-33.
- Lowndes, Vivien. 1996. "Varieties of New Institutionalism: a critical appraisal". *Public Administration* 74 (summer): 181-97.
- Luís, Mariana. 2011. *Parcerias Público-Privadas nas Infraestruturas Rodoviárias: caso Estradas de Portugal, S.A.*. Lisboa: ISEG-UTL (Tese de Mestrado).
- Lynn, Jr., Laurence. 2010. "What Endures? Public Governance and the Cycle of Reform", pp. 105-23. Em Stephen Osborne (Ed.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Abingdon: Routledge.
- Lynn, Jr., Laurence, Carolyn Heinrich e Carolyn Hill. 2000. "Studying Governance and Public Management: Why? How?", pp. 1-33. Em Carolyn Heinrich e Laurence Lynn, Jr. (Eds.). *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington: Georgetown University Press.
- Lynn, Jr., Laurence, Carolyn Heinrich e Carolyn Hill. 2001. *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*. Washington: Georgetown University Press.
- Machado, Leonor. 2010. *Crise Financeira: Novos Desafios para as Parcerias Público-Privadas*. Lisboa: Faculdade de Ciências Económicas e Empresariais – Universidade Católica (Tese de Mestrado).
- Machado, Rafael. 2007. *Arbitragem nas Parcerias Público-Privadas*. Lisboa: ULFD (Relatório de Mestrado).
- Manin, Bernard, Adam Przeworski e Susan Stokes. 1999. "Elections and Representation", pp. 29-54. Em Adam Przeworski, Susan Stokes e Bernard Manin (Eds.). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mansbridge, Jane. 2003. "Rethinking Representation". *American Political Science Review* 97 (4): 515-28.
- Maravall, José. 1999. "Accountability and Manipulation", pp. 154-196. Em Adam Przeworski, Susan Stokes e Bernard Manin (Eds.). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- March, James e Johan Olsen (2005). Elaborating the "New Institutionalism". ARENA Centre for European Studies, Working Paper 11/2005. Oslo: University of Oslo. [Disponível em: [http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arenapublications/workingpapers/worki ng-papers2005/wp05\\_11.pdf](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arenapublications/workingpapers/worki ng-papers2005/wp05_11.pdf), última consulta 16 de janeiro de 2013]

- March, James e Johan Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *American Political Science Review* 78 (3): 734-49.
- March, James e Johan Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- March, James e Johan Olsen. 1995. *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Marques, Rui e Duarte Silva. 2008. "As Parcerias Público-Privadas em Portugal. Lições e Recomendações". *Tékhnē* 6 (10): 33-50.
- Martimort, David e Jerome Pouyet. 2008. "To Build or not to Build: Normative and Positive Theories of Public-Private Partnerships". *International Journal of Industrial Organization* 26: 393-411.
- Martins, Ana. 2010. *As Parcerias Público-Privadas no Setor das Energias Renováveis: O Caso da Energia Eólica*. Lisboa: IST-UTL (Tese de Mestrado).
- Maskin, Eric e Jean Tirole. 1999. "Unforeseen Contingencies and Incomplete Contracts". *Review of Economic Studies* 66 (1): 83-114.
- Mathur, Navdeep e Chris Skelcher. 2007. "Evaluating Democratic Performance: Methodologies for Assessing the Relationship between Network Governance and Citizens". *Public Administration Review* 67: 228-37.
- Mayntz, Renate. 1998. "New Challenges to Governance Theory". *Jean Money Chair Paper RSC No. 98/50*. Florence: European University Institute.
- McNabb, David. 2008. *Research Methods in Public Administration and Nonprofit Management: Quantitative and qualitative approaches*, 2<sup>nd</sup> Ed.. Armonk: M. E. Sharpe.
- McQuaid, Ronald. 2000. "The Theory of Partnership: Why Have Partnerships?", pp. 9-35. Em Stephen Osborne (ed.). *Public-Private Partnerships. Theory and Practice in International Perspective*. London: Routledge.
- McQuaid, Ronald. 2010. "Theory of Organizational Partnerships: Partnerships Advantages, Disadvantages and Success Factors", pp. 127-48. Em Stephen Osborne (Ed.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Abingdon: Routledge.
- Meckstroth, Theodore. 1975. "I. "Most Different Systems" and "Most Similar Systems": A study in the logic of comparative inquiry". *Comparative Political Studies* 8: 132-57.
- Melo, Pedro. 2008. *O Juízo de Eficiência na Alteração de Circunstâncias das Parcerias Público-Privadas*. Lisboa: ULFD (Relatório de Estágio de Mestrado).
- Mendes, Tiago. 2008. *Parcerias para a Promoção Local do Emprego*. Lisboa: ISCTE (Tese de Doutoramento).

- Merton, Robert. 1957. "Bureaucratic Structure and Personality", pp. 109-17. Em Jay Shafritz, Albert Hyde e Sandra Parkes. 2004. *Classics of Public Administration*, 5<sup>th</sup> Ed.. Wadsworth: Thomson Learning.
- Meyer, John e Brian Rowan. 1991. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", pp. 41-62. Em Walter Powell e Paul DiMaggio (Eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Milward, H. Brinton e Keith G. Provan. 2000. "How Networks are Governed", pp. 238-62. Em Carolyn Heinrich e Laurence Lynn, Jr. (Eds.). *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington: Georgetown University Press.
- Ministério das Finanças. 2012. *Orçamento de Estado para 2013 – Relatório*. Lisboa: Ministério das Finanças.
- Mitnick, Barry. 1973. "Fiduciary Rationality and Public Policy: The Theory of Agency and Some Consequences". [Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1020859>, última consulta em 23 de outubro de 2012].
- Mitnick, Barry. 1975. "The Theory of Agency: the Policing "Paradox" and Regulatory Behavior". *Public Choice* 24: 27-42.
- Mitnick, Barry. 1976. "A Typology of Conceptions of the Public Interest". *Administration & Society* 8(5): 5-28.
- Mitnick, Barry. 1982. "Regulation and the Theory of Agency". *Policy Studies Review* 1(3): 442-53.
- Mitnick, Barry. 2012. "Origin of the Theory of Agency: an Account by One of the Theory's Originators". Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1020378>, consulta 23 de Outubro 2012].
- Moe, Terry. 1984. "The New Economics of Organization". *American Journal of Political Science* 28 (4): 739-77.
- Mohr, Alison. 2004. "Governance Through "Public Private Partnerships": Gaining Efficiency at the Cost of Public Accountability?". *International Summer Academy on Technology Studies – Urban Infrastructure in Transition: What can we learn from history?*. Deutschlandsberg, 11-17 July [Disponível em: <http://www.ifz.tugraz.at/content/download/712/3998>, última consulta em 23 de Janeiro de 2012].
- Monteiro, Rui. 2005. "Public-Private Partnerships: Some Lessons from Portugal". *EIB Papers* 10 (2): 72-81.
- Monteiro, Rui. 2007. "PPP and Fiscal Risks. Experiences from Portugal". *International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-private Partnerships*. Budapeste, 7-8 de março. [Disponível em: [http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2007/ppp/pdf/rsm\\_p.pdf](http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2007/ppp/pdf/rsm_p.pdf), última consulta 15 de julho de 2013].

- Monteiro, Rui. 2010. "Risk Management", pp. 262-91. Em Graeme Hodge, Carsten Greve e Anthony Boardman (Eds.). *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Morillos, Dorothy e Adjo Amekudzi. 2008. "The State of the Practice of Value for Money Analysis in Comparing Public Private Partnerships to Traditional Procurements". *Public Works Management Policy* 13 (2): 114-25.
- Moreno, Carlos. 2010. *Como o Estado Gasta o Nosso Dinheiro*. Alfragide: Caderno.
- Mörth, Ulrika. 2007. "Public and Private Partnerships as Dilemmas Between Efficiency and Democratic Accountability: The Case of Galileo". *European Integration* 29 (5): 601-17.
- Mota, Jorge. 2007. *Parcerias Público-Privadas: Teoria e Evidência do Setor da Saúde em Portugal*. Aveiro: Universidade de Aveiro (Tese de Mestrado).
- Mueller, Dennis. 2003. *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mulgan, Richard. 1997. "Contracting Out and Accountability". *Australian Journal of Public Administration* 56 (4): 106-16.
- Mulgan, Richard. 2000a. "'Accountability': An Ever-Expanding Concept". *Public Administration* 78 (3): 555-73.
- Mulgan, Richard. 2000b. "Comparing Accountability in the Public and Private Sectors". *Australian Journal of Public Administration* 59 (1): 87-97.
- Mulgan, Richard. 2002. "Public Accountability of Provider Agencies: The Case of the Australian 'Centrelink'". *International Review of Administrative Sciences* 68: 45-59.
- Mulgan, Richard. 2006. "Government Accountability for Outsourced Services". *Australian Journal of Public Administration* 65 (2): 48-58.
- Nee, Victor. 2003. "New Institutionalism, Economic and Sociological". Em Neil Smelser e Richard Swedberg (Eds.). *Handbook for Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press (forthcoming). [Disponível em: <http://www.soc.cornell.edu/faculty/nee/pubs/newinstitutionalism.pdf>, última consulta em 16 de janeiro de 2013].
- Neves, Arminda. 2010. *Governança Pública em Rede: Uma Aplicação a Portugal*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Newman, Janet. 2004. "Constructing Accountability: Network Governance and Managerial Agency". *Public Policy and Administration* 19 (4): 17-33.
- Nieto, Carlos. 2011. "Modelo de Asociación Pública-Privada: Un Enfoque de teoría de Contratos". *Revista de Economía Institucional* 13 (2.º Semestre): 249-74.
- Niskanen, William. 1973. *Bureaucracy: Servant or Master? Lessons from America*. London: Institute of Economic Affairs.

- North, Douglas. 1991. "Institutions". *Journal of Economic Perspectives* 5 (1): 97-112.
- Observatório do QCA III. 2007. *Quadro de Referência Estratégico Nacional – Portugal 2007-2013*. Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.
- Observatório do QREN. 2009. "Conceção Geral do Processo de Monitorização Estratégica do QREN". *Coleção e+cadernos do Observatório do QREN*. Lisboa: Observatório do QREN.
- Observatório do QREN. 2011. *Plano Global de Avaliação do Quadro de Referência Estratégico Nacional e dos Programas Operacionais, 2007-2013*. Lisboa: Observatório do QREN.
- Observatório do QREN. 2012. *Plano Global de Avaliação do Quadro de Referência Estratégico Nacional e dos Programas Operacionais, 2007-2013 (PGA) – Atualização 2012 (Adiamento)*. Lisboa: Observatório do QREN.
- Observatório Regional de Lisboa e Vale do Tejo. 2010. *Guia de Monitorização do Desenvolvimento Regional*. Lisboa: ORLVT.
- Observatório Regional de Lisboa e Vale do Tejo. 2011. "POR Lisboa – Parcerias para a Regeneração Urbana". *Folha Informativa* (3). Lisboa: ORLVT.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. 2008. *Public-Private Partnerships – In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*. Paris: OECD.
- Olowu, Dele. 2002. "Introduction – Governance and Public Administration in the 21.<sup>st</sup> Century: A Research and Training Prospectus". *International Review of Administrative Science* 68 (3): 345-53.
- Olson, Mancur. 1998. *A Lógica da Ação Coletiva: Bens Públicos e Teoria dos Grupos*. Oeiras: Celta.
- Osborne, David e Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Westley.
- Osborne, Stephen. 2000. "Understanding Public-Private Partnerships in International Perspective: Globally Convergent or Nationally Divergent Phenomena?", pp. 1-5. Em Stephen Osborne (Ed.). *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. Abingdon: Routledge.
- Ostrom, Elinor. 1986. "An Agenda for the Study of Institutions". *Public Choice* 48: 3-25.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor. 1999. "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework", pp. 35-71. Em Paul Sabatier (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Ouchi, William. 1999. "Markets, Bureaucracies and Clans", pp. 246-55. Em Grahame Thompson et al (Eds.). *Markets, Hierarchies & Networks: The Coordination of Social Life*. London: SAGE.

- Papadopoulos, Yannis. 2003. "Cooperative Forms of Governance: Problems of Democratic Accountability in Complex Environments". *European Journal of Political Research* 42: 473-501.
- Payne, Anthony. 2000. "Globalization and Modes of Regionalist Governance", pp. 201-18. Em Jon Pierre (ed.). *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pereira, Maria. 2012. *As Parcerias Público-Privadas no Sector Ferroviário*. Lisboa: IST-UTL (Tese de Mestrado).
- Pereira, Paulo Trigo et al.. 2005. *Economia e Finanças Públicas*. Lisboa: Escolar Editora.
- Perkins, Stephen. 2013. "Better Regulation of Public-Private Partnerships for Transport Infrastructure: Summary and Conclusions". *Discussion Paper* n.º 2013/06. Paris: International Transport Forum – OECD.
- Pessali, Huascar. 2006. "The Rhetoric of Oliver Williamson's Transaction Cost Economics". *Journal of Institutional Economics* 2 (1): 45-65.
- Peters, B. Guy e Jon Pierre. 1998a. "Institutions and Time: Problems of Conceptualization and Explanation". *Journal of Public Administration Research & Theory* 8 (4): 565-83.
- Peters, B. Guy e Jon Pierre. 1998b. "Governance Without Government? Rethinking Public Administration". *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (2): 223-43.
- Pierre, Jon e B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. Houndmills: MacMillan Press.
- Polidano, Charles. 1998. "Why Bureaucrats Can't Always do What Ministers Want: Multiple Accountabilities in Westminster Democracies". *Public Policy and Administration* 13 (1): 35-50.
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2<sup>nd</sup> Ed.. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher. 1993. *Managerialism and the Public Services*, 2<sup>nd</sup> Ed.. Cambridge: Blackwell.
- Pollitt, Michael. 2005. "Learning from UK Private Finance Initiative Experience", pp. 207-30. Em Graeme Hodge e Carsten Greve, *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pombeiro, António. 2003. *As PPP/PFI – Parcerias Público Privadas e a sua Auditoria*. Lisboa: Áreas Editora.
- Portela, Irene. 2003. *Um Novo Paradigma de Gestão Pública: a Administração em Colaboração Através de Parcerias – Estudo de caso "Porto 2001, SA – Capital Europeia da Cultura"*. Braga: UMinho (Tese de Mestrado).
- Powell, Walter. 1991. "Expanding the Scope of Institutional Analysis", pp. 183-203. Em Walter Powell e Paul DiMaggio (Eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Przeworski, Adam e Henry Teune. 1985. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Malabar: Robert E. Krieger.
- Quatenaire Portugal. 2010. *Avaliação da Operacionalização do POR Lisboa no Contexto da Estratégia do QREN. Relatório Final*. Lisboa: Quatenaire.
- Rakner, Lise. 1996. "Rational Choice and the Problem of Institutions: A Discussion of Rational Choice Institutionalism and its Application by Robert Bates". *CMI Working Paper* WP 1996:6. Bergen: Chr. Michelsen Institute. [Disponível em: [http://bora.cmi.no/dspace/bitstream/10202/321/1/WP%201996\\_6%20Lise%20Rakner-07112007\\_1.pdf](http://bora.cmi.no/dspace/bitstream/10202/321/1/WP%201996_6%20Lise%20Rakner-07112007_1.pdf), última consulta em 16 de janeiro de 2013].
- Reis, Alda. 2012. *Modelos de Governação e Parcerias Público-Privadas (PPP): o Caso dos Clusters*. Lisboa: ISCSP-UTL (Tese de Mestrado).
- Renda, Andrea e Lorna Schrefler. 2006. *Public-Private Partnerships. National Experiences in the European Union*. Brussels: European Parliament. [Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/studies/0602\\_ppp02\\_briefingnote\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/studies/0602_ppp02_briefingnote_en.pdf), última consulta em 10 de Setembro de 2010].
- Rhodes, R.. 1996. "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies* XLIV: 652-67.
- Rhodes, R.. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- Rhodes, R.. 2000. "Governance and Public Administration", pp. 54-90. Em Jon Pierre (ed.). *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R.. 2002. "Putting People Back into Networks". *Australian Journal of Political Science* 37 (3): 399-416.
- Rito, Gabriel. 2009. *Contencioso Arbitral nas Parcerias Público-Privadas*. Lisboa: ULFD (Relatório de Estágio de Mestrado).
- Rocha, J. A. Oliveira. 2000. "Modelos de Gestão Pública". *RAPP - Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas* 1 (1): 6-16.
- Rodrigues, Sara. 2009. *Do domínio simbólico ao domínio das dinâmicas: Redes de Parceria Local da Alta de Lisboa (Programa K'CIDADE)*. Lisboa: ISCTE (Tese de Mestrado).
- Romzek, Barbara e Melvin Dubnick. 1987. "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy". *Public Administration Review* 47 (3): 227-38.
- Romzek, Barbara. 2000. "Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform". *International Review of Administrative Sciences* 66 (1): 21-44.



- Rosenau, James. 2000. "Change, Complexity, and Governance in a Globalizing Space", pp. 167-200. Em Jon Pierre (Ed.). *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosenau, James. 2004. "Governance in the Twenty-First Century", pp. 179-209. Em Timothy Sinclair (Ed.). *Global Governance: Critical Concepts in Political Science*, Vol. 1. London: Routledge.
- Ross, Stephen. 1973. "The Economic Theory of Agency: the Principal's Problem". *American Economic Review* 63 (2): 134-9.
- Rubenstein, Jennifer. 2007. "Accountability in an Unequal World". *The Journal of Politics* 69 (3): 616-32.
- Salvador, Nuno. 2004. *Parcerias Público-Privadas e a Reforma do Sistema Prisional*. Aveiro: Universidade de Aveiro (Tese de Mestrado).
- Sampieri, Roberto, Carlos Collado e Pilar Lucio. 2006. *Metodologia de Pesquisa*, 3.<sup>a</sup> Ed.. São Paulo: McGraw-Hill.
- Santana, Bianca. 2005. *A Reforma da Saúde em Portugal: Aspetos Jurídico-Empresariais dos Hospitais A.S. e das Parcerias Público-Privadas em Saúde*. Coimbra: FDUC (Tese de Mestrado).
- Santos, Boaventura e Conceição Gomes (Coord.) 2007. *Parcerias Público-Privadas e Justiça: Uma Análise Comparada de Diferentes Experiências*. Coimbra: CES-OPJ. [Disponível em: [http://opj.ces.uc.pt/pdf/rel\\_parcerias\\_publico\\_privadas\\_justica.pdf](http://opj.ces.uc.pt/pdf/rel_parcerias_publico_privadas_justica.pdf), última consulta em 6 de Fevereiro de 2012].
- Santos, J. Albano. 2010. *Economia Publica*. Lisboa: ISCSP.
- Santos, Sílvia. 2009. *As Parcerias Público-Privadas na Saúde*. Lisboa: ULFD (Relatório de Estágio de Mestrado).
- Santos, Tiago. 2006. *A Transferência de Risco em PPP*. Lisboa: ISEG (Tese de Mestrado).
- Sarmiento, Joaquim. 2009. *Do Public Private Partnerships Create Value for Money to the Public Sector? A Financial Analysis Using the Portuguese Experience*. Lisboa: ISCTE (Tese de Mestrado).
- Sarmiento, Joaquim. 2010. "Do Public-Private Partnerships Create Value for Money for the Public Sector? The Portuguese Experience". *OECD Journal on Budgeting* 2010/1. Paris: OECD.
- Savas, E. S.. 2000. *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers.
- Savas, E. S.. 2006. "Privatization and Public-Private Partnerships". Seminario *Avances en la Administración del Sector Público: Pasos para mejorar su eficiencia y responsabilidad*. Consejo Económico y Social, Comunidad de Madrid, 16 y 17 de enero. [Disponível em: [http://www.cesmadrid.es/documentos/sem200601\\_MD02\\_IN.pdf](http://www.cesmadrid.es/documentos/sem200601_MD02_IN.pdf), última consulta em 30 de Março de 2010].

- Schaap, L. e M. van Twist. 1997. "The Dynamics of Closedness in Networks", pp. 62-78. Em Walter Kickert, Erik-Hans Klijn e Joop Koppenjan (ed.). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: SAGE.
- Schaeffer, Peter e Scott Loveridge. 2002. "Towards an Understanding of Types of Public-Private Cooperation". *Public Performance & Management Review* 26 (2): 169-89.
- Scharpf, Fritz. 1994. "Community and Autonomy Multilevel Policy-Making in the European Union". RSC Working Paper 94/1. Florence: European University Institute.
- Schillemans, Thomas. 2011. "Does Horizontal Accountability Work?: Evaluating Potential Remedies for the Accountability Deficit of Agencies". *Administration & Society* 43 (4): 387-416.
- Schmidt, Klaus. 1996. "Incomplete Contracts and Privatization". *European Economic Review* 40: 569-79.
- Schmidt, Patrick. 2000. "Partial Privatization and Incomplete Contracts. The Proper Scope of Government Reconsidered". [Disponível em: [http://mpra.ub.uni-muenchen.de/13447/1/MPRA\\_paper\\_13447.pdf](http://mpra.ub.uni-muenchen.de/13447/1/MPRA_paper_13447.pdf), última consulta 15 de julho de 2013].
- Schmidt, Vivien. 2006. "Give Peace a Chance: Reconciling Four (not Three) "New Institutionalisms"". In Béland, Daniel e Robert Cox (Eds.). *Ideas and Politics in Social Science Research* (forthcoming). [Disponível em: <http://www.poleconchula.com/upload/Institutions/givepeaceachancefinal.pdf>, última consulta em 16 de janeiro de 2013].
- Scott, W. Richard e John Meyer. 1991. "The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence", pp. 108-140. Em Walter Powell e Paul DiMaggio (Eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Scott, W. Richard. 1991. "Unpacking Institutional Arrangements", pp. 164-182. Em Walter Powell e Paul DiMaggio (Eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Selznick, Peter. 1996. "Institutionalism "Old" and "New"". *Administrative Science Quarterly* 41: 270-77.
- Shaoul, Jean, Anne Stafford e Pam Stapleton. 2012. "The Fantasy World of Private Finance for Transport via Public Private Partnerships". *Discussion Paper* n.º 2012/06. Paris: International Transport Forum – OECD.
- Shaoul, Jean. 2005. "The Private Finance Initiative or the Public Funding of Private Profit?", pp. 190-206. Em Graeme Hodge e Carsten Greve (Eds.). *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Shapiro, Susan. 2005. "Agency Theory". *Annual Review of Sociology* 31: 263-84.
- Silva, Pedro. 2009. *Fundamentos e Modelos nas Parcerias Público-Privadas na Saúde. O Estudo dos Serviços Clínicos*. Coimbra: Almedina.

- Simon, Herbert. 1997. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, 4.<sup>th</sup> Ed.. New York: Free Press.
- Skelcher, Chris. 2004. *Hybrids: Implications of New Corporate Forms for Public Service Performance*. London: British Academy of Management.
- Skelcher, Chris. 2005. "Public-Private Partnerships and Hybridity", pp. 347-70. Em Ewan Ferlie, Laurence Lynn, Jr. e Christopher Pollitt (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Skelcher, Chris. 2007. "Public-Private Partnerships and Hybridity", pp. 347-70. Em Ewan Ferlie, Laurence Lynn, Jr. e Christopher Pollitt (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Skelcher, Chris. 2010. "Governing Partnerships", pp. 292-304. Em Graeme Hodge, Carsten Greve e Anthony Boardman (Eds.). *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Sørensen, Eva. 2006. "Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance". *The American Review of Public Administration* 36 (1): 98-114.
- Sousa, Susana. 2009. *O Uso de Parcerias Público-Privadas em Portugal para a Construção de Infraestruturas de Distribuição de Água e Saneamento Básico, Rodoviárias e de Saúde*. Lisboa: ISCTE (Tese de Mestrado).
- Starling, Felipe. 2008. *O Significado da Repartição de Riscos nas Parcerias Público-Privadas*. Lisboa: ULFD (Relatório de Estágio de Mestrado).
- Steinmo, Sven. 2001. "Institutionalism", pp. 7554-7558. In Neil Smelser e Paul Baltes (Ed.) *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. London: Elsevier.
- Sullivan, Helen e Chris Skelcher. 2002. *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Sutherland, S.. 1991. "Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform Is Its Own Problem". *Canadian Journal of Political Science* 24(1): 91-120.
- Swinkels, Sjoerd. 2007. "A Private Threat to Democratic Accountability? Measuring Transparency in Dutch Public-Private Partnerships". Enschede: Faculty of Management and Governance – University of Twente. [Disponível em: [http://essay.utwente.nl/57909/1/scriptie\\_Swinkels.pdf](http://essay.utwente.nl/57909/1/scriptie_Swinkels.pdf), última consulta em 16 de julho de 2013).
- Taylor, Fredrick. 1912. "Scientific Management", pp. 43-5. Em Jay Shafritz, Albert Hyde e Sandra Parkes. 2004. *Classics of Public Administration*, 5<sup>th</sup> Ed.. Belmont: Wadsworth/ Thompson Learning.

- Teisman, Geert e Erik-Hans Klijn. 2002. "Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric of Governance Scheme?". *Public Administration Review* 62 (2): 197-205.
- Termeer, C. e Joop Koppenjan. 1997. "Managing Perceptions in Networks", pp. 79-97. Em Walter Kickert, Erik-Hans Klijn e Joop Koppenjan (Eds.). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: SAGE.
- Thelen, Kathleen. 1999. "Historical Institutionalism in Comparative Politics". *Annual Review of Political Science* 2: 369-404.
- Thelen, Kathleen e Sven Steinmo. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics", pp. 1-32. Em Sven Steinmo, Kathleen Thelen e Frank Longstreth (Eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thompson, Dennis. 1980. "Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands. *The American Political Science Review* 74 (4): 905-16.
- Thompson, Grahame. 2003. *Between Hierarchies and Markets: The Logic and Limits of Network Forms of Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Tirole, Jean. 1999. "Incomplete Contracts: Where do we stand". *Econometrica* 67 (4): 741-81.
- Tribunal de Contas. 1999. *"The Tribunal de Contas" (Court of Auditors) Today*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas. 2007a. "Auditoria à Regulação no Sector das Águas – Águas de abastecimento público, águas residuais urbanas e resíduos sólidos urbanos". *Relatório de Auditoria n.º 09/2007 – 2.ª Secção*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas. 2007b. "Auditoria aos Encargos do Estado com as Parcerias Público Privadas – Concessões Rodoviárias e Ferroviárias". *Relatório de Auditoria n.º 04/2007 – 2.ª Secção*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas. 2008a. "Auditoria à Gestão das Parcerias Público Privadas – Concessões Rodoviárias". *Relatório de Auditoria n.º 10/2008 – 2.ª Secção*, Vol. I. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas. 2008b. *Linhas de Orientação (Guidelines) e Procedimentos para o Desenvolvimento de Auditorias Externas a PPP*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas. 2009. "Auditoria ao Modelo de Governação e Controlo do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)". *Relatório de Auditoria n.º 50/09 – 2.ª Secção*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas. 2011. "Auditoria ao Programa Operacional Regional de Lisboa". *Relatório de Auditoria n.º 40/11 – 2.ª Secção*. Lisboa: Tribunal de Contas.

- Tribunal de Contas. 2012a. “Auditoria ao Modelo de Gestão, Financiamento e Regulação do Setor Rodoviário”. *Relatório n.º 15/2012 – 2.ª Secção*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas. 2012b. “Auditoria Operacional. FAGAR – Faro, Gestão de Águas e Resíduos, E.M.”. *Relatório de Auditoria n.º 5/2012 – 2.ª Secção*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas. 2014. “Regulação de PPP no Sector das Águas (sistemas em baixa)”. *Relatório de Auditoria n.º 03/2014 – 2.ª Secção*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- True, James, Bryan Jones e Frank Baumgartner. 1999. “Punctuated-Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in American Policymaking”, pp. 97-115. Em Paul Sabatier (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- UTAP. 2013a. *Boletim Trimestral PPP – 4.º Trimestre de 2012*. Lisboa: Ministério das Finanças.
- UTAP. 2013b. *Boletim Trimestral PPP – 2.º Trimestre de 2013*. Lisboa: Ministério das Finanças.
- Vale, Mário (Coord.), Isabel André e Eduarda Costa. 2007. *Avaliação Ex-Ante do Programa Operacional Regional de Lisboa e Competitividade e Emprego, 2007-2013*. Lisboa: Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.
- Van Genugten, Marieke. 2008. “Comparing the Impact of Modes of Governance”. EGPA Conference, Rotterdam 3-6 September. [Disponível em: <http://soc.kuleuven.be/io/egpa/org/2008Rot/papers/VanGenugten.pdf>, última consulta em 22 de setembro de 2011].
- Van Gestel, Kit, Joris Voets e Koen Verhoest. 2009. “Complexity and Control: How do they Work in PPPs?”. *IRSPM XIII*, Amsterdam, Netherlands, 6-8 April.
- Vangen, Siv e Chris Huxham. 2010. “Introducing the Theory of Collaborative Advantage”, pp. 163-84. Em Stephen Osborne (ed.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Abington: Routledge.
- Verhoest, Koen. 2003. “The Impact of Contractualisation on Control and Accountability in Government-Agency Relations: The case of Flanders (Belgium)”. EGPA Workshop “Contractualisation in the Public Sector”, 3-6 September, Oeiras. [Disponível em: <http://soc.kuleuven.be/io/pubpdf/io02060011egpa.pdf>, última consulta em 29 de novembro de 2011].
- Verhoest, Koen *et al.* 2005. “Self-perceived Accountability of Agencies in Flanders: The Influence of ‘Upwards’ and ‘Downwards’ Accountability Arrangements”. *IRSPM IX*, 6-8 April, Milan. [Disponível em: [http://soc.kuleuven.be/io/pubpdf/IO02060017\\_accountability\\_irspm.pdf](http://soc.kuleuven.be/io/pubpdf/IO02060017_accountability_irspm.pdf), última consulta em 29 de novembro de 2011].
- Verschuere, Bram *et al.* 2006. “Accountability and Accountability Arrangements in Public Agencies”, pp. 268-98. Em Christensen, Tom e Per Lægreid (Eds.). *Autonomy and Regulation: Coping with the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Vieira, Carla. 2012. *Measuring Performance in Public Private Partnerships*. Lisboa: IST-UTL (Tese de Mestrado).
- Vining, Aidan e Anthony Boardman. 2008. "Public Private Partnerships: Eight Rules for Governments". *Public Works Management Policy* 13 (2): 149-61.
- Wallace, Helen. 2000a. "The Institutional Setting", pp. 3-37. Em Helen Wallace e William Wallace (Eds.). *Policy-Making in the European Union*, 4<sup>th</sup> Ed.. Oxford: Oxford University.
- Wallace, Helen. 2000b. "The Policy Process", pp. 39-64. Em Helen Wallace e William Wallace (Eds.). *Policy-Making in the European Union*, 4<sup>th</sup> Ed.. Oxford: Oxford University.
- Wallace, William. 2000. "Collective Governance", pp. 523-42. Em Helen Wallace e William Wallace (Eds.). *Policy-Making in the European Union*, 4<sup>th</sup> Ed.. Oxford: Oxford University.
- Weber, Max. 1946. "Bureaucracy", pp. 50-5. Em Jay Shafritz, Albert Hyde e Sandra Parkes. 2004. *Classics of Public Administration*, 5<sup>th</sup> Ed.. Belmont: Wadsworth/ Thompson Learning.
- Wettenhall, Roger. 2007. "ActewAGL: A Genuine Public-Private Partnership?". *International Journal of Public Sector Management* 20 (5): 392-414.
- Wettenhall, Roger. 2010. "Mixes and Partnerships Through Time" pp. 17-42. Em Graeme Hodge, Carsten Greve e Anthony Boardman (Eds.). *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Willems, Tom. 2010. "Public Accountability and PPP's". *Third Biennial Conference of the European Consortium on Political Research Standing Group on Regulatory Governance on 'Regulation in an Age of Crisis'*, University College Dublin, 17-19 June 2010 [Disponível em: <http://regulation.upf.edu/dublin-10-papers/511.pdf>, última consulta em 15 de novembro de 2011].
- Willems, Tom e Wouter Van Dooren. 2011a. "Coming to Terms with Accountability: Combining different forums and functions in a multidimensional way". *Sixth General Conference of ECPR*, Reykjavik, Island, 25-27 August 2011 [Disponível em: <http://ecprnet.eu/MyECPR/proposals/reykjavik/uploads/papers/2187.pdf>, última consulta em 22 de novembro de 2011].
- Willems, Tom e Wouter Van Dooren. 2011b. "Lost in Diffusion? How Collaborative Arrangements Lead to an Accountability Paradox". *International Review of Administrative Sciences* 77 (3): 505-30.
- Williamson, Oliver. 1971. "The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations". *American Economic Review* 61 (2): 112-23.
- Williamson, Oliver. 1973. "Markets and Hierarchies: Some Elementary Consideration". *American Economic Review* 63 (2): 316-25.
- Williamson, Oliver. 1975. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.

- Williamson, Oliver. 1979. "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations". *Journal of Law and Economics* 22 (2): 233-61.
- Williamson, Oliver. 1981. "The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach". *American Journal of Sociology* 87 (3): 548-77.
- Williamson, Oliver. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.
- Williamson, Oliver. 1996. *The Mechanisms of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Williamson, Oliver. 1998a. "The Institutions of Governance". *American Economic Review* 88 (2): 75-9.
- Williamson, Oliver. 1998b. "Transaction Cost Economics: How it Works; Where it is Headed". *The Economist* 146: 23-58.
- Williamson, Oliver. 1999. "Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective". *Journal of Law, Economics & Organization* 15 (1): 306-42.
- Williamson, Oliver. 2000. "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead". *Journal of Economic Literature* 38 (3): 595-613.
- Williamson, Oliver. 2002. "The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract". *Journal of Economic Perspectives* 16(3): 171-95.
- Williamson, Oliver. 2003. "Examining Economic Organization through the Lens of Contract". *Industrial and Corporate Change* 12 (4): 917-42.
- Williamson, Oliver. 2005. "The Economics of Governance". *American Economic Review* 95 (2): 1-18.
- Wilson, Woodrow. 1887. "The Study of Administration", pp. 22-34. Em Jay Shafritz, Albert Hyde e Sandra Parkes. 2004. *Classics of Public Administration*, 5<sup>th</sup> Ed.. Belmont: Wadsworth/Thompson Learning.
- World Bank Institute. 2013. *Disclosure of Project and Contract Information in Public-Private Partnerships*. Washington: The World Bank.
- Yescombe, E.. 2007. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Amsterdam: Elsevier.
- Yin, Robert. 1994. *Case Study Research: Design and methods*, 2<sup>nd</sup> Ed. (Applied Social Research Methods Series, Volume 5). Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Yin, Robert. 2010. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*, 4.<sup>a</sup> Ed.. Porto Alegre: Bookman.
- Zheng, Jurong, Jens Roehrich e Michael Lewis. 2008. "The Dynamics of Contractual and Relational Governance: Evidence from Long-Term Public-Private Procurement Arrangements". *Journal of Purchasing & Supply Management* 14: 43-54.

Zucker, Lynne. 1991. "The Role of Institutionalization in Cultural Persistence", pp. 83-107. Em Walter Powell e Paul DiMaggio (Eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

## OUTROS DOCUMENTOS

### **Atas, acordos formais e afins**

- *Acordo Financeiro Revisto* da FAGAR, de 8 de abril de 2010.
- *Acordo Global com a Ascendi*, de 16 de julho de 2009.
- *Acordo de Aditamento ao Contrato de Concessão da Grande Lisboa*, 5 de julho de 2010 (incluindo anexos).
- *Acordo Parassocial Revisto* da FAGAR, de 8 de abril de 2010.
- *Ata da reunião n.º 6-2003*, de caráter extraordinário dos Serviços Municipalizados da Câmara Municipal de Faro, de 27 de março de 2003.
- *Ata de reunião da Assembleia Municipal de Cascais*, de 22 de março de 2010.
- *Ata de reunião da Assembleia Municipal de Cascais*, de 26 de março de 2012.
- *Ata de reunião da Assembleia Municipal de Faro*, de 20 de junho de 2005.
- *Ata de reunião da Assembleia Municipal de Faro*, de 28 de setembro de 2009.
- *Ata de reunião da Câmara Municipal de Cascais*, de 14 de julho de 1999.
- *Ata de reunião da Câmara Municipal de Cascais*, de 20 de fevereiro de 2012.
- *Ata de reunião da Câmara Municipal de Cascais*, de 23 de janeiro de 2012.
- *Ata de reunião da Câmara Municipal de Cascais*, de 25 de janeiro de 2010.
- *Ata de reunião da Câmara Municipal de Cascais*, de 26 de julho de 2000.
- *Ata de reunião da Câmara Municipal de Cascais*, de 3 de março de 1999.
- *Ata de reunião da Câmara Municipal de Cascais*, de 8 de março de 2010.
- *Ata de reunião da Câmara Municipal de Faro*, de 1 de abril de 2003.
- *Ata de reunião da Câmara Municipal de Faro*, de 1 de junho de 2005.
- *Aviso n.º 4 – PRU do Programa Operacional Regional de Lisboa*. Aviso para a Apresentação de Candidaturas de Programas de Ação, publicado em 16 de março de 2009.
- *Candidatura ao Programa de Ação do Bairro Padre Cruz*. Câmara Municipal de Lisboa, 2009.
- *Contrato de Concessão da Águas de Cascais*, de 2 de novembro de 2000.
- *Contrato de Concessão da Grande Lisboa*, de 10 de janeiro 2007 (e respetivos anexos).
- *Despacho Conjunto sobre a Requalificação do Bairro Padre Cruz*, pelos Vereadores Helena Roseta, Manuel de Brito e Manuel Salgado, em 14 de Abril de 2010.



- *Estatutos da FAGAR.*
- *Estatutos da Fundação Oriente.*
- *Orientação Técnica n.º 2/PRU do Programa Operacional Regional de Lisboa.* Apoio a programas integrados de requalificação e inserção de bairros críticos onde a situação social e económica ou a degradação urbana justifiquem uma intervenção especial.
- *Primeiro Aditamento ao Contrato de Concessão da Águas de Cascais,* de 31 de março de 2010.
- *Programa Operacional Regional de Lisboa 2007-2013* (na última versão aprovada pela Comissão Europeia através da Decisão n.º C (2012) 9231, de 7/12/2012). [Disponível em: <http://www.porlisboa.qren.pt/np4/file/1/2007PT162PO001PO.pdf>, última consulta em 22 de janeiro de 2014].
- *Protocolo de Parceria Local da PRU – QREN Bairro Padre Cruz.*
- *Regulamento Específico para as Parcerias da Regeneração Urbana,* aprovado em 9 de outubro de 2007, com as alterações de 14 de agosto de 2009.
- *Regulamento Específico Reabilitação Urbana,* aprovado em 16 de junho de 2011.
- *Segundo Aditamento ao Contrato de Concessão da Águas de Cascais,* de 18 de abril de 2012.
- *Terceiro Aditamento ao Contrato de Concessão da Águas de Cascais,* de 24 de setembro de 2012.

#### **Internet**

- [http://www.efacec.pt/presentationLayer/efacec\\_press\\_01.aspx?tipo=4&id=141&area=2&idioma=2](http://www.efacec.pt/presentationLayer/efacec_press_01.aspx?tipo=4&id=141&area=2&idioma=2) (última consulta em 2 de junho 2014).
- <http://www.AQUAPORservicos.pt/pages/1-quem-somos?locale=pt> (última consulta em 2 de junho 2014).
- [http://www.fagar.pt/index.php?option=com\\_content&view=article&id=149&Itemid=104](http://www.fagar.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=149&Itemid=104) (última consulta em 24 de junho 2014).

#### **Legislação**

- Anúncio do Concurso Público Internacional da Câmara Municipal de Cascais. Diário da República n.º 170, de 23 de julho de 1999.
- Anúncio do Concurso Público Internacional da Câmara Municipal de Faro. Diário da República n.º 173, de 29 de julho de 2003.
- Declaração de Retificação n.º 4-A/2007, de 9 de janeiro (publica a minuta do contrato de concessão da Grande Lisboa).

- Decreto-Lei n.º 9/97, de 10 de janeiro. Define o regime jurídico para a atribuição de autoestradas em regime de concessão.
- Decreto-Lei n.º 119-B/99, de 14 de abril. Define o regime jurídico para a atribuição de autoestradas em regime de concessão.
- Decreto-Lei n.º 220-A/99, de 16 de junho. Alteração dos troços da autoestrada.
- Decreto-Lei n.º 541/99, de 13 de dezembro. Alteração dos troços da autoestrada.
- Decreto-Lei n.º 306/2002, de 13 de dezembro. Alteração dos troços da autoestrada.
- Decreto-Lei n.º 85/2003, de 24 de abril. Alteração dos troços da autoestrada.
- Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril. Aprova o Regime Jurídico das PPP.
- Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de julho. Revê o Regime Jurídico das PPP.
- Decreto-Lei n.º 242/2006, de 28 de dezembro. Aprova as bases da Concessão Grande Lisboa.
- Decreto-Lei n.º 137/2007, de 27 de abril (com as alterações produzidas pelo Decreto-Lei n.º 125/2012, de 20 de junho). Lei orgânica do IFDR.
- Decreto-Lei n.º 148/2007, de 27 de abril. Aprova a lei orgânica do INIR (com as alterações do Decreto-Lei n.º 132/2008, de 21 de julho).
- Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de setembro (com as alterações produzidas pelo Decreto-Lei n.º 74/2008, de 22 de abril, e o Decreto n.º 99/2009, de 28 de abril). Modelo de Governação do QREN.
- Decreto-Lei n.º 374/2007, de 10 de novembro. Transforma a EP em S.A.
- Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 de novembro. Bases do contrato de concessão da EP (com as alterações dos Decretos-Lei n.º 110/2009, de 18 de maio, e n.º 44-A/2010, de 5 de maio).
- Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro. Aprova o Código dos Contratos Públicos.
- Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto (com as alterações do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, e da Lei n.º 12/2014, de 6 de março). Regime de enquadramento dos serviços municipais das águas, saneamento e resíduos.
- Decreto-Lei n.º 44-F/2010, de 5 de maio. Altera as Bases da Concessão da Grande Lisboa.
- Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril. Lei orgânica da Inspeção-Geral das Finanças.
- Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio. Novo Regime Jurídico das PPP.
- Despacho n.º 25876-A/2006, de 20 de dezembro. Atribuição da concessão à Lusolisa.
- Despacho n.º 936/07 do Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, de 21 de setembro. Constitui o GASEPC.
- Despacho n.º 16198-F/2012, de 19 de dezembro. Nomeação da equipa de renegociação para um conjunto de concessões rodoviárias, incluindo a Grande Lisboa.

- Despacho Conjunto n.º 798/2002, de 23 de outubro. Justifica a não adjudicação do primeiro concurso da Grande Lisboa.
- Despacho Conjunto n.º 716/2003, de 22 de julho. Constitui o júri de Acompanhamento do lançamento do concurso da Grande Lisboa.
- Despacho Conjunto n.º 1037/2003, de 23 de outubro. Publica o programa do concurso e o caderno de encargos da Grande Lisboa.
- Despacho Conjunto n.º 207/2004, de 1 de abril. Aprova a Comissão de Avaliação das Propostas do concurso da Grande Lisboa.
- Despacho Normativo n.º 35/2003, de 20 de agosto. Atribuições da Parpública em matéria de PPP.
- Lei n.º 98/99, de 26 de julho. Plano Rodoviário Nacional (com as alterações do Decreto-lei n.º 182/2003, de 16 de agosto e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 148/2004, de 29 de outubro).
- Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto. Lei de Enquadramento Orçamental.
- Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto. Regula o regime de financiamento da EP.
- Lei n.º 50/2012, 31 de agosto. Regime jurídico do sector empresarial local.
- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Regime jurídico das Autarquias Locais.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 171/2006, de 29 de dezembro. Aprova a minuta do contrato de concessão da Grande Lisboa.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 39-F/2010, de 4 de junho. Aprova a minuta do contrato de concessão da Grande Lisboa.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/ 2012, de 15 de março. “Operação Limpeza” nos PO Temáticos e Regionais do continente do QREN.

### **Notícias online**

“Governo poupa 259 milhões em encargos com PPP”. *Sol*, edição online de 12 maio de 2013 [Disponível em: [http://sol.sapo.pt/inicio/Economia/Interior.aspx?content\\_id=75857](http://sol.sapo.pt/inicio/Economia/Interior.aspx?content_id=75857), última consulta em 30 de maio de 2013]

“PPP. DCIAP também investiga renegociação das subconcessões”. *Ionline*, edição de 13 de dezembro de 2012. [Disponível em: <http://www.ionline.pt/artigos/portugal/ppp-dciap-tambem-investiga-renegociacao-das-subconcessoes>, última consulta em 30 de maio de 2013]

## **Recursos Audiovisuais**

- *Audição da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário a Alberto Conde Moreno, de 8 de março de 2013.*
- *Audição da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário a Augusto Lopes Cardoso, de 3 de julho de 2012.*
- *Audição da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário a Avelino de Jesus, de 29 de maio de 2012.*
- *Audição da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário a Carlos Costa Pina, de 7 de fevereiro de 2013.*
- *Audição da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário a Carlos Oliveira Cruz, de 31 de maio de 2012.*
- *Audição da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário a Carlos Moreno, de 25 de maio de 2012.*
- *Audição da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário a Ernesto Ribeiro, de 6 de junho de 2012.*
- *Audição da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário a Fernando Nunes da Silva, de 19 de junho de 2012.*
- *Audição da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário a Fernando Teixeira dos Santos, de 11 de janeiro de 2013.*
- *Audição da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário a Francisco Pereira Soares, de 28 de fevereiro de 2013.*
- *Audição da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário a Gonçalo Moura Martins, de 6 de fevereiro de 2013.*

- *Audição da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário a Guilherme d'Oliveira Martins, de 5 de julho de 2012.*
- *Audição da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário a João Duque, de 12 de junho de 2012.*
- *Audição da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário a João Gonzaga Rosa, de 18 de abril de 2013.*
- *Audição da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário a José Maria Leite Martins, de 20 de junho de 2012.*
- *Audição da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário a José Maria Leite Martins, de 24 de abril de 2013.*
- *Audição da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário a José Reis, de 28 de junho de 2012.*
- *Audição da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário a Mário Lino, de 11 de outubro de 2012.*
- *Audição da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário a Paulo Campos, de 18 de janeiro de 2013.*
- *Audição da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário a Paulo Campos, de 16 de abril de 2013.*
- *Audição da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário a Pedro Cunha Serra, de 7 de março de 2013.*
- *Audição da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário a Rui Manteigas, de 14 de junho de 2012.*

- *Audição da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário a Sérgio Monteiro, de 1 de fevereiro de 2013.*
- *Audição da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário a Vítor de Almeida, de 5 de junho de 2012.*
- *Audição da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as Parcerias Público-Privadas do Sector Rodoviário e Ferroviário a Vítor Almeida, de 1 de março de 2013.*

# **ANEXOS**





## Anexo I – Caracterização das Parcerias do Ponto de Vista da Governação

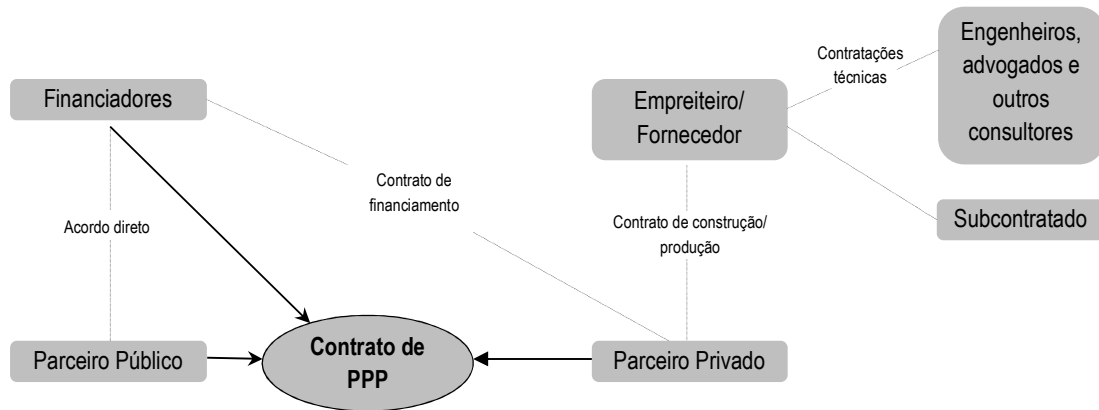
Princípios de governação	Relações contratuais-transacionais	Parcerias colaborativas
<i>Envolvimento dos cidadãos</i>	Consulta aos cidadãos e outros <i>stakeholders</i>	Participação dos cidadãos e outros <i>stakeholders</i> na tomada de decisão
<i>Transparência</i>	Limitada a áreas em que os <i>stakeholders</i> têm uma “necessidade de saber” de forma a poderem monitorizar o contrato; e, mesmo assim, confinada aos limites da “confidencialidade comercial”	“Livro aberto” com relação a todos os parceiros (incluindo os representantes dos utilizadores e dos cidadãos, no que for apropriado); elemento crítico para a construção de confiança
<i>Accountability</i>	O contratado tem que prestar contas ao comprador, de acordo com os procedimentos de reporte de desempenho estabelecidos no contrato, particularmente com relação ao controlo orçamental e de custos	Os parceiros têm que estar preparados para prestar contas uns aos outros pelas suas ações e desempenho em todos os assuntos; devem estar preparados para prestar contas a outros <i>stakeholders</i> pelo desempenho global da parceria
<i>Igualdade e Inclusão Social</i>	Estes assuntos apenas serão considerados na medida em que sejam incluídos nas especificações do contrato (embora algumas empresas possam, por si, estar comprometidas em melhorar a sua responsabilidade social)	Aceites como valores centrais no funcionamento da parceria: espera-se que os parceiros procurem ativamente formas inovadoras de melhorar o desempenho no respeito por estes princípios
<i>Comportamento honesto e ético</i>	O <i>staff</i> deve atuar legalmente e dentro dos limites do código de conduta profissional	Aceite como valor central no funcionamento da parceria: espera-se que os parceiros procurem ativamente formas inovadoras de melhorar o desempenho no respeito por este princípio
<i>Equidade (procedimentos justos e observação dos trâmites processuais)</i>	O <i>staff</i> deve atuar de acordo com os procedimentos organizacionais, os quais devem assegurar um tratamento consistente de todos os indivíduos, dentro de cada grupo, e devem estabelecer prioridades entre grupos diferentes, conforme o estabelecido no contrato	Aceite como valor central no funcionamento da parceria: os parceiros devem continuamente procurar formas inovadoras de melhorar o desempenho no respeito por este princípio
<i>Vontade e capacidade para colaborar</i>	De valor, mas não é uma característica essencial nas relações com outra organização	Fator crítico de sucesso para todos os parceiros
<i>Capacidade para competir</i>	Fator crítico de sucesso para o fornecedor no contrato (incorporando tanto a consciência dos custos, como a orientação para o cliente)	Fator crítico de sucesso para a parceria como um todo (incorporando tanto a consciência pelos custos como a orientação para o cliente)
<i>Liderança</i>	Necessária em cada organização para assegurar uma boa gestão do contrato: cumprimento das especificações do contrato, a tempo, de forma acurada e eficiente	Necessária a todos os níveis da parceria como um todo, em cada uma das suas organizações constituintes e nas comunidades que serve
<i>Sustentabilidade</i>	O contratado deve demonstrar a conformidade com todos os critérios de sustentabilidade estabelecidos no contrato	Os parceiros devem continuamente procurar maneiras de melhorar a sustentabilidade das políticas e das atividades

Fonte: Bovaird (2004, 210-1).



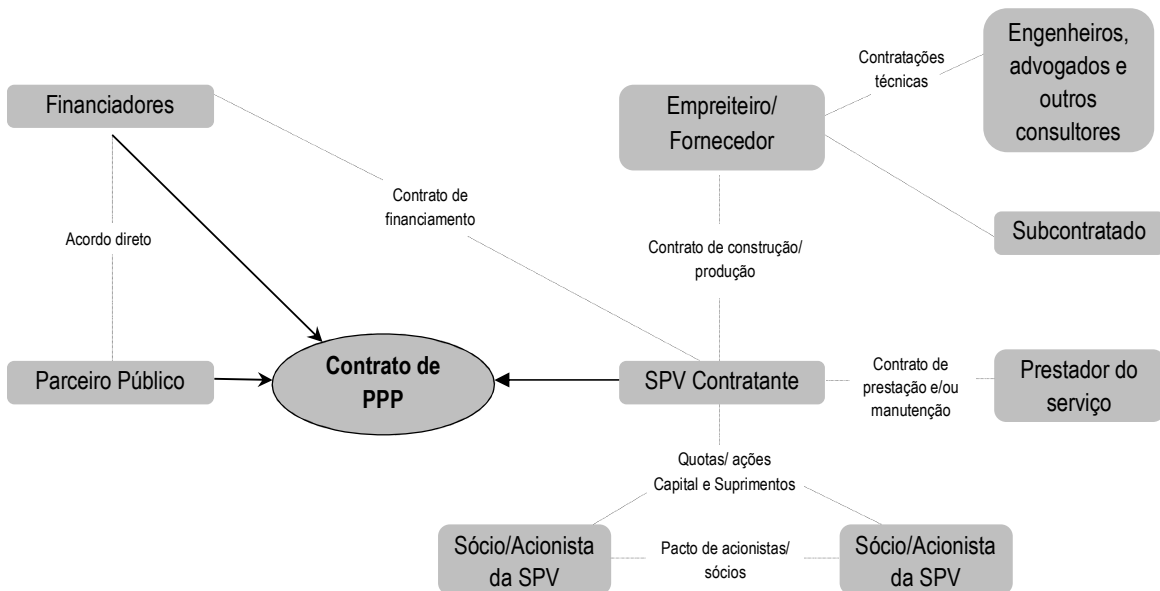
## Anexo II – Representação da relação dos atores nas PPP contratuais

Figura 1 – Exemplo da estrutura de uma PPP de tipo contratual sem SPV



Fonte: Adaptado de Pombeiro (2003, 156).

Figura 2 – Exemplo da estrutura de uma PPP de tipo contratual com SPV



Fonte: Adaptado de Pombeiro (2003, 154).



### Anexo III – Modalidades de PPP

As PPP podem abranger diversos modelos de implementação e formas de funcionamento, no que respeita à cooperação dos parceiros, implicando diferentes graus de envolvimento do setor público e das entidades privadas. No caso dos projetos infraestruturais, a literatura estudada permitiu observar diferentes elencos das modalidades de PPP, o que é ilustrativo da diversidade de esquemas praticados e da flexibilidade de adaptação desta ferramenta, para corresponder às necessidades de governo dos países que as adotam. A modalidade traduz-se numa conceção particular do ciclo *whole-of-life*, conforme iremos desenvolver seguidamente. Vários elementos parecem ser essenciais na distinção destas modalidades: (a) a existência ou não de uma infraestrutura pré-existente; (b) o desenho, construção, desenvolvimento e/ou exploração da infraestrutura pelo parceiro privado; (c) a propriedade pública ou privada da infraestrutura; (c) a obrigatoriedade ou não da transferência de propriedade para o parceiro público; (d) o momento em que esta transferência de propriedade se efetua; (e) o arrendamento ou *leasing* da infraestrutura ao parceiro privado.

Apresentamos, seguidamente, o elenco das principais modalidades de PPP encontradas na literatura (veja-se a propósito: Savas 2000, 241-5; Grimsey e Lewis 2004, 10-2; *International Monetary Fund* 2004, 8 (doravante IMF); Cabral 2009, 67):<sup>265</sup>

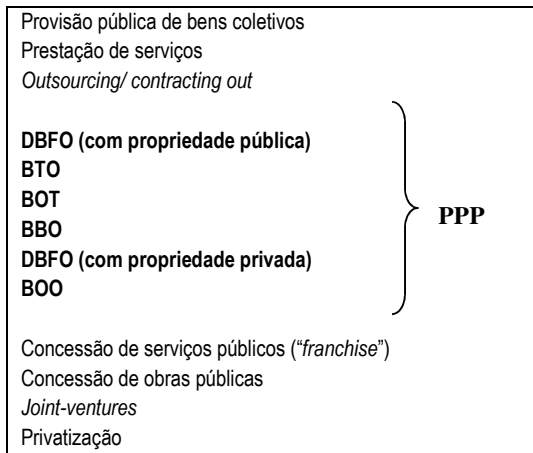
- *Build-Own-Operate* (BOO) – a infraestrutura é construída e operada pelo parceiro privado, que possui a propriedade e não tem a obrigação de a transferir para o setor público, após a conclusão da duração do contrato;
- *Buy-Build-Operate* (BBO) – uma infraestrutura existente é comprada pela entidade privada, que deve proceder à sua manutenção e modernização, mantendo-se esta depois na sua posse (sem obrigação de restituição), para exploração;
- *Build-Operate-Transfer* (BOT) – o financiamento, a construção e a exploração da infraestrutura são assegurados pela entidade privada durante o período contratual, havendo transferência de propriedade para o setor público numa data determinada ou findo o mesmo. Dentro deste modelo, podemos considerar diversas variações, nomeadamente, as modalidades *Build-Own-Operate-Transfer* (BOOT), *Build-Rent-Operate-Transfer* (BROT) e *Build-Lease-Operate-Transfer* (BLOT), consoante o privado possua, arrende ou faça o *leasing* da infraestrutura ao parceiro público;
- *Build-Transfer-Operate* (BTO) – o parceiro privado financia e constrói a infraestrutura, transferindo-a, de seguida, para o Estado. Posteriormente, arrenda-a ao parceiro público, com vista à exploração;

<sup>265</sup> Para uma perspetiva mais completa sobre as variantes e modalidades de PPP, veja-se o relatório do OPJ-CES (Santos e Gomes 2007, 24).

- *Lease-Build-Operate* (LBO) – a infraestrutura pública é cedida em *leasing* ao parceiro privado para recuperação, modernização e, posterior, exploração, durante um período de tempo razoável, para que este recupere o investimento e obtenha o rendimento devido;
- *Design-Build-Finance-Operate* (DBFO) – a entidade privada desenha, constrói, financia e explora uma infraestrutura. A propriedade da infraestrutura é, geralmente, pública (DBFO com propriedade pública), como bem o ilustra o caso das parcerias PFI.

Da presente exposição, é possível constatar uma gradação no tipo de papel desempenhado pelo setor público na parceria, que se reflete na sequência supra. Em baixo, apresentamos o Quadro I referente ao grau de envolvimento do Estado, onde se consideram diversas alternativas, desde a provisão pública à provisão privada.

Quadro I – Alternativas de Provisão de Bens e Serviços



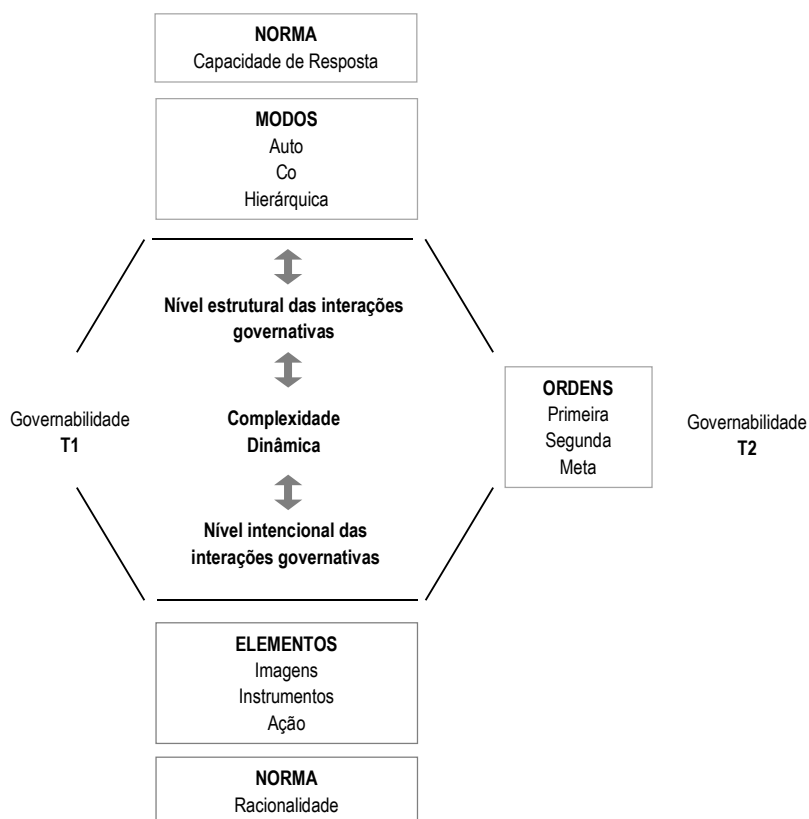
Fonte: Cabral (2009, 68).

## Anexo IV – Outros Entendimentos sobre Governação

### GOVERNAÇÃO INTERATIVA OU COMO SISTEMA SOCIO-CIBERNÉTICO

O aumento das interações entre o Estado e outros atores sociais constitui o enfoque de análise do modelo de governação de Kooiman. O autor concebe o atual modelo de governação como um sistema interativo – apelidado de sociocibernético por Rhodes (1996, 653) –, que designa por governação sociopolítica. Para Kooiman (1993a, 2; 2003, 4), a governação traduz-se no estudo da atividade de governar (*governing*), a qual define como “todos os arranjos interativos onde participam atores públicos e privados, com o objetivo de resolver os problemas ou de criar oportunidades sociais, atendendo às instituições onde as atividades de governação têm lugar” (1999, 70).

Figura 1 – Governação Sociopolítica de Kooiman



Fonte: Kooiman (2002, 76).

A figura em cima tenta reproduzir o modelo de governação sociopolítica. Central ao desenvolvimento do modelo está o conceito de interação, dado que a governação pressupõe a existência de relações entre diversos atores sociais e políticos. As interações entre os atores são

motivadas pela forte interdependência, já que nenhum ator, público ou privado, está na posse de todos os recursos (informação, conhecimento, dinheiro, meios materiais e humanos) necessários para lidar com os problemas das sociedades atuais (Kooiman 2000, 142), caracterizadas pela complexidade, dinamismo e diversidade (diferenciação), fruto dos avanços tecnológicos, científicos e sociais que se sentem (1993a, 6; 1993b, 35-40). As linhas divisórias entre os atores públicos e privados esbatem-se porque os interesses deixam de ser só públicos ou privados, sendo frequentemente partilhados (2000, 139). O novo contexto em que vivemos lança novos desafios que exigem como resposta o desenvolvimento de novas formas de governação.

As interações processam-se aos níveis estrutural e intencional, sendo que estes se condicionam reciprocamente. Para um propósito analítico, Kooiman (1999, 75; 2003, 21-2) distingue três tipos de interações: as interferências (*interferences*), os "interjogos" (*interplays*) e as intervenções (*interventions*). As interferências são a forma mais espontânea e menos organizada de interação, onde se incluem os processos sociais primários (por exemplo: família, trocas comerciais). Os interjogos já possuem uma natureza mais organizada, embora sendo processos de interação horizontais, sem autoridade formal (como exemplo, temos as redes e outras formas de colaboração). As intervenções são formas de interação mais formalizadas, direcionadas num sentido, onde o objetivo do emissor é exercer influência sob o recetor, estando, normalmente, ligadas às entidades públicas.

Ao nível estrutural, as interações podem processar-se através de três modos de governação: autogovernação (*self-governance*), cogovernação (*cogovernance*) e governação hierárquica (*hierarchical governance*). Fazendo o paralelismo com o tipo de interações, pode-se associar a autogovernação à predominância de interferências, a cogovernação aos interjogos e a governação hierárquica às intervenções (Kooiman 2003, 23). A autogovernação refere-se à capacidade das entidades sociais para se governarem autonomamente (79). Estas possuem o atributo de *autopoiesis* (procura de autonomia; criação de uma identidade própria sem influência do meio), constituindo um "ator numa constelação" (*ator-in-constellation*) de outros que representam diferentes domínios sociais (80-2). A cogovernação tem sido associada às redes e identificada com o próprio significado de governação. A definição do conceito de Kooiman é mais abrangente, incluindo todas as formas de governação horizontal (por exemplo, as parcerias público-privadas, cogestão e as redes), isto é, aquelas onde não existe um ator dominante, como é o caso da maior parte dos interjogos (97). A governação hierárquica, apesar das mudanças sociais que têm motivado a procura de outras formas de governação, continua a ter um papel essencial na sociedade. É caracterizada pela existência de um relacionamento de tipo *top-down* (intervenções), onde um ator (o Estado ou entidade pública) se eleva perante os outros, assumindo uma posição soberana (115-6).



No que se refere ao nível intencional, as interações requerem a existência de três elementos: *imagens* (sobre a situação), *instrumentos* (para a resolver) e (condições para a) *ação* (Kooiman 1999, 76-7). O conceito de imagem está relacionado com as percepções e os pressupostos (implícitos ou explícitos) dos atores que participam na governação. Estes possuem sempre uma visão incompleta e parcial da realidade, pelo que os processos de interação servem o propósito da confrontação. As imagens formadas pelos atores podem assim sofrer uma evolução, significando a existência de um dinamismo cultural (2003, 31, 37). Os instrumentos fazem a ligação entre a imagem e a ação. Com efeito, a sua escolha depende das imagens dos atores; a sua implementação traduz-se na ação (45). Existem diversos tipos de instrumentos que podem ser adotados, dependendo do tipo de interação. Num contexto de grande dinamismo, requerem-se instrumentos flexíveis; para lidar com situações complexas, a adoção de múltiplas ferramentas; a diversidade da realidade social exige instrumentos precisos (54, 57). Na criação de condições para a ação, há a destacar, ao nível individual, o papel exercido pela liderança. Ao nível meso, Kooiman salienta o papel dos movimentos sociais, que constituem um meio de mobilização para a governação. A exigência de uma maior coordenação da ação (nível macro) é consequência do aumento das interdependências entre os atores, em relações laterais, por oposição à tradicional forma hierárquica, de comando e controlo (72-4).

A atividade de governação pode recair em três aspetos essenciais (ordens de governação): (1.<sup>a</sup>) resolução de problemas ou criação de oportunidades; (2.<sup>a</sup>) instituições; (3.<sup>a</sup>) meta-governação. A atividade governativa tem, em primeira instância (ordem), por objetivo, a resolução de problemas e a criação de oportunidades para a sociedade, de modo a melhorar o nível de bem-estar dos atores (Kooiman 1999, 78). Os problemas são construções sociais, pelo que a percepção da sua existência e a forma como são encarados (suas causas e potenciais soluções) depende grandemente das imagens dos atores (2003, 151). Quando as condições relativas à governação de primeira ordem se tornam desadequadas, é preciso atuar sobre as questões do desenho institucional (governação de segunda ordem). As instituições são regras que definem a forma como se processam as interações. Devem ser encaradas numa perspetiva dinâmica, de modo a poderem contemplar uma boa resolução dos problemas e a servir as necessidades de governação. Por isso, a governação de segunda ordem traduz-se no confronto entre as necessidades e as capacidades existentes de governação (1999, 78-9). A meta-governação está relacionada com os aspetos normativos da governação. É a reflexão sobre a forma como se deve “governar a governação”, incidindo sobre a governação de primeira e de segunda ordens (2003, 170).

A meta-governação está relacionada com o conceito de governabilidade (*governability*). A governabilidade traduz a qualidade do sistema sociopolítico, a cada momento do tempo. Resulta da forma como se processa a governação no contexto da realidade social, complexa, dinâmica e diversa

(Kooiman 2003, 193), consistindo num processo de confrontação e ajuste entre as necessidades de governação e as capacidades para a exercer (1993, 2, 43).

#### GOVERNAÇÃO GLOBAL E MULTI-NÍVEIS

A nova governação dá também destaque à crescente teia de ligações entre o Estado e outros atores que se situam nas esferas internacional, regional e local. A globalização produz um efeito relevante na forma como os Estados definem as políticas públicas. Como afirmam Eliassen e Sitter (2008, 27), estas são, cada vez mais, condicionadas pela atividade de organizações económicas e políticas de âmbito global ou regional (como, por exemplo, a Organização Mundial do Comércio (OMC) ou a UE) ou derivadas de ideologias predominantes na esfera internacional. Face à crescente globalização e à incapacidade dos Estados para lidar com certos problemas, a cooperação transnacional tende a aumentar (H. Wallace 2000b, 41). O Estado deixa o seu papel de ator onipotente nas políticas, deixando intervir outras entidades na governação da sociedade (Catalá 2005, 148).

Rosenau (2000) concebe a governação atual como um fenómeno que ocorre num cenário global (*global governance*), já que o aparecimento de problemas que extravasam as esferas nacionais, como é o caso da SIDA, da poluição, do ambiente, da fome, do terrorismo, das trocas comerciais internacionais, das crises económicas e monetárias, entre outros, requer uma ação concertada de vários atores, não conseguindo ter uma resposta adequada, a partir meramente da ação de cada Estado isolado ou de qualquer outro ator envolvido na governação. Assim, para o autor, “a governação ocorre numa escala global tanto através da coordenação dos Estados, como das atividades de um vasto conjunto de sistemas de regras que exercem autoridade na busca de metas e que funcionam fora das jurisdições nacionais. Alguns dos sistemas são formalizados, muitos consistem essencialmente em estruturas informais, e alguns são bastante incipientes, mas, tomados em conjunto, acumulam contributos para a governação numa escala global” (172).

Trata-se, de acordo com Rousenau (2000, 171-3; 2004, 181), de uma perspetiva de *governance without government*, já que esta ocorre à parte do que os Estados fazem, ainda que possua a oposição de vários autores que defendem a primazia do Estado como ator central da governação da sociedade atual. Facto é que a interferência de organismos internacionais chega mesmo a traduzir-se numa supremacia face à vontade e à soberania dos Estados (Pierre e Peters 2000, 114-36). Como afirma Kettl, “a soberania nacional encolhe, juntamente com a capacidade do Estado para perceber e moldar os assuntos emergentes e os conflitos que lhes subjazem” (2000, 492).

A transferência do *locus* de tomada de decisão para instâncias públicas que se situam aos níveis supra ou subnacional pode ser designada por governação multi-níveis ou *multilevel governance*.

No contexto europeu, a UE assume-se como um novo padrão de governação, de carácter transnacional (Mayntz 1998, 5), afetando os Estados-Membros (EM), através das suas instituições e processos (H. Wallace 2000a, 9). Dá-se uma evolução de um modelo *state-centric* para um *multicentric*, com vários polos de tomada de decisão, associados a diversos atores que se relacionam “em redes complexas de densidade horizontal e vertical variável” (Payne 2000, 211), em conformidade com as tendências das novas formas de governação.

Assim, os Estados perdem o monopólio de feitura das políticas, as regiões ganham peso, outras entidades privadas participam no processo e existem normas emitidas pelas instituições comunitárias que possuem força impositiva (Gaulini 2004, 30-7). Por este motivo, William Wallace (2000) considera mesmo o modelo de governação comunitário como pós-soberano. A feitura das políticas públicas “atravessa as fronteiras do Estado, penetra profundamente em aspetos que eram previamente domésticos, referentes à política e à administração nacionais. Incorpora o princípio da interferência mútua nos assuntos internos de cada um” (532).

É preciso reconhecer, no entanto, o papel bastante ativo que os Estados continuam a ter no processo. As políticas são formadas num ambiente de negociação, onde os EM fazem pressão de acordo com os próprios interesses, expressando assim as preocupações nacionais (Eliassen e Sitter 2008, 54). O processo decisório da UE tende, desta forma, a ser bastante complexo, face aos alargamentos do número de EM, e porque a estes assiste o poder de veto em algumas matérias (ainda que o Tratado de Lisboa lhes venha a retirar este poder noutras, cuja decisão passa a processar-se por maioria qualificada). Por este motivo, Scharpf (1994, 1) considera que a inequívoca perda de poderes dos Estados nacionais não significa, porém, um reforço equivalente nos poderes das instituições europeias, cujas ações podem ser bloqueadas frequentemente pelos mesmos.

#### *GOOD GOVERNANCE*

O conceito de *good governance* desenvolve-se no seio de organizações internacionais, como o BM e a ONU. Segundo esta perspetiva, a governação está associada às boas práticas públicas, que permitem o desenvolvimento económico e social. Segundo o BM, a governação consiste nas “tradições e instituições mediante as quais a autoridade de um país é exercida. Isto inclui: (1) o processo através do qual os poderes públicos são selecionados, monitorizados e substituídos; (2) a capacidade dos governantes para eficazmente formular e implementar políticas públicas sonantes; e (3) o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que regem a interação social e económica entre eles” (Kaufmann, Kraay e Mastruzzi 2005, 130).

O índice KKZ, baseado na definição anteriormente apresentada, é composto por seis indicadores: (1) Voz e *Accountability*; (2) Estabilidade Política e Ausência de Violência; (3) Eficácia de

Governo; (4) Qualidade da Regulação; (5) Estado de Direito; e (6) Controlo da Corrupção (Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton 1999, 2). O índice tem servido de base a diversas comparações internacionais do BM, que apresenta, periodicamente, os Relatórios *Governance Matters*, na sua oitava edição (onde são avaliados 212 países, de 1996 a 2008) (Kaufmann, Kraay e Mastruzzi 2009, 2) e relatórios nacionais, atualmente disponíveis para 215 países (período de 1996 a 2011).

#### GOVERNAÇÃO COMUNITÁRIA

A governação pode ser também ligada ao envolvimento dos cidadãos nas decisões sobre políticas públicas, o que Pierre e Peters (2000, 21-2) designam por governação como comunidade (*governance as communities*). Entendida como um conjunto de normas que regulam as relações entre os governantes e os governados, com repercussões ao nível da organização da Administração Pública, esta perspetiva de governação pode ser relacionada com o aperfeiçoamento democrático, que se faz no sentido da transição dos regimes autoritários para democráticos e na procura de maior participação dos cidadãos e da sociedade civil (Olowu, 2002). Desta forma, procura-se compensar a possibilidade de défice democrático, que pode resultar da insuficiência de mecanismos para os cidadãos controlarem, de forma conveniente, a atividade pública e poderem fazer pressão no exercício dos seus interesses (Hirst 2000, 30).

Pierre e Peters (2000, 146-58) identificam este modo de governação com o comunitarismo, a democracia deliberativa e a democracia direta. No comunitarismo, as pessoas reúnem-se em torno de uma comunidade que se autogere para promover o interesse comum, quase sem intervenção do Estado. O comunitarismo é de difícil concretização, na sua plenitude, pois existem milhões de cidadãos, num país, e milhares ou até milhões, nas cidades, e, por outro lado, alguns assuntos são melhor resolvidos nas esferas nacional ou internacional. Contudo, podem ser desenvolvidas iniciativas, em algumas áreas, como já se verifica em alguns bairros, nos Estados Unidos, com base no voluntariado dos cidadãos, a nível da recolha do lixo, do reforço da segurança, do cuidado a crianças e idosos, entre outros. A democracia deliberativa e a democracia direta procuram oferecer instrumentos de participação dos cidadãos, que lhes permitam um envolvimento direto nas matérias públicas. Por sua vez, Hirst (2000, 28-30) propõe, como complemento da democracia representativa, o *associative democratic model*, onde se preconiza a devolução das funções do Estado para os cidadãos (embora se mantenha o financiamento público), com os corpos diretivos das organizações da sociedade civil a ser eleitos numa base democrática pelos seus membros.

#### CONTRIBUTO DE LYNN, HEINRICH E HILL

Outra proposta para definição do conceito de governação é a de Laurence Lynn, Jr., Carolyn Heinrich e Carolyn Hill (2000; 2001). Os autores consideram que esta consiste nos “regimes de leis, regras, decisões judiciais e práticas administrativas que constroem, prescrevem e permitem a provisão de bens e serviços públicos” (2001, 7). A governação exerce-se, tendo por referência uma lógica encadeada de eventos: (a) as preferências dos cidadãos estão ligadas à formação das políticas públicas; (b) que são tidas em referência nas estruturas e nos processos formais das agências e dos departamentos públicos; (c) expressando-se em decisões de gestão; (d) que são implementadas com recurso ao trabalho dos seus colaboradores; (e) dando origem a resultados (*outputs* e *outcomes*); (f) que são avaliados pelos *stakeholders* implicados (Hill e Lynn, Jr. 2004, 6-7).

Considerada demasiado inclusiva e abrangente para alguns autores (Frederickson e Smith, 2003, 214), esta forma de encarar a governação relaciona-a diretamente com os resultados das políticas implementadas. O modelo criado por Lynn, Jr., Heinrich e Hill (2001, 81-3), sem pretender constituir uma teoria, almeja a possibilidade de comparação entre estudos empíricos, sendo expresso na seguinte função:  $O = f(E, C, T, S, H)$ . A variável dependente *O* (*outputs/outcomes*) traduz os resultados a nível individual ou organizacional. As variáveis explicativas são: *E* (*environmental factors*), que dá expressão aos fatores ambientais; *C* (*client characteristics*), que indica as características dos clientes; *T* (*treatments*), que está relacionada com os processos de trabalho, conhecimento e tecnologia utilizados; *S* (*structures*), que define as estruturas; e *M* (*managerial roles or actions*), que está ligada à gestão.<sup>266</sup> A principal vantagem deste tipo de abordagem, segundo os autores, é que ganha em transparência e possibilidade de replicação, ao permitir a integração das conclusões das pesquisas de vários autores em matérias relacionadas (Hill e Lynn, Jr. 2004, 5, 8).

---

<sup>266</sup> Para maior explicitação sobre a forma de funcionamento do modelo e variáveis nele incluídas, veja-se: Lynn, Jr., Heinrich e Hill (2000, 14-7).



## **Anexo V – Bom Funcionamento das Redes. Lições Propostas por Agranoff**

Agranoff (2006, 57-62) sugere as seguintes lições para os gestores públicos que se querem adaptar à governação em rede:

1. *As redes não são o único veículo possível para uma gestão colaborativa.* Outros contactos interorganizacionais são possíveis, muitas vezes, realizados de forma informal. As relações bilaterais são significativas, assim como os acordos que são firmados desta forma;
2. *Os gestores públicos continuam a fazer a maior parte do seu trabalho dentro da hierarquia.* Apesar do aumento das relações horizontais em rede, e de se argumentar que as hierarquias estão a ser substituídas por elas, estas ligações não substituem a hierarquia, mas sim complementam-na;
3. *O envolvimento em redes traz várias vantagens que captam a atenção até dos gestores mais ocupados.* É compensador trabalhar em redes, apesar de esta participação retirar tempo aos gestores. É preciso que o envolvimento em redes não se traduza numa perda de tempo;
4. *As redes são diferentes das organizações, mas não completamente diferentes.* As redes são diferentes porque: (1) não são hierárquicas, pelo que os participantes estão numa posição igual; (2) as decisões são discutidas e tomadas por consenso; (3) os recursos são provenientes de várias organizações. Ainda assim, as redes não são diferentes, na medida que precisam de organização e de regras de funcionamento;
5. *Nem todas as redes realizam políticas e ajustes de programas como lhes está atribuído na literatura.* Existem diversos tipos de redes, que prosseguem fins diferentes. Algumas redes revelaram ser meramente informacionais; outras são de desenvolvimento. As que influenciam diretamente nas políticas e programas públicos são as de divulgação e de ação;
6. *As decisões ou acordos por colaboração são produto de um tipo particular de aprendizagem e ajuste mútuo.* É preferível referir-nos às decisões das redes como acordos que são alcançados pelos envolvidos, por meio de consenso, já que não há superiores e inferiores hierárquicos, mas sim parceiros;
7. *O traço mais distintivo da atividade colaborativa das redes é o seu trabalho na gestão do conhecimento do setor público.* O conhecimento constitui uma base fundamental do

trabalho numa sociedade da informação. Existem, no entanto, hiatos de conhecimento, e as redes conseguem, de alguma forma, contribuir para os diminuir;

8. *Apesar do espírito cooperativo e da integração dos esforços de colaboração, as redes encerram em si conflitos e problemas de poder;*
9. *As redes possuem custos e não só benefícios da colaboração.* Por exemplo: os custos de oportunidade, pelo envolvimento de vários atores; o tempo e a energia despendidos no processo de tomada de decisão (que é não-hierárquico, multiorganizacional, multicultural), onde estão presentes diversos interesses, havendo tendência para a procura do consenso pelas decisões mais conservadoras e adversas ao risco; a ausência de vontade em partilhar recursos; as barreiras legislativas à atividade e às decisões da rede;
10. *As redes alteram as fronteiras do Estado só das formas mais marginais; parecem não substituir as burocracias públicas de qualquer forma.* Apesar de as redes influenciarem os cursos de ação e as decisões de políticas, muitas vezes, a decisão final ou a implementação pertence às organizações públicas.



## Anexo VI – Tipologias de *Accountability*

Autor	Critério(s)-base	Tipos de <i>accountability</i>																					
Romzek e Dubnick (1987) Romzek (2000)	<p>Conjunção de dois critérios (relativos aos departamentos ou agências públicas):</p> <table border="1" data-bbox="352 418 1119 537"> <thead> <tr> <th colspan="2" rowspan="2"></th> <th colspan="4">Fonte de controlo</th> </tr> <tr> <th colspan="2">Interno</th> <th colspan="2">Externo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <th rowspan="2">Grau de controlo</th> <th>Alto</th> <td>9.</td> <td>Burocrática</td> <td>10.</td> <td>Legal</td> </tr> <tr> <th>Baixo</th> <td>11.</td> <td>Profissional</td> <td>12.</td> <td>Política</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fonte: Romzek e Dubnick (1987: 229).</p>			Fonte de controlo				Interno		Externo		Grau de controlo	Alto	9.	Burocrática	10.	Legal	Baixo	11.	Profissional	12.	Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Accountability</i> burocrática – hierarquia;</li> <li>• <i>Accountability</i> legal – lei;</li> <li>• <i>Accountability</i> profissional – pares;</li> <li>• <i>Accountability</i> política – constituintes.</li> </ul>
				Fonte de controlo																			
		Interno		Externo																			
Grau de controlo	Alto	9.	Burocrática	10.	Legal																		
	Baixo	11.	Profissional	12.	Política																		
Deleon (1998)	<p>Adequação a dois critérios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conhecimento dos meios disponíveis;</li> <li>• Existência de objetivos claros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Accountability</i> burocrática – objetivos claros e meios conhecidos;</li> <li>• <i>Accountability</i> política – objetivos pouco claros e meios conhecidos;</li> <li>• <i>Accountability</i> profissional – objetivos claros, meios desconhecidos;</li> <li>• <i>Accountability</i> anárquica – objetivos pouco claros e meios incertos.</li> </ul>																					
Mulgan (2000a)	<p>Capacidade para exigir a prestação de contas (<i>accountee</i>).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Accountability</i> ascendente (<i>upwards accountability</i>) – cadeia hierárquica de comando;</li> <li>• <i>Accountability</i> para fora (<i>outwards accountability</i>) – diretamente para o público e clientes que servem.</li> </ul>																					
Grant e Keohane (2005)	<p>Capacidade para exigir a prestação de contas (<i>accountee</i>).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo participativo – quem é afetado pela atuação, ou seja, os cidadãos-clientes;</li> <li>• Modelo de delegação – quem conferiu poderes para a atuação; por exemplo: os cidadãos aos representantes eleitos; o parlamento ao governo.</li> </ul>																					
Bovens (2005, 2007)	<p>Quatro critérios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Natureza do fórum (<i>accountee</i>);</li> <li>• Natureza do ator (<i>accounter</i>);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Accountability</i> política – representantes eleitos, partidos políticos, eleitores;</li> <li>• <i>Accountability</i> legal – tribunais;</li> <li>• <i>Accountability</i> administrativa – auditores, inspetores;</li> <li>• <i>Accountability</i> profissional – pares;</li> <li>• <i>Accountability</i> social* – grupos de interesse e outros <i>stakeholders</i>;</li> <li>• <i>Accountability</i> organizacional** – aos superiores hierárquicos.</li> <li>• <i>Accountability</i> corporativa – a organização como todo;</li> <li>• <i>Accountability</i> hierárquica – o superior por todos;</li> <li>• <i>Accountability</i> coletiva – todos por um;</li> <li>• <i>Accountability</i> individual – cada um por si.</li> </ul>																					

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Natureza da conduta;</li> <li>Natureza da obrigação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Accountability</i> financeira;</li> <li><i>Accountability</i> processual;</li> <li><i>Accountability</i> do produto;</li> <li>Etc.</li> <li><i>Accountability</i> vertical – relação de autoridade entre o prestador de contas e os <i>accountee</i> (principal-agente);</li> <li><i>Accountability</i> diagonal – não existe uma relação hierárquica direta entre o ator e o fórum; uma terceira entidade solicita contas ao ator e remete-as para um fórum com autoridade sob a mesma.</li> <li><i>Accountability</i> horizontal – não existe obrigação formal de prestação de contas, porque as partes não estão ligadas por uma relação de autoridade.</li> </ul>
Rubenstein (2007)		<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Accountability</i> eleitoral – exercício do voto;</li> <li><i>Accountability</i> legal – aplicação da lei;</li> <li><i>Accountability</i> de mercado – escolha entre fornecedores;</li> <li><i>Accountability</i> da sociedade civil – no contexto social;</li> <li><i>Accountability</i> administrativa – entidades públicas.</li> </ul>
Willems (2010) Willems e van Dooren (2011a)	Tipo de fórum (isto é, quem são os <i>accountee</i> ) <sup>267</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fórum político – cidadãos, parlamento, partidos políticos;</li> <li>Fórum judicial – tribunais administrativos e civis;</li> <li>Fórum administrativo – auditores internos (por exemplo, inspeções-gerais); auditores externos (por exemplo, entidades reguladoras);</li> <li>Fórum social (ou público) – <i>mass media</i>, associações de cidadãos e grupos de interesse;</li> <li>Fórum de mercado*** – consumidores, acionistas.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria. Notas: \* Bovens identifica este tipo de *accountability* só no artigo de 2007;\*\* Apesar de identificada no trabalho de 2005, a *accountability* organizacional é retirada da classificação em 2007; \*\*\* Acrescentado no artigo de Willems e Von Dooren (2011a).

<sup>267</sup> Para aprofundamento sobre os fóruns de *accountability*, os meios utilizados em cada um e a respetiva importância, consulte-se o quadro de Willems e van Dooren (2011a: 7).

## Anexo VII – Lista de Entrevistas Solicitadas

<b>Nome</b>	<b>Entidade</b>	<b>Motivo</b>	<b>Data de Realização</b>
<b>Alberto Moreno</b>	Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I.P (InIR) (em processo de integração no Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT, IP)	Presidente	29 de janeiro de 2013 29 de maio de 2013
<b>António Filipe</b>	Deputado do Partido Comunista Português (PCP)	Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de todas as PPP do Sector Rodoviário e ferroviário (CPIPPPSRF)	9 abril de 2013
<b>António Ramalho</b>	Estradas de Portugal, SA (EP)	Presidente	Sem resposta
<b>António Sequeira</b>	Comissão de Acompanhamento e Fiscalização (CAF)	Comissão independente de acompanhamento da concessão à Água de Cascais	20 de fevereiro de 2013 20 de março de 2013 27 de março de 2013
<b>Bruno Dias</b>	Deputado do PCP	Coordenador do Grupo Parlamentar na CPIPPPSRF	15 de abril de 2013
<b>Carla Magalhães</b>	FAGAR	Presidente	2 de abril de 2013
<b>Carlos Lopes Pereira</b>	Entidade Reguladora do Sector das Águas e Resíduos (ERSAR)	Vogal do Conselho Diretivo	30 de abril de 2013
<b>Elisete Andrade</b>	Associação de Moradores do Bairro Padre Cruz	Presidente da Associação	1 de julho de 2014
<b>Fernando Crespo Diu</b>	Unidade Técnica de Acompanhamento das PPP (UTAP)	Coordenador	4 de julho de 2013
<b>Gonçalo Moura Martins</b>	Ascendi Grande Lisboa, SA	Presidente	Sem resposta
<b>Guilherme d'Oliveira Martins</b>	Tribunal de Contas (TC)	Presidente	5 de abril de 2013
<b>Hélder Amaral</b>	Deputado do Partido Popular (CDS-PP)	Coordenador do Grupo Parlamentar na CPIPPPSRF	17 de abril de 2013
<b>Helena Roseta</b>	Câmara Municipal de Lisboa	Ex-Vereadora da Habitação Social	Sem resposta
<b>Isabel Quaresma de Sá Luís</b>	Autoridade de Gestão do POR Lisboa	Secretária Técnica da Unidade de Valorização Territorial, Coesão Social e Coordenação Geral do POR Lisboa	14 de Abril

<b>João Afonso</b>	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional da Região de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT)	Observatório da Região de Lisboa e Vale do Tejo; acompanhamento das Parcerias de Regeneração Urbana	12 de junho de 2012 13 de julho de 2012
<b>João Meneses</b>	Câmara Municipal de Lisboa	Coordenador do GABIP da Mouraria	11 de julho de 2012
<b>José Macário Correia</b>	Câmara Municipal de Faro	Presidente	2 de abril de 2013
<b>Lídia Pereira</b>	Câmara Municipal de Lisboa	Coordenadora do Gabinete de Acompanhamento ao Bairro de Intervenção Prioritária (GABIP) – Bairro Padre Cruz	17 de junho de 2012 19 de maio de 2014
<b>Manuel Salgado</b>	Câmara Municipal de Lisboa	Vereador do Planeamento, Urbanismo e Reabilitação Urbana	16 de maio de 2014 21 de maio de 2014
<b>Miguel Luz</b>	Câmara Municipal de Cascais	Vice-Presidente e Vereador	Sem disponibilidade para entrevista pessoal (reencaminhamento para a CAF)
<b>Nuno Encarnação</b>	Deputado do Partido Social Democrata (PSD)	Coordenador do Grupo Parlamentar na CPIPPPSRF	Recusou entrevista; remeteu para o relatório final a produzir pela Comissão
<b>Nuno Romão</b>	Agência para o Desenvolvimento e Coesão	Coordenador do Núcleo de Estudos e Políticas Territoriais/ Unidade de Política Regional (em representação de Rosa Simões, Vice-Presidente)	13 de maio de 2014
<b>Pedro Filipe Soares</b>	Deputado do Bloco de Esquerda (BE)	Coordenador do Grupo Parlamentar na CPIPPPSRF	16 de abril de 2013
<b>Pedro Perdigão</b>	Água de Cascais	Diretor-Geral	Resposta a um guião de entrevista por escrito
<b>Rui Manteigas</b>	Estradas de Portugal, SA	Diretor das Concessões (envolvimento no processo de lançamento e renegociação das PPP rodoviárias)	4 de junho de 2013 5 de junho de 2013
<b>Rui Paulo Figueiredo</b>	Deputado do Partido Socialista (PS)	Coordenador do Grupo Parlamentar na CPIPPPSRF	17 de maio de 2013
<b>Rui Sousa Monteiro</b>	Banco Mundial (antes quadro da Parpública)	Envolvimento no processo de lançamento e renegociação das PPP rodoviárias	Sem resposta
<b>Sérgio Cintra</b>	GEBALIS	Presidente	Visita <i>in loco</i> , com conversa informal (29 de abril de 2014)
<b>Teresa Duarte</b>	Câmara Municipal de Lisboa	Chefe de Divisão da Reabilitação	11 de junho de 2012

		Urbana	
<b>Vitor de Almeida</b>		Envolvimento no processo de lançamento e renegociação das PPP rodoviárias enquanto consultor da Parpública	Sem resposta
	AGS	Acionista da FAGAR e da Água de Cascais	Sem resposta
	Gabinete de Acompanhamento do Sector Empresarial do Estado, das PPP e das Concessões (GASEPC)	Gabinete da Direção-Geral do tesouro e Finanças responsável pelo acompanhamento das PPP	Contacto inicial em 2011. Sem resposta. Face ao novo regime jurídico, desistência em favor da UTAP
	Hidurbe	Acionista da FAGAR	Sem resposta
	ISCTE/Audax	Parceiro desistente na PRU Bairro Padre Cruz	Sem resposta
	Parpública		Contacto inicial em 2011. Remissão para a DGTF. Face ao novo regime jurídico, desistência em favor da UTAP
	WATC – We Are Changing Together	Parceiro desistente na PRU Bairro Padre Cruz	Sem resposta



## **Anexo VIII – Guião de Entrevista**

### **SECÇÃO 1 – IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO**

1. Nome
2. Cargo/ Instituição
3. Papel desempenhado na dinâmica das PPP ou da PPP em particular (caso de estudo)

### **SECÇÃO 2 – SOBRE O PAPEL DA ENTIDADE NO ÂMBITO DAS PPP**

1. Papel da entidade no âmbito da dinâmica das PPP ou da PPP em particular (caso de estudo):
  - a. Qual é o papel (atribuições e competências)?
  - b. Como tem sido exercido (atividades)?
  - c. Qual é o balanço efetuado em torno do exercício do papel que foi conferido?
2. Atores com que se relaciona no âmbito da dinâmica das PPP ou da PPP em particular (caso de estudo):
  - a. Quem são?
  - b. Como se relaciona com eles (cariz formal ou informal, frequência, etc.)?
  - c. Qual é a finalidade da interação?

### **SECÇÃO 3 – APRECIÇÃO DAS PPP EM PORTUGAL**

1. As PPP são apropriadas como instrumento para garantir a provisão de bens e serviços públicos?
  - a. Do ponto de vista económico (criação de *value for money*), político (apoio dos políticos, grupos de interesse, cidadãos...), da gestão (modelo de gestão e controlo)?
  - b. Que tipo de PPP e em que situações?
  - c. Principais vantagens e inconvenientes das PPP que podem surgir das PPP.
2. Qual o balanço que efetua sobre as PPP em Portugal, desde que foram introduzidas como instrumento de políticas públicas (consoante as dinâmicas observadas/ conhecidas):
  - a. Por tipo de PPP, sector de atividade, âmbito territorial, etc..
  - b. Quais as principais lacunas que foram observadas nas PPP realizadas?
  - c. Quais os aspetos que foram bem sucedidos na implementação das PPP realizadas?
  - d. Como colmatar as falhas encontradas?
3. Fatores críticos para um bom funcionamento de uma PPP – de tipo contratual ou colaborativo. Por exemplo, comentar:
  - a. Estudos de viabilidade económica e financeira que apoiem a opção pela PPP;
  - b. Importância do comparador público;
  - c. Existência de comportabilidade;
  - d. Apoio político ao projeto e boa definição dos objetivos;
  - e. Bom procedimento concursal (peças do concurso, concorrência, etc.);
  - f. Boa definição das regras que vinculam os parceiros (qualidade dos acordos formais: que tipo de cláusulas/regras devem estar presentes para assegurar os interesses das partes e a defesa do interesse público?);
  - g. Gestão do risco e sua distribuição entre parceiros;
  - h. Importância da existência de normas informais de relacionamento;
  - i. Confiança, compromisso e comunicação aberta e transparente entre os parceiros;
  - j. Boa liderança e capacidade técnica;
  - k. Convergência de metas e objetivos entre os parceiros;
  - l. Outros fatores que considere críticos para no funcionamento das PPP, ou porque ajuda ao sucesso ou porque constrange o desempenho.

4. Sobre o processo de *accountability* no contexto das PPP (tendo em conta a realidade conhecida pelo entrevistado):
  - a. Que mecanismos de *accountability* têm sido usados nas PPP?
    - i. Entidades a quem reportam?
    - ii. De que forma?
    - iii. Em que matérias?
  - b. O modelo de *accountability* das PPP está a ser bem conseguido (tendo em conta as exigências constitucionais, democráticas e de desempenho eficaz e eficiente)?
  - c. Quais são os principais desafios que as PPP lançam no exercício de uma boa *accountability*?

#### **SECÇÃO 4 – SOBRE A PPP EM PARTICULAR (CASO DE ESTUDO)**

1. Descrição da PPP
  - a. Motivo de constituição da PPP:
    - i. Motivações dos parceiros;
    - ii. Justificação do ponto de vista do interesse público.
  - b. Percurso da PPP – principais eventos associados:
    - i. Factos significativos durante o lançamento da PPP (fase prévia ao acordo);
    - ii. Factos significativos após o estabelecimento da PPP;
    - iii. Estádio/ fase atual da implementação do projeto.
2. Modelo de interação entre os parceiros:
  - a. Como descreve a relação tida entre os parceiros na PPP?
  - b. Qual a importância das regras formais e informais no âmbito da relação?
    - i. Houve necessidade de estabelecer normas informais para auxiliar no relacionamento? Em que matérias?
  - c. Tem existido fontes de divergência entre os parceiros?
  - d. ...
3. Qualidade dos acordos formais/ contrato:
  - a. Considera o contrato adequado para o relacionamento dos parceiros?
  - b. É elucidativo o suficiente para regular o relacionamento?
  - c. Já aconteceu as normas tornarem-se um obstáculo para uma implementação bem sucedida do projeto (serem tidas por demasiado restritivas ou “soltas”)?;
  - d. As responsabilidades (direitos, obrigações, assunção dos riscos) estão claras e bem definidas?
  - e. Existem mecanismos que permitam uma boa resolução das divergências e conflito entre os parceiros?
  - f. ...
4. Obrigação de prestar contas (*accountability*):
  - a. Principais obrigações de prestação de contas: a quem (*accountee*), de que forma (mecanismos) e sobre o quê (matérias de prestação de contas)?
  - b. Que importância confere à *accountability* no contexto da parceria?
  - c. Que abordagem é dada ao tratamento da *accountability* no contexto da parceria (formal/ informal)?
  - d. O modelo de *accountability* da PPP tem sido eficaz no cumprimento das suas funções?
    - i. Quais os principais desafios que se colocam ao seu exercício e como têm sido ultrapassadas?
5. Qual é o balanço global que efetua sobre a PPP (caso de estudo) até ao momento?
  - a. Desempenho da PPP: aspetos bem conseguidos e falhas a apontar;
  - b. Factores críticos para o bom funcionamento da PPP em particular;
  - c. Expectativas para o futuro: quais os principais resultados e impactos que surgirão da PPP?



## Anexo IX – Modelo Padrão da Ficha Síntese da PPP

I – Identificação da PPP	
Nome	
Tipo de PPP	
Área de Atividade	
Âmbito Territorial	
Duração	
Data de Início	
Data do Fim	
Total do Investimento	
Atual fase de implementação	
Data de lançamento da PPP	
Data de assinatura do contrato/ acordo formal	
Principais eventos associados ao projeto	
Descrição sumária do projeto	
Principais documentos de suporte do projeto (legislação, acordos formais, relatórios, etc.)	

II – Atores envolvidos na PPP	
Parceiro Público	
Parceiro Privado	
Outros atores e sua ligação à PPP	

III – Justificação para a realização da PPP	
Pertinência do projeto/ interesse público	
Sentido de oportunidade do projeto (nível de prioridade e análise de custo-benefício)	
Demonstração a favor da alternativa PPP face a outras formas de provisão ( <i>value for money</i> )	
Viabilidade económica e comportabilidade orçamental	

IV – Ambiente institucional antes da celebração da PPP (fase de lançamento)		
Seleção do parceiro privado	Com procedimento concursal?	
	Sem procedimento concursal? Método?	
Descrição do método de seleção do parceiro		
Caraterização do procedimento concursal	Objeto do concurso	
	Peças concursais	
	Fases do concurso	
	Critérios de adjudicação	
	Número de concorrentes	
Duração da fase de lançamento da PPP		

<b>V – Ambiente institucional após celebração da PPP (fase de implementação)</b>		
Breve caracterização do tipo de acordo formal celebrado		
Objeto do contrato (atividades a prosseguir)		
Modelo de financiamento da PPP		
Tipos de Regras	Definição das responsabilidades dos parceiros (direitos e obrigações)	
	Modelo de interação entre os parceiros	
	Tomada de decisão e resolução de conflitos	
	Recompensas e retornos	
Matriz de repartição dos riscos	Risco de projeto e concurso (concepção do projeto, planeamento das atividades, licenças necessárias, cumprimento dos prazos, litígios, etc.)	
	Risco de construção (defeitos de construção, atrasos na execução, derrapagens, expropriações)	
	Risco de operação e manutenção (defeitos latentes, manutenção, não cumprimento dos requisitos de qualidade/quantidade do serviço, etc.)	
	Risco da procura	
	Riscos financeiros (taxa de juro, inflação, obtenção e satisfação dos créditos, retorno do investimento)	
	Riscos ambientais	
	Risco fiscal	
	Risco legal	
	Riscos de força maior	
	Riscos políticos (modificação unilateral do parceiro público)	
Mecanismos de repartição de benefícios		
Mecanismos de salvaguarda	Padrões mínimos de desempenho	
	Obrigações de reporte de informação	
	Mecanismos de monitorização e controlo	
	Sanções por incumprimento	
	Mecanismos de delação	

<b>VI – Modelo de Interação entre os parceiros</b>		
Frequência das interações		
Tipo predominante de interação: formal ou relacional; principal-agente ou de colaboração		
Papel das regras formais para o relacionamento		
Papel das normas informais para o relacionamento		

VII- Desempenho da PPP	
Balanço geral da PPP	
Aspetos positivos da PPP	
Aspetos negativos ou menos conseguidos	
Fatores críticos na implementação da PPP	

VIII – Exercício de <i>accountability</i> pelas PPP		
A quem a PPP presta contas?	Entre parceiros	
	<i>Accountability</i> política	
	<i>Accountability</i> administrativa	
	<i>Accountability</i> legal	
	<i>Accountability</i> social	
	<i>Accountability</i> profissional	
De que forma?	Monitorização e controlo	
	Auditorias externas	
	Reporte obrigatório de informação	
	Disponibilização de informação ao público	
	Atendimento a queixas e solicitações dos utilizadores	
Sobre que matérias?	Parceiro público	
	Parceiro privado	



## Anexo X – Matriz de Codificação Inicial dos Dados

Caso de Estudo – “ (nome) ”		
Dimensão de Análise	Categoria	Subcategoria
<i>Motivações dos parceiros</i>	Justificação por parte do parceiro público	Pertinência do projeto – enquadramento nas políticas públicas Nível de prioridade do projeto Análise de custo-benefício favorável Melhor <i>value for money</i> face a outras alternativas de provisão Viabilidade económico-financeira do projeto Comportabilidade orçamental
	Razões do parceiro privado	Obtenção de retorno pelo investimento Concretização de objetivos/metasp ao nível das políticas
<i>Modelo de interação entre os parceiros</i>	Frequência	
	Referências Institucionais	Tipos de instituições presentes Matérias de incidência das instituições Adequação das instituições Papel conferido a cada tipo de instituição
<i>Atributos da relação entre os parceiros</i>	Tipo de relacionamento	Predominantemente formal (decorrente e limitado ao estabelecido no contrato) Predominantemente informal (base formal limitada ao fundamental do relacionamento)
	Natureza fundamental da relação	Delegação/ representação Colaboração
	Definição do objeto/ objetivos a alcançar com a PPP	Decisão conjunta Definição prévia pelo parceiro público
	Interesses/ objetivos	Convergência/ procura de pontos de ligação Divergentes e conflituantes
	Atribuição de responsabilidades	Clara divisão de responsabilidades dos parceiros Partilha de responsabilidades na decisão e na execução
	Benefícios obtidos (recompensas e retornos)	Conjunto de benefícios partilhados pelos parceiros Identificação dos benefícios a atribuir para cada parceiro

	Recursos Investidos	Utilizados de forma estratégica para garantir benefícios para o parceiro Partilha de recursos
	Gestão dos riscos	Partilha dos riscos Procura de transferência dos riscos
<i>Ambiente institucional antes da celebração da PPP (fase de lançamento)</i>	Definição do objeto/ objetivos a alcançar com a PPP	Decisão conjunta Definição prévia pelo parceiro público
	Método de seleção do parceiro privado	Concurso Público Ajuste direto
	Caraterísticas do concurso público	Peças concursais Fases do concurso Critérios de adjudicação Número de concorrentes
	Caraterísticas da seleção por ajuste direto	Parceiros já conhecidos Procura de novos parceiros
	Duração da fase de lançamento	
<i>Ambiente institucional após celebração da PPP (fase da implementação)</i>	Objeto da PPP	
	Modelo de financiamento	
	Regras	Responsabilidades e papéis dos parceiros Interação dos parceiros Tomada de decisão Resolução de conflitos Recompensas e retornos Repartição de benefícios Mecanismos de renegociação
	Riscos	Projeto e concurso Construção Disponibilidade Manutenção Procura Financeiros Ambiental

		Fiscal Legal Político Força maior
	Mecanismos de salvaguarda	Padrões mínimos de desempenho Obrigação de reporte de informação Monitorização e controlo Sanções por incumprimento Mecanismos de delação
<i>Desempenho da PPP</i>	Balanço Global	Positivo Negativo
	Aspetos positivos da PPP	
	Aspetos negativos da PPP	
	Fatores críticos para o desempenho da PPP	
<i>Accountability da PPP</i>	Importância conferida à <i>accountability</i>	
	Matérias de <i>accountability</i>	
	Mecanismos de <i>accountability</i>	<i>Accountability</i> política <i>Accountability</i> administrativa <i>Accountability</i> legal <i>Accountability</i> profissional <i>Accountability</i> social <i>Accountability</i> interna (entre parceiros)
	Eficácia do processo de <i>accountability</i>	Função democrática Função constitucional/ legal Função de desempenho/ aprendizagem
	Desafios das PPP para a <i>accountability</i> pública	

<b>Percepções sobre as PPP</b>		
<b>Dimensão de Análise</b>	<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>
<i>Sobre a adequação das PPP como instrumento de provisão de bens e serviços públicos</i>	Tipo de PPP	PPP contratual PPP colaborativa
	Vantagens das PPP	Eficiência (menor custo) Qualidade na prestação do bem ou serviço Existência de investimento privado Menor investimento público ou sua dispersão pelo tempo Transferência/ repartição dos riscos Convergência nos objetivos Satisfação dos constituintes Ampla partilha de responsabilidades, riscos, recursos, decisão e benefícios Estreitamento das relações e criação de confiança
	Inconvenientes das PPP	Falta de rigor nos estudos que fundamentam a opção pela PPP Decisão de realização de projetos não prioritários ou com menor <i>value for Money</i> Percepção errada das implicações financeiras das PPP (pagamentos) Insuficiências ao nível do concurso ou na elaboração do contrato Conflito de interesses e motivações Possibilidade de sub-representação de interesses
<i>Fatores críticos para o sucesso das PPP</i>	PPP contratuais	Demonstração do interesse público da PPP Apoio político Boa definição de objetivos Bom procedimento concursal Qualidade dos acordos formais Definição das responsabilidades (direitos e obrigações), recursos investidos, riscos e retornos dos parceiros Capacidade técnica
	PPP colaborativas	Demonstração do interesse público da PPP Apoio político Convergência de objetivos Qualidade dos acordos formais Normas informais de relacionamento



		Definição das responsabilidades (direitos e obrigações), recursos investidos, riscos e retornos dos parceiros Confiança, compromisso e partilha Liderança Capacidade técnica
<i>Balanço das PPP em Portugal</i>	Balanço Global	PPP contratuais PPP colaborativas
	Aspetos bem-sucedidos nas PPP	PPP contratuais PPP colaborativas
	Lacunas nos modelos de PPP implementados	PPP contratuais PPP colaborativas
	Propostas de melhoria	PPP contratuais PPP colaborativas



## Anexo XI – Universo de PPP Contratuais acompanhadas pelo GASEPC

O universo das PPP em Portugal aqui considerado refere-se às PPP contratuais do Estado (com recurso à informação produzida pelo GASEPC nos seus relatórios de acompanhamento das PPP e concessões). Concentrámo-nos unicamente nos projetos em fase de construção ou de exploração, excluindo os que se encontram em lançamento ou concurso. A informação consta da Tabela 1.

Tabela 1 – Universo das PPP e Concessões em Portugal (Terceiro Trimestre de 2012)

Universo das PPP em Portugal		
<b>Transportes</b>		
<i>Setor Rodoviário</i>	Em exploração	16
	Em construção	7
<i>Setor Ferroviário*</i>	Em exploração	2
<b>Saúde</b>		
	Em exploração	9
	Em construção	1
<b>Outros (Segurança)</b>		
	Em exploração	1
<b>Totais</b>	<i>Em exploração</i>	28
	<i>Em construção</i>	8
	<b>Total</b>	<b>36</b>
<b>Universo das Concessões em Portugal</b>		
<b>Setor Ambiental (águas, Saneamento e Resíduos)</b>		
	Em exploração	30
<b>Setor Energético</b>		
<i>Setor Hídrico</i>	Em exploração	1
	Em construção	5
<i>Gás Natural</i>	Em exploração	10
<i>Eletricidade</i>	Em exploração	2
	<i>Outra**</i>	1
<b>Setor Portuário</b>		
	Em exploração	32
<b>Totais</b>	<i>Em exploração</i>	75
	<i>Em construção</i>	5
	<i>Outra**</i>	1
	<b>Total</b>	<b>81</b>

Fonte: GASEPC (2012c, 17; 2012d, 15-6, 25-7).

\* O projeto referente ao troço Poceirão-Caia da rede AVF foi retirado do universo de PPP, a partir do início de 2012, dado que não obteve o visto do Tribunal de Contas (TC); \*\* Estudos técnicos de suporte à construção da infraestrutura.

A ação governativa em torno deste instrumento para prosseguimento das políticas públicas é, em alguma medida, notória pelo lançamento, concurso e/ou adjudicação de novos projetos de PPP (que culminam com a celebração de um contrato) ou pela sua renegociação. O indicador que dispomos

refere-se ao ano de início ou de revisão dos contratos de parceria. A tabela em baixo reflete a evolução cronológica da celebração dos atuais contratos de PPP e concessões acompanhados pelo GASEPC.

**Tabela 2 – Evolução histórica da celebração dos contratos de PPP e concessões em Portugal (por áreas de atividade)**

Ano de Início	Transportes		Saúde	Segurança	S. Ambiental	S. Energético			S. Portuário	Total
	S. Rod.	S. Fer.				Hídrico	Gás Nat.	Elet.		
1985									2	2
1992									1	1
1995	1				2				9	12
1996					6					6
1997					2					2
1998	1									1
1999	2	1							1	4
2000	4				3				4	11
2001	2				8				6	16
2002	1	1							1	3
2003					1				2	3
2004	1				2				3	6
2005										0
2006			2	1			4	1	1	9
2007	2							1	1	4
2008	3		2		1	6	6		1	19
2009	5		4		2					11
2010	1		2		3			1		7
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>30</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>32</b>	<b>117</b>

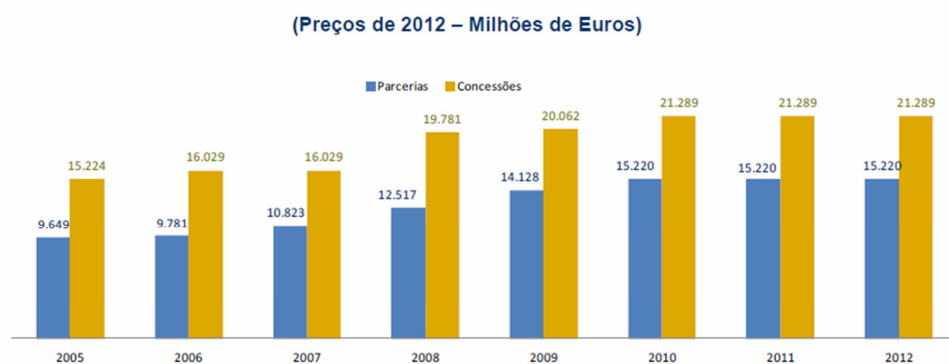
Fonte: GASEPC (2012d, 15-6, 25-7).

Nota: após confronto com os dados das fichas síntese e do contrato das PPP (disponíveis no site da DGTf), procedeu-se à retificação da seguinte informação: o contrato da Concessão Oeste foi celebrado no final de Dezembro de 1998 (e não em 1999). Não foram contemplados, na tabela, os acordos e aditamentos relativos a: concessão Brisa (em 2000); concessão Grande Porto (2007 e 2010); concessões Norte, Costa de Prata, Beira Litoral e Alta, Norte Litoral e Grande Lisboa (2010); Eixo Ferroviário Norte-Sul (2010); e Serviço Nacional de Saúde (2009 e 2011).

Ao atentarmos sobre a Tabela 2, observa-se uma atividade muito vincada nos anos de 1995, 2000-2001 e 2008-2009. É nos setores portuário, dos transportes e ambiental que a tradição de enveredar por esta modalidade é mais antiga. A aposta em PPP no setor ambiental teve particular incidência nos anos de 1996 e 2001. No caso do sector dos transportes parece existir uma aposta cíclica nos projetos rodoviários. Observam-se dois picos com maior ocorrência de celebração ou revisão de contratos: de 1999 a 2002 e de 2008 a 2009. No sector portuário é de destacar a atividade desenvolvida nos anos de 1995 e 2000-01. A introdução de PPP nas áreas da saúde e energética é mais tardia, sendo os primeiros projetos de 2006. Desde então, procedeu-se a dez parcerias, no campo da saúde (mais sensível, face à sua natureza), e 19, no sector energético (gás natural, barragens e eletricidade). Como se pode ver em nota à Tabela supracitada, um vasto programa de renegociação às PPP nos transportes rodoviários foi realizado no decurso do ano de 2010, procedendo-se a aditamentos aos contratos inicialmente assinados.

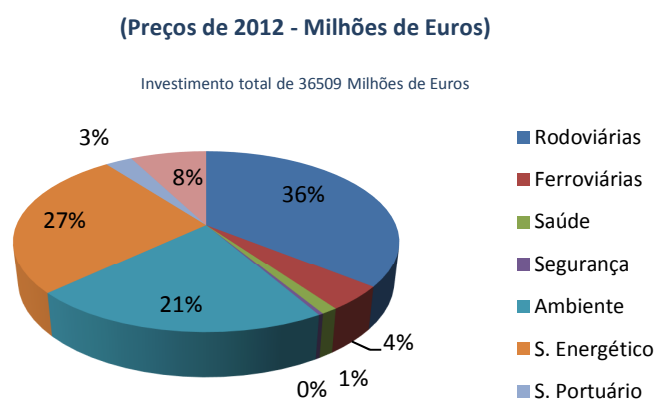
A presente distribuição do universo de PPP por sectores de atividade não é correspondida pelo total de investimento efetuado (vejam-se os Gráficos 1 e 2). De acordo com os dados constantes nos gráficos infra apresentados, o sector rodoviário representa a maior parcela do investimento (com 36%), seguindo-se o sector energético (27%) e o ambiente (21%). O total de investimento efetuado até ao terceiro trimestre de 2012 foi de 36.509 milhões de Euro.<sup>268</sup> Verifica-se, igualmente, a contração dos governos em realizar mais investimento a partir do ano de 2010, após dos aumentos significativos ocorridos, especialmente, entre 2007 e 2009.

**Gráfico 1 – Evolução do investimento acumulado por sectores de atividade (terceiro trimestre de 2012)**



Fonte: GASEPC (2012d: 4).

**Gráfico 2 – Repartição do investimento acumulado por sectores de atividade**



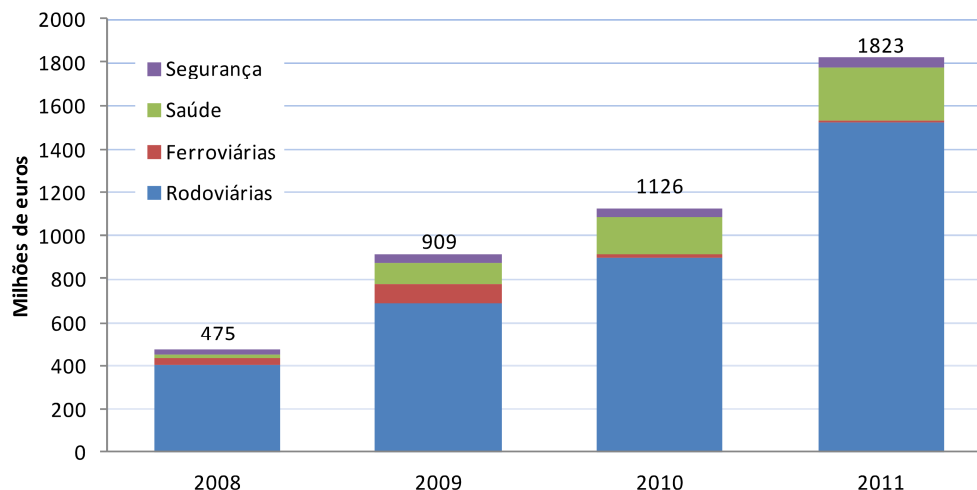
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Boletim sobre PPP do GASEPC. Veja-se: GASEPC (2012d, 4, 15-6, 21-3).

A DGTF, através do GASEPC, tem-se igualmente preocupado em identificar os encargos gerados pelas PPP em Portugal. O Gráfico 3 apresenta o total dos encargos líquidos (isto é, depois de

<sup>268</sup> Neste excluiu-se o valor respeitante ao investimento com o projeto ferroviário do troço Poceirão-Caia (integrado no sistema AVF Lisboa-Madrid).

deduzidas as receitas obtidas) com as PPP das áreas dos transportes, saúde e segurança, nos anos de 2008 a 2011.

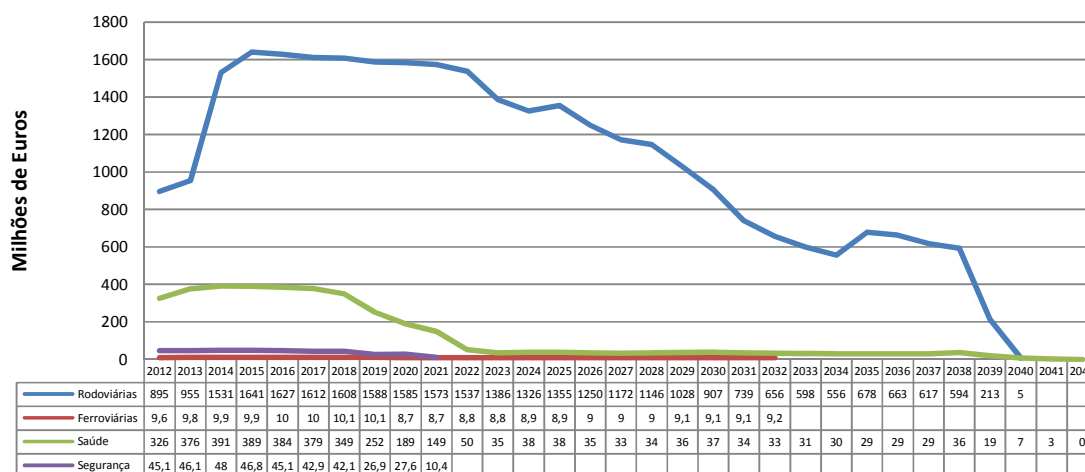
**Gráfico 3 - Encargos Líquidos com as PPP 2008-2011 (em milhões de Euro)**



Fonte: DGTF (2012: 6).

Como se pode observar, o total de encargos líquidos com as PPP tem vindo a aumentar de forma bastante acentuada, tendo quase quadruplicado entre 2008 e 2011. O sector das PPP rodoviárias é o que origina maiores encargos, assistindo-se a um aumento progressivo na área da saúde, com o avanço da implementação dos Hospitais de 1.<sup>a</sup> Vaga. A tendência para o aumento com os encargos irá prolongar-se, de acordo com as previsões da DGTF para os próximos anos (conforme se dispõe no Gráfico 4 em baixo). Os anos de 2014 a 2022 geram a maior incidência de despesa, sendo as parcerias dos transportes rodoviários as que continuam a produzir a maior parte dos encargos, seguidas pelas PPP da saúde (sobretudo até 2018). A despesa pública com as PPP constituía 0,76% do PIB de 2012, esperando-se que ultrapasse o valor de 1% (atendendo ao PIB estimado para 2012) até 2016 (Gráfico 5).

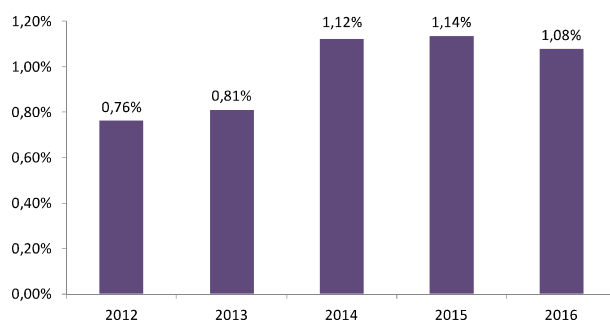
**Gráfico 4 – Evolução dos Encargos Brutos com as PPP (projeção de 2012 a 2042, em milhões de Euro)**



Fonte: Elaboração própria com os dados recolhidos no Relatório sobre PPP e Concessões de 2012. Veja-se: DGTF (2012, 29, 41, 49, 60).

Nota: Optou-se por apresentar os valores com os encargos brutos, isto é, não deduzidos das estimativas com os proveitos a obter. Esta opção ficou-se a dever ao facto destes proveitos referirem-se às receitas nas concessões rodoviárias (portagens), cujas projeções de tráfego, no entanto, têm ficado muito aquém das efetivamente verificadas, conforme demonstrado nos últimos relatórios do GASEPC. Veja-se, por exemplo: GASEPC (2012a, 6; 2012b, 7; 2012c, 6).

**Gráfico 5 – Peso dos Encargos Brutos com as PPP (em percentagem do PIB estimado para 2012)**



Fonte: DGTF (2012, 7).

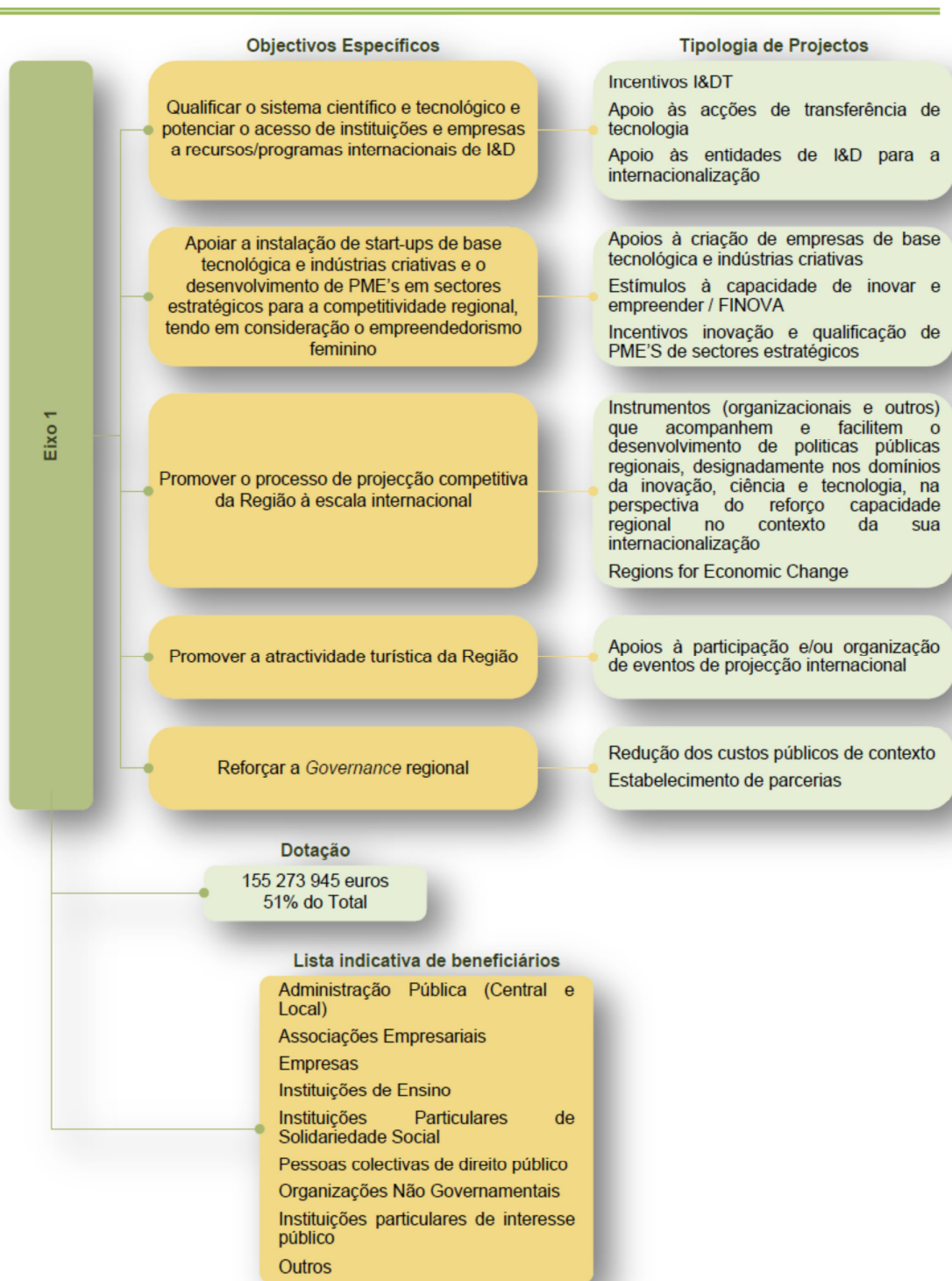
Face à tendência para o aumento dos encargos com as PPP e a crise económica e financeira a que o país assiste nos últimos anos, e face às imposições de obtenção do resgate da *Troika*, o governo português tem procedido à renegociação da maior parte das PPP na área dos transportes. Conforme consta do Orçamento de Estado para 2013, a renegociação destes contratos, considerados demasiado onerosos e desequilibrados para o parceiro público, insere-se no âmbito da estratégia global definida pelo Governo, devendo permitir a captação de poupanças expressivas. Para 2013, foi fixada uma previsão de redução de encargos com as PPP rodoviárias num mínimo de 250 milhões de Euro (Ministério das Finanças 2012, 55).





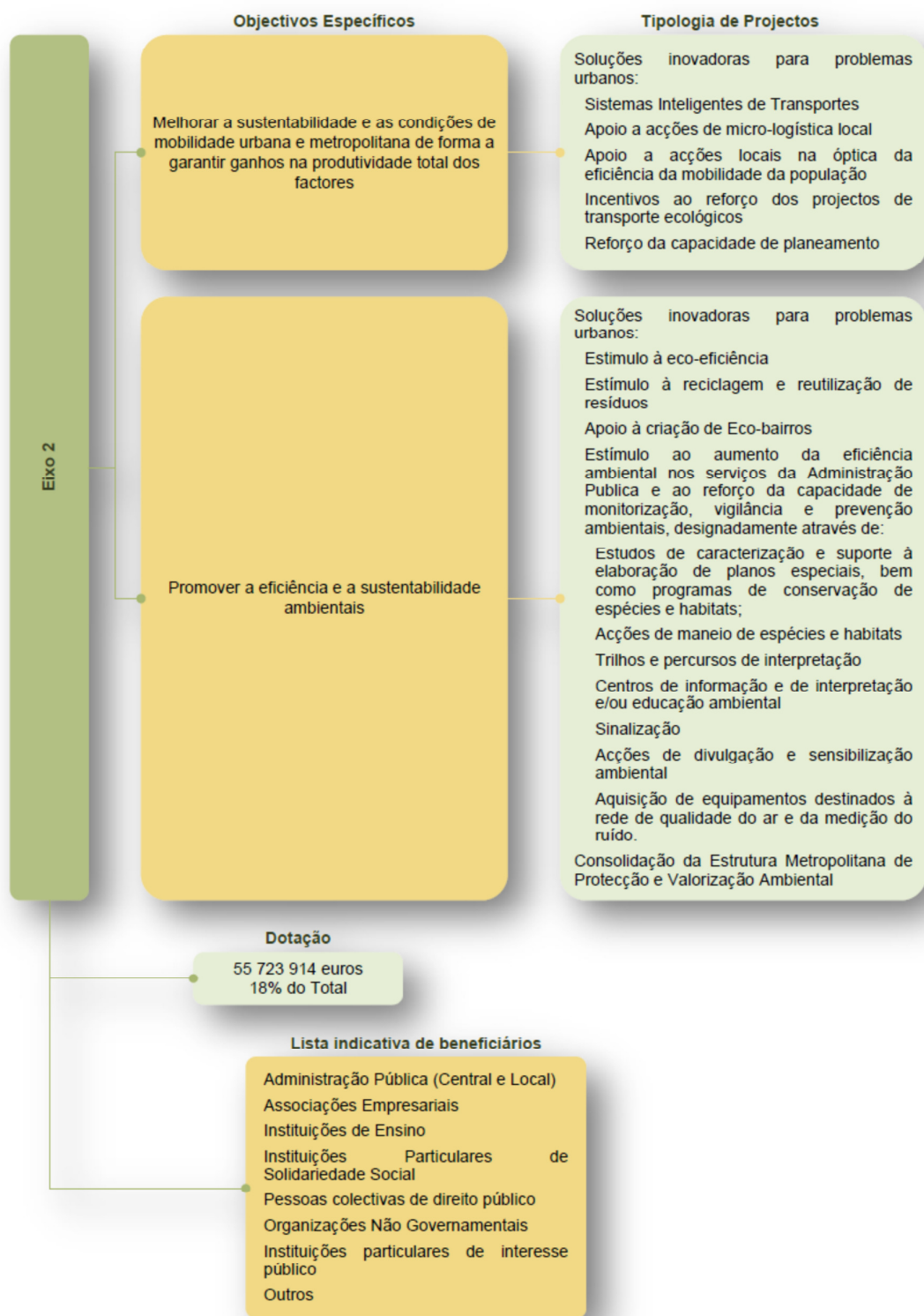
## Anexo XII – Eixos Prioritários do POR Lisboa

Tabela 1 – Eixo 1 do POR Lisboa



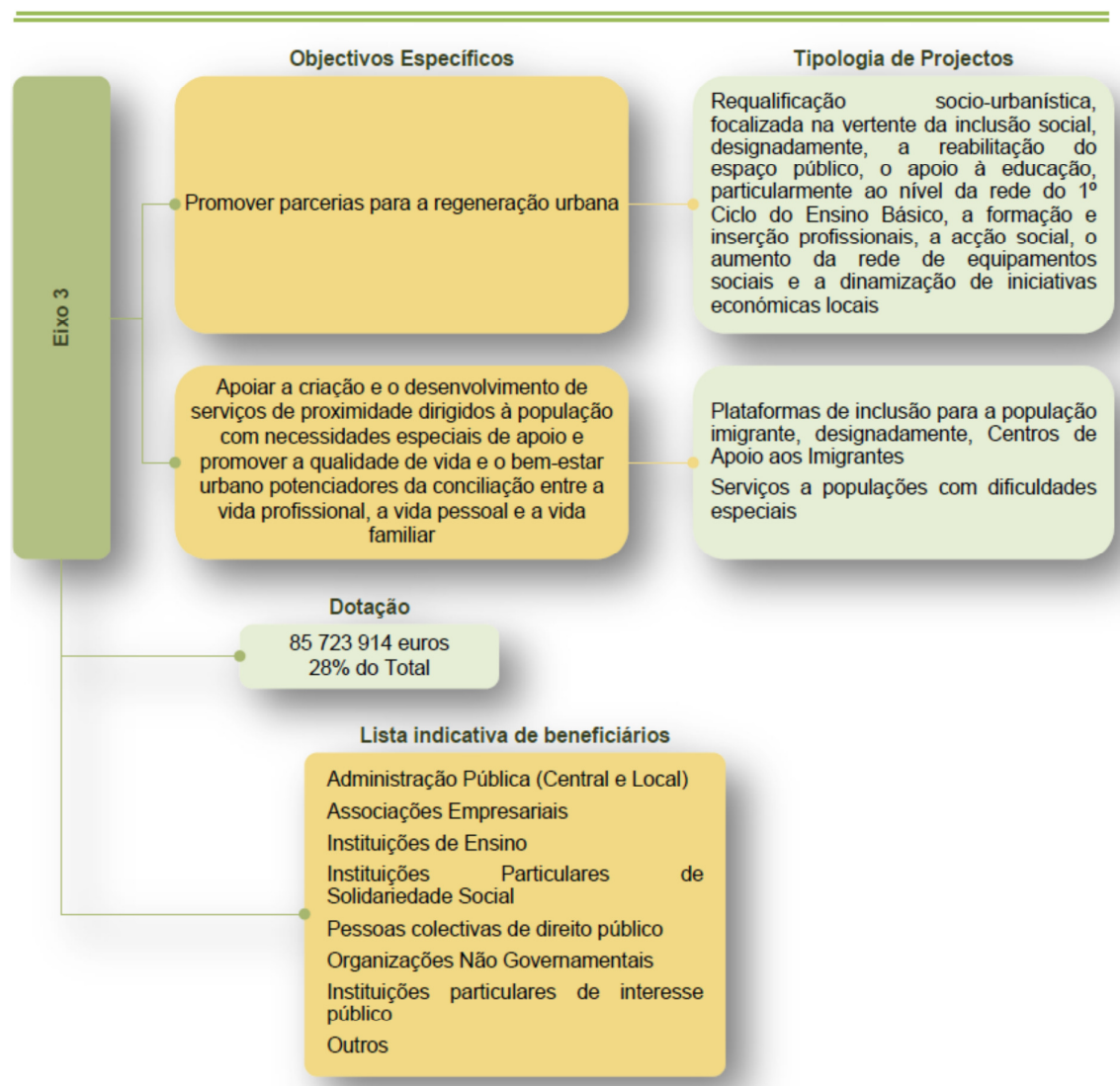
Fonte: Autoridade de Gestão (2013, 17).

Tabela 2 – Eixo 2 do POR Lisboa



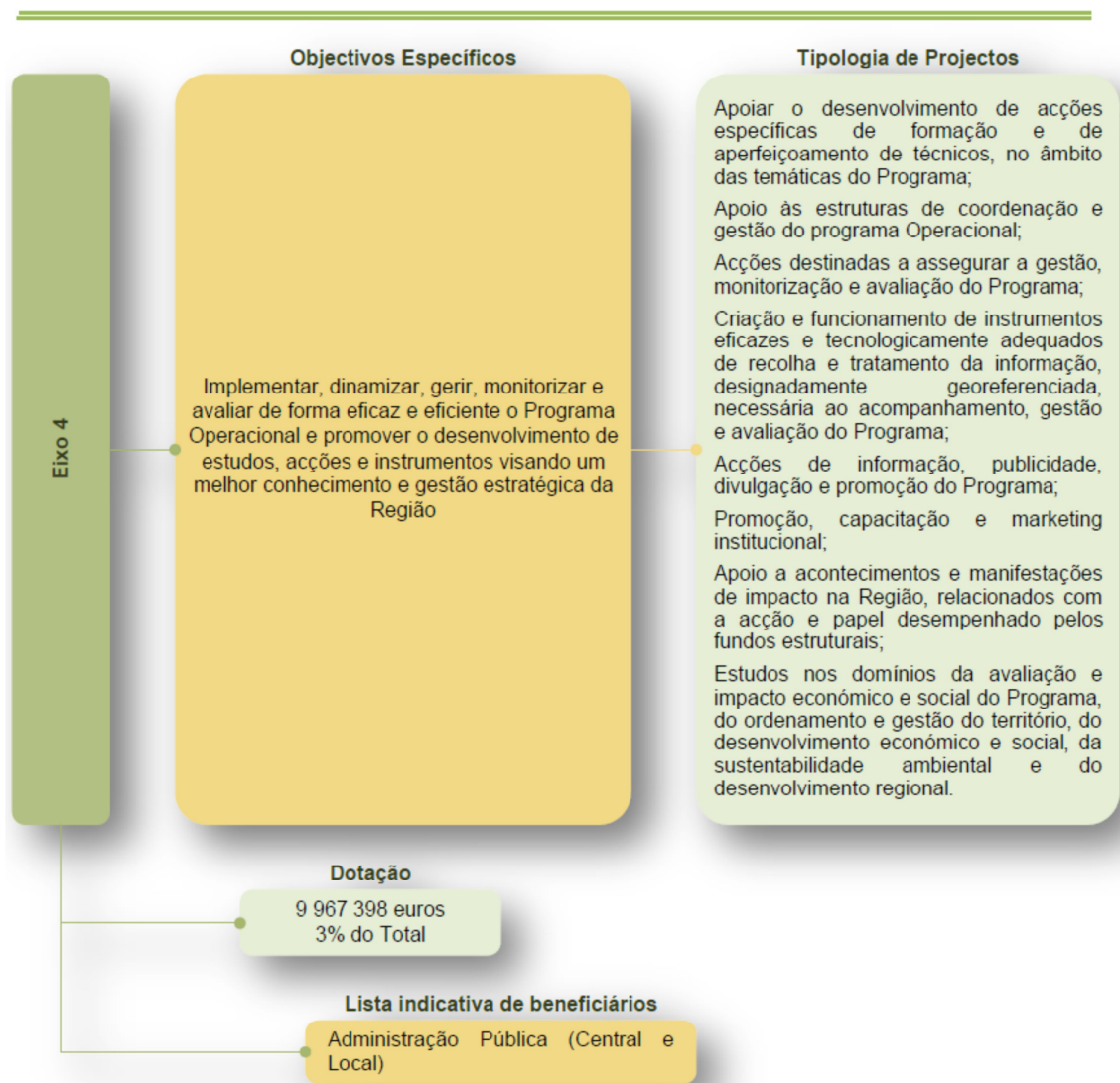
Fonte: Autoridade de Gestão (2013, 18).

Tabela 3 – Eixo 3 do POR Lisboa



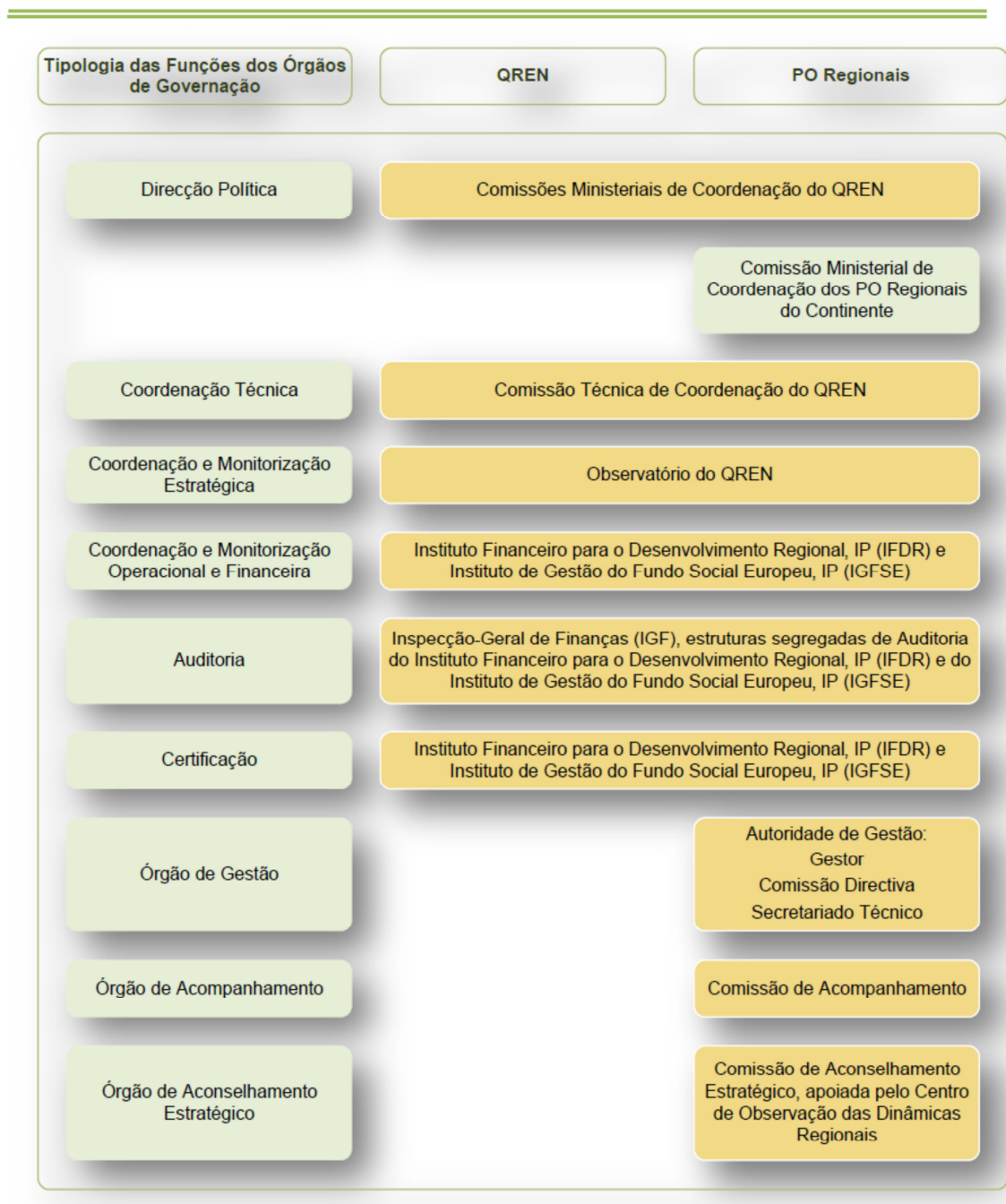
Fonte: Autoridade de Gestão (2013, 19).

Tabela 4 – Eixo 4 do POR Lisboa



Fonte: Autoridade de Gestão (2013, 20).

## Anexo XIII – Modelo de Governação do QREN e dos PO



Fonte: Autoridade de Gestão (2013, 11).



**Anexo XIV – Comparação dos modelos de gestão por contrato (com base no Decreto-lei 194/2009)**

	<b>Delegação</b>	<b>Concessão</b>
<i>Prazo de vigência</i>	Mínimo 10 anos Sem limite máximo legal (art.º 20)	Máximo 15 ou 30 anos Sem limite mínimo legal (art.º 34)
<i>Partilha de Riscos</i>	Menor exigência de transferência de risco, já delimitado por períodos de 5 anos (revisão do contrato) (art.º 22)	Efetiva transferência do risco para a concessionária Matriz tripartida: concedente, utilizadores e concessionária (art.º 35)
<i>Mecanismo de revisão de tarifas</i>	Trajetoórias 5 anos (art.º 23)	Trajetoórias para o prazo de concessão (art.º 43)
<i>Crítérios de adjudicação (na seleção de parceiro privado/ concessionário)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proveitos tarifários para 5 anos</li> <li>• Taxa de remuneração acionista</li> <li>• Proveitos mínimos garantidos para os primeiros 5 anos</li> <li>• Estrutura de financiamento com recurso a capitais alheios</li> <li>• Áreas de potencial melhoria de eficiência</li> <li>• Serviços de apoio à gestão</li> <li>• Alterações aos contratos</li> </ul> (art.º 27)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proveitos tarifários para o prazo de concessão</li> <li>• Taxa de remuneração acionista</li> <li>• Proveitos mínimos garantidos para o prazo da concessão</li> <li>• Estruturas de financiamento</li> <li>• Plano de investimentos</li> </ul> (art.º 39)
<i>Revisão</i>	Periódica (quinquenal) Por iniciativa do delegante (interesse público) (art.º 29)	Por iniciativa do concedente: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Partilha de benefícios (TIR &gt; dobro do caso-base = trajetória tarifária mais favorável)</li> <li>• Interesse Público</li> </ul> Por acordo das partes  (art.º 54 e regras da contratação pública)
<i>Revogação/Resgate</i>	A todo o tempo, por interesse público e com indemnização ao parceiro privado (art.º 30)	Por interesse público, após prazo definido no contrato ou decorrido 1/3 do respetivo prazo de vigência, e com indemnização à concessionária (art.º 57)

Fonte: Andrade (2010, 25-7).