



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

deborah@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e  
de Empresas

Brasil

Ferraz Esteves Araújo, Joaquim Filipe; Consciência Silvestre, Hugo  
As parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infraestrutura rodoviária: experiência recente  
em Portugal

Revista de Administração Pública - RAP, vol. 48, núm. 3, mayo-junio, 2014, pp. 571-593  
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas  
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241030649004>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# **As parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infraestrutura rodoviária: experiência recente em Portugal**

Joaquim Filipe Ferraz Esteves Araújo

*Universidade do Minho – Portugal*

Hugo Consciência Silvestre

*Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – Brasil*

As parcerias público-privadas (PPPs) tornaram-se, nas últimas décadas, uma moda em todo o mundo. Tendo em mente o pressuposto teórico das PPPs, analisa-se a relação entre a utilização destas e os resultados obtidos no setor da construção e gestão de rodovias em Portugal. Por meio de revisão teórica da literatura e da análise dos dados existentes, propõe-se discutir os aspectos positivos e negativos dessa experiência. Os resultados apontam acordos de construção e gestão das rodovias que, na prática, não resultaram em uma mais-valia para o Estado, porque contrariam as boas práticas na utilização dos recursos públicos.

**PALAVRAS-CHAVE:** parceria público-privada; gestão pública; privatização; Portugal.

## **Asociaciones público-privadas para el desarrollo de infraestructura de carretera: la experiencia reciente en Portugal**

Las asociaciones público-privadas (APP) se han convertido, en las últimas décadas, en una tendencia en todo el mundo debido a la creencia difundida por la nueva gestión pública de que la participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos da lugar a una mayor eficiencia, eficacia y calidad de los programas públicos. Teniendo en cuenta los supuestos teóricos de las APPs, se analiza la relación entre la utilización de éstos y los resultados obtenidos en la construcción y gestión de carreteras en Portugal. A través de una revisión teórica acompañada de un análisis de los datos existentes, se propone discutir los aspectos positivos y negativos de esta experiencia. Los resultados señalan que los acuerdos para la construcción y gestión de carreteras, en la práctica, no dieron lugar a un beneficio para el Estado, ya que contrarían las buenas prácticas en la utilización de los recursos públicos.

**PALABRAS CLAVE:** asociación público-privada; privatización; gestión pública; Portugal.

---

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121606>

Artigo recebido em 17 jun. 2013 e aceito em 13 fev. 2014.

**Public-private partnerships for developing road infrastructure: a recent experience in Portugal**

Public-private partnerships (PPPs) have become, in recent decades, a fashion worldwide. Having in mind the theoretical assumption of PPPs, we analyze the relation between their use and the results obtained in the sector of road construction and management in Portugal. By means of a theoretical literature review and an analysis of current data, we propose to discuss the positive and negative aspects of this experience. The results point out agreements for constructing and managing roads that, in practice, did not result in a surplus value for the State, because they contradict the good practices in the use of public resources.

**KEYWORDS:** public-private partnership; public management; privatization; Portugal.

## 1. Introdução

As parcerias público-privadas (PPPs) tornaram-se uma moda nas reformas do setor público nos países da *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico* (Ocde) (Torres e Pina, 2001). Elas surgem como um instrumento da Nova Gestão Pública (NGP), inicialmente experimentado no Reino Unido (Hood, 1991). Desde o início, a NGP tem procurado tirar proveito de dois mundos distintos. O primeiro respeita aos políticos que estão legitimados e incumbidos de decidirem sobre quais as políticas públicas a serem adotadas para prosseguirem o interesse da comunidade. Por outro lado, esta abordagem destaca o papel das habilidades e conhecimentos do setor privado para fornecer os serviços públicos, porque as empresas privadas, em geral, apresentam um nível maior de desempenho em comparação com a burocracia pública tradicional (Girard et al., 2009).

Teoricamente as PPPs surgem como uma solução para aumentar a eficiência, a qualidade e, ao mesmo tempo, obter custos de produção mais baixos, devido ao envolvimento do setor privado na prestação de serviços públicos (IMF, 2004). A adoção de PPPs ocorreu em atividades como construção, reabilitação, desenvolvimento e/ou manutenção de infraestruturas como estradas, ferrovias, hospitais, entre outros, porque “o que funciona é o que conta” (Pomeroy, 1998:27). Resultando na crença de que existem reais melhorias na eficiência, eficácia e qualidade dos serviços, o crescente número de equipamentos que estão sendo construídos em todo o mundo sob a forma de contratos de PPPs levanta, contudo, algumas questões teóricas e problemas práticos. Tais problemas devem-se à relação entre o governo (o principal) e as empresas privadas (o agente) principalmente em relação a: transferência de risco entre as partes, qualidade dos serviços, eficiência decorrente da competição entre os agentes e o processo de negociação e supervisão dos acordos estabelecidos (Ham e Koppenjan, 2001; Monteiro, 2005; Tati, 2005).

Devido aos problemas teóricos e práticos que envolvem esses acordos para fins de prestação de serviços públicos, pretende-se com este trabalho fazer uma análise atualizada do uso das PPPs, bem como dar um contributo para sua fundamentação teórica baseada em evidências empíricas. Este estudo será apoiado na experiência portuguesa, uma vez que o Produto Interno Bruto associado às PPPs é um dos mais elevados entre os países da União Europeia

(Monteiro, 2005). A análise não incidirá sobre o tradicional problema em torno da relação entre o principal e o agente; em vez disso, vai incidir sobre as principais motivações, interesses, concretizações e resultados obtidos com tais acordos.

O artigo foi organizado da seguinte forma: em primeiro lugar vamos analisar a literatura sobre o conceito de PPPs e seu pano de fundo histórico para posteriormente descrever e explicar o surgimento de diferentes tipos de arranjos. De seguida, ilustra-se o caso português através do caso das rodovias e discutem-se os resultados que foram conseguidos.

## 2. O conceito de parceria público-privada

Há várias definições de PPPs. Reuni-las numa só não é tarefa fácil, uma vez que não há acordo entre os acadêmicos sobre o que é e o que integra o conceito. Encontram-se na literatura algumas palavras-chave comuns que as definem, o que leva a apresentar a seguinte definição: a cooperação entre entidades públicas e privadas, que têm um objetivo comum, e que estão dispostas a partilhar os riscos e responsabilidades na produção e prestação de serviços públicos a longo prazo (Navarro-Espigares e Martín-Segura, 2011; Pomeroy, 1998).

A primeira palavra-chave é a cooperação entre atores públicos e privados (Ham e Koppenjan, 2001; Edelenbos e Klijn, 2009; Navarro-Espigares e Martín-Segura, 2011; Mört, 2007). A cooperação requer a ajuda mútua entre os atores públicos, aqueles que definem o que precisa ser feito através de uma especificação detalhada dos objetivos (Glaister, 1999), e do envolvimento de empresas privadas, que se tornam responsáveis pelo fornecimento de serviços públicos. No entanto, a parceria não é apenas uma questão de definir quem faz o quê. Em vez disso, ela analisa continuadamente as formas de cooperação que dois ou mais parceiros devem acordar para que as atividades em cada fase do processo sejam mais bem executadas. Para que esse acordo seja uma realidade, exige-se que essa cooperação reúna habilidades técnicas, financiamento e recursos materiais de ambos os parceiros (Ham e Koppenjan, 2001).

Outro dos elementos avançados é o de que a cooperação possa envolver o espírito empreendedor e gerencial das empresas privadas (Tati, 2005). Mas a existência do espírito empreendedor não é por si só suficiente porque é fundamental que exista o compromisso político, com base na legislação adequada, para que o gerenciamento dos processos seja real (IMF, 2004).

A existência de benefícios mútuos é outra palavra-chave do conceito (Navarro-Espigares e Martín-Segura, 2011; Pomeroy, 1998; Mört, 2007) e caracteriza a parceria de várias maneiras. Numa parceria os atores públicos procuram prestar serviços públicos com elevados padrões de qualidade, mas tendo presente a eficiência e eficácia desejável dos programas públicos (Torres e Pina, 2001). A questão gestionária é crucial quando o ator público enfatiza o valor do dinheiro (*value for money*), uma vez que ele tem que decidir se vai internalizar a produção dos serviços públicos por meio da estrutura da administração pública ou, em vez disso, externalizar para empresas privadas essa produção através de uma abordagem orientada para o mercado.

Numa PPP, o parceiro privado é responsável pelo fornecimento de serviços públicos de forma autônoma, sem controlo político, o que permite aos executivos da empresa privada decidir com base em critérios de gestão e não com base em critérios políticos (Mörth, 2007). No entanto, o governo tem de assegurar que a externalização oferece um real ganho na utilização dos recursos financeiros públicos, quer em qualidade, quer em eficiência e eficácia. A esse respeito, a existência de um comparador público é fundamental, porque garante que o envolvimento com o parceiro privado é mais benéfico do que outros tipos de arranjos (Navarro-Espigares e Martín-Segura, 2011). O comparador público permite o conhecimento dos custos para a prestação de serviços públicos numa PPP em comparação com a produção efetuada através de uma organização pública tradicional. Além disso, permite a introdução de concorrência *ex ante* (aquele que ocorre antes de se iniciarem os trabalhos) a fim de assegurar que o dinheiro dos cidadãos está a ser bem utilizado mediante níveis mais elevados de eficiência, custos de produção mais baixos e produtos e serviços de elevada qualidade (Torres e Pina, 2001).

As PPPs envolvem ainda a transferência e partilha de responsabilidades e riscos financeiros entre os setores público e privado (Navarro-Espigares e Martín-Segura, 2011). A simples participação dos privados na produção de serviços públicos não salvaguarda o melhor uso de recursos escassos se não forem definidos e partilhados os riscos existentes para cada um dos programas públicos (Glaister, 1999; Navarro-Espigares e Martín-Segura, 2011). A partilha de riscos entre atores públicos e privados é o coração da parceria, “um fim em si mesmo” (Glaister, 1999:30), e tem como objetivo melhorar a prestação do serviço público. Essas melhorias devem ser garantidas por uma adequada transferência de riscos financeiros e responsabilidades para os parceiros privados de forma a aumentar seu comprometimento com o sucesso do programa público (Navarro-Espigares e Martín-Segura, 2011). Se um parceiro privado fez investimentos financeiros iniciais e depende da concretização do projeto para atingir as receitas esperadas, então ele vai procurar executar o projeto de forma eficiente, eficaz e com elevados padrões de qualidade (IMF, 2004). Caso contrário, qualquer desvio terá consequências que podem ameaçar a sustentabilidade financeira dessas empresas privadas. A transferência de riscos financeiros é, portanto, fundamental para o sucesso das PPPs (Monteiro, 2005), uma vez que o retorno do parceiro privado depende do modo como o dinheiro é gerido ao longo do processo (Navarro-Espigares e Martín-Segura, 2011). Sem uma efetiva partilha do risco, a configuração é semelhante a um acordo contratual e não a uma PPP.

Finalmente, a durabilidade da relação entre atores públicos e privados está incluída neste conceito (Ham e Koppenjan, 2001; Mörth, 2007). A durabilidade existe quando a maioria dos acordos entre atores públicos e privados é estabelecida por um longo período de tempo. Projetos que se referem à construção de hospitais, estradas ou ferrovias precisam de tempo para serem concluídos. Como consequência, o envolvimento contínuo é um fator importante que proporciona estabilidade para ambas as partes (Glaister, 1999:31). O compromisso de longo prazo permite que ambos os parceiros tirem vantagens da parceria e ao mesmo tempo partilhem as responsabilidades do programa público. Simultaneamente, proporciona uma

oportunidade para o parceiro privado recuperar seu investimento inicial. Mas, mesmo após a conclusão dos projetos, as parcerias ainda permitem continuar a cooperação, nomeadamente com a manutenção do projeto.

Apresentando grande potencial devido à introdução de habilidades gerenciais do setor privado e de investimento na produção de serviços públicos, as PPPs tornaram-se numa forma alternativa à privatização que começou na década de 1980 em vários países (Silvestre, 2010). Com as ideias da NGP, que apoiaram uma reforma do setor público sob uma abordagem baseada no mercado, as PPPs começaram com a Private Finance Initiative (PFI), que foi lançada no Reino Unido em 1992 (IMF, 2004).

As PFIs britânicas permitiram a construção, o financiamento e a manutenção de equipamentos sob um contrato de longo prazo entre os parceiros públicos e privados. Sob a orientação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico, o governo inglês lançou a PFI visando o estabelecimento de programas de investimentos públicos bem definidos que poderiam impulsionar a atividade econômica (Glaister, 1999). Para além do impulso da atividade econômica, este programa procurou também reduzir a dívida do governo central com o recurso a investimento de capital privado (Ham e Koppenjan, 2001; Navarro-Espigares e Martín-Segura, 2011).

É pois uma crença de que, sem aumentar o endividamento do setor público (Torres e Pina, 2001), os governos podem promover padrões elevados de qualidade de equipamentos públicos que podem ser eficientemente construídos e gerenciados por parceiros privados. Como consequência, os contratos de PFI cresceram, chegando em 2004 a 14% do investimento público do Reino Unido (IMF, 2004).

Desde o início, a discussão sobre os resultados da PFI aponta para a melhoria da eficiência, qualidade e eficácia dos serviços públicos. A Arthur Anderson e a empresa LSE realizaram uma pesquisa sobre as PPPs britânicas — *Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative* — e concluíram que, no âmbito da iniciativa do PFI, cerca de 17% dos investimentos totais foram poupadados, em média, em comparação com outras modalidades de investimento possíveis (Torres e Pina, 2001).

Há, contudo, algumas preocupações que subsistem, nomeadamente a possibilidade de não haver controle sobre os gastos, uma vez que as PPPs permitem que os governos ofereçam continuadamente infraestruturas e serviços públicos sem que isso tenha um impacto imediato sobre a dívida pública (IMF, 2004). Geralmente argumenta-se que o envolvimento do setor privado melhora o grau de escolha para os consumidores, proporciona maior qualidade na prestação de serviços públicos e permite preços mais baixos para os utentes (Hodge, 2000). No entanto, a maioria dos resultados baseia-se nas experiências que ocorreram no Reino Unido e nos Estados Unidos da América. Ambas as experiências são de alguma forma distintivas, pois as condições políticas, econômicas, sociais e tecnológicas destes países são diferentes de outros países da OCDE. Essas diferenças dependem dos arranjos estabelecidos entre o governo (o principal) e as empresas privadas (os agentes) que divergem de país para país e podem influenciar o sucesso das PPPs.

### 3. Os arranjos de parcerias público-privadas

As PPPs tornaram-se uma estratégia política e econômica com o objetivo de fornecer continuamente bens e serviços públicos. Um dos aspectos mais importantes para a sua implementação é o envolvimento de parceiros privados no processo, nomeadamente através da sua capacidade financeira, dos seus conhecimentos técnicos e das habilidades gerenciais que teoricamente os caracterizam. A experiência britânica demonstra a magnitude de tais disposições, no entanto, é comumente argumentado que as PPPs são “apenas o que diz — financiamento” (Glaister, 1999:32). Essa visão exclusiva de Glaister (1999) não é aceita por todos os autores. A rejeição de assumir as parceiras apenas como um modo de financiamento acontece porque é afinal o arranjo estabelecido entre o governo e o setor privado que estabelece o envolvimento e a responsabilidade de ambos os parceiros e que pode ir além da atividade de financiamento.

Nas PPPs existe uma associação, *lato sensu*, que se caracteriza por uma relação comercial entre o governo e o setor privado (Savas, 2000). Nesse sentido, Savas (2000) tem uma preferência para o termo *franchising*, para definir o acordo pelo qual um organismo público estabelece uma concessão ou um contrato de locação com os agentes privados para a prestação de serviços públicos. Os conceitos de *franchising*, concessão ou mesmo locação estão dentro do conceito em análise (Navarro-Espigares e Martín-Segura, 2011; Torres e Pina, 2001; Nikolic e Maikisch, 2006; Savas, 2000).

A concessão pode ser definida como um contrato pelo qual um parceiro privado se torna responsável pela gestão de um equipamento existente ou mesmo por um novo equipamento, ou seja, exige o investimento de capital da concessionária, seguido da gestão operacional e posteriormente da manutenção da instalação (Nikolic e Maikisch, 2006). Sob esse acordo, a concessionária paga geralmente ao parceiro público uma taxa ou, em alguns casos, transfere uma parte dos lucros que resultam do pagamento dos utentes (IMF, 2004). O *franchising*, segundo defendem Torres e Pina (2001) e Savas (2000), inclui um contrato de concessão a uma empresa privada que passa a ter o direito de gerir um negócio/bem ou serviço numa área específica ou mercado. Nesse caso, os utentes pagam diretamente à concessionária para a utilização das infraestruturas. Por sua vez, a empresa privada paga ao governo uma taxa. Por fim, um contrato de arrendamento refere-se a um acordo onde uma empresa privada opera um sistema sem capital de risco (Savas, 2000), existe apenas um risco gerencial.

Aparentemente, não há grandes diferenças entre os tipos de contrato acima mencionados, embora sejam de natureza distinta. As diferenças podem ocorrer na transferência de risco entre as partes envolvidas. Os dois primeiros tipos de contrato envolvem, de alguma forma, uma transferência de capital de risco para o parceiro privado, o terceiro não. Ainda assim, algumas cláusulas contratuais podem ser estabelecidas entre os atores, a fim de compensar o interesse privado (Nikolic e Maikisch, 2006). Em tais casos, a transferência de risco torna-se muito limitada, ou mesmo inexistente. O que distingue essas três formas de contrato dos outros tipos é o envolvimento em relação à forma de conduzir as atividades em cada fase do processo. Quando não há envolvimento entre as partes, podemos considerar isso como um acordo contratual e não uma parceria. A contratação é uma das situações em que o parceiro

privado não tem qualquer tipo de contribuição em todo o processo de idealização das fases e mesmo dos objetivos a serem cumpridos. Nesses casos, estamos lidando com o investimento público tradicional, onde o desenho e financiamento do projeto é inteiramente público e a execução é da responsabilidade do privado (IMF, 2004). A execução do projeto é importante; no entanto, a fase de planejamento é fundamental e exige o envolvimento das partes (Ham e Koppenjan, 2001), o que acaba por se tornar uma característica das três formas de parceria contratuais mencionadas. Além disso, a extensão da intervenção do parceiro privado pode ser feita mediante um contrato inovador ou uma qualquer tipologia de parceria. Esta última assume que as empresas privadas são parceiras iguais e estão envolvidas em qualquer fase do processo (Edelenbos e Klijn, 2009). Nesse sentido, o Desenho, Financiamento, Construção e Operação (DFCO) estão ligados a esse tipo de parceria, que se tornou a forma típica de colaboração. Ao abrigo desses acordos, os governos especificam quais os equipamentos que serão construídos, enquanto os parceiros em conjunto definem como isso será feito (Edelenbos e Klijn, 2009). Dessa forma, os atores privados também são responsáveis pela construção, financiamento e exploração dos bens públicos. Tais acordos são realizados em programas complexos, em que a confiança entre as partes é crucial para o sucesso dos projetos. Este foi o modelo preferido no Reino Unido, onde o setor privado foi responsável pela construção, financiamento e exploração, enquanto o setor público pagou o capital investido no projeto durante um longo período — geralmente de 30 anos. Como discutiremos mais tarde, este é o modelo adotado nas PPPs portuguesas para o setor das infraestruturas rodoviárias.

No que diz respeito aos contratos inovadores, as posições dos parceiros são distintas, uma vez que existe uma clara separação da responsabilidade de cada um. Se no início do projeto a cooperação existe para definir a forma como o projeto será desenvolvido, após a tomada de decisão há um contrato entre as partes para avaliar sistematicamente se o projeto está sendo gerenciado de acordo com o que foi estabelecido. Normalmente, esse tipo de contratos é usado para projetos onde os objetivos podem ser facilmente medidos, geridos e avaliados.

Uma característica especial dos contratos inovadores é que eles envolvem geralmente um dos três tipos de contrato: contrato de arrendamento, concessão ou *franchising*. De acrescentar que o reembolso dos parceiros privados em face do investimento inicial que realizaram ocorre com a cobrança de taxas aos utilizadores. Tal acordo é rotulado como um projeto de *ferramenta-real*, que se concretiza pela existência física do pedágio, que por sua vez cobra aos utilizadores a viagem (princípio do utilizador-pagador). No entanto, o governo pode decidir criar um projeto de *ferramenta-sombra* onde os utilizadores não pagam diretamente o consumo do bem público (Shan, Garvin e Kumar, 2010). Tal pagamento acontece com a existência de pórticos nas estradas que mais tarde contabilizarão o número de veículos que utilizaram aquela rodovia. Uma vez contabilizado o número de veículos, a concessionária envia para o governo a fatura que deve por aquele ser paga. A preferência política vai determinar qual a modalidade de pagamento que vai ser utilizada e essa decisão depende da natureza — complexidade — do projeto, da compreensão política das necessidades da população, e da relação entre os parceiros — que se torna uma relação entre o principal e o agente.

#### 4. A teoria do principal agente e as PPPs

Como discutido, as PPPs são uma abordagem de contratação alternativa e inovadora para o fornecimento de bens em que teoricamente a relação custo-benefício, as habilidades tanto dos setores públicos e privados e também os recursos de ambos os parceiros são conjugados. O que traz de novo é a contratação de serviços e não somente bens: serviços rodoviários em vez da construção única de estradas, serviços de guarda de detentos em vez da construção isolada de presídios, serviços de gestão de propriedades em vez da construção única de edifícios. A interação social que ocorre numa PPP é regulada por um acordo — o contrato — entre o governo e os atores do setor privado envolvidos. É uma interação social, pois inclui no processo os desafios inerentes: à formação do contrato, ao processo de colaboração e às regras pelas quais essa relação irá operar. Esses princípios distanciam-se dos contratos que se baseiam em modelos comuns de aquisição de serviços (Cooper, 2003). As PPPs transformam despesas de investimento de capital em pagamentos de serviços regulares ao longo do período de vida do contrato de longo prazo, normalmente de 30 anos.

A análise da contratação, onde há um fluxo de recursos financeiros e a delegação de uma tarefa, é o objeto de estudo da teoria do principal agente (TPA). Numa relação contratual, há duas partes, onde uma delas — o principal — delega uma determinada tarefa à outra parte — o agente — que realiza esse trabalho no melhor interesse do principal (Lane, 2005). O principal procura obter benefícios e obriga à concorrência entre os agentes que querem obter o contrato. Com um elevado número de agentes que competem pelos contratos, o principal reduz sua desvantagem quanto à informação que possui e melhora seu processo de decisão, pois obtém mais elementos provenientes dos dados fornecidos pelos agentes que querem ganhar o contrato. Isso vai resultar numa oferta de bens e serviços mais eficiente, uma vez que, devido à utilização dos mecanismos de mercado, a competição entre os agentes favorece o principal. Assim, os contratos proporcionam ao principal a autoridade formal para impor incentivos sobre o agente. De acordo com a TPA, o principal procura dessa forma reduzir as perdas resultantes da incapacidade de alinhar o autointeresse do agente com o interesse do principal (Miller, 2005).

Nessa teoria ainda se refere que numa relação principal-agente podem surgir alguns problemas quando o agente tem metas, objetivos ou atitudes diferentes em relação ao risco ou quando há assimetria de informação (Eisenhardt, 1989; Shapiro, 2005). O oportunismo e a busca do autointeresse podem inclusive levar os agentes a disfarçar, desviar ou enganar o outro parceiro numa relação de troca (Wright, Mukherji e Kroll, 2001). Além disso, espera-se que os agentes exibam comportamentos de risco adverso, isto é, não querem assumir qualquer tipo de risco ou então que esse risco seja reduzido (Miller, 2005). Para evitar alguns desses problemas, o principal procura introduzir incentivos e instalar sistemas de informação e de controlo adequados para os agentes. Segundo Cooper (2003), há um movimento que está para além do controle e comando das operações. Há uma orientação para a negociação e processos baseados em incentivos e operações de avaliação de desempenho orientadas por

princípios de mercado (Cooper, 2003). Assim, se exige o desenvolvimento de capacidades institucionais e de gestão necessárias para enfrentar os desafios das PPPs. Essa exigência ocorre porque se verifica que existem tensões entre a abordagem tradicional e as práticas de gestão necessárias para a correta utilização desta modalidade de fornecimento de bens públicos. A menos que haja um controle central para monitorar as consequências dos compromissos com as PPPs, estas podem representar um risco considerável para o controle dos gastos públicos.

As interdependências subjacentes às PPPs e a complexidade de tais contratos tornaram-se uma questão central devido às decisões críticas acerca da gestão de contratos públicos. A literatura da área refere que as partes envolvidas nesses processos têm diferentes atitudes em relação ao risco (Arrow, 1971). A partilha de risco é um problema que ocorre quando as partes cooperantes têm objetivos diferentes, especialmente quando através de um contrato uma das partes (o principal) delega tarefas para outrem (o agente). Nessa relação há dois problemas emergentes. O primeiro é que os objetivos do principal e do agente estão em conflito e é difícil ao principal verificar as atividades do agente. O segundo problema resulta quando ambos têm atitudes diferentes em relação ao risco, o principal e o agente podem preferir diferentes ações (Eisenhardt, 1989).

As PPPs não estão isentas de riscos uma vez que o resultado depende de vários fatores, como a identificação do concorrente mais eficiente, a partilha de riscos entre o setor público e o privado e a definição da relação contratual que melhor serve os envolvidos na negociação. Nas PPPs o risco pode ser dividido em cinco categorias: risco de construção que ocorre na concepção, construção, custos excessivos e atrasos no projeto; risco financeiro, com origem na variabilidade das taxas de juro, e outros fatores que afetam os custos de financiamento; risco de desempenho, que está relacionado com a disponibilidade de um ativo, e da continuidade e qualidade de um serviço; risco de demanda, que está relacionado com a permanente necessidade de os serviços estarem disponíveis; e o risco de valor residual, que está relacionado com o preço de mercado futuro de um determinado equipamento. O setor público transfere esses riscos para o setor privado para garantir contratos com bom valor para a despesa pública.

A experiência no Reino Unido e na Austrália mostra que existem várias preocupações sobre a utilização dos dinheiros públicos na estrutura de capital dos projetos desenvolvidos (Greener, 2009). De acordo com Cooper (2003), as parcerias podem ser uma espécie de “terra de ninguém”, um reino entre o poder político e os mercados econômicos em que nenhum conjunto de regras se aplica de forma precisa ou de forma consistente. O risco ocorre quando o nível de dependência do governo em relação ao setor privado ou a influência de lobbies fortes faz com que o parceiro público fique dependente dos parceiros privados. Em tais casos os contratos são suscetíveis de se tornarem um conjunto de alianças em que os governos precisam dos contratantes, tanto quanto eles precisam do Estado. Por exemplo, num contrato com o governo nunca há uma completa separação entre as partes, porque os políticos muitas vezes interferem no processo de contratação. O tamanho do projeto, as informações necessárias

para operar de forma eficiente, e os requisitos iniciais de capital podem servir como impedimentos para a entrada das empresas privadas nessas parcerias (Sclar, 2000).

A gestão de um número elevado de parcerias é um problema complexo, uma vez que cada um dos parceiros traz conjuntos diferentes de valores e perspectivas que vão afetar a gestão dos programas, bem como as questões críticas de transparência e prestação de contas (Cooper, 2003). Essas questões são fundamentais, sobretudo quando os governos se têm apoiado tradicionalmente na produção direta e não têm experiência ou as habilidades necessárias para lidar com as novas questões e desafios emergentes das PPPs. Para além da criação de ativos, o compromisso contratual do setor público para contratar serviços do setor privado tem implicações no controle da despesa pública no futuro. Por este motivo se verifica que nem sempre os benefícios do setor público são garantidos numa PPP, porque o resultado vai depender de vários fatores, como a correta identificação do agente privado mais eficiente, partilha adequada do risco e a relação contratual estabelecida entre os parceiros públicos e privados. Talvez o mais preocupante seja a tentação de usar as PPPs como um meio para contornar as pressões orçamentais que podem por sua vez levar ao uso inadequado das mesmas. Além disso, ao não incluir no orçamento público o investimento realizado por meio de uma PPP, grandes passivos podem afetar a sustentabilidade fiscal e macroeconómica de longo prazo. Se a sustentabilidade de longo prazo fica afetada, então serão as gerações futuras obrigadas a pagar esses investimentos (Shapiro, 2005). Esta é uma questão importante no caso português, como veremos nas seções seguintes.

### ***A experiência das parcerias público-privadas***

Os estudos sobre os resultados das PPPs apontam globalmente para uma melhoria na qualidade, eficiência e eficácia dos serviços públicos. A Arthur Anderson e a London School of Economics realizaram uma pesquisa sobre as PPPs britânicas concluindo que foram poupanças em média 17% dos investimentos totais com as PPPs em comparação com outros possíveis arranjos (Torres e Pina, 2001). Já Ham e Koppenjan (2001) destacam as PPPs holandesas para as construções do Wijkertunnel e do Noordtunnel que foram lançados na década de 1980. Os autores apontam que uma investigação realizada pelo órgão judicial nacional holandês descobriu que esses projetos foram mais caros em 21% e 41% respectivamente, por efeito das PPPs.

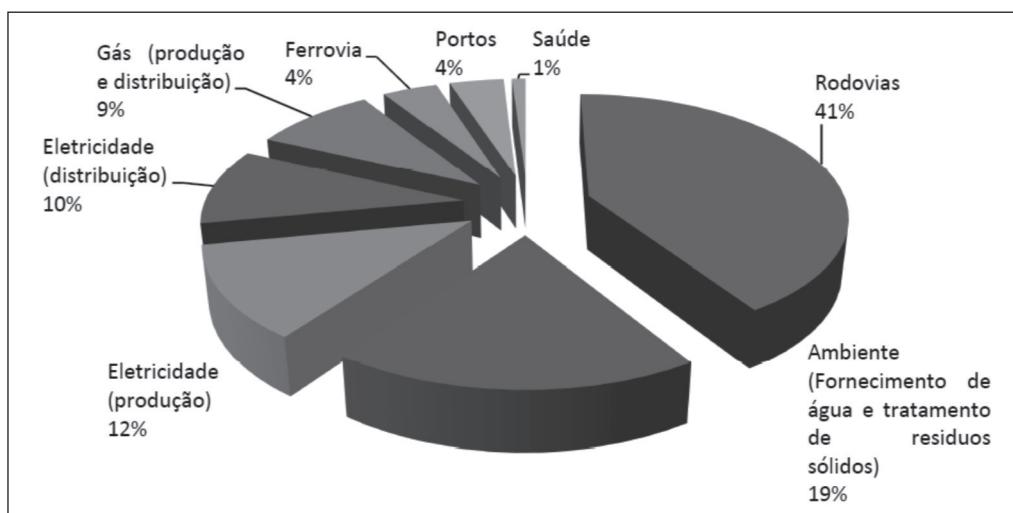
O Conselho do Setor de Transportes do Banco Mundial é na generalidade a favor da participação do setor privado quando se trata da construção de infraestrutura de transportes e da prestação de serviços inerentes, desde que a licitação pública esteja e seja garantida (Amos, 2004). Nessa sequência, Queiroz (2005) salienta que a licitação (internacional) é crucial quando se trata de salvaguardar a eficiência dos projetos. Além disso, o autor argumenta que é necessário o cumprimento das práticas internacionais em matéria de legislação de concessão para o sucesso das PPPs.

## 5. Metodologia

Esta pesquisa tem como objetivo produzir uma descrição detalhada dos padrões de um fenômeno em particular (Blaikie, 2000). No caso que aqui se está a tratar, pretende-se realizar a narrativa sobre a prática de PPPs portuguesas na produção e prestação de serviços públicos. Depois de narrada a experiência portuguesa na utilização desta tipologia, apresentam-se os resultados alcançados e explicam-se as razões pelas quais ocorreram tais regularidades.

Para esta pesquisa foi selecionado o estudo de caso como desenho de pesquisa. Segundo Yin (2009), o estudo de caso permite descrever e explicar um determinado fenômeno num contexto específico, fazendo uso de uma única unidade de análise: o estudo de caso de tipo holístico. Nesta pesquisa o estudo de caso é o da construção e manutenção de rodovias em Portugal. Há duas razões para selecionar o setor das infraestruturas rodoviárias portuguesas. Em primeiro lugar, é hábito argumentar que o envolvimento privado aumenta o grau de escolha dos consumidores e a qualidade na prestação de serviços públicos, ao mesmo tempo que diminui os preços para os utentes (Hodge, 2000). No entanto, a maioria dos casos de sucesso é baseada nas experiências do Reino Unido e dos Estados Unidos da América. Ambos os países são de alguma forma particulares, pois as suas condições políticas, econômicas e sociais são diferentes de outros países da OCDE. Além disso, escolheu-se este contexto específico — o português — porque o Produto Interno Bruto (PIB) ligado às PPPs é o mais elevado entre os países da União Europeia (Monteiro, 2005; Kappeler e Nemoz, 2010). Em segundo lugar, percebe-se que a construção e a manutenção de rodovias representam 41% dos montantes totais de investimento em programas de PPPs (DGTF, 2010), sendo essa outra razão por que se escolheu esse setor (gráfico 1).

Gráfico 1  
Investimento total em PPPs, por setores



Fonte: Adaptado de DGTF (2010:6).

### **Dados e ferramentas analíticas**

Os dados foram recolhidos a partir de documentos que são as fontes das evidências utilizadas (Yin, 2009). Os dados utilizados são dos tipos secundários (coletados por outros pesquisadores e por autoridades públicas) e terciários (já analisados por outros pesquisadores) (Blaikie, 2000; Bryman, 2004). Após a descrição das PPPs para as rodovias portuguesas através de uma revisão narrativa (Hodge, 2000), vão-se discutir os resultados com base nos dados empíricos recorrendo-se à informação e aos estudos disponíveis de acadêmicos e relatórios de autoridades públicas.

### **6. Os resultados e a experiência portuguesa na utilização das PPPs**

As PPPs têm sido amplamente utilizadas após a adesão de Portugal à União Europeia em 1986. Como membro da União Europeia, o país recebeu elevados fundos europeus para investir no programa de desenvolvimento de infraestruturas. Depois de décadas de ditadura, seguidos de oito anos de instabilidade política, as eleições democráticas permitiram a estabilidade política e social que se tornou essencial para o desenvolvimento econômico (Araújo, 2002). O investimento do governo central nos primeiros anos, a fim de aumentar a competitividade da indústria portuguesa, foi apoiado pelos fundos europeus.

Com a necessidade de obter fundos para executar o programa nacional, as PPPs tornaram-se um instrumento alternativo para esse fim. Além do mais, esta modalidade servia tanto aos agentes públicos como aos privados, suportando-se na ideia que proliferava em defesa de uma nova gestão pública. A razão subjacente à utilização das PPPs não é diferente das motivações de outros países. O apelo à partilha de riscos entre os setores público e privado e a utilização do conhecimento privado na prestação de serviços públicos é, teoricamente, mais benéfico para a boa utilização do dinheiro pago pelos cidadãos por meio dos seus impostos (Silvestre, 2010). Sendo teoricamente mais eficiente e apresentando níveis de qualidade mais elevados, as PPPs permitem aumentar o número de infraestruturas, ao mesmo tempo que diminuem o custo da manutenção dos bens públicos. Essa baixa de custos justifica-se pela diminuição dos custos operacionais praticados pelas empresas privadas quando comparados com as entidades públicas (Marques e Silva, 2008).

### **As infraestruturas rodoviárias**

As infraestruturas rodoviárias baseadas em PPPs têm sido desenvolvidas pelo governo central desde 1995. Nesses acordos a empresa privada é um elemento central no início do processo porque ela está envolvida na concepção, financiamento parcial, construção e operação da infraestrutura (Monteiro, 2005). No entanto, o financiamento dos projetos também se realiza com os dinheiros do parceiro público, especialmente com fundos europeus. Em tais acordos, o

parceiro público torna-se responsável pela expropriação de terras, bem como pelas mudanças no programa por motivos vários (os ecológicos, por exemplo), que são feitos sob a sua responsabilidade e despesa.

Atualmente, existem em Portugal 21 PPPs para a construção, gestão e manutenção de rodovias (tabela 1). O investimento estimado é de cerca de 12.329,5 milhões de euros para um período de concessão de 30 anos. Este número crescente de projetos e investimentos pode ser explicado pela melhoria da qualidade na entrega de tais serviços públicos (Monteiro, 2005). No entanto, existem algumas diferenças entre as várias PPPs. Do total de rodovias construídas, 14 têm *pedágio-real*, o que significa que é o utilizador que paga para a usar, recorrendo-se ao princípio do utilizador pagador. As outras sete têm um projeto de *pedágio-virtual*, no qual os utilizadores não pagam diretamente pela sua utilização. Em vez disso, é o governo que paga à concessionária por automóvel que utilize essa rodovia. Essas últimas tipologias de rodovias contam com a compreensão política do impacto que essas infraestruturas podem ter no desenvolvimento regional. A decisão política passou por aplicar o *pedágio-virtual* em áreas menos desenvolvidas, nomeadamente nas zonas rurais e do interior (Tribunal de Contas, 2005). Com essa opção, a mobilidade naquelas áreas foi facilitada e ficou livre de custos para o utilizador. Vários são os benefícios para essas regiões que resultam dessa opção política, nomeadamente maior facilidade de instalação de indústrias em áreas onde o custo do terreno é menor, ou mesmo livre de custos, em comparação com outras regiões do litoral.

Tabela 1  
Contratos de concessão estabelecidos para rodovias

Projetos C/ Pedágio	Área	Empresa	Início	Período de Concessão (Anos)	Investimento Estimado (Milhões)
Real	Lusoponte	Lusoponte, SA	1995	30	867,0
	Norte	Aenor, SA	1999	36	879,2
	Oeste	A-E Atlântico, SA	1999	30	453,5
	Brisa	Brisa	2000	35	2.623,8
	Litoral Centro	Brisal, SA	2004	30	550,7
	Grande Lisboa	LusoLisboa, SA	2007	30	180,0
	Douro Litoral	AEDL, SA	2007	27	777,7
	AE Transmont.	A-E21, SA	2008	30	535,9
	Douro Interior	Aenor Douro, SA	2008	30	641,7
	Túnel do Marão	A-E Marão, SA	2008	30	348,2
	Baixo Alentejo	Sper, SA	2009	30	381,9
	Baixo Tejo	AEBT, SA	2009	30	270,1
	Litoral Oeste	Aelo, SA	2009	30	443,6
	Algarve Litoral	Rotas Alg. Litoral, SA	2009	30	165,1

Continua

Projetos C/ Pedágio	Área	Empresa	Ínicio	Período de Concessão (Anos)	Investimento Estimado (Milhões)
Virtual	Beira Interior	ScutVias, SA	1999	30	628,3
	Algarve	EuroScut, SA	2000	30	228,5
	Interior Norte	NortScut, SA	2000	30	504,1
	Costa da Prata	LusoScut, SA	2000	30	320,7
	Norte Litoral	EuroScut Norte, SA	2001	30	318,6
	Beiras Lit. e Alta	LusoScut, SA	2001	30	718,4
	Grande Porto	LusoScut, SA	2002	30	492,5

Fonte: Adaptado de DGTF (2010:23).

Mesmo com custos mais baixos dos terrenos, essas empresas podem ainda ser beneficiadas com reduções fiscais que são garantidas pelo governo central ou governo local, com a intenção de incentivar a integração das empresas no desenvolvimento regional. A existência de rodovias livres de pedágio-real compensa os custos da distância entre o interior onde essas empresas se instalaram em relação às cidades onde se encontra a maioria dos aeroportos e portos, o que se torna atraente para as empresas estabelecidas nas zonas rurais.

## **Resultados e discussão**

As PPPs tiveram um impacto positivo nos programas de desenvolvimento de infraestruturas do governo central. O total de rodovias contratadas com parceiros privados em 2007 ascendia a 2.509 km (Marques e Silva, 2008), o que facilitou e aumentou a mobilidade interna entre as localidades. As populações e as empresas do interior passaram a ter rodovias alternativas que por sua vez diminuíram o tempo e a distância entre as zonas costeiras e os outros Estados-membros da União Europeia. Isso representou o fim do isolamento que muitas vezes prejudicou as decisões de localização das empresas e consequentemente o desenvolvimento regional. Esse foi também o argumento para a introdução de pedágios-virtuais, porque tornavam mais fácil e mais barato para as empresas o transporte dos seus produtos. Com isso foram realizados novos investimentos privados em regiões portuguesas menos desenvolvidas, abrindo a oportunidade para novos empregos e aumentando a atividade econômica regional (Marques e Silva, 2008). Bons exemplos disso são as cidades de Viseu e Guarda, que cresceram e se desenvolveram significativamente nos últimos anos.

A experiência das PPPs portuguesas apresenta características similares ao resultado da pesquisa realizada por Navarro-Espigares e Martín-Segura (2011). Esses autores realizaram um estudo no Reino Unido para perceber se existia uma relação entre os investimentos realizados nas zonas rurais e os níveis de produtividade naquelas áreas. Eles provam que o cresci-

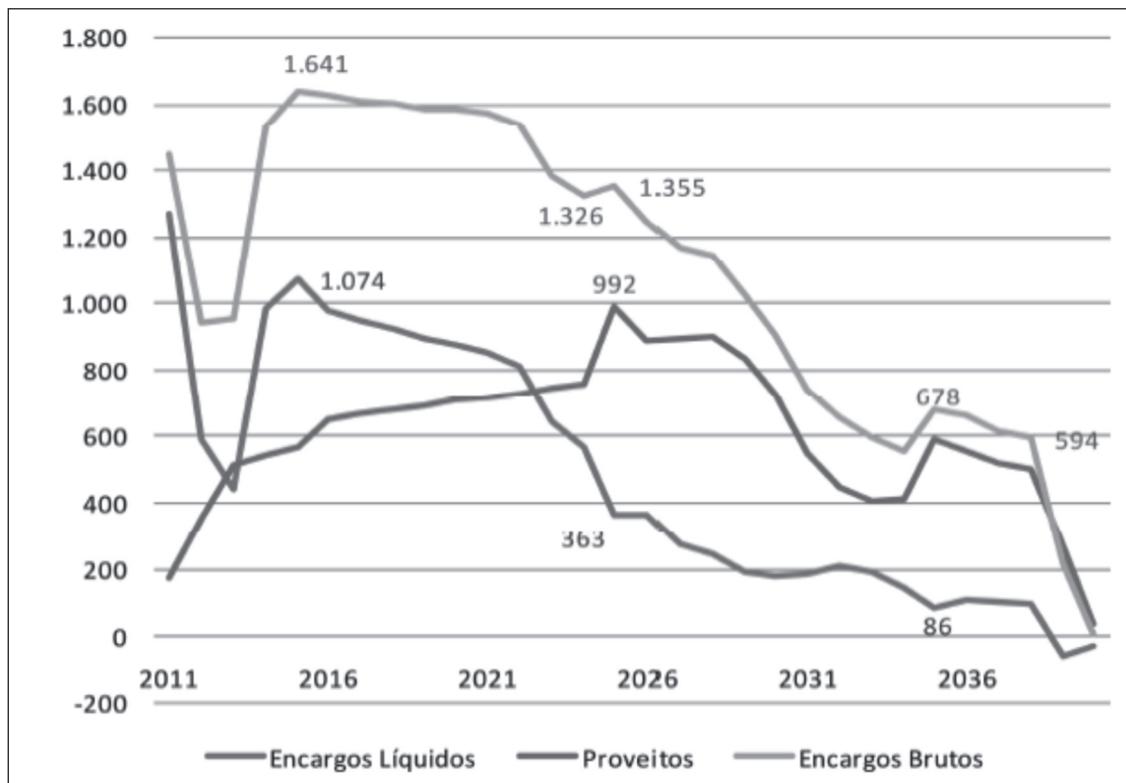
mento do investimento em infraestruturas nas zonas rurais do Reino Unido teve um impacto positivo e relevante sobre o crescimento da produtividade. Aparentemente, a utilização das PPPs para a construção de infraestruturas rodoviárias em Portugal apresenta um sucesso em razão da mobilidade que proporcionam e do aumento da produtividade nas regiões do interior do país. Contudo, alguns problemas são apontados a estes processos.

O primeiro problema deve-se à falta de transferência de risco para as empresas privadas (Tribunal de Contas, 2005). Nas seções anteriores, sublinhamos que a transferência de risco é “um fim em si mesmo” (Glaister, 1999:30). No entanto, isso não foi conseguido nas PPPs em Portugal. Para o volume de tráfego nas rodovias foram introduzidas algumas cláusulas nos contratos de PPPs a fim de salvaguardar o investimento privado e a sustentabilidade financeira destes. Uma dessas cláusulas está relacionada com os níveis médios de utilização (Marques e Silva, 2008). Quando foram introduzidas as portagens virtuais, o governo central ficou responsável pelo reembolso aos parceiros privados, caso os níveis de tráfego não atingissem um nível mínimo esperado e calculado (Ministério das Finanças, 2012). Ou seja, o modelo de financiamento que está presente nestes projetos deveria ser sustentado com base nos *cash-flows* do projeto. Os financiamentos concedidos deveriam ser “avalizados” fundamentalmente pelo desempenho econômico do projeto e não pelas garantias reais concedidas a terceiros. Só que, no caso das portagens virtuais, “os *cash-flows* do projecto são pagos pelo Estado, assim se privilegiando o princípio do contribuinte pagador em desfavor do princípio do utilizador pagador” (Tribunal de Contas, 2003).

Tal cláusula reduziu a transferência de risco para os parceiros privados. Se os níveis de utilização estiverem acima do estimado, as empresas privadas podem obter um retorno considerável sobre o investimento. Se os níveis de utilização estiverem abaixo do esperado, os parceiros privados também têm garantido o retorno sobre o investimento por meio do reembolso realizado por parte das autoridades públicas. Desse modo, os incentivos para gerir de forma eficiente essas infraestruturas desaparecem, bem como a crença teórica de que os parceiros privados são mais propensos a fazer o melhor uso do dinheiro dos contribuintes.

A transferência de riscos financeiros e mesmo de gestão não foi, assim, salvaguardada porque os privados nunca têm perdas. Em contrapartida, o parceiro público assume todos os riscos, o que contradiz o modelo das PPPs. De acordo com o Tribunal de Contas, em 2011 os pagamentos líquidos com as PPPS rodoviárias foram de 1.521 milhões de euros, representando 130% dos montantes orçamentados para esse ano. Esse valor foi superior em 70%, quando comparado com os pagamentos realizados em 2010, que ascenderam a 896,6 milhões de euros (Tribunal de Contas, 2011:40). Esses acréscimos devem-se, em parte, à transferência de risco relativa à redução do tráfego rodoviário provocada pela crise econômica. Estima-se que na próxima década a média de encargos ascenda a 1.184M anuais, enquanto a média dos proveitos é de apenas 417M, correspondendo a uma taxa de cobertura de somente 35% (EP, 2012). No gráfico 2 apresenta-se a evolução prevista dos fluxos financeiros das PPPs rodoviárias.

Gráfico 2  
Fluxos financeiros futuros das PPPs rodoviárias  
(valores em milhões de euros)



Fonte: DGTF (2011).

Como se pode observar no gráfico, os encargos com as PPPs rodoviárias vão crescer até 2021, e com especial impacto nas contas públicas a partir de 2014. Segundo o Tribunal de Contas (2011), as despesas com as PPPs representavam 0,3% do PIB em 2008 e em 2011 esse valor subiu para 1,1% do PIB. Estima-se que o valor atualizado dos pagamentos futuros do Estado seja de 24.407 biliões de euros em 2040 (Tribunal de Contas, 2011) aumentando consideravelmente os encargos do Estado com esse tipo de arranjo.

O segundo problema refere-se aos padrões de qualidade dos serviços. Para Monteiro (2005), o sucesso das PPPs em Portugal está relacionado com duas razões. A primeira é a velocidade com que as infraestruturas foram desenvolvidas e a segunda é a qualidade dos serviços. A qualidade dos serviços é uma dimensão crucial para as PPPs (Khalifa e Essaouabi, 2003) e deve ser contabilizada para a compensação do parceiro privado. Contudo o Tribunal de Contas (2008) afirma que nenhum estudo foi feito em relação à dimensão da qualidade. Primeiro, os contratos de concessão estabelecidos não incluem cláusulas sobre a solução téc-

nica para o controle de tráfego (Tribunal de Contas, 2005). Por outro lado, não foram realizados estudos sobre os acidentes nessas estradas, o que inevitavelmente leva à remuneração dos parceiros privados sem se saber da real qualidade do serviço prestado (Tribunal de Contas, 2008). Além disso, a supervisão das reclamações dos utilizadores só começou a ser efetivada a partir de 2009. Por outro lado, só foi realizado um inquérito sobre a “Satisfação do utente de autoestradas de Portugal” entre 2008-09 (Tribunal de Contas, 2012), sendo bastante tardio para que as remunerações dos parceiros privados pudessem coincidir com a qualidade do serviço que prestaram. Em resumo, as PPPs rodoviárias em Portugal não seguem a experiência internacional, onde a qualidade do serviço está incluída no início do processo e a compensação ao parceiro privado depende de padrões mínimos de qualidade. Essa é a razão pela qual é difícil concordar com Monteiro (2005) quando afirma que as PPPs nacionais sob a direção do governo central apresentam padrões mais elevados de qualidade. Tais resultados não confirmam o quadro teórico sobre as PPPs (IMF, 2004; Navarro-Espigares e Martín-Segura, 2011).

Outro dos problemas da experiência nesse setor resulta da inexistência de concorrência entre operadores privados e da falta de capacidade de negociação e/ou negligência da equipe negociadora do setor público.

A ausência de concorrência nas PPPs portuguesas não tem comparação internacional devido ao modelo de gestão do projeto adotado pelas autoridades portuguesas (Tribunal de Contas, 2005, 2008). As licitações lançadas pelo governo central para as PPPs rodoviárias falharam em duas vertentes. A primeira deve-se à fraqueza e à ambiguidade dos pré-requisitos técnicos em algumas das licitações que permitiram aos parceiros privados licitar, de acordo com o seu entendimento, o que podia ou não podia ser feito. Como resultado, a variação entre licitações foi muito significativa, o que tornou a comparação das propostas apresentadas muito difícil, bem como a tomada de decisão sobre as melhores soluções. Essa dificuldade de comparação de propostas de licitação abriu a porta a decisões discricionárias e a oportunidade para grandes empresas de construção e grupos econômicos influenciarem os decisores públicos. Nesse sentido, a experiência portuguesa de PPPs rodoviárias contradiz as melhores práticas sustentadas pelo Conselho do Setor de Transportes do Banco Mundial (Amos, 2004).

Outra razão apontada para as dificuldades dessa experiência se deve às fases de renegociação das propostas. Uma vez selecionadas as pré-propostas, estas são negociadas *in loco* nos termos do acordo. Esperava-se que a partir dessa renegociação resultaria uma proposta atualizada e com melhores condições para o governo. No entanto, as propostas finais apresentadas pelos licitantes foram piores do que as propostas iniciais apresentadas por aqueles agentes privados (Moreno, 2010; Tribunal de Contas, 2012). Por exemplo, no Baixo Alentejo, o contrato de concessão da rodovia teve uma variação de preço de 168% desde a primeira licitação, o que representa elevados custos adicionais para o governo (tabela 2). Essa mudança representou uma quebra no processo de licitação porque alguns candidatos foram excluídos do concurso devido aos valores apresentados em suas propostas iniciais. No entanto, quando se compararam as propostas excluídas com as propostas renegociadas, as primeiras são melhores do que as segundas (Moreno, 2010).

Tabela 2  
Alterações dos contratos de concessão, em milhões de euros

Concessão	Proposta Inicial (1)	Proposta Final (2)	(2-1)	Variação
AE Transmontana	470	539	69	14,68%
Douro Interior	713,3	757,3	44	6,16%
Baixo-Alentejo	238,1	286,8	48,7	20,45%
Litoral Oeste	386	579	193	49,22%
Baixo Tejo	115	309	194	168,69%

Fonte: Moreno (2010).

Sem uma concorrência leal e eficiente a qualidade não pode ser garantida (Miller, 2005; IMF, 2004; Shapiro, 2005), uma vez que os custos de construção renegociados e os custos de financiamento aumentaram (Monteiro, 2005). Mais preocupante é a inexistência de um comparador público. O parceiro público não analisou se a internalização (a construção e manutenção pela própria administração pública) poderia ser mais rentável do que os contratos assinados (Marques e Silva, 2008). Aparentemente, os agentes públicos responsáveis pelas decisões rejeitam a ideia de que a administração pública tradicional poderia ser mais eficiente, eficaz e apresentar padrões mais elevados de qualidade quando comparada com os parceiros privados. Não há estudos sobre as poupanças obtidas com as PPPs em Portugal, tal como acontece noutras países. Só recentemente o governo decidiu que todos os programas de infraestrutura devem incluir um comparador público a fim de entender qual a melhor opção para construir e financiar bens públicos.

A segunda razão para o relativo fracasso das PPPs portuguesas diz respeito ao número, qualificação e experiência dos funcionários públicos do governo central envolvidos no processo de criação destes arranjos (Tribunal de Contas, 2005, 2008). O processo de criação exige a partilha da experiência do parceiro privado, que se torna responsável pela construção e/ou manutenção do bem público, bem como do parceiro público envolvido no processo de criação da parceria. No entanto, os servidores públicos não têm a experiência nem estão tecnicamente preparados para lidar com tais procedimentos, tal como acontece com os parceiros privados (AR, 2013). Para superar tais necessidades, as organizações do setor público contrataram especialistas do setor privado, mas a terceirização, apesar de oportuna, não está disponível para todos os procedimentos (Marques e Silva, 2008; Moreno, 2010). Por essa razão, o controle dos contratos estava desde logo em risco (Tribunal de Contas, 2008). Por outro lado, o inquérito parlamentar sobre as PPPs revelou a existência de ligações entre os consultores contratados e responsáveis públicos e as empresas envolvidas no processo das PPPs. Dessa ligação resultou a captura por parte de interesses privados das comissões responsáveis pela análise das propostas e dos processos de negociação das PPPs com “um impacto tremendo sobre os custos de todos os investimentos públicos” (AR, 2013:240).

Pelas razões apresentadas constata-se que a tomada de decisão política e técnica é uma tarefa difícil. Se o desempenho foi comprometido, a questão que importa saber é: por que razão o governo central insiste na aplicação de PPPs nas condições apresentadas? Do ponto de vista político, esses arranjos permitem o atraso de restrições orçamentárias, o que significa dizer que é possível concretizar projetos sem impacto financeiro imediato nas contas públicas. Como foi afirmado, é a partir de 2014 que os custos com as PPPs assumem valores muito elevados com impacto no défice público. Manter o défice público controlado e simultaneamente apresentar obras públicas concluídas é algo que os políticos gostam. Ainda assim, há uma questão que importa colocar: não seria menos dispendioso desenvolver o programa de infraestruturas nacional através do financiamento exclusivamente público? Sabe-se que os governos têm acesso a financiamento com condições fiscais e financeiras mais vantajosas (Siemiatycki, 2007). Essa é a razão pela qual os empréstimos a entidades públicas são menos caros do que os empréstimos para as empresas privadas (IMF, 2004).

Em 2009 foram lançados mais PPPs que representam 1.649 milhões de euros adicionais para as contas públicas portuguesas. Desses, 74% serão aplicados para a construção e manutenção de estradas, seguido de 15% para o setor de saúde e 11% para investimentos ambientais (DGTF, 2010).

No entanto, Portugal enfrenta atualmente uma crise econômica e financeira sem precedentes. Alguma das razões para a situação atual deve-se ao desequilíbrio do défice público que coloca em risco os compromissos das contas nacionais com a União Europeia. Segundo o Banco Mundial, a crise financeira foi agravada pelos elevados pagamentos com os contratos das PPPs assumidos em anos anteriores e sem uma consideração adequada da sua implicação fiscal futura (World Bank, 2012).

Em virtude do receio dos investidores internacionais sobre a capacidade de pagamento da dívida soberana, o financiamento da dívida portuguesa alcançou taxas de juro insustentáveis, o que conduziu a uma crise política. Independentemente da orientação política dos partidos portugueses, todos estão de acordo sobre a necessidade de renegociação das PPPs. Por exemplo, o défice público foi de 3,6% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2008. Em 2009 esse valor subiu para 10,2% do PIB e em 2010 foi de 9,9%. Essas diferenças devem-se à introdução dos fluxos de caixa das PPPs no défice por exigência da “Troika” que acompanha a política de controlo da dívida pública (comissão que integra membros das seguintes instituições: União Europeia, Banco Central Europeu e do Fundo Monetário Internacional). O governo português pediu o apoio internacional a fim de acalmar os receios dos mercados internacionais. Depois de três semanas de análise das contas nacionais, a “Troika” exigiu que o governo parasse com todas as PPPs que deveriam ser, entretanto, iniciadas e, adicionalmente, revisse as existentes, uma vez que o país não estava em condições de sustentar os encargos desses investimentos.

## 7. Considerações finais

As PPPs tornaram-se mundialmente uma moda após a introdução das ideias da NGP para prestação de serviços públicos. Teoricamente, elas permitem o aumento do número de equi-

pamentos e também a eficiência e a eficácia dos programas de infraestruturas. A experiência portuguesa desafia, e em alguns casos viola, as ideias e os pressupostos teóricos das PPPs, motivo pelo qual se deve, em parte, o insucesso. A experiência nacional demonstra que há uma fronteira muito tênue entre as PPPs e os tradicionais contratos e que são de natureza distinta. Os contratos foram utilizados sob a designação de PPPs, mas há um entendimento político e social de que os governos portugueses foram longe demais com as parcerias rodoviárias. Particularmente quando a maioria dessas infraestruturas vai começar a ser paga a partir de 2014, razão que está por detrás da necessidade de sua renegociação.

Não é uma surpresa que as PPPs precisem ser examinadas. Em primeiro lugar, devido aos problemas identificados em todo o processo que discutimos. Em segundo lugar, por causa do “ambiente político da empresa” (Tati, 2005), que tem uma responsabilidade substancial em tudo o que está acontecendo. As PPPs têm de ser decididas tendo presente as necessidades dos utilizadores e os impactos económicos e sociais esperados e não numa base “politzada” (Tati, 2005). É a necessidade e os benefícios para as populações que devem estar subjacentes à decisão do lançamento de novas infraestruturas e não outras razões pouco claras.

## Referências

- AMOS, Paul. Public and private sector roles in the supply of transport infrastructure and services, operational guidance for World Bank staff. *Transport Papers*, Washington, DC, Transport Sector Board of the World Bank Group, 2004.
- ARAÚJO, Joaquim. F. *Gestão pública em Portugal: mudança e persistência institucional*. Coimbra: Quarteto, 2002.
- ARROW. Kenneth J. *Essays in the theory of risk bearing*. Chicago: Markham, 1971.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (AR). *Relatório final*. Lisboa: Comissão Parlamentar de Inquérito à Contratualização, Renegociação e Gestão de Todas as Parcerias Público-Privadas do Setor Rodoviário e Ferroviário, 2013.
- BLAIKIE, Norman. *Designing social research, the logic of anticipation*. Cambridge: Polity, 2000.
- BRYMAN, Alan. *Social research methods*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- COOPER, Philip. J. *Governing by contract: challenges and opportunities for public managers*. Washington: CQPress, 2003.
- DIREÇÃO GERAL DO TESOURO E DAS FINANÇAS (DGTF). *Parcerias público-privadas — relatório de 2010*. Lisboa: Direcção Geral do Tesouro e das Finanças, 2010.
- DIREÇÃO GERAL DO TESOURO E DAS FINANÇAS (DGTF). *Parcerias público-privadas — relatório de 2011*. Lisboa: Direcção Geral do Tesouro e das Finanças, 2011.

- EDELENBOS, Jurian; KLIJN, Erik-Hans. Project versus process management in public-private partnership: relation between management style and outcomes. *International Public Management Journal*, v. 12, n. 3, p. 310-331, 2009.
- EISENHARDT, Kathleen M. Agency theory: an assessment and review. *Academy of Management Review*, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.
- ESTRADAS DE PORTUGAL (EP). *Relatório de parcerias público-privadas*. Lisboa: Estradas de Portugal, 2012.
- GIRARD, Peter et al. Public-private partnerships and cooperative agreements in municipal service delivery. *International Journal of Public Administration*, v. 32, n. 5, p. 370-392, 2009.
- GLAISTER, Stephen. Past abuses and future uses of private finance and public private partnerships in transport. *Public Money e Management*, v. 19, n. 3, p. 29-36, 1999.
- GREENER, Ian. *Public management: a critical text*. Londres: Palgrave, 2009.
- HAM, Hans V.; KOPPENJAN, Joop. Building public-private partnerships: Assessing and managing risks in port development. *Public Management Review*, v. 3, n. 4, p. 593-616, 2001.
- HODGE, Graeme A. *Privatization — an international review of performance*. Colorado: Westview Press, 2000.
- HOOD, Christopher. A new public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Public Private Partnership. *Fiscal Affairs Department*, 2004. Disponível em: <[www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm](http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm)>. Acesso em: 3 jan. 2013.
- KAPPELER, Andreas; NEMOZ, Mathieu. Public-private partnerships in Europe before and during the recent financial crisis. *Economic and Financial Report European Investment Bank*, 2010.
- KHALIFA, Nawal; ESSAOUABI, Driss. Public-private partnership: which strategy for the drinking water and sanitation sector in Morocco? *International Journal of Water Resources Development*, v. 19, n. 2, p. 131-138, 2003.
- LANE, Jan-Erik. *Public administration and public management: the principal-agent perspective*. Londres: Routledge, 2005.
- MARQUES, Rui C.; SILVA, Duarte. As parcerias público-privadas em Portugal. Lições e recomendações. *Revista de Estudos Politécnicos*, v. 6, n. 10, p. 33-50, 2008.
- MILLER, Gary J. The political evolution of principal-agent models. *Annual Review of Political Science*, v. 8, p. 203-225, jun. 2005.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS. *Orçamento do Estado para 2013: relatório*. Lisboa, 2012.
- MONTEIRO, Rui S. Public private partnerships: some lessons from Portugal. *European Investment Bank, Economic and Financial Studies Papers*, v. 10, n. 2, p. 72-81, 2005.

- MORENO, Carlos. *Como o Estado gasta o nosso dinheiro*. 3. ed. Alfragide: Caderno, 2010.
- MÖRTH, Ulrika. Public and private partnerships as dilemmas between efficiency and democratic accountability: the case of Galileo. *Journal of European Integration*, v. 29, n. 5, p. 601-617, 2007.
- NAVARRO-ESPIGARES, José L.; MARTÍN-SEGURA, José A. Public-private partnership and regional productivity in the UK. *The Service Industries Journal*, v. 31, n. 3/4, p. 559-580, 2011.
- NIKOLIC, Irina A.; MAIKISCH, Harald. Public-private partnerships and collaboration in the health sector — an overview with case studies from recent European experience. *HNP Discussion paper*, The World Bank, 2006.
- OSBORNE, Stephen P. The new public governance? *Public Management Review*, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006.
- POMEROY, Brian. The limits to public-private partnership. *The RUSI Journal*, v. 143, n. 4, p. 27-29, 1998.
- QUEIROZ, César. Launching public private partnerships for highways in transition economies. *Transport Papers, Washington, D.C., Transport Sector Board of the World Bank Group*, 2005.
- SAVAS, Emanuel. S. *Privatization and public-private partnerships*. Nova York: Chatham House Publishers, 2000.
- SCLAR, Elliott. D. *You don't always get what you pay for*. Ithaca: Cornell University Press, 2000.
- SHAN, Liang; GARVIN, Michael J.; KUMAR, Raman. Collar options to manage revenue risks in real toll public-private partnership transportation projects. *Construction Management and Economics*, v. 28, n. 10, p. 1057-1069, 2010.
- SHAPIRO, Susan. P. Agency theory. *Annual Review of Sociology*, v. 31, p. 263-284, 2005.
- SIEMIATYCKI, Matti. What's the secret? *Journal of the American Planning Association*, v. 73, n. 4, p. 388-403, 2007.
- SILVESTRE, Hugo. C. *Gestão pública: modelos de prestação no serviço público*. Lisboa: Escolar, 2010.
- TATI, Gabriel. Public-private partnership (PPP) and water-supply provision in urban Africa: the experience of Congo-Brazzaville. *Development in Practice*, v. 15, n. 3, p. 316-324, 2005.
- TORRES, Lourdes; PINA, Vicente. Public-private partnership and private finance initiatives in the EU and Spanish local governments. *European Accounting Review*, v. 10, n. 3, p. 601-619, 2001.
- TRIBUNAL DE CONTAS. *Auditória à gestão das parcerias público-privadas — concessões rodoviárias*. Lisboa: Tribunal de Contas, 2008.
- TRIBUNAL DE CONTAS. *Auditória ao modelo de gestão, financiamento e regulação do setor rodoviário*. Lisboa: Tribunal de Contas, 2012.
- TRIBUNAL DE CONTAS. *Concessões rodoviárias em regime de portagem Scut – Follow-up*. Lisboa: Tribunal de Contas, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS. *Concessões rodoviárias em regime de portagem Scut – Follow-up*. Lisboa: Tribunal de Contas, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS. *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011*. Lisboa: Tribunal de Contas, 2011.

WORLD BANK. *Implementing a framework for managing fiscal commitments from public private partnerships*. Washington: World Bank, 2012.

WRIGHT, Peter; MUKHERJI, Ananda; KROLL, Mark J. A reexamination of agency theory assumptions: extensions and extrapolations. *Journal of Socio-Economics*, v. 30, n. 5, p. 413-429, 2001.

YIN, Robert K. *Case study research, design and methods*. 4. ed. Londres: Sage, 2009.

Joaquim Filipe Ferraz Esteves Araújo é doutor em gestão pública e professor associado com agregação da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho (UM). E-mail: jfilipe@eeg.uminho.pt.

Hugo Consciência Silvestre é doutor em gestão pública e professor adjunto do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). E-mail: hmcsilvestre@unilab.edu.br.

